



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – PPGE

**REGIME DE COLABORAÇÃO ENTRE OS SISTEMAS DE ENSINO:
uma análise do Programa Educação Integrada no Estado de Pernambuco**

Recife
2021

HORÁCIO FRANCISCO DOS REIS FILHO

**REGIME DE COLABORAÇÃO ENTRE OS SISTEMAS DE ENSINO:
uma análise do Programa Educação Integrada no Estado de Pernambuco**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação do Centro de Educação da Universidade Federal de Pernambuco como parte dos requisitos parciais para obtenção do título de mestre em Educação.

Área de concentração: Política Educacional, Planejamento e Gestão da Educação.

Orientadora: Profa. Dra. Márcia Angela da Silva Aguiar

Coorientador: Prof. Dr. Alfredo Macedo Gomes

Recife

2021

Catálogo na fonte
Bibliotecário Danilo Leão, CRB-4/221

R375r Reis Filho, Horácio Francisco dos.
Regime de colaboração entre os sistemas de ensino: uma análise do Programa Educação Integrada no Estado de Pernambuco. / Horácio Francisco dos Reis Filho. – Recife, 2021
135 f.: il.

Orientadora: Márcia Angela da Silva Aguiar.
Coorientador: Alfredo Macedo Gomes
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, CE. Programa de Pós-graduação em Educação, 2021.
Inclui Referências e Apêndices.

1. Política Educacional - Pernambuco. 2. Educação Básica. 3. Sistemas de Ensino. 4. UFPE – Pós-graduação. I. Aguiar, Márcia Angela da Silva. (Orientadora). II. Gomes, Alfredo Macedo. (Coorientador). III. Título.

370 (23. ed.) UFPE (CE2021-083)

HORÁCIO FRANCISCO DOS REIS FILHO

**REGIME DE COLABORAÇÃO ENTRE OS SISTEMAS DE ENSINO:
uma análise do Programa Educação Integrada no Estado de Pernambuco**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação do Centro de Educação da Universidade Federal de Pernambuco como parte dos requisitos parciais para obtenção do título de mestre em Educação.

Aprovado em: 25/02/2021

BANCA EXAMINADORA

Professora Dra. Márcia Angela da Silva Aguiar (Orientadora)
Universidade Federal de Pernambuco

Professor Dra. Alfredo Macedo Gomes (Coorientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Professora Dr. Luiz Fernandes Dourado
Universidade Federal de Goiás (Examinador Externo)

Professora Dra. Janete Maria Lins de Azevedo (Examinadora Interna)
Universidade Federal de Pernambuco

Dedico este trabalho científico à Professora Dra. Márcia Angela da Silva Aguiar pelo seu competente trabalho de orientação e aos(às) professores(as) Arthur Morais, Janete Maria Lins de Azevedo e Rosângela Tenório Carvalho que, durante a vivência dos componentes curriculares, ensinaram-me e me estimularam para enfrentar este desafio.

AGRADECIMENTOS

Tendo o pai muito ausente pelo seu trabalho na Marinha Mercante, como embarcado, minha mãe foi a referência de estímulo na compatibilização do trabalho com a caminhada à Universidade. Dedico a ela minha gratidão, pelo esforço desenvolvido, permitindo minha graduação pela UFPE, passo importante para a minha trajetória acadêmica, política e profissional.

Agradeço aos colegas de profissão e de trabalho que, de uma forma ou de outra, incentivaram-me e colocaram à minha disposição conteúdos e formas de superação dos desafios a serem enfrentados num curso de Mestrado.

Agradeço toda a sensibilidade e companheirismo demonstrados pela Deputada Estadual Teresa Leitão, ao propiciar as condições temporais para o desenvolvimento do Curso por meio da flexibilização da minha carga horária de trabalho como Assessor Parlamentar do seu gabinete.

Minha gratidão a todos(as) que compõem o Grupo Observatório de Políticas e Gestão da Educação (OBSERVA), espaço acadêmico de debates sobre educação na perspectiva de Projetos de Pesquisa em curso no PPGE da UFPE, coordenado pela Professora Doutora Márcia Angela da Silva Aguiar.

Aos meus Orientadores: Professor Dr. Alfredo Gomes Macedo e Professora Dra. Márcia Angela da Silva Aguiar, que durante o desenvolvimento do Curso não mediram esforços para contribuir com a superação das dificuldades burocráticas e na apresentação de caminhos a serem percorridos visando a obtenção das respostas aos questionamentos apresentados no interior do Projeto de Pesquisa.

Meus agradecimentos aos componentes da Banca Examinadora — Professor Dr. Alfredo Gomes Macedo; Professora Dra. Márcia Angela da Silva Aguiar; Professora Dra. Janete Lins Azevedo; Professor Dr. Luiz Fernandes Dourado e o Professor Dr. Wilson Honorato Aragão — pela aceitação do convite, pelas sugestões e desenho crítico apresentados durante o processo de qualificação e de defesa da Dissertação.

E por último, mas não menos importante, quero agradecer a minha querida Companheira, Abigail Batista de Lucena Reis, por sua paciência pedagógica e capacidade crítica de sugerir formas qualificadas dos textos resultantes da análise dos dados coletados nesse estudo, bem como agradecer aos filhos, genro, nora e neto.

Meu estado de espírito sintetiza estes dois sentimentos e os supera: sou pessimista com a inteligência, mas otimista com a vontade. Em cada circunstância, penso na hipótese pior, para pôr em movimento todas as reservas de vontade e ser capaz de abater o obstáculo. (Antonio Gramsci)

RESUMO

A presente dissertação se insere na linha de pesquisa Política, Planejamento e Gestão da Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), e tem como objeto o regime de colaboração no campo da educação entre o Estado e municípios em Pernambuco, Brasil, no período de 2015-2019, tendo como foco o Programa de Educação Integrada desenvolvido nos municípios de Arcoverde, Bonito e Camaragibe. Buscou-se na pesquisa, de corte qualitativo, contextualizar o Programa Educação Integrada no estado de Pernambuco, identificar os acordos estabelecidos entre o governo estadual e as prefeituras dos citados municípios, analisar as estratégias de desenvolvimento do Programa Educação Integrada no contexto de uma cooperação federativa entre o Estado e os municípios, bem como caracterizar os resultados dessa cooperação. Para tanto, foram realizados levantamentos e análises bibliográficas e documentais sobre o tema, examinados documentos oficiais referentes ao Programa de Educação Integrada do Estado e dos municípios e efetuadas entrevistas semiestruturadas com gestores, profissionais da educação e estudantes que participaram do processo de implementação do Programa. A pesquisa evidenciou que o Programa Educação Integrada é uma iniciativa do Governo do Estado, na qual o setor educacional público municipal passa a se enquadrar e ser norteado por novas formas de gerenciamento de educação escolar e do desenvolvimento da prática educativa. Constatou-se que o Programa Educação Integrada apresenta o requisito da participação de instituições privadas nos processos formativos, oferta e material didático, restando aos municípios apenas um posicionamento sobre a forma de como essa atividade será desenvolvida. Conclui-se que o Programa de Educação Integrada tem se configurado uma experiência de relação cooperativa insatisfatória no campo da educação, com níveis de aceitação diferenciados e com pendências relativas à qualificação dos ambientes de aprendizagem das escolas consideradas de tempo integral. A pesquisa evidencia, portanto, a necessidade de um novo ordenamento capaz de superar as históricas e profundas desigualdades sociais e educacionais e aponta, para isso, a instituição do Sistema Nacional de Educação.

Palavras-Chave: Regime de Colaboração. Cooperação Federativa na Educação Básica. Programa Educação Integrada em Pernambuco. Município de Arcoverde. Município de Bonito. Município de Camaragibe.

SUMMARY

This dissertation is part of the line of research Policy, Planning and Management of Education of the Graduate Program in Education (PPGE) of the Federal University of Pernambuco (UFPE), and has as its object the regime of collaboration in the field of education between the State and municipalities in Pernambuco, Brazil, in the period 2015-2019, focusing on the Integrated Education Program developed in the municipalities of Arcoverde, Bonito and Camaragibe. In the qualitative study, we sought to contextualize the Integrated Education Program in the state of Pernambuco, identify the agreements established between the state government and the municipalities of the aforementioned municipalities, to analyze the development strategies of the Integrated Education Program in the context of federative cooperation between the State and the municipalities, as well as to characterize the results of this cooperation. For this, bibliographic and documentary surveys and analyses were carried out on the subject, examined official documents related to the Integrated Education Program of the State and the municipalities and semi-structured interviews were carried out with managers, education professionals and students who participated in the implementation process of the Program. The research showed that the Integrated Education Program is an initiative of the State Government, in which the municipal public educational sector begins to fit and be based by new forms of school education management and the development of educational practice. It was found that the Integrated Education Program presents the requirement of the participation of private institutions in the formative processes and offer and didactic material, leaving the municipalities only a position on how this activity will be developed. It is concluded that the Integrated Education Program has been configured in an experience of unsatisfactory cooperative relationship in the field of education, with differentiated levels of acceptance and pending regarding the qualification of learning environments of schools considered full-time. The research shows, therefore, the need for a new order capable of overcoming historical and profound social and educational inequalities and points to this, the institution of the National Education System.

Keywords: Collaboration Scheme. Federative Cooperation in Basic Education. Integrated Education Program in Pernambuco. Municipality of Arcoverde. Municipality of Bonito. Municipality of Camaragibe.

LISTA DE TABELAS

TABELA 1	Distribuição Quantitativa das Entrevistas por Ente Federado	36
TABELA 2	Carga Tributária Bruta – Brasil – Anual – 2018 e 2019	62
TABELA 3	Carga Tributária por Ente Federativo (2019) (PIB: R\$ 7.257.529 milhões)	62
TABELA 4	Vinculação de Recursos como Dispositivo Constitucional	65
TABELA 5	Matrícula por Etapas da Educação Básica – Rede de Ensino Municipal de Bonito.....	89
TABELA 6	Matrícula da Educação Infantil – Rede de Ensino Municipal de Bonito.....	89
TABELA 7	Número de Escolas da Educação Básica – Rede de Ensino Municipal de Bonito.....	90
TABELA 8	Matrículas por Etapas da Educação Básica – Rede de Ensino Municipal de Camaragibe.....	92
TABELA 9	Matrículas da Educação Infantil – Rede de Ensino Municipal de Camaragibe	92
TABELA 10	Número de Escolas da Educação Básica – Rede de Ensino Municipal de Camaragibe	93
TABELA 11	Matrículas por Etapas da Educação Básica – Rede de Ensino Municipal de Arcoverde.....	96
TABELA 12	Matrículas da Educação Infantil – Rede de Ensino Municipal de Arcoverde	96
TABELA 13	Número de Escolas da Educação Básica – Rede de Ensino Municipal de Arcoverde.....	97

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- AI — Ato Institucional
- ALEPE — Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco
- BNCC — Base Nacional Comum Curricular
- CAQ — Custo Aluno Qualidade
- CAQi — Custo Aluno Qualidade inicial
- CEE/PE — Conselho Estadual de Educação de Pernambuco
- CF — Constituição Federal
- CNE — Conselho Nacional de Educação
- CONAE — Conferência Nacional de Educação
- CONEB — Conferência Nacional da Educação Básica
- CONSED — Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação
- CNTE — Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
- DRU — Desvinculação de Receitas da União
- EC — Emenda Constitucional
- EJA — Educação de Jovens e Adultos
- ETI — Escola de Tempo Integral
- 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
- ICE — Instituto de Corresponsabilidade pela Educação
- IDEB — Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
- IDH — Índice de Desenvolvimento Humano
- INEP — Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
- LDB — Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
- MAPA — Memória da Administração Pública Brasileira
- MEC — Ministério da Educação
- OBSERVA — Grupo de Pesquisa Observatório de Política e Gestão da Educação
- PAR — Plano de Ações Articuladas
- PDE — Plano de Desenvolvimento da Educação
- PEE — Plano Estadual de Educação de Pernambuco

PEI — Programa Educação Integrada
PIB — Produto Interno Brasileiro
PNAE — Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATE — Programa Nacional de Transporte Escolar
PNE — Plano Nacional de Educação
PLC — Projeto de Lei Complementar
PLO — Projeto de Lei Ordinária
PLP — Projeto de Lei complementar
PPGE — Programa de Pós-Graduação em Educação
PROUNI — Programa Universidade para Todos
SAE/PR — Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
SASE/MEC — Secretaria de Articulação dos Sistemas do Ensino do Ministério da Educação
SEE/PE — Secretaria Estadual de Educação de Pernambuco
SEGE — Secretaria Executiva de Gestão de Rede
SINPRO/PE — Sindicato dos Professores de Pernambuco
SINTEPE — Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Pernambuco
SINAES — Sistema de Avaliação da Educação Superior
SPE — Sistemas Privados de Ensino
SNE — Sistema Nacional de Educação
UFPE — Universidade Federal de Pernambuco
UNDIME/PE — União dos Dirigentes Municipais de Educação de Pernambuco
UNICEF — Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	14
1.1 PERCURSO METODOLÓGICO	33
2. REGIME DE COLABORAÇÃO ENTRE OS SISTEMAS DE ENSINO: UMA NECESSIDADE FEDERATIVA	39
2.1 COOPERAÇÃO FEDERATIVA: ALGUNS APORTES CONCEITUAIS	39
2.2 NECESSIDADES IMEDIATAS DE UM REGIME DE COLABORAÇÃO	49
2.3 EXPERIÊNCIAS COLABORATIVAS E DESAFIOS ENFRENTADOS	51
2.4 IMPASSES E OBSTÁCULOS PARA UMA AÇÃO FEDERATIVA COORDENADA	53
3. FINANCIAMENTO PARA A COOPERAÇÃO FEDERATIVA NO CAMPO DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA	58
3.1 FUNDEB PERMANENTE: FRUTO DA MOBILIZAÇÃO PARA NOVOS HORIZONTES	58
3.2 RELAÇÃO FEDERATIVA E ESTRUTURA TRIBUTÁRIA: DIMENSÃO FISCAL	61
3.3 RECURSOS VINCULADOS À EDUCAÇÃO: AMEAÇA PERMANENTE ...	64
3.4 RELAÇÕES FEDERATIVAS E OS CICLOS DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO	67
4. COOPERAÇÃO FEDERATIVA ENTRE O GOVERNO DO ESTADO E MUNICÍPIOS PERNAMBUCANOS: A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA EDUCAÇÃO INTEGRADA NOS MUNICÍPIOS DE BONITO, CAMARAGIBE E ARCOVERDE	73
4.1 RELAÇÕES ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS: BREVE HISTÓRICO	73
4.2 CARACTERIZAÇÃO DO PROGRAMA EDUCAÇÃO INTEGRADA	76
4.2.1 Objetivos do Programa	79
4.2.2 Forma de participação das instituições parceiras	80
4.2.3 Eixos do Programa	82
4.2.4 Adesão por parte dos Municípios	85
4.2.5 Desenvolvimento do Programa nos Municípios	87
4.3 MUNICÍPIO DE BONITO	88
4.4 MUNICÍPIO DE CAMARAGIBE	91
4.5 MUNICÍPIO DE ARCOVERDE	95

4.6 LIÇÕES DO PROGRAMA PARA UMA COOPERAÇÃO FEDERATIVA ENTRE ESTADOS E MUNICÍPIOS	99
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	102
REFERÊNCIAS	108
APÊNDICE A	115
APÊNDICE B	117
APÊNDICE C	118
APÊNDICE D	119
APÊNDICE E	120
ANEXO A	121
ANEXO B	124
ANEXO C	128
ANEXO D	135

1 INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil (CF) de 1988, dentre outros dispositivos, dispõe sobre as competências dos entes federados e a constituição dos Sistemas de Ensino determinando a organização da educação no País. O Art. 23 da CF, além de determinar o que “é competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios”, estabelece que “Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os estados, o Distrito Federal e os municípios tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional” (Art. 23 - Parágrafo Único). Esse dispositivo constitucional continua sem regulamentação o que dificulta o necessário Regime de Colaboração entre os entes federados.

A Lei Complementar que regulamentará o Art. 23 da Constituição Federal (CF) de 1988 deverá fixar normas para a cooperação federativa entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Tal procedimento deve estabelecer as regras e diretrizes para a instrumentalização do Regime de Colaboração, tão presente nos dispositivos legais e constantemente indicado, como necessário, para o desenvolvimento de Projetos e Políticas Educacionais.

Esta etapa de uma Cooperação Federativa estará refletida a partir da institucionalização do Sistema Nacional de Educação (SNE) de forma articulada com o Plano Nacional de Educação 2014-2024 (PNE), conforme estabelece o Art. 214 da CF, após a promulgação da Emenda Constitucional — EC nº 59¹ de 11 de novembro de 2009. Reza o Art. 214 da CF:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

- *Caput* com redação dada pelo art. 4º da EC nº 59/2009.
 - I – erradicação do analfabetismo;
 - II – universalização do atendimento escolar;

¹ EC 59 — “[...] A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas [...]”

- III – melhoria da qualidade do ensino;
- IV – formação para o trabalho;
- V – promoção humanística, científica e tecnológica do país;
- VI – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.
- Inciso VI acrescido pelo art. 4º da EC nº 59/2009.

As especificidades existentes nos poderes constituídos em cada ente federado, bem como a necessidade de se preservar a autonomia político-administrativa explicitada pela Constituição Federal (CF), são alguns dos parâmetros que nos levaram a seguir o caminho percorrido por Boavida e Ponte (2002) que, a partir da origem das palavras “trabalhar” (*laborare*) e “operar” (*operare*), apresentam-nos diferenças significativas entre os termos “colaboração” e “cooperação”. Conscientes da complementariedade que existe entre uma ação colaborativa e uma ação cooperativa, os autores referenciam Day (1999, p. 4) ao destacar que “enquanto na cooperação as relações de poder e os papéis dos participantes no trabalho cooperativo não são questionados [...]”, relativamente à colaboração, esta “[...] envolve negociação cuidadosa, tomada conjunta de decisões, comunicação efetiva e aprendizagem mútua num empreendimento que se foca na promoção do diálogo profissional”.

Apesar da ambiguidade no emprego do conceito de “Cooperação”, vale destacar que esta ação é desenvolvida, na área de educação, no trato das competências comuns a serem regulamentadas concernentes aos entes da Federação, tendo como referência o entendimento de Erik Boettcher (1974, p.22) quando afirma que: “Cooperação é a atuação consciente de unidades econômicas (pessoas naturais ou jurídicas) em direção a um fim comum, pela qual as atividades dos participantes são coordenadas através de negociações e acordo”.

Nesse sentido, Abicalil (2014, p. 252) ressalta que:

Do ponto de vista semântico, poder-se-ia ponderar que os termos ‘colaboração’ e ‘cooperação’ possuem rigorosamente a mesma significação. Porém, do ponto de vista constitucional, há que distinguir o sentido. Tal distinção se dá, essencialmente, pelo lugar constitucional que ocupam: no artigo 23, referindo-se exclusivamente à relação interfederativa, entre os entes federados, alcançando todas as estruturas do Poder Público em sentido restrito, requerendo a regulação das normas de cooperação. Nas disposições em que a colaboração se apresenta, expressamente, a relação se dá entre sistemas de educação, cujas instituições públicas são partes, os entes federados possuem competências prioritárias específicas, organizam suas redes próprias às quais todas as instituições educacionais privadas (em sua multiplicidade de formas jurídicas admitidas em lei)

estão vinculadas. Essa complexa relação entre sistemas de educação, por outro lado, gera formas distintas de relação institucional, ora por convênios, ora por adesão a programas, ora por pactos ou acordos, ora por determinação legal. As variadas formas são atinentes à enorme diversidade de situações a serem resolvidas em regime de colaboração.

As normas legais vigentes (Constituição Federal — CF, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional — LDBN 1996 e Plano Nacional de Educação — PNE 2014-2024), no contexto da relação federativa, explicitam um “regime de colaboração” entre os Sistemas de Ensino, como forma de enfrentar os desafios educacionais, o que nos remete ao uso do termo “cooperação federativa” sem, no entanto, desconsiderar as diferenças existentes entre “colaboração” e “cooperação”.

A complexidade dessa relação federativa pode ser evidenciada nos dispositivos que se apresentam como instrumentos de cooperação federativa em Projetos de Lei no âmbito federal e em Lei Estadual, a saber:

- Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 413/2014 do Deputado Federal Ságuas Moraes (PT/MT), que tramitava na Câmara dos Deputados, na perspectiva de institucionalizar o SNE;
- Projeto de Lei Complementar (PLP) 25/2019, de autoria da Deputada Dorinha Seabra Resende (DEM/TO), em tramitação na Câmara dos Deputados, regulamenta a criação do Sistema Nacional de Educação (SNE), conforme prevê o Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/14 - PNE);
- Projeto de Lei Complementar (PLP) 216/2019, de autoria da Deputada Rosa Neide (PT/MT) que “regulamenta o parágrafo único do art. 23 da Constituição, institui o Sistema Nacional de Educação e fixa normas da cooperação federativa entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, entre os estados e os seus municípios, para garantir a educação como direito social, e para cumprir o disposto no Plano Nacional de Educação - PNE e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB”;
- Projeto de Lei Complementar (PLP) 47/2019, de autoria do Deputado Federal Pedro Cunha Lima (PSDB/PB), que dispõe "sobre instrumento de cooperação federativa para transferência à União de competências educacionais de Estados, Distrito Federal e Municípios";

- Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 235, de 2019, de autoria do Senador Flávio Arns (Rede/PR), que visa instituir o Sistema Nacional de Educação (SNE), nos termos do art. 23, parágrafo único, e do art. 211 da Constituição Federal (CF), fixando normas, em matéria educacional, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e a Lei Estadual nº 16.090/2017, que instituiu o “Programa Educação Integrada” – objetiva formar parcerias entre o Governo do Estado e municípios pernambucanos no tocante à oferta da Educação Infantil e do Ensino Fundamental (anexos).

O referido PLC nº 413/2014 foi o primeiro projeto apresentado ao Congresso Nacional como resultado de deliberações construídas nas Conferências Nacionais de Educação (CONAE/2010 e CONAE/2014), que visava instituir o SNE e apresentava vários dispositivos de Cooperação Federativa, com destaque para a criação de uma Comissão Tripartite Permanente de Pactuação Federativa.

Essa Comissão, constituída por representantes do Ministério de Educação (MEC), do Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação (CONSED) e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), seria responsável pelo gerenciamento dos Projetos e Ações do Plano de Ações Articuladas (PAR), pela fixação do Valor do Custo Aluno Anual e pela promoção da Mesa Nacional Permanente de Valorização dos Profissionais da Educação, com a participação de gestores e sindicalistas.

Em tramitação na Câmara dos Deputados, o conteúdo do PLC nº 413/2014 foi debatido de forma simultânea com outras proposições, a exemplo do PLP nº 15/2011² de autoria do Deputado Felipe Bornier (PHS-RJ) e de contribuições apresentadas à sociedade por órgãos/instituições, como o documento “Brasil, Pátria Educadora” elaborado pela Secretaria de Ações Estratégicas da Presidência da República (SAE/PR) em 2015.

É necessário assinalar que no novo contexto político decorrente do processo autoritário de impeachment da então Presidenta Dilma Rousseff, sem comprovação de crime de responsabilidade fiscal, em 2016, surgiram novas proposições na

² PLP nº 15/2011 — dispunha sobre normas para cooperação entre a União e os Estados, o DF e os Municípios, com ênfase na participação da União no regime de colaboração e o exercício de sua função redistributiva e supletiva, previstas no art. 211 da CF.

perspectiva da regulamentação do SNE, a exemplo do supracitado Projeto de Lei Complementar (PLP) 25/19, prevendo na União a concentração e a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas de educação e exercendo função normativa, distributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais. O projeto também cria comissões tripartites nacionais (com participação de União, estados e municípios) e bipartites (com estados e municípios) para pactuação e cooperação entre os entes federados sobre a gestão do sistema³.

Dispondo sobre a mesma temática, o PLP 216/2019, além de definir os objetivos da cooperação federativa em matéria educacional, estabelece as responsabilidades dos entes federativos no SNE mediante alguns instrumentos, com destaque para: criação de Instâncias Permanentes de Negociação e Cooperação Federativa para a Educação e de um Fórum Permanente de Valorização dos Profissionais da Educação. Um aspecto importante diz respeito ao financiamento da Educação quando assegura que:

[...] será orientado pela Constituição, pela LDB, pelo PNE, por padrões nacionais de qualidade e pela definição do Custo Aluno Qualidade inicial (CAQi)⁴ e Custo Aluno Qualidade (CAQ)⁵, no caso da educação básica, com o objetivo de consagrar o direito à educação e corrigir as desigualdades educacionais. (Art. 32)

Numa perspectiva da federalização da educação básica, o PLP 47/2019 estabelece que Estados, Distrito Federal e Municípios possam, por meio de Lei específica de cada ente, transferir suas atribuições em matéria educacional para a União, que tem a prerrogativa de aceitar ou não essa transferência.

Tramitando no Senado Federal, o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 235, de 2019, estabelece que:

O Sistema Nacional de Educação compreende a articulação colaborativa dos sistemas de ensino da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de acordo com as normas legais que regem a educação nacional e as normas de cooperação de que trata esta Lei Complementar, visando ao alinhamento e à harmonia entre políticas, programas e ações das diferentes esferas governamentais.

³ Fonte: *Agência Câmara de Notícias*.

⁴ O **Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi)** é um dispositivo desenvolvido pela **Campanha Nacional pelo Direito à Educação**, que tem como objetivo mensurar o financiamento necessário (calculado por estudante) para a melhoria da qualidade da educação no Brasil.

⁵ O CAQ é um conceito relativamente simples. Significa definir quanto custa por aluno uma educação de qualidade, considerando como elementos centrais da qualidade: a infraestrutura da escola (salas de aula, laboratórios, biblioteca, refeitório, quadra desportiva, sala de grêmio, etc.); equipamentos adequados; uma remuneração e carreira atrativa para todos os profissionais que trabalham na escola; uma quantidade de alunos por turma que torne eficaz os processos de ensino e aprendizagem.

Todo esse conglomerado legislativo, em nível nacional, tem evidenciado a complexidade e as disputas referentes às concepções de gestão e financiamento da educação, acompanhado por forte desinteresse do poder executivo federal na regulamentação desse dispositivo legal estabelecido pelo PNE. Enquanto isso, os governos estaduais têm instituído programas e políticas educacionais na perspectiva de uma relação colaborativa com os municípios, no campo da educação.

Observa-se, portanto, no plano federal, um conjunto de intenções que apresentam caminhos distintos ou que se cruzam com diferentes concepções e métodos com rebatimentos diretos na forma de gestão, na organização e no financiamento da educação básica pública brasileira. Saviani, ao discutir o SNE e sua construção, afirma:

Trata-se de construir um verdadeiro sistema, isto é, um conjunto unificado que articula todos os aspectos da educação no país inteiro, com normas comuns válidas para todo o território nacional e com procedimentos também comuns, visando a assegurar educação com o mesmo padrão de qualidade a toda a população do país. [...] não se pode esquecer que o sistema só pode ser público. Portanto, não há que transigir com os direitos de educar dos particulares. As instituições privadas, em suas diferentes modalidades, integrarão o sistema precisamente como particulares. (SAVIANI, 2014)

E, enfatiza que:

As funções normativas e deliberativas do sistema serão exercidas pelo Conselho Nacional de Educação (CNE). Pensado como um órgão revestido das características de autonomia, representatividade e legitimidade, como uma instância permanente e renovada por critérios e periodicidade [...]. Assim sendo, trata-se de um órgão de Estado e não de governo. (SAVIANI, 2014)

Aprofundando a sua análise a respeito da relação federativa no contexto do regime de colaboração entre os sistemas de ensino, o autor destaca que:

Na construção do Sistema Nacional de Educação deve-se ter como referência o regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, conforme disposto na Constituição Federal. Na repartição das responsabilidades, os entes federativos concorrerão na medida de suas peculiaridades e de suas competências específicas consolidadas pela tradição e confirmadas pelo arcabouço jurídico. [...] O financiamento do sistema será compartilhado pelas três instâncias [...]. A responsabilidade principal dos municípios incidirá sobre a construção e conservação dos prédios escolares e de seus equipamentos, assim como sobre a inspeção de suas condições de funcionamento, além, é claro, dos serviços de apoio como merenda escolar, transporte escolar etc. [...] Obviamente, isso não impede que os municípios assumam, em caráter complementar e nos limites de suas possibilidades, responsabilidades específicas no campo educacional, mesmo no âmbito daquelas

funções que cabem prioritariamente aos estados e à União. (SAVIANI, 2010a, p. 776-780)

No âmbito do Estado de Pernambuco, a Lei Estadual nº 16.090/2017, que instituiu o “Programa Educação Integrada”, define o programa como um marco para o avanço dos regimes de cooperação na área de educação, tendo em vista que assegura o compartilhamento de informações, de experiências e de recursos com os Municípios e prevê a contribuição de instituições públicas e privadas na promoção da qualidade da educação e na melhoria dos indicadores educacionais, numa relação jurídica mais segura diante das parcerias.

A referida Lei define os seguintes eixos para a formação de parcerias: Educação Infantil; Alfabetização na Idade Certa; Anos Finais do Ensino Fundamental; Suporte à Gestão de Rede e Gestão Escolar; Formação de Professores e Gestores Escolares e Gestão de Resultados Aplicados à Educação (**Art. 3º**). O Programa contemplou, inicialmente, a escolha dos Municípios com base em indicadores educacionais e socioeconômicos. E atribuiu ao Poder Executivo definir, mediante decreto, os critérios para expandir o Programa para outros municípios a cada ano (**Art. 7º; I e II**).

No plano estadual, a instituição do Programa Educação Integrada objetiva “a formação de parcerias com municípios direcionadas à melhoria da qualidade da Educação Infantil e do Ensino Fundamental ofertados pelas redes municipais de ensino” (Art. 1º), e, portanto, retrata, em princípio, um instrumento de cooperação federativa, com dispositivos que expressam uma concepção de educação a ser considerada na relação institucional entre o Estado e municípios. O exame da natureza e características dessas supostas parcerias será abordado mais adiante.

Vale ressaltar que a Constituição Federal do Brasil ao definir as competências dos entes federados em relação à Educação Básica, atribui ao Município a responsabilidade pela Educação Infantil e pelo Ensino Fundamental, bem como, responsabiliza o Estado pelo Ensino Fundamental e pelo Ensino Médio. Neste cenário, que aponta para uma concorrência entre Estados e Municípios no que concerne ao Ensino Fundamental, a União é apresentada como Coordenadora Financeira e Técnica, de forma “supletiva”, nesta relação federativa (Art. 211). A respeito dessa situação, Jamil Cury (2008, p. 1201) lembra que essa competência compartilhada é reforçada pelo artigo 10, II, da LDB, que diz ser incumbência dos

estados “definir, com os municípios, formas de colaboração na oferta do Ensino Fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades [...]”.

Com o fim da vigência do PNE (Lei Federal nº 10.171/2001) em 2010 e o início da vigência do atual PNE (Lei Federal nº 13.005) em 2014, constatou-se um hiato na existência de normas legais, definidoras de metas e estratégias para a educação nacional a serem alcançadas. Ao passo que, de forma necessária e providencial, o novo PNE, estabelecendo o prazo de um ano, trouxe a obrigatoriedade da adequação ou elaboração dos planos educacionais estaduais e municipais.

O Plano Estadual de Educação de Pernambuco (2015-2025), instituído pela Lei nº 15.333/2015, em observância ao PNE 2014-2024, estabelece várias Metas e Estratégias, num contexto de colaboração com os municípios pernambucanos. No documento intitulado: “Plano Estadual de Educação de Pernambuco – PEE - 2015-2025”, ao justificar a Meta 1⁶, a Secretaria Estadual de Educação destaca que o seu cumprimento

[...] é relevante para a rede estadual e, particularmente, para os municípios, sendo imprescindível a colaboração entre os entes federados. A esse respeito deve ser anotado que a Secretaria de Educação do Estado criou uma gerência específica de educação infantil para melhor garantir a articulação com os municípios e oferecer assistência técnica-pedagógica.

Nesse mesmo horizonte, enfatiza, para cumprimento da Meta 2⁷, que:

O ensino fundamental, composto pelos anos iniciais (faixa etária de 6 a 10 anos) e pelos anos finais (faixa etária de 11 a 14 anos), é incumbência prioritária dos estados e dos municípios (art. 211 § 2º e 3º da Constituição), podendo a esfera estadual definir com os Municípios formas de colaboração, respeitadas as distribuições proporcionais das responsabilidades e dos recursos financeiros em cada uma das esferas do Poder Público (LDB, 1996, art. 10, inciso II).

Verifica-se, portanto, a importância da consolidação de uma relação colaborativa entre os Sistemas de Ensino a ser desenvolvida para a execução das metas supracitadas.

⁶ “Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade, e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 48,4% (quarenta e oito vírgula quatro por cento) das crianças de até três anos até o final da vigência deste Plano Estadual de Educação – PEE”.

⁷ “Universalizar o ensino fundamental de nove anos para toda a população de seis a catorze anos e garantir que, no mínimo, 94,3% (noventa e quatro vírgula três por cento) dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada até o último ano de vigência deste Plano Estadual de Educação – PEE”.

Nessa perspectiva de cooperação federativa, emerge o Programa Educação Integrada, que se apresenta como um instrumento para contribuir com o cumprimento das metas do respectivo Plano Estadual, no tocante às demandas municipais, o que nos levou a questionar se o Programa Educação Integrada consiste, de fato, numa efetiva proposição de Regime de Colaboração no estado de Pernambuco. Se consiste, qual seu rebatimento no desenvolvimento da educação nos municípios pernambucanos?

Face a essa questão levantamos como hipótese de pesquisa que a ausência da regulamentação do regime de colaboração entre os sistemas de ensino tem levado os entes federados (Estado de Pernambuco e Municípios) a administrarem relações cooperativas insatisfatórias.

Para comprovar essa hipótese seria necessário investigar as relações de articulações institucionais entre o estado de Pernambuco, as municipalidades e seus impactos no desenvolvimento educacional dos municípios de Arcoverde, Bonito e Camaragibe, no período de 2015 a 2019.

Para tanto, foram delineados os seguintes objetivos:

Objetivo Geral

Aprender as relações institucionais no campo de educação básica, por meio do Programa Educação Integrada, envolvendo o estado de Pernambuco e os municípios de Arcoverde, Bonito e Camaragibe, no período de 2015 a 2019.

Objetivos Específicos

- a) contextualizar o Programa Educação Integrada no estado de Pernambuco;
- b) identificar os acordos estabelecidos entre o governo estadual e as prefeituras de três municípios pernambucanos para implementação do Programa Educação Integrada;
- c) analisar as estratégias de desenvolvimento do Programa Educação Integrada no contexto de uma cooperação federativa entre o Estado e os municípios de Arcoverde, Bonito e Camaragibe;

- d) caracterizar os resultados do Programa Educação Integrada com relação à cooperação federativa entre o estado de Pernambuco e os municípios de Arcoverde, Bonito e Camaragibe.

Tendo em vista tais objetivos, a pesquisa, de corte qualitativo, considerou a perspectiva de Minayo (2009, p.21) quando afirma que esse tipo de pesquisa “[...] trabalha com o universo dos significados. Dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes[...]”. Portanto, insere-se no campo investigativo das ciências sociais e humanas, especificamente, das políticas de educação, o que nos remeteu a uma reflexão sobre as relações existentes numa sociedade, a partir de determinada concepção de Estado.

O intelectual cubano Jorge Luis Acanda (2006) afirma que, ao ampliar a análise marxista acerca do Estado, Gramsci observa que o Estado, com seu caráter classista, representa um conjunto dinâmico, complexo e pleno de contradições, através do qual a classe hegemônica exerce sua dominação. Portanto, a hegemonia está vinculada à habilidade da classe dominante de

Obter e manter seu poder sobre a sociedade pelo controle que mantém sobre os meios de produção econômicos e sobre os instrumentos de repressão, mas, principalmente, por sua capacidade de produzir e organizar o consenso e a direção política, intelectual e moral dessa sociedade. A hegemonia é, ao mesmo tempo, direção ideológico-política da sociedade civil e combinação de força e consenso para obter o controle social. (ACANDA, 2006, p. 178)

A ampliação do conceito de Estado é verificada na medida em que Gramsci (1968, p. 149) explicita que nela “entram elementos que também são comuns à noção de sociedade civil (neste sentido, poder-se-ia dizer que Estado = sociedade política + sociedade civil, ou seja, hegemonia revestida de coerção)”.

Diante da relação de subalternidade existente entre a sociedade civil e a sociedade política no contexto das estruturas de poder, Gramsci deixava claro que:

Governo político, isto é, [...] o aparelho de coerção estatal que assegura ‘legalmente’ a disciplina dos grupos que não ‘consentem’, nem ativa nem passivamente, mas que é constituído para toda a sociedade na previsão dos momentos de crise no comando e na direção, nos quais desaparece o consenso espontâneo. (GRAMSCI, 2004, p. 21)

No Brasil, a discussão sobre as Organizações da Sociedade Civil nos leva, necessariamente, a uma breve reflexão sobre o significado de Estado. Comumente

se visualiza o Governo quando se fala de Estado, deixando à margem setores sociais importantes de sua composição. Ao afirmar que o Estado está dividido socialmente por uma Sociedade Política e uma Sociedade Civil, Gramsci destaca que a primeira é composta pelas instituições com poderes político e econômico instituídos, dentro de um contexto de controle legal e constitucional, e a segunda está à margem dessas estruturas de poder, numa negociação permanente com a primeira, por meio da relação desenvolvida entre a força e o consentimento.

Considerando o histórico da base legal referente à organização dos setores da sociedade civil no Brasil, encontra-se um conjunto de regras pertencentes a um marco regulatório que vem se avolumando ao longo dos anos. Uma das primeiras normas referentes às Organizações da Sociedade Civil data de 28 de agosto de 1935, por meio da Lei Federal nº 91/35, que no seu artigo primeiro diz:

Art. 1º - As sociedades civis, as associações e as fundações constituídas no país com o fim exclusivo de servir desinteressadamente à coletividade podem ser declaradas de utilidade pública, provados os seguintes requisitos:

- a) que adquiram personalidade jurídica;
- b) que estão em efetivo funcionamento e servem desinteressadamente à coletividade;
- c) que os cargos de sua diretoria não são remunerados.

Esta mesma lei prevê que a declaração de utilidade pública seja feita por decreto do Poder Executivo, mediante requerimento processado no Ministério da Justiça. Outro momento, dentro dessa perspectiva evolutiva, foi a Lei Federal nº 8.742/93, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, tratando, em seu art. 18, da concessão de registro e certificado de fins filantrópicos às entidades privadas prestadoras de serviço e assessoramento de assistência social. Tivemos, portanto, até 1994 uma demanda bastante significativa na constituição de Associações e Fundações no país, tendo, no entanto, que enfrentar uma burocracia intencional, que expressava dificuldades e forte controle desses interesses.

Em dezembro de 1994, às vésperas da posse de FHC na Presidência da República, foi publicado um documento com o título “Parceria e Transparência: Pauta de compromissos para uma nova regulação das relações entre o Estado e as Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos, direcionada à consolidação da democracia e à redução efetiva das desigualdades sociais”⁸.

⁸ Este documento foi assinado por 18 instituições, entre elas a Associação Brasileira das Organizações Não-Governamentais – ABONG e a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB.

Além de criticar o cartorialismo e a excessiva burocracia, o texto afirmava, enfaticamente, que “O universo das organizações privadas sem fins de lucro representa um capital social inestimável, tanto para o processo de consolidação da democracia quanto para a efetiva redução das desigualdades sociais”.

É nessa década que a ideia de reformar o Estado ganha força. Com a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, o termo “Terceiro Setor” surge como “portador de uma grande promessa para a renovação do espaço público”. Palavras de ordem como: ‘resgate da solidariedade e da cidadania’; ‘humanização do capitalismo e possibilidade de superação da pobreza’, foram bastante utilizadas como fundamentos para reformar o estado brasileiro. Por traz dessa cortina de fumaça se estruturava uma receita neoliberal que tinha como perspectiva a redução do papel do Estado e ampliação da esfera do mercado econômico. A filosofia desse novo modelo era intensificar a exploração da força de trabalho aliada às novas tecnologias e promover o ajuste fiscal, principalmente nos estados federados e nos municípios, e, paulatinamente, transformar a administração pública brasileira em uma administração essencialmente gerencial. Com a consolidação do Plano Diretor da Reforma do Estado, um dos pontos estratégicos foi a criação do “Programa Nacional de Publicização” aprovado pela Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, que autoriza o Poder Executivo a transferir a execução de serviços públicos e gestão de bens e pessoal públicos a entidades especialmente qualificadas, quais sejam, as Organizações Sociais.

As normas estabelecidas para as Organizações Sociais foram referenciais fundantes para a constituição das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, instituídas pela Lei Federal nº 9.790/99, como pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos para desempenhar serviços sociais não exclusivos do Estado, com incentivo e fiscalização do Poder Público.

Considerando esse contexto, procuramos analisar como no Brasil, no campo da educação, essas disputas são materializadas. Para tanto, fizemos uma breve retrospectiva dos embates na construção da educação básica pública, tendo como categorias analíticas políticas educacionais, federalismo, sistema nacional de educação e planos de educação.

Entendemos, assim, que no âmbito da sociedade brasileira há permanente discussão e disputa política, podendo, com isso, haver, ou não, interferências nas posições hegemônicas, bem como na definição de diretrizes políticas para a sociedade. Uma das principais questões que emerge ao se estudar o desenvolvimento e organização da educação brasileira é a do federalismo.

A amplitude do território, bem como os conflitos caracterizados pelos interesses políticos inerentes ao processo de hegemonização da sociedade, levou o Brasil a uma controlada descentralização das responsabilidades governamentais por meio de uma concepção federativa de governo, vindo o federalismo a ser instituído na Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1891. Verifica-se, por força da institucionalização, o desenvolvimento de um processo de adoção do federalismo, satisfazendo, em cada época, as forças políticas hegemônicas.

Dentro do contexto federativo, ter uma educação articulada nacionalmente passou a ser uma necessidade que vem sendo explicitada e defendida desde os primórdios da década de 1930, quando do lançamento do “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”. O referido Manifesto, escrito durante o Governo Getúlio Vargas, consolidava a visão de um segmento da elite intelectual que, embora com diferentes posições ideológicas, vislumbrava a possibilidade de interferir na organização da sociedade brasileira do ponto de vista da educação. Hoje, a expectativa é que essa articulação se expresse por meio da institucionalização do Sistema Nacional de Educação (SNE).

Ao fazer uma abordagem histórica da luta pela institucionalização do SNE, Dourado (2018, p. 479-482) relata as proposições apresentadas, os avanços e os recuos inerentes ao processo, iniciado com o Manifesto dos Pioneiros da Educação. Tendo como referência a proclamação da Constituição Federal de 1946, decorrente da redemocratização do Estado brasileiro, o autor ressalta que:

Com a redemocratização do Estado brasileiro e a proclamação da Constituição de 1946, os debates são retomados e novas inflexões político-pedagógicas são aprovadas, com destaque para a Lei nº 4.024/61, que institui as Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), inserindo o país, “lentamente e por etapas, na sistemática de planejamento setorial e global” (HORTA, 1997, p. 158)

No período do regime militar de 1964, a ditadura prioriza reformas e planos setoriais em detrimento da institucionalização do SNE.

Por outro lado, a constituinte de 1988 é enfatizada por Dourado (2018, p. 480) como um processo que “reforça o papel e a autonomia dos entes federados, incluindo os municípios, com suas prerrogativas políticas, administrativas e financeiras, ratificando o federalismo cooperativo [...] ocorre uma grande movimentação em defesa de novas diretrizes e bases para a educação nacional”.

O autor destaca, também, toda mobilização desenvolvida nas décadas de 1990 e 2000 com consequências positivas caracterizadas pelas normas legais estabelecidas, com destaque para as Conferências Nacionais de Educação (CONAE/2010 e CONAE/2014) com interferência no conteúdo, na aprovação e na sanção sem vetos pela presidenta Dilma Rousseff do novo Plano Nacional de Educação 2014-2024.

Não obstante vários atores defenderem a institucionalização do SNE, Dourado (2018) reforça, ainda, que:

Essa agenda instituinte sobre o SNE é permeada por concepções em disputa, envolvendo questões diversas, desde a concepção, objetivos, dinâmica organizativa, coordenação e descentralização — envolvendo ou não instâncias interfederativas, apoio técnico e financeiro, órgãos normativos e fóruns — gestão, avaliação, valorização dos profissionais da educação, financiamento, entre outras. Um ponto convergente no conjunto das discussões nos remete à necessidade de maior organicidade das políticas educacionais no país, envolvendo discussões diversas sobre organização e gestão, financiamento, democratização, qualidade, entre outros. (DOURADO, 2018, p. 483)

É razoável afirmar que este processo se fortalece com a sanção da Lei nº 13.005/2014, instituindo o Plano Nacional de Educação (2014-2024) com suas metas e estratégias na perspectiva da consolidação de políticas educacionais e, sobretudo, no horizonte de regulamentar um Sistema Nacional de Educação vinculado aos demais sistemas de ensino, tendo o Regime de Colaboração como parâmetro importante na execução das metas desse plano nacional.

Quando se trata de Plano Nacional de Educação faz-se necessário observar que:

[...] o imperativo constitucional aponta para ações integradas dos poderes públicos, ampliando a dimensão do que seja efetivamente o exercício das competências comuns para assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades. É igualmente importante ressaltar que o fato de existirem o sistema federal, os sistemas estaduais e do Distrito Federal e a potencialidade universal dos sistemas municipais não substitui per se o SNE. (ABICALIL, 2015, p. 253)

O processo de consolidação de uma concepção educacional sistêmica vivenciado na década de 2000, na gestão do Ministério da Educação (MEC), ao longo do governo Lula da Silva, pode ser considerado a base político-administrativa para o desenvolvimento de um conjunto de políticas e ações importantes no campo da educação, a saber:

- os recursos do Salário Educação, até então, repassados unicamente aos estados, passaram a ser transferidos para estados e municípios, tendo como referência todas as etapas da educação básica (2003);
- a instituição, no MEC, de uma Secretaria da Educação Básica em substituição a, então existente, Secretaria de Educação Infantil e Ensino Fundamental (2004), o que atendeu uma demanda histórica pela organicidade da Educação Básica;
- a instituição do Sistema de Avaliação da Educação Superior – SINAES (2004);
- a ampliação da abrangência do Programa Nacional de Transporte Escolar (PNATE) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) para toda a educação básica (2004);
- a instituição do Programa Universidade para todos – PROUNI (2005);
- a política de financiamento restrita ao Ensino Fundamental, instituída em 1996, denominada Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, a qual foi transformada numa política mais ampla, contemplando as etapas e modalidades da educação básica, denominada Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB (2007).

Deve-se essas conquistas, sobretudo, às mobilizações sociais iniciadas no período de redemocratização da sociedade brasileira com as CBEs, nos idos de 1980, e que foram intensificadas, com a retomada dos debates educacionais em todas as regiões do País, por meio de Conferências municipais, regionais e estaduais de educação, que culminaram com a realização, em 2008, da Conferência Nacional da Educação Básica (CONEB) tendo, na organização e coordenação, segmentos organizados da sociedade brasileira.

A CONEB é realizada em plena efervescência dos debates para definição do Piso Salarial Profissional Nacional do Magistério. O aprofundamento desses debates, no âmbito da educação básica, foi determinante para posterior instituição do Fórum Nacional de Educação (FNE), com as competências de organizar e coordenar as Conferências Nacionais de Educação (CONAE/2010 e CONAE/2014), bem como na definição dos dispositivos que foram incorporados pela Emenda Constitucional nº 59/2009. As Conferências Nacionais, portanto, propiciaram um suporte político e contudista para a elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE) e posterior aprovação pelo Congresso Nacional, obtendo sansão sem vetos da Presidência da República (Lei Federal nº 13.005/2014).

O PNE, por sua vez, trouxe consequências legais relevantes e estruturantes para a educação brasileira, como mostra Abicalil (2015) ao analisar esse período:

Nesse contexto, diversas estratégias apontadas no novo PNE desafiam, desde já, estruturas executivas no âmbito federal que deem vazão, especialmente nas atribuições próprias do Ministério da Educação, à relação federativa e interinstitucional de cooperação, articulação, assistência técnica e financeira; de regulação e articulação dos órgãos normativos; de acompanhamento, credenciamento, controle social democrático e avaliação; assim como de valorização profissional (formação, carreira, remuneração e seguridade). Essas novas estruturas devem estar em franca sintonia com as diretrizes expressas no PNE, com suas metas repercutidas em cada âmbito da administração pública e das iniciativas setoriais vinculadas aos sistemas de ensino; com planejamento, provisão de fundos, instâncias de deliberação, acompanhamento, controle, avaliação e formulação funcionais e articulados; com o necessário caráter nacional de organização. (ABICALIL, 2015, p. 259)

De fato, o Art. 8º do PNE 2014-2024 desafia e impõe, aos estados e municípios, a adequação ou elaboração de seus planos educacionais até o ano de 2015. Reconhecendo que essa tarefa poderia ser efetivada por meio de uma cooperação federativa, o MEC criou a Rede de Assistência Técnica para a adequação ou elaboração dos Planos Educacionais.

Este trabalho também foi desenvolvido em Pernambuco, com ênfase nos Planos Municipais de Educação, contando com a adesão de 100% dos municípios, numa ampla colaboração envolvendo a Secretaria Estadual de Educação (SEE) e a União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME/PE).

Na revisão da literatura referente às temáticas que se identificam com o objeto desta pesquisa foram constatados vários estudos que focalizam instrumentos de cooperação federativa, mas, que se diferenciam em cada estado da Federação,

retratando as desigualdades econômicas e as necessidades de cada ente em questão.

O estudo intitulado *A cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros* de Segatto e Abrucio (2016) focalizando seis estados brasileiros (Acre, Ceará, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará e São Paulo), destaca três formas de ações colaborativas, ou seja:

[...] as ações do governo federal nos municípios são, em alguns casos, mediadas pelos estados; os governos estaduais podem adotar medidas de articulação com os governos locais e o fazem, seja em razão e por meio da sua rede de ensino (algo que o governo federal não tem), seja por meio de políticas educacionais de indução ou transferência de recursos (em alguns casos, a cooperação é caracterizada por pouca negociação e realizada de maneira vertical, enquanto em outros ocorre o inverso) [...] (SEGATTO; ABRUCIO, 2016, p. 413)

Os achados desta pesquisa mostram que

[...] as diferenças interestaduais - socioeconômicas, institucionais e de escolhas de políticas – modificam as experiências de coordenação federativa. (SEGATTO; ABRUCIO, 2016, p. 427)

O estudo conclui que as diferenças entre os estados precisam entrar no arcabouço analítico daqueles que estudam a relação entre federalismo e políticas públicas no Brasil. Em alguns lugares, o governo estadual será mais central, em outros, em menor medida, mas em todos o seu papel é chave para entender o processo de coordenação nos municípios.

O Estado do Ceará vivenciou iniciativas analisadas por Vieira⁹ e Vidal (2013) em artigo denominado “Construindo uma história de colaboração na educação: a experiência do Ceará”, com foco em três eixos mutuamente articulados: a colaboração entre o estado e os municípios, por meio de instrumentos de cooperação direta; a colaboração entre estado, municípios e escolas, pela via de organismos regionais de educação; e a colaboração entre escolas, através de incentivos financeiros induzidos pelo governo estadual. No estudo, as autoras ressaltam que:

[...] como qualquer empreendimento humano, a *colaboração é uma construção histórica*, cujo sucesso implica confiança e cooperação mútuas. Cada Unidade da Federação tem uma narrativa própria a respeito da trajetória empreendida para chegar ao atual desenho de seu(s) sistema(s) de ensino (p.1080) [...] O que se percebe ao longo do processo é que a história de colaboração entre estado e municípios

⁹ Sofia Lerche Vieira foi Secretária de Estado do Ceará (2003-2005) e Secretária de Educação do Município de Aracati-CE (2017).

no Ceará ocorre num patamar que poderia ser situado para além da política partidária, caracterizando-se como uma construção social marcada por valores culturais e forjada pelas contingências econômicas de um estado pobre, que descobre na união de forças, se não a solução, pelo menos um caminho para se construir (p.1088). (VIEIRA; VIDAL, 2013)

Fernandes (2013), na dissertação *Sistema Municipal de Educação de Juiz de Fora*: as interfaces dos caminhos da cooperação e colaboração, objetivou analisar ações colaborativas entre o Sistema Estadual e o Sistema Municipal de Educação de Juiz de Fora em cumprimento da responsabilidade pelo Ensino Fundamental, pós Constituição Federal de 1988 e LDB nº 9394/96.

Os achados da pesquisa mostram a ausência de uma colaboração efetiva entre o estado de Minas Gerais e o município de Juiz de Fora no que diz respeito ao ensino fundamental.

Na pesquisa intitulada “A Política Pública do Transporte Escolar e a Garantia do Direito à Educação à Luz do Regime de Colaboração: o exemplo do Paraná” – Belniaki (2014) utilizou dados do Estado do Paraná para analisar se o regime de colaboração tem se efetivado na política do transporte escolar, assim como se a relação entre os três níveis de governo, respeitado o princípio da autonomia, têm sido de efetivo diálogo, articulação e cooperação. A autora concluiu que:

A falta de regulamentação e de indefinição teórica do regime de colaboração gerou a transferência de encargos e responsabilidades aos municípios e, no caso da política pública do transporte escolar, ainda temos muitos desafios a vencer para podermos falar em cooperação entre os entes federados, uma vez que a tomada de decisão na maioria das vezes é isolada. (BELNIAKI, 2014, p. 104)

Considerando esses achados da pesquisa empírica, a autora ressalta que o maior e mais importante desafio é o estabelecimento de um sistema nacional articulado, de cooperação e coordenação entre os sistemas e entre os entes federados.

Costa (2015), com a pesquisa intitulada “Federalismo e Planejamento Educacional: uma relação delicada”, investigou as implicações do federalismo tridimensional (federal, estadual e municipal) para o planejamento educacional à luz dos desafios intrínsecos ao novo arranjo federativo, desenhado pela Constituição Federal de 1988. O autor constata que não existe um debate coletivo entre os entes federados na formulação das políticas educacionais:

Observamos que o desenho da atual política educacional do governo federal sobre os demais entes federados vem estimulando relações de

participação formal, visto que questões nevrálgicas são decididas de forma centralizada. No plano micro, a participação da comunidade escolar tem servido, de forma geral, para legitimar a política construída pelo alto (COSTA, 2015, p. 79).

Teixeira (2017), na dissertação intitulada *Implicações Para o Regime de Colaboração: uma análise das formas de colaboração no planejamento da educação fluminense, efetiva uma análise do Plano Estadual de Educação do Rio de Janeiro e da Versão Preliminar de adequação ao Plano Nacional de Educação, tendo em vista a materialização do planejamento educacional e formas colaborativas que pudessem se constituir como regime de colaboração entre os sistemas de ensino.*

O estudo tem como foco o Regime de Colaboração e trata, efetivamente: da relação colaborativa entre sistemas (estadual e municipal) de educação; da execução de Planos e Programas educacionais próprios do Governo Federal; de uma relação cooperativa envolvendo os entes federativos e da adequação do Plano Estadual de Educação ao PNE vigente.

O autor evidencia, no estudo, a ausência de políticas e/ou instrumentos gerenciais que estejam diretamente envolvidos com a execução das metas constantes dos planos educacionais e, em particular, com a valorização da educação, como também enfatiza que “só haverá, propriamente, um regime de colaboração entre os entes federados para a organização dos sistemas de ensino, se as formas de colaboração tiverem um movimento com continuidade e frequência. Para isso é preciso que os sujeitos envolvidos na estrutura política do Estado fomentem e propiciem esse movimento. Nesse sentido, cabe ressaltar a importância no planejamento participativo, balizado pelos princípios democráticos” (TEIXEIRA, 2017, p.146).

Esses estudos e pesquisas propiciam o entendimento que a pactuação federativa, na perspectiva dos planos educacionais, certamente demandará novas relações institucionais entre Sistemas de Ensino em cada estado da Federação, na perspectiva de: fortalecer e qualificar a organização sistêmica na área de educação; contribuir para o cumprimento das Metas dos Planos Educacionais e redimensionar os insumos para definição do custo aluno para o País, na direção da melhoria das condições de trabalho e de aprendizagem e, com isso, democratizar as condições de acesso e de definição do currículo na perspectiva da valorização da escola e da educação.

Os textos consultados foram úteis para a delimitação do nosso objeto de pesquisa e para a fundamentação teórico-conceitual e metodológica, tendo em vista que suscitaram várias questões atinentes ao regime de colaboração no campo da educação entre o governo estadual e as municipalidades em Pernambuco, conforme explicitação no item que trata do percurso metodológico.

1.1 PERCURSO METODOLÓGICO

A produção deste trabalho está diretamente vinculada às situações vivenciadas durante a minha trajetória profissional, as quais me despertaram a necessidade de buscar maior aprofundamento no campo das políticas e gestão da educação. Como professor, ao longo desse percurso, tive a oportunidade de exercer funções que exigiam articulações com setores do executivo, do legislativo e do judiciário, bem como com os entes federados em torno das políticas educacionais, tais como: Presidente do Sindicato dos Trabalhadores de Educação de Pernambuco — SINTEPE - PE e da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação — CNTE; Diretor do departamento de Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino da Secretaria de Educação Básica do MEC; Secretário de Educação dos municípios de Olinda e Goiana (PE); Vice-Prefeito de Olinda-PE; Presidente da União dos Dirigentes Municipais de Educação em Pernambuco – UNDIME/PE; Vice-Presidente do Conselho Estadual de Educação de Pernambuco – CEE/PE e Assessor Parlamentar. Simultaneamente, com o ingresso no PPGE/UFPE, tive oportunidade de me inserir no Grupo de Pesquisa do Observatório de Política e Gestão da Educação (OBSERVA), coordenado pela Professora Dra. Márcia Ângela da Silva Aguiar, no qual participo até a presente data.

As leituras realizadas suscitaram mais questionamentos com relação à investigação desenvolvida: **qual a fundamentação utilizada para a concepção do Programa Educação Integrada? quais os critérios, diante da referida Lei Estadual, que definem os municípios a serem contemplados pelo Programa? Como essa relação cooperativa se desenvolve em cada município? e como identificar aspectos políticos, sociais e econômicos que influenciam no desenvolvimento do Programa em cada município?**

A busca de respostas a essas perguntas nos levou, inicialmente, à análise criteriosa dos dispositivos legais que instituíram o programa em tela, bem como ao

desenvolvimento das seguintes atividades: visita a órgãos públicos envolvidos no desenvolvimento do Programa; análise e sistematização, à luz do referencial teórico, o que tornou possível apreender as relações institucionais vivenciadas entre o Governo do Estado e um conjunto de municípios, durante o desenvolvimento do Programa Educação Integrada em Pernambuco.

Os estudos realizados e os debates atinentes ao projeto de pesquisa realizados no Observatório de Política e Gestão da Educação (OBSERVA), no âmbito do PPGE/UFPE, contribuíram para a delimitação do campo empírico da pesquisa. Na oportunidade, diante dos 15 (quinze) municípios contemplados pelo Programa, em 2016, foram debatidos critérios que levaram à definição de três municípios pernambucanos: Arcoverde, Bonito e Camaragibe. Esta opção, certamente, expressa uma amostragem significativa para a análise do desenvolvimento do Programa Educação Integrada, em dimensões mais amplas em termos da consecução dos objetivos estabelecidos.

Visando apreender os diferentes significados das experiências vividas pelos três municípios durante a execução do Programa Educação Integrada (PEI) e, com isso, ter uma compreensão mais ampla das relações institucionais, até então desenvolvidas com o Governo do Estado, definimos como estratégia metodológica os seguintes procedimentos: leitura exploratória e fichamento de aporte teórico e legal explicitado nas referências bibliográficas do “Programa Educação Integrada”; visita às Secretarias Municipais de Educação, à Gerência de Apoio aos Municípios da Secretaria Estadual de Educação de Pernambuco — SEE/PE, à Coordenação Estadual do Programa e às unidades escolares para o desenvolvimento de entrevistas com Gestores, Técnicos, Professores e Estudantes envolvidos, possibilitando o levantamento do que foi executado em cada município como fruto da cooperação estabelecida. Processo vivenciado, tendo como referência a observação participante e o desenvolvimento de entrevistas semiestruturadas, pois, na perspectiva de Trivinos (1987, p.152), isto “[...] favorece não só a descrição dos fenômenos sociais, mas também sua explicação e a compreensão de sua totalidade [...]”.

Alguns cuidados foram observados na formatação dos roteiros para o desenvolvimento de entrevistas, seguindo o que sugere Manziñl (2004, P.3), tais como: “cuidado com a linguagem; cuidado quanto as formas das perguntas e cuidado quanto à sequência das perguntas no roteiro”. Foram elaborados roteiros de entrevistas atinentes aos seguintes sujeitos da pesquisa: Roteiro 1— Entrevista com

Gestores da SEE/PE, responsáveis pelo Programa Educação Integrada — PEI; Roteiro 2 — Entrevista com Gestores Municipais, responsáveis pelo Programa Educação Integrada — PEI; Roteiro 3 — Entrevista com Professores Inseridos no Programa Educação Integrada — PEI; 4 — Entrevista com Estudantes Inseridos na Escola de Tempo Integral (ETI) do PEI.

Um dos procedimentos metodológicos foi a coleta de dados documentais, que retratam ações colaborativas, no campo da educação, entre o estado de Pernambuco e seus municípios, no período de 2014-2018.

Para isto, fez-se necessário realizar um levantamento dos documentos, junto aos dirigentes educacionais da Secretaria Estadual de Educação e das secretarias de Educação dos municípios. Considera-se, com base em Bardin (2011, p. 51), que a análise documental, “enquanto tratamento da informação contida nos documentos acumulados, [...] tem por objetivo dar forma conveniente e representar de outro modo essa informação, por intermédio de procedimentos de transformação”. Com esse parâmetro foram analisados os documentos na perspectiva de identificar conteúdo, dimensão, consistência e finalidade, bem como os produtos resultantes dessa eventual cooperação institucional.

O corte temporal (2015-2019) foi definido por contemplar a existência do novo Plano Nacional de Educação 2014-2024, como também o período em que o pretense instrumento de cooperação federativa, em análise, foi instituído. Foi efetivada a análise de documentos oficiais atinentes ao objeto desta pesquisa, que, conforme Bardin (1977, p.45), o propósito a atingir é o armazenamento sob uma forma variável e a facilitação do acesso ao observador, de tal forma que este obtenha o máximo de informação (aspecto quantitativo), com o máximo de pertinência (aspecto qualitativo). Ou seja: leis; decretos; normas, dentre outros registros documentais (ANEXOS).

Outro procedimento metodológico utilizado na pesquisa foi a entrevista que, segundo Lüdke e André (1986, p. 34), “permite correções, esclarecimentos e adaptações que a torna sobremaneira eficaz na obtenção das informações desejadas”. Afirma Duarte (2004, p. 219) que:

[...] tomar depoimentos como fonte de investigação implica extrair daquilo que é subjetivo e pessoal neles o que nos permite pensar a dimensão coletiva, isto é, que nos permite compreender a lógica das relações que se estabelecem (estabeleceram) no interior dos grupos sociais dos quais o entrevistado participa (participou), em um determinado tempo e lugar.

Constituíram os sujeitos da pesquisa: Dirigentes educacionais nos âmbitos do Estado e dos Municípios; Gestores Escolares, Professores e Estudantes inseridos no Programa.

Quanto ao campo empírico foram identificados 15 (quinze) municípios pernambucanos partícipes do Programa Educação Integrada, dentre os quais foram escolhidos três: Arcoverde, Bonito e Camaragibe. Esse recorte amostral foi definido mediante alguns critérios: a) contemplar regiões geográficas distintas; b) município com alguma experiência, antes do Programa, sobre educação integral ou integrada; c) município cujo dirigente educacional seja um representante da União dos Dirigentes Municipais de Educação em Pernambuco – UNDIME/PE e d) município com mudança na gestão durante a execução do Programa.

Para uma abordagem efetiva foram entrevistados: dois gestores, responsáveis pelo Programa, na Secretaria Estadual de Educação; sete gestores responsáveis pelo Programa nos três municípios selecionados; dois gestores escolares; uma coordenação pedagógica; sete professores e doze estudantes inseridos nas escolas de tempo integral nos três municípios selecionados. A Tabela abaixo mostra essa distribuição:

TABELA 1 — Distribuição Quantitativa das Entrevistas por Ente Federado

Ente Federativo	Gestor	Gestor Escolar	Coordenação Pedagógica	Professor	Estudante
PE	2	-	-	-	-
Arcoverde	2	1	-	2	4
Bonito	1	-	-	2	4
Camaragibe	4	1	1	1	4

FONTE: Organizada pelo autor.

Para operacionalizar essas articulações e consolidar as entrevistas foram importantes a disponibilidade desses profissionais e estudantes, bem como o apoio de dirigentes dos órgãos das redes de ensino municipais, do Sistema Estadual de Ensino e da entidade representativa dos Secretários Municipais de Educação no Estado — União dos Dirigentes Municipais de Educação em Pernambuco (UNDIME/PE).

O roteiro das entrevistas (Apêndice A) contemplou os seguintes aspectos: a parceria estabelecida com a iniciativa privada para a implantação do Programa Educação Integrada no Estado de Pernambuco; a visão de gestores e professores sobre o desenvolvimento do Programa nos municípios; o envolvimento dos profissionais na implementação do Programa; normas legais referentes à valorização dos profissionais de educação com a execução do Programa; a opinião dos estudantes por estarem inseridos numa escola de tempo integral; as consequências do Programa no desenvolvimento da educação nos municípios e o tipo de relação estabelecida entre a concepção pedagógica do Programa e o Projeto Político Pedagógico consolidado nos municípios.

A dissertação está estruturada em três capítulos, além da Introdução e das Considerações Finais. A Introdução abrange a necessidade federativa de consolidar uma colaboração entre os sistemas de ensino; a importância de uma visão educacional sistêmica para o financiamento da educação básica e a análise do Programa Educação Integrada, implantado como um instrumento de cooperação federativa, no campo da educação, no estado de Pernambuco. O capítulo 2 faz uma abordagem sobre o federalismo no Brasil; a garantia do direito à educação por meio de um sistema equânime; e algumas experiências com obstáculos a serem enfrentados. Na sequência, o capítulo 3 trata do envolvimento dos entes federados no contexto da estrutura tributária brasileira; das dificuldades em se manter a vinculação de recursos à educação para a manutenção e desenvolvimento do ensino e uma breve análise sobre a intervenção política na implementação do financiamento da educação básica no Brasil. O capítulo 4 descreve os elementos constitutivos do Programa Educação Integrada, instituído pela Lei Estadual nº 16.090/2017; identifica a dimensão do referido Programa; explicita a relação institucional vivenciada entre o Governo do Estado, os municípios e setores da iniciativa privada, bem como retrata o quadro de apoio estrutural aos municípios na implantação de uma escola de tempo integral. Nas Considerações Finais são retomadas as questões centrais da pesquisa apresentando-se as discussões e conclusões decorrentes do estudo realizado.

Esses procedimentos contribuirão, a partir da análise dos instrumentos normativos e da relação cooperativa estabelecida pela referida Lei Estadual, com a consecução dos objetivos específicos desta Pesquisa e, em especial, o que aponta para a Identificação dos instrumentos legais e de gestão que expressem uma

perspectiva de cooperação com rebatimento concreto no desenvolvimento da educação nos municípios.

2 REGIME DE COLABORAÇÃO ENTRE OS SISTEMAS DE ENSINO: UMA NECESSIDADE FEDERATIVA

Este capítulo contribui com o debate sobre o Regime de Colaboração, dispositivo constitucional a ser regulamentado, numa perspectiva federativa, considerando-se o dever constitucional da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em assegurar a universalização do ensino básico gratuito. A materialização deste depende da organização dos sistemas educacionais e da regulamentação das formas de colaboração entre os entes da federação.

Nessa perspectiva, o capítulo aborda, de forma breve, aspectos da história do federalismo como sistema de governo; as necessidades e as dificuldades que se apresentam aos atores responsáveis pela garantia do direito à educação, como dever constitucional e a importância do regime de colaboração entre os sistemas de ensino no contexto de uma cooperação federativa.

2.1 COOPERAÇÃO FEDERATIVA: ALGUNS APORTES CONCEITUAIS

Para abordar a questão do federalismo, faz-se necessário entender a organização do estado brasileiro. Do ponto de vista conceitual, Ferreira (1995, p. 262) afirma que “o Estado Federal é uma organização, formada sob a base de uma repartição de competências entre o governo federal e os governos estaduais, de sorte que a União tenha a supremacia sobre os Estados-Membros, e estes sejam entidades dotadas de autonomia constitucional”.

Considerando a vocação histórica do Brasil para o federalismo, Ferreira ressalta que a causa social da origem do federalismo é a própria imensidão territorial, obrigando a descentralização de governo a fim de manter a pluralidade das condições regionais e o regionalismo de cada zona, tudo integrado na unidade nacional do federalismo (FERREIRA, 1995, p. 262).

Ressalte-se que, em plena vivência imperialista de dominação portuguesa no Brasil, o Federalismo ganha contornos a partir das intervenções efetivadas pela Confederação do Equador (1824)¹⁰, pela Guerra dos Farrapos ou Revolução

¹⁰ A Confederação do Equador foi um movimento revolucionário que ocorreu no Nordeste do Brasil em 1824, durante o período imperial. Foi uma reação à Constituição outorgada por D. Pedro I no mesmo

Farroupilha (1835)¹¹, pela Revolução Praieira (1848)¹², entre outras. É nesse contexto que Silva (2005) destaca que o Império deu origem aos Atos Adicionais que outorgavam autonomia a certas coletividades integrantes do governo, como os Conselhos-Gerais, entre outras. E enfatiza, ainda, que foi com essa estrutura que as províncias viveram durante a longa existência dos dois reinados, transformando-as em Estados-Membros.

O federalismo como forma de governo que congrega estados em apenas um, com autonomia interna garantida a todos, sob obediência a uma Constituição Federal, foi construído no Brasil por meio de um processo evolutivo constante das constituições promulgadas desde o império. Foi uma construção na perspectiva de “pactuar” interesses políticos conflitantes e “acalmar” os anseios populares por uma forma de Estado mais próxima do povo.

O quadro 1 sintetiza a evolução desse processo em termos de dispositivos constitucionais, numa perspectiva federativa.

QUADRO 1 — Evolução da Concepção de Estado Federativo no Brasil

Constituição Imperial do Brasil: 1824	Art. 1º: “O Império do Brasil é a associação política de todos os cidadãos brasileiros. Eles formam uma nação livre e independente que não admite laço algum de união ou federação, que se oponha à sua independência.” primeira Constituição brasileira — bases da organização político-institucional do país “independente”
Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil: 1891	Art. 1º: “Fica proclamada provisoriamente e decretada como forma de governo da nação brasileira — a República Federativa.” Segunda Constituição brasileira e a primeira do período republicano — estabeleceu o Federalismo com a separação entre Estado e Igreja.

ano. Essa Constituição mantinha o Brasil preso a um governo centralizador, sob o comando dos portugueses. Disponível em: <https://bit.ly/3tTwy1r>.

¹¹ Guerra dos Farrapos ou Revolução Farroupilha foi como ficou conhecida a revolução ou guerra regional, de caráter republicano, contra o governo imperial do Brasil na então província de São Pedro do Rio Grande do Sul e que resultou na declaração de independência da província como estado republicano, dando origem à República Rio-Grandense. Estendeu-se de 20 de setembro de 1835 a 1 de março de 1845. Disponível em: <https://bit.ly/2PrKP6s>

¹² A Revolução Praieira, ocorrida na província de Pernambuco de 1848 a 1850, foi um movimento separatista, misturado com disputas partidárias pelo poder e com a revolta popular contra as más condições de vida. O Brasil vivia o início do Segundo Reinado (o governo de D. Pedro, depois do fim do período da Regência) e a Revolução Praieira recebeu influência das revoluções liberais que ocorreram em vários países da Europa em 1848. (O famoso *Manifesto comunista*, de Karl Marx e Friedrich Engels, foi redigido nesse ano.) Foi um período que ficou conhecido no Ocidente como “Primavera dos Povos”. Disponível em: <https://bit.ly/3eChWx1>

Constituição Republicana dos Estados Unidos do Brasil: 1934	Art. 1º: “A Nação Brasileira, constituída pela União perpétua e indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios em Estados Unidos do Brasil, mantém como forma de governo, sob regime representativo, a República Federativa proclamada em 15 de novembro de 1889.” Surge contrapondo-se à velha república, com o propósito de reorganizar e modernizar o estado brasileiro.
Constituição Brasileira de 1937	Art. 3º: “O Brasil é um Estado Federal, constituído pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. É mantida a sua atual divisão política e territorial.” Nessa Constituição passa-se a utilizar o conceito de “estado subsidiário”.
Constituição dos Estados Unidos do Brasil: 1946	“Art. 1º Os Estados Unidos do Brasil mantêm, sob o regime representativo, a Federação e a República”. Essa Constituição resgata dispositivos da Constituição de 1934, com destaque para o reconhecimento da liberdade sindical e da organização partidária.
Constituição da República Federativa do Brasil: 1967	De natureza autoritária, institucionalizou o regime militar preconizado pelo golpe de 1964.
Constituição Federal de 1988	Conhecida como Constituição Cidadã, resgata o modelo federativo com descentralização das constituições de 1981, 1934 e 1946.

FONTE: Elaboração do autor.

Outorgada por D. Pedro I, em 25 de março de 1824, a primeira Constituição brasileira definiu as bases da organização político-institucional do país “independente”. O perfil da CF/1824, localizado no Arquivo Nacional — Memória da Administração Pública Brasileira (MAPA) está assim expresso:

[...] Apoiada numa pluralidade de matizes teóricas, como a experiência constitucional da Espanha (1812) e da França (1814), bem como o pensamento político de Benjamin Constant, o modelo expresso na Constituição de 1824 resultou da tentativa de conciliar os princípios do liberalismo à manutenção da estrutura socioeconômica e da organização política do Estado monárquico e escravocrata que emergira da Independência. [...] definiu como forma de governo a monarquia hereditária, constitucional e representativa que, em acordo com os princípios liberais, tinha no imperador e na Assembleia Geral os representantes da ‘nação brasileira’. Foi estabelecido um governo unitário, onde os poderes concentravam-se no governo central, e o território brasileiro foi dividido em províncias, cujos presidentes subordinavam-se ao chefe do Poder Executivo, o imperador.

A Constituição de 1891 foi a segunda Constituição brasileira e a primeira do período republicano. Promulgada em 24 de fevereiro de 1891, traz como consequência direta a alteração na forma de governo. Ratifica o sistema presidencialista e implanta o federalismo com a separação entre Estado e Igreja. De acordo com Castro e Mezzaroba (2018, p. 359)

Se a Constituição do Império do Brasil, de 1824, era fortemente influenciada pelo liberalismo inglês de Adam Smith, a Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 1891, era diretamente influenciada pelo liberalismo estadunidense de Thomas Jefferson, da qual importou a forma de organização do Estado denominada federação, e o sistema de governo presidencialista que possibilitaria novas formas de organização burocrática, mais adaptadas ao novo contexto político brasileiro.

É razoável afirmar que a única Constituição que evoluiu de uma revolução (a Revolução de 1930) foi a Constituição de 1934. Promulgada em 16 de julho de 1934, a Constituição surge pondo fim a velha república e revogando a Constituição de 1891. Araújo (2014) lembrando esse dispositivo legal, em seu artigo “Constituição de 1934: 80 anos depois”, enfatiza que:

[...] Ela não propriamente desprezou os ideais republicanos, mas procurou compatibilizar as expectativas da nova realidade político-social da época com a necessária renovação institucional. Nesse propósito, traduziu a definitiva ruptura com o sistema unitário e centralizado de estado que predominou no período constitucional anterior à Proclamação da República e o de dominação oligárquica que sobressaiu na Velha República. [...] Efetivamente, a Constituição brasileira de 1934 realizou o seu propósito de reorganizar e modernizar o estado brasileiro. [...] Finalmente podemos afirmar que a Constituição de 1934 foi uma referência no processo brasileiro de modernização institucional e permitiu, inclusive, superar os entraves políticos oligárquicos da Velha República. Todavia, ao institucionalizar no mesmo texto ideias políticas conflitantes entre si, como os princípios herdados do liberalismo com as expectativas corporativistas que aquela época se impunha, além da falta de clareza quanto às atribuições de cada um dos poderes, a criação inédita do poder coordenação atribuído ao Senado Federal que, na época, muito fazia recordar o modelo centralizador imperial representado pelo Poder Moderador, expôs sua fragilidade, principalmente em relação à força ditatorial que se apontava como forma de enfrentar as alianças comunistas responsáveis pelo surgimento da Intentona de 1935 [...].

O Golpe do Estado Novo¹³ iniciado em 1936, liderado pelo, então, Presidente Getúlio Vargas traz, na sua esteira política, a revogação da Constituição de 1934. Em 10 de novembro de 1937 é promulgada uma Constituição decorrente de uma visão totalitária de Estado, tendo como mentor intelectual do texto Francisco Campos¹⁴, para

¹³ O Estado Novo foi um período autoritário da nossa história, que durou de 1937 a 1945. Foi instaurado por um golpe de Estado que garantiu a continuidade de Getúlio Vargas à frente do governo central, tendo a apoiá-lo importantes lideranças políticas e militares. Disponível em: <https://bit.ly/3vCRdHJ>

¹⁴ Francisco Campos foi um jurista de rara competência. Conhecedor profundo da Ciência do Direito, dominava os princípios fundamentais da legislação brasileira e do exterior. Ministro da Justiça, foi o principal coordenador da feitura do arcabouço jurídico em que se apoiou o Estado Novo, incluindo a Carta Constitucional de 1937 (da qual foi quase autor exclusivo) e da reforma dos principais Códigos e Leis da época. Disponível em: <https://bit.ly/3eGon2h>

quem “cada época tem a sua divisão de poderes, e a lei do poder é, em política, a capacidade de exercê-lo”. O Art. 135¹⁵ da referida Constituição reflete a livre iniciativa como base da economia, restando ao Estado, tão somente, atuar de forma subsidiária.

Este conceito de Estado subsidiário é, assim, descrito por Gilberto Bercovici (2011, p. 267):

O chamado “princípio da subsidiariedade” tem grande convergência com as propostas liberais e neoliberais, para quem o Estado, para ser legítimo, deve ser subsidiário (Liberale Staatlichkeit ist daher nur legitim, soweit subsidiar ist). Esta concepção ganha força com o discurso sobre o Estado ineficiente, incapaz, da “miopia estatizante de ontem”. O “princípio da subsidiariedade” busca limitar o Estado intervencionista, defendendo um “Estado subsidiário”, regulador e fiscalizador da economia. A “subsidiariedade” ordena as competências entre Estado e sociedade. Deste modo, o Estado atua como um igual, não como um ente superior ao setor privado. O Estado deve reconhecer, portanto, a primazia da “sociedade civil” (leia-se “mercado”), com a prevalência da iniciativa privada e a necessidade da garantia da propriedade.

A constituição dos Estados Unidos do Brasil promulgada em 18 de setembro de 1946 resgata os valores e os princípios consagrados na Constituição de 1934, revogados pela Constituição de 1937. Pode-se destacar: o Federalismo; a previsão de eleições diretas para Presidente da República; o reconhecimento da liberdade sindical e da organização partidária, entre outros.

A autonomia dos estados e municípios passa a ser fortalecida diante do que dispõe o Art. 7^o¹⁶ da Constituição. Horta (1986) comparando os dispositivos constitucionais de 1946 com os de 1934, verifica que:

¹⁵ Art. 135 - Na iniciativa individual, no poder de criação, de organização e de invenção do indivíduo, exercido nos limites do bem público, funda-se a riqueza e a prosperidade nacional. A intervenção do Estado no domínio econômico só se legitima para suprir as deficiências da iniciativa individual e coordenar os fatores da produção, de maneira a evitar ou resolver os seus conflitos e introduzir no jogo das competições individuais o pensamento dos interesses da Nação, representados pelo Estado. A intervenção no domínio econômico poderá ser mediata e imediata, revestindo a forma do controle, do estímulo ou da gestão direta.

¹⁶ Art. 7^o O Governo Federal não intervirá nos Estados salvo para:

- I - manter a integridade nacional;
- II - repelir invasão estrangeira ou a de um Estado em outro;
- III - pôr termo a guerra civil;
- IV - garantir o livre exercício de qualquer dos poderes estaduais;
- V - assegurar a execução de ordem ou decisão judiciária;
- VI - reorganizar as finanças do Estado que, sem motivo de força maior, suspender, por mais de dois anos consecutivos, o serviço da sua dívida externa fundada;
- VII - assegurar a observância dos seguintes princípios:
 - a) forma republicana representativa;
 - b) independência e harmonia dos poderes;
 - c) temporariedade das funções eletivas, limitada a duração destas à das funções federais correspondentes;
 - d) proibição da reeleição de governadores e prefeitos, para o período imediato;
 - e) autonomia municipal;
 - f) prestação de contas da administração;

[...] ao lado da insistência em matérias comuns, a inclusão de assuntos novos e a inovadora terminologia da legislação de normas gerais e de diretrizes e bases, de modo a particularizar a natureza da legislação federal na área da competência comum da repartição de competências. Passam a constituir temas dessa competência comum a legislação sobre normas gerais de direito financeiro, seguro e previdência social, defesa e proteção da saúde e de regime penitenciário; produção e consumo; diretrizes e bases da educação nacional; organização, instrução, justiça e garantias das polícias militares, requisições civis e militares em tempo de guerra; tráfego estadual; riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia elétrica, florestas, caça e pesca; emigração e imigração; incorporação dos silvícolas à comunhão nacional.

O Governo Federal, à época, tendo maioria no Congresso Nacional, aprovou e promulgou em 24 de janeiro de 1967 a Constituição que institucionalizou o regime militar consubstanciado pelo golpe de 1964. O Brasil ganhou uma nova constituição autoritária, recheada de dispositivos coercitivos da liberdade de expressão e da organização social. Essas características foram reforçadas institucionalmente por mais um instrumento antidemocrático, conhecido como Ato Institucional Nº 5¹⁷ (AI 5) em 1968 e pela Emenda Constitucional nº 1¹⁸ de 17 de outubro de 1969. Os poderes foram centralizados na União em detrimento das demais unidades da federação.

É uma Constituição que surge retirando direitos sociais importantes consolidados pela Constituição de 1946. Rios (2014, p. 170), analisando as constituições brasileiras e seus efeitos localistas afirma que:

[...] A Constituição federal de 1967 espelha em seu texto um dos períodos mais duros e conturbados da história do Brasil. A Carta é carregada de medidas que instauram um amplo processo de centralização política em volta do Executivo Federal e por outro lado impõem severas restrições de autonomia nas escalas estadual e municipal. A reabertura do Estado democrático de direito, traz para a pauta toda a discussão da necessidade de implantar e solidificar um Estado soberano que respeitasse a autonomia dos seus entes federados.

Disponível em: <https://bit.ly/3sZir9q>

¹⁷ Ato Institucional Nº 5 de 13 de dezembro de 1968 - São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições Estaduais; O Presidente da República poderá decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, e dá outras providências. Disponível em: <https://bit.ly/3tTxN0B>

¹⁸ A emenda foi editada quase três anos após a vigência da Constituição de 1967, sendo caracterizada pela incorporação dos Atos Institucionais, editados até então pelo regime militar instaurado após o golpe militar de 31 de março de 1964. Vigorou por 19 anos até ser substituída pela Constituição promulgada em 5 de outubro de 1988 e considerada assim a constituição vigente nas décadas de 1970 e 1980. Disponível em: <https://bit.ly/3dTQhsi>

A relação de subordinação federativa explicitada na Constituição de 1967 foi mantida até a promulgação da Constituição Federal de 1988, fato ocorrido no dia 05 de outubro. Conhecida como “Constituição Cidadã”, a Constituição de 1988 resgata o legado deixado pelos textos constitucionais de 1891, 1934 e 1946.

O Federalismo reaparece, aos moldes democráticos, numa perspectiva descentralizada, levando Rios (2014, p. 167) a enfatizar que:

O pacto federalista brasileiro, iniciado em 1889 e ratificado com a primeira Constituição republicana (1891) credita ao Estado brasileiro um período de intensas transformações políticas, econômicas e territoriais. [...] Os mais de 120 anos de federalismo representaram, em vários momentos da história brasileira, períodos de ruptura da base democrática federalista para outra menos participativa, o que faz associar a ideia de democracia à descentralização. A alternância da visão centralizadora de planejar o Estado com outra mais democrática e descentralizada, que incorporava novos significados e avanços no desenho institucional brasileiro, faz associar ao imaginário a ideia de representatividade democrática e descentralização.

A difícil escalada para a consolidação do federalismo brasileiro passa a visualizar novos cenários com a CF/1988, como Mossmann Filho (2018, p.21) ressalta:

A Constituição Federal atual promoveu a reconstrução do federalismo brasileiro, estabelecendo relação entre a Federação e os princípios e regras que individualizaram essa forma de Estado no conjunto das formas políticas. Com a redemocratização do país, o processo de reconstrução do federalismo envolveu o abandono do modelo fixado na Constituição de 1967 e na Emenda nº 1, de 1969, as quais, sob a aspiração do autoritarismo político, concentraram na União a sede praticamente exclusiva da legislação e dos recursos tributários, relegando Estados e Municípios a situação de caudatários da União.

A história, brevemente delineada, de sete constituições, promulgadas em menos de 100 (cem) anos, mostra-nos o revezamento político que se efetiva diante da configuração do ambiente econômico e das grandes crises sociais surgidas pela ineficiência do sistema político, dentre outros fatores.

Observa-se, portanto, desde a Constituição Imperial de 1824 até a Constituição “Cidadã” de 1988, um processo de adoção do federalismo, de forma a atender às forças políticas hegemônicas em cada época. Segundo Barroso (1982), o federalismo brasileiro, a princípio, fora adotado de maneira extremamente superficial, ignorando a real situação brasileira, servindo apenas de “cortina de fumaça” para as problemáticas que atingiam de fato a população, beneficiando apenas os detentores de poder que já estavam no comando desde a época imperial.

O debate sobre a configuração sistêmica no campo da educação está diretamente ligado a esse processo evolutivo do federalismo no Brasil, vivenciado sob fortes influências externas. Verifica-se no Ocidente, por volta da metade do século XII, o registro de uma forte convergência entre município e educação, na perspectiva da autonomia municipal. Araújo (2005) destaca o poder dos Centros Religiosos na difusão da educação nos municípios e lembra, ainda, que, de acordo com Coulange (1975. p. 10), reforça a dependência familiar no exercício da educação, na medida em que enfatiza:

A cidade havia sido fundada como uma religião e constituída como uma igreja. Daí a sua força, daí também a sua onipotência e império absoluto que exercia sobre seus membros. Em sociedade estabelecida sobre tais princípios, a liberdade individual não pode existir. O cidadão em tudo, submetido à cidade, sem reserva alguma: pertencia-lhe inteiramente [...]

Não havia, portanto, a liberdade de educação. Esse interesse pelas escolas se manteve até o final do Império. Esse debate se estendeu ao longo dos séculos, conforme retratado por Saviani na sua obra *História das Ideias Pedagógicas no Brasil* (2007).

No Brasil, mais precisamente, no século XIX, com a proclamação da Independência, quando a primeira constituinte de 1823 configurou escolas para cada espaço geográfico, Comarca e Lugares Apropriados, Araújo (2005) demonstra que, desde o início da nação brasileira, a questão de se manter um sistema de educação equânime estava colocada. A Constituição de 1824, outorgada por D. Pedro I, prevê entre os “direitos e prerrogativas individuais [...] o direito à educação primária gratuita a todos os cidadãos” (FREITAS, 2014):

Art. 179 A inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual e a propriedade, é garantida pela Constituição, pela maneira seguinte:
[...]
32) A instrução primária é gratuita a todos os cidadãos.

A autora ressalva que aquela Carta Magna não garantiu a todos os brasileiros o direito à educação primária, pois “negros e escravos alforriados não eram considerados cidadãos” (FREITAS, 2014). Identifica-se, também, uma continuação dessa lógica de dominação e exclusão social na primeira Constituição Republicana promulgada em 1891, com o “retrocesso em relação ao direito à educação, pois não mais garantia o livre e gratuito acesso ao ensino”. Pois há poucas referências à educação, as quais: “se limitavam a dispor sobre a competência não privativa do

Congresso em “animar no País o desenvolvimento das letras, artes e ciências” e “criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados” (FREITAS, 2014). Assim, reforça-se a contradição da ideia e da práxis dela; uma intenção legislativa e a própria eficácia da lei, ou seja, dos direitos individual e coletivo.

Mais tarde, já no século XX, este contexto foi reforçado nas denúncias sobre a inexistência de um sistema de organização escolar, preconizadas, na década de 1930, pelos denominados Pioneiros da Educação Nova, integrantes do movimento que ressalta a necessidade de uma organização nacional sistêmica:

No entanto, se depois de 43 anos de regime republicano, se der um balanço ao estado atual da educação pública, no Brasil, se verificará que, dissociadas sempre as reformas econômicas e educacionais, que era indispensável entrelaçar e encadear, dirigindo-as no mesmo sentido, todos os nossos esforços, sem unidade de plano e sem espírito de continuidade, não lograram ainda criar um sistema de organização escolar, à altura das necessidades modernas e das necessidades do País. Tudo fragmentado e desarticulado. (ARAÚJO, 2005)

Isso veio reforçar o reconhecimento da diversidade regional. Sendo o federalismo “uma estrutura de Estado organizada em uma divisão administrativa do poder político, constitucionalmente definida” (IPEA, 2012), nada mais apropriado para se estabelecer um sistema nacional de educação.

Tendo a escola única como um espaço de educação comum, acessível a todos, vale ressaltar a inspiração para a proposta de um sistema único, explicitada no Manifesto dos Pioneiros da Educação¹⁹, de 1932. Tal ideia aparece como um objetivo da educação brasileira:

Assentado o princípio do direito biológico de cada indivíduo à sua educação integral, cabe evidentemente ao Estado a organização dos meios de o tornar efetivo, por um plano geral de educação, de estrutura orgânica, que torne a escola acessível, em todos os seus graus, aos cidadãos a quem a estrutura social do país mantém em condições de inferioridade econômica para obter o máximo de desenvolvimento de acordo com as suas aptidões vitais. Chega-se, por esta forma, ao princípio da escola para todos, “escola comum ou única”, que, tomado a rigor, só não ficará na contingência de sofrer quaisquer restrições, em países em que as reformas pedagógicas estão intimamente ligadas com a reconstrução fundamental das relações sociais. [...] a “escola única” se entenderá, entre nós, não como “uma conscrição precoce”, arrolando, da escola infantil à universidade, todos os brasileiros, e submetendo-os durante o maior

¹⁹ Datado de 1932, foi escrito durante o governo de Getúlio Vargas e consolidava a visão de um segmento da elite intelectual que, embora com diferentes posições ideológicas, vislumbrava a possibilidade de interferir na organização da sociedade brasileira do ponto de vista da educação. Disponível em: <https://bit.ly/3vmCekQ>

tempo possível a uma formação idêntica, para ramificações posteriores em vista de destinos diversos, mas antes como a escola oficial, única, em que todas as crianças, de 7 a 15, todas ao menos que, nessa idade, sejam confiadas pelos pais à escola pública, tenham uma educação comum, igual para todos. (AZEVEDO, 2006)

Segundo Oliveira e Santana (2010), essa proposição, quando da discussão da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), foi ofuscada pela mais tradicional, que previa três sistemas de ensino: o federal, o estadual e o municipal, e pregava alguma cooperação, denominada na lei de “regime de colaboração”.

Assim, o Sistema Nacional de Educação enfrenta dificuldades políticas para ser viabilizado, pois sua adoção implicaria a imediata adesão dos entes federados a diretrizes comuns, mas a estrutura atual da federação brasileira, cláusula pétrea da Constituição, apresenta-se como uma barreira. Como impor aos entes federados a colaboração e o alinhamento a diretrizes comuns?

A proposta de Sistema Nacional não vingou, nem na Constituição Federal de 1988 nem na LDB de 1996. A solução encontrada pelos constituintes foi prever um regime de colaboração, criando três sistemas, ampliando, dos dois níveis existentes até então, o federal e o estadual, para três, quando dá ao município, efetivamente, a condição de ente federativo.

Tal regime é previsto no artigo 211 da Constituição federal (CF): “A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”. O dispositivo se ancora no artigo 23 da citada Constituição (com as modificações introduzidas pela Emenda Constitucional — EC nº 53/2006), que estabelece: a União, Estados, Distrito Federal e Municípios possuem competências comuns. Segundo o “parágrafo único” desse artigo: “as leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”.

Na prática, observa-se que se trata de uma formulação que expressa o “desejo” de colaboração entre os entes federados, mas que não encontra mecanismo de indução ou de obrigatoriedade, posto que, em princípio, estes são autônomos do ponto de vista político e administrativo.

2.2 NECESSIDADES IMEDIATAS DE UM REGIME DE COLABORAÇÃO

Um princípio básico do federalismo é a autonomia dos entes federados. No campo da educação, um fato importante, no contexto da competência política dos entes federados (estados e municípios), foi a iniciativa do educador Anísio Teixeira, quando, em 1925, propôs um projeto de consolidação de órgãos colegiados na área de Educação, com a efetiva criação de Conselhos nos Estados e Municípios.

Tal proposição já trazia, na sua essência, um embrião de organização sistêmica contemplando o controle social. A indiferença política e a resistência a esta concepção tornaram este caminho muito longo, passando, inicialmente, pela constituição dos Conselhos Estaduais, vindo os municípios a serem contemplados somente na década de 1970, quando da sanção da Lei Federal nº 5692/1971, que fixou as “Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus”. Diga-se de passagem, muito timidamente, uma vez que estabelece que “Os Conselhos Estaduais de Educação poderão delegar parte de suas atribuições a Conselhos que se organizem nos Municípios onde haja condições para tanto”. Isto demonstrou, na área de educação, limites na relação federativa, bem como, uma forte dependência política e administrativa dos Municípios perante os Estados.

Num quadro temporal bem recente, o artigo 23 da Constituição Federal, que expressa competências comuns aos entes federativos na garantia do direito à educação, está para ser regulamentado desde o ano da promulgação da Carta Magna (1988). Alguns lastros de sustentação ao atendimento dessas necessidades foram verificados na década passada, na medida em que recebe um reforço importante com a promulgação da EC nº 59/2009, que além de tornar obrigatório o ensino dos 04 aos 17 anos, de forma progressiva até 2016, garantiu também:

- o estabelecimento de metas de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB);
- o fim da Desvinculação das Receitas da União na educação, de forma progressiva até 2011 e;
- um novo Plano Nacional de Educação (PNE), com o objetivo de articular o Sistema Nacional de Educação, bastante discutido na Conferência Nacional da Educação Básica (CONEB - 2008) e aprofundado com detalhes na formulação pela Conferência Nacional de Educação (CONAE - 2010).

Esses preceitos constitucionais surgem num contexto político favorável à afirmação de uma visão educacional sistêmica que criou bases estruturadoras de políticas educacionais, nas quais se estabeleceram:

- um novo mecanismo de acesso às Universidades para os estudantes de baixa renda;
- a ampliação da Educação Profissional e tecnológica, com a expansão da rede de Escolas Técnicas em todo país;
- a ampliação da política de financiamento no nível básico, contemplando todas as suas etapas e modalidades;
- a operacionalização de mudanças na Constituição e na legislação educacional, na perspectiva da valorização profissional dos trabalhadores em educação (professores e funcionários), permitindo a existência de qualificação profissional, Piso Salarial Profissional Nacional e desenvolvimento na carreira;
- o redimensionamento do apoio técnico e financeiro da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, passando por novos mecanismos de transferências diretas e voluntárias e por uma relação cooperativa, envolvendo compromissos e metas educacionais no bojo do Plano de Desenvolvimento da Educação — PDE.

Há pelo menos quatro áreas de atuação do Estado em que, sem uma repactuação federativa em que a União amplie sua participação, dificilmente se verificarão melhorias no curto prazo. Nessas áreas, parcerias estratégicas terão que ser firmadas para que uma retomada dos avanços sociais possa recuperar algum ímpeto. São elas: saúde, educação, segurança e cidades (moradia e mobilidade).

No Brasil, verifica-se facilmente, diante da essência das análises feitas pela grande maioria dos especialistas em Educação, a necessidade da regulamentação de uma relação cooperativa entre os entes federados, no campo da educação, por meio da institucionalização do Sistema Nacional de Educação (SNE). Dourado (2013), no texto *Sistema Nacional de Educação, Federalismo e os obstáculos ao direito à Educação Básica* enfatiza que “essa união indissolúvel entre os entes federados se efetiva na complexa relação de coordenação e autonomia, para garantir, a todos, os direitos sociais, entre eles a educação”.

No entanto, os impasses da execução conjunta das competências comuns por parte dos entes federados foram agravados pela característica competitiva, aspecto intrínseco do federalismo brasileiro (ABRUCIO, 2000). A Reforma do Estado desenvolvida na década de 1990, no governo de Fernando Henrique Cardoso, simboliza a intervenção do Poder Central, sob a ideologia gerencial na administração pública, indo além da relação institucional federativa.

Na interpretação de Abrucio (2010), no contexto educacional, o federalismo deve apresentar-se equilibrado, descentralizado, com padrões nacionais de qualidade voltados para um regime de colaboração em função das desigualdades regionais entre as regiões e os municípios.

Sobre esta questão, Costa (2010, p. 109) enfatiza:

A colaboração da União para com estados e municípios, no que tange às políticas educacionais, visa a uma ação supletiva, especificamente nas regiões mais carentes do país, numa tentativa de equalização de oportunidades educacionais. Porém, a legislação contém elementos que acabam por proporcionar uma grave limitação à proposta de equalização.

A autora reitera, assim, as dificuldades referentes à organização da educação brasileira. Esse debate é retomado em outro contexto político, na década passada, quando da discussão do novo PNE. Em um novo enfoque não necessariamente divergente da citação anterior, o “Movimento Colabora Educação” / “Observatório do PNE” (2017) valoriza o regime de Colaboração, quando afirma: “O Regime de Colaboração, para além de premissa do próprio Plano, apresenta-se como estratégia fundamental para garantir que várias de suas metas sejam atingidas e os resultados conquistados, sustentáveis”.

2.3 EXPERIÊNCIAS COLABORATIVAS E DESAFIOS ENFRENTADOS

As experiências vivenciadas, minimamente, conhecidas no país retratam tentativas de cooperação federativa, com estados mediando a operacionalização de Programas e Ações do Governo Federal nos municípios, ou expressam uma articulação entre estados e municípios na perspectiva da disseminação de políticas educacionais, ou na efetivação de transferência de recursos financeiros.

Nesse contexto, pode-se observar relações institucionais envolvendo necessidades centrais no desenvolvimento da educação como: transporte escolar;

oferta de etapas da educação básica e/ou modalidades de ensino, bem como algumas necessidades estruturais (reforma, ampliação e construção de unidades escolares).

Essas “relações colaborativas”, na maioria dos casos, são vivenciadas por um fio condutor eminentemente político. Uma ilustração simbólica disso está na forma como se configurou, durante muitos anos, o repasse dos recursos oriundos da contribuição social denominada “Salário Educação”²⁰. Assinale-se que até o ano de 2003, a quota, referente aos estados, repassada pelo Governo Federal, não estava submetida a nenhum critério para que, parte dela, fosse transferida para os municípios. O critério da matrícula em cada etapa da educação básica para repasse desses recursos, de forma direta, envolvendo estados e municípios, foi mais um passo importante, instituído em 2004, na democratização das relações federativas e na consolidação de uma concepção sistêmica de educação no território brasileiro. Consta-se que, a partir desta data, essa transferência de recursos passou a ser um suporte fundamental no desenvolvimento da educação no interior dos sistemas e redes de ensino.

Após o impeachment da presidenta Dilma Rousseff, efetivado em 2015, sem crime de responsabilidade, no governo de Michel Temer, vários direitos sociais foram paulatinamente suprimidos, com graves consequências para a qualidade de vida da população mais pobre. A diminuição dos investimentos na área social, estabelecida pela EC nº 95/2016, é apenas um dos elementos a ser considerado. Cenário fiscal que estimula o setor econômico do Governo Federal, sob o argumento do “congelamento dos gastos”, a subtrair recursos da educação para investir em outras áreas e, com isso, manter intacto o pagamento da dívida pública, que atualmente consome quase metade do orçamento do país.

Essas ações e políticas evidenciam que não há interesse de parte do Poder Público em efetivar uma reforma tributária que garanta maior poder de arrecadação aos estados e municípios e que dote a carga tributária de um sistema de tributação democrático e progressivo, incluindo as grandes fortunas, oferecendo, assim, as condições suficientes e necessárias para a regulamentação, plena, do que dispõe o

²⁰ O Salário-Educação é uma contribuição social destinada ao financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica pública, conforme previsto no § 5º do art. 212 da Constituição Federal de 1988. Disponível em: <https://bit.ly/3e2pkCZ>

Art. 23 da Constituição Federal e garanta, de forma efetiva, uma caminhada rumo ao cumprimento da meta 20²¹ do Plano Nacional de Educação.

Como mostram alguns autores, a exemplo de Cury (2008) e Dourado (2013), é importante que esta base política, legal e administrativa esteja vinculada ao enfrentamento de alguns desafios próprios de um Sistema Federativo que expresse uma relação competitiva e geradora de trocas e conflitos entre os entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios).

Este tipo de iniciativa é essencial para que se reúnam as condições para a consolidação de um Pacto Federativo, com a regulamentação do que dispõe o artigo 23 da Constituição Federal. Ou seja, uma concertação fundamentada numa ampla reforma tributária, que atenda às necessidades dos entes federados diante de suas competências e atribuições e regule um Regime de Colaboração que negue a visão patrimonialista e evite a anulação de um sistema de ensino por outro. Portanto, um regime eminentemente cooperativo.

2.4 IMPASSES E OBSTÁCULOS PARA UMA AÇÃO FEDERATIVA COORDENADA

Apesar de a constitucionalização de número significativo de questões limitar o espaço de manobra dos grupos políticos e dos governos, o constitucionalismo brasileiro muitas vezes não foi capaz de sustentar o regime democrático, nem tampouco de encaminhar soluções para um dos problemas cruciais da prática do federalismo no Brasil, que são as desigualdades econômicas entre as regiões.

Para Sarak (2015, p. 43), “o maior desafio para o federalismo é encontrar harmonia política e administrativa que seja capaz de garantir um sistema de governo eficiente para diversos entes públicos que compõe a Federação.”.

Se existe a indispensabilidade de se institucionalizar um Sistema Nacional de Educação que articule os demais sistemas e redes de ensino, com ênfase no setor público, fortalecendo e regulamentando o Regime de Colaboração, são necessárias condições políticas e econômicas que garantam uma relação fiscal equânime e propulsora de desenvolvimento social, permitindo em cada área e, em particular na

²¹ Meta 20 do PNE (Lei 10.035/2014): “Ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5o (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio”.

educação, a implantação de políticas públicas sintonizadas com os interesses e necessidades da sociedade brasileira. A respeito dessa questão, Abrucio (2010, p. 44) afirma:

A Primeira República construiu um federalismo baseado num autonomismo estadual oligárquico, às custas do enfraquecimento das municipalidades, das práticas republicanas e do governo federal. O modelo acabou por aumentar a desigualdade territorial no Brasil, uma das características mais importantes da federação brasileira. Ademais, a autonomia dos estados sem um projeto nacional levou a duas consequências: atrasou a adoção de ações nacionais de bem-estar social e produziu uma enorme heterogeneidade de políticas públicas pelo país — na verdade, poucos governos estaduais expandiram as políticas sociais, como revela bem a área educacional.

Diante dos limites que demarcam a relação política entre o constituído e o constituinte do federalismo brasileiro, Dourado (2013) alerta para a lógica de federalismo competitivo, em detrimento dos princípios constitucionais, que advogam um regime de colaboração entre os entes federados. Afirma que superar essas condições objetivas, articuladas à busca da redução das assimetrias regionais e sociais, constitui o grande desafio para o federalismo brasileiro e para a garantia e alargamento dos direitos sociais, inclusive o direito à educação. Isto requer um enorme esforço político-institucional para garantir um quadro sistêmico que apresente, diante da composição federativa, a existência consolidada de um conjunto de 5.592 Sistemas de Ensino articulados, sendo 5.564 municipais, 26 estaduais, um distrital e um federal.

A superação desses problemas tem que estar amparada num forte processo de mobilização para remodelar e/ou reformular os instrumentos legais por meio de uma interlocução política que garanta a tramitação de propostas e projetos de lei no interior dos poderes executivos e legislativos, com o apoio da sociedade, tornando factíveis as diretrizes e metas programáticas.

Portanto, é essencial a emergência de um sistema nacional de educação como expressão institucional do esforço organizado, autônomo e permanente do Estado e da sociedade brasileira e que seu desenvolvimento expresse, entre outras questões: a interação com o Congresso Nacional na interlocução com a sociedade e na discussão e definição das reformas educacionais; e a articulação com a sociedade por meio de um fórum nacional de educação democrático e com legitimidade, responsável pelo monitoramento das políticas educacionais e pela organização e coordenação das Conferências Nacionais de Educação.

Esta atuação sistêmica não pode prescindir dos objetivos, metas e estratégias fixadas no Plano Nacional de Educação e sim expressar, claramente, os instrumentos capazes de transformar, de fato, em ações concretas, os princípios explicitados no artigo 206 da Constituição Federal:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
 II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;

III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;

VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

VII - garantia de padrão de qualidade;

VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.

Parágrafo único. A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Dourado (2013) deduz desses princípios constitucionais que proporcionar os meios de acesso à educação é dever de todos os entes federados e que sua efetivação deve ser resultante da cooperação e colaboração, o que não prescinde de normas nacionais, bem como de normas subnacionais articuladas, ou seja, o exercício da autonomia deve se efetivar no horizonte tensionado pelas condicionalidades e complementaridade, o que, no caso brasileiro, implica repensar o sistema tributário nacional e as condições objetivas dos entes federados nesse processo, por meio de uma reforma tributária na perspectiva da justiça social que deslinde novos horizontes ao processo de descentralização das políticas.

Apesar de a sociedade civil ter garantido, no atual Plano Nacional de Educação (PNE/2014), dispositivos indutores da garantia do direito a educação, a exemplo do Sistema Nacional de Educação (SNE) e do Custo Aluno Qualidade inicial (CAQi), esses dispositivos sequer foram regulamentados no prazo (2016) estabelecido pela Lei que instituiu o PNE, ficando reféns do contexto político, pós-Golpe Institucional, que priorizou, de forma autoritária, a discussão sobre a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), para dar conta da concepção fragmentada e privatizante de educação, constante da Medida Provisória nº 746/2016 que instituiu a reforma do Ensino Médio.

Adrião (2018) apresenta as formas de privatização distribuídas nas três dimensões da educação tomadas como elemento para esta reflexão: oferta educacional, gestão da educação, e currículo.

A primeira dimensão, relativa à privatização da oferta educacional, operacionaliza-se por meio de três formas: financiamento público, aumento das matrículas em estabelecimentos particulares e introdução de políticas ou programas de escolha parental. [...] A segunda dimensão refere-se à Privatização da gestão da educação. Com Paro (1986, 2010) entende-se os termos gestão e administração como equivalentes em seu sentido geral: tomada de decisão sobre recursos e processos adequados para os objetivos educacionais estabelecidos, de modo que a privatização da gestão da educação pública refere-se à subordinação ao setor privado dos processos relativos à definição dos meios e dos fins desta educação. [...] A última dimensão refere-se à Privatização do currículo. Trata-se de processos pelos quais o setor privado determina para escolas, redes ou sistemas públicos os desenhos curriculares, seja por meio de assessorias, de oferta de tecnologias educacionais e demais insumos curriculares, seja ainda por meio dos Sistemas Privados de Ensino (SPE). Trata-se da privatização dos processos pedagógicos strictu sensu, envolvendo as relações entre professor/a, estudante e conhecimento. (ADRIÃO, 2018, p. 11-12)

Essas formas de privatização são, plena ou parcialmente, identificadas com os mecanismos estruturantes e operacionais da reforma do Ensino Médio e da Base Nacional Comum Curricular.

A reversão desse quadro, como mostram vários autores (DOURADO, 2018; OLIVEIRA, 2011; ARAÚJO, 2013), depende, necessariamente, do esforço dos entes federados na construção de um federalismo cooperativo, tendo, como um dos elementos fundantes, uma concepção sistêmica de educação, direcionada para as competências comuns e para a geração de um regime colaborativo que pense, construa e defina políticas educacionais, na perspectiva de se garantir a educação como um direito humano a ser preservado ao longo da vida das pessoas.

Num sistema federativo, nos moldes do que se tem estruturado hoje no Brasil, é necessário que haja diálogo e interação institucionais entre os entes federados, perante uma relação fiscal equânime, que possam consolidar instrumentos de cooperação federativa com potenciais capazes de qualificar as políticas públicas e, em especial, políticas educacionais num contexto de Regime de Colaboração entre os Sistemas de Ensino.

Assim, como evidencia a análise dos dados que foram coletados nesta investigação, se os dirigentes dos diferentes sistemas não estiverem predispostos a

colaborar entre si, isso não ocorre. Em casos mais extremos, nem mesmo o planejamento conjunto da demanda é realizado. A literatura sobre federalismo mostra o reduzido número de experiências exitosas, que permitiriam indicar caminhos para um novo ordenamento capaz de superar históricas e profundas desigualdades educacionais e sociais.

3 FINANCIAMENTO PARA A COOPERAÇÃO FEDERATIVA NO CAMPO DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA

Este capítulo tem como objetivo problematizar as políticas de financiamento da educação básica no contexto da cooperação federativa e da regulamentação do regime de colaboração entre os sistemas de ensino.

A narrativa envolve um histórico de três décadas permeadas por conflitos de concepções educacionais e por caminhos percorridos por diversos setores da sociedade na esteira de uma luta pela construção de uma política de Estado que garanta o investimento de recursos públicos na educação básica pública.

A mobilização da sociedade civil organizada — sindicatos, associações acadêmico-científicas, movimentos sociais — por mais verbas para a educação, que teve como consequência a aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) na década de 1990 e, posteriormente, a aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) na década de 2000, impulsionou, em 2020, a retomada do debate na perspectiva de transformar o FUNDEB, em um fundo permanente, com a ampliação da participação da União e com referenciais de qualidade para o investimento na educação básica pública brasileira.

Para entender melhor as questões atinentes ao financiamento da educação básica é necessário traçar algumas considerações sobre o contexto tributário brasileiro, analisar essas políticas de financiamento definidas após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e destacar as dificuldades e desafios que se colocam diante do cumprimento da meta 20 do Plano Nacional de Educação — PNE e seus desdobramentos no oferecimento das condições estruturais para uma relação cooperativa entre os entes federados no campo da educação.

3.1 FUNDEB PERMANENTE: FRUTO DA MOBILIZAÇÃO PARA NOVOS HORIZONTES

O fato de a União se apresentar, diante do sistema tributário brasileiro, como o maior arrecadador de impostos e de contribuições sociais, tem configurado na relação federativa um cenário que contempla estados e municípios com arrecadações

menores, tendo que receber, de forma compensatória, parcelas de receitas oriundas de impostos federais, por meio de fundos financeiros e transferências diretas (constitucionais) e voluntárias, compondo com outros instrumentos o que podemos chamar de federalismo fiscal brasileiro.

Fundos como o Fundo de Participação dos Municípios (FPM)²² e o Fundo de participação dos Estados (FPE)²³ se destacam nesse contexto, não só pela sua densidade fiscal, mas pelo reforço aos investimentos em educação, a partir da vinculação de recursos existentes como dispositivo constitucional, com percentuais obrigatórios a serem aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino pelos entes subnacionais.

Os fundos específicos originários dos recursos vinculados à educação básica (FUNDEF e FUNDEB) são resultados de processos conflituosos, com disputas de concepções no tocante à estrutura e à organização da educação no país.

Apesar de não estar caracterizado como um fundo nacional, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), devidamente regulamentado pela Lei Nº 11.494/2007²⁴, está instituído em todas as regiões do país como um instrumento de cooperação federativa, envolvendo matrículas da educação básica de estados e municípios, tendo como referência um Valor Mínimo por Aluno, estabelecido anualmente, diante do qual a União participa, de forma complementar, repassando recursos para as contas específicas do Fundo em cada Estado, que já contêm recursos desses entes federados oriundos de impostos arrecadados. A participação da União, até então, está vinculada ao total de recursos dos fundos estaduais, num patamar mínimo de 10%.

²² (FPM) — O Fundo de Participação dos Municípios é uma transferência constitucional (CF, Art. 159, I, b), da União para os Estados e o Distrito Federal, composto de 22,5% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

²³ (FPE) — A Constituição Federal de 1988, de acordo com o artigo 159, I, alínea "a", determina que **21,5% da receita arrecadada com IR** (Imposto Sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza) e **IPI** (Imposto Sobre Produtos Industrializados) sejam repassados pela União aos Estados e Distrito Federal. Esse repasse é feito por meio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal — FPE.

²⁴ 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, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, nº 10.880, de 9 de junho de 2004, e nº 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências".

A luta em defesa do Novo FUNDEB foi desenvolvida desde 2017 e concentrada para a aprovação, na Câmara dos Deputados, do Relatório elaborado pela Deputada Federal Dorinha (TO), numa Comissão Especial, por meio da PEC 15/2015²⁵, fruto de um amplo debate em seminários, encontros e audiências públicas.

O processo garantiu, com posterior aprovação do Senado Federal, o perfil constitucional permanente do FUNDEB, bem como uma ampliação da participação da União, de forma gradativa, para o patamar mínimo de 23%, devendo, com isso, contemplar mais estados com essa complementação.

Essa participação será elevada da seguinte forma: em 2021 começará com 12%; passando para 15% em 2022; 17% em 2023; 19% em 2024; 21% em 2025; e 23% em 2026. Dada a complexidade dos interesses envolvidos, observou-se pelas diversas manifestações em debates nas esferas do executivo, legislativo e judiciário, bem como nas mídias corporativas e outras que o processo de regulamentação do novo FUNDEB foi permeado por variadas pressões.

No caso do Congresso Nacional, palco central da disputa com relação ao FUNDEB, observou-se, conforme noticiários e análises de especialistas, que os partidos políticos que compõem o denominado centrão, uma das forças de sustentação do governo Jair Bolsonaro, tentaram atender os interesses do setor privado que visava ser contemplado com recursos públicos oriundos da complementação da União para estados e municípios. Se isto tivesse ocorrido teríamos uma descaracterização do fundo na sua amplitude da educação básica pública e o início de um forte direcionamento dos recursos públicos para engrossar, por meio de um contexto (des) regulatório em curso, a onda privatizante que avança no desenvolvimento da educação brasileira, como mostram os trabalhos de Adrião (2018), Pinto (2006) e Abicalil (2014), entre outros.

A tramitação da proposta de um FUNDEB permanente no Congresso Nacional foi lastreada por diversas audiências públicas que se desenvolveram no interior da

²⁵ PEC 15/2015 — “insere parágrafo único no art. 193; inciso IX, no art. 206 e art. 212-A, todos na Constituição Federal, de forma a tornar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação — Fundeb instrumento permanente de financiamento da educação básica pública, incluir o planejamento na ordem social e inserir novo princípio no rol daqueles com base nos quais a educação será ministrada, e revoga o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”.

Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Todas essas audiências contaram com a participação de diversas entidades com representação no campo da educação, que juntas ou com participações alternadas, desenvolveram um debate qualificado, junto aos parlamentares, sobre a importância desse instrumento de cooperação federativa para a educação básica pública brasileira.

Contudo, enquanto o parlamento dialogava com a sociedade, o poder executivo se eximia do debate, argumentando, quando consultado, sobre a preocupação do Governo referente aos impactos financeiros diante da situação fiscal do País (CNTE).

Esse contexto político evidenciou, por um lado, uma mobilização em defesa de um instrumento de cooperação federativa capaz de abrir horizontes para uma retomada das condições fiscais de execução das metas estabelecidas pelo PNE, tendo, com isso, desdobramentos na qualidade do desenvolvimento social e econômico do país e, por outro lado, uma resistência burocrática e política, numa perspectiva conservadora, que defende o congelamento dos investimentos em áreas sociais e, com isso, visa garantir o pagamento dos juros da dívida pública e preservar uma concepção fiscal rentista por meio da financeirização da economia.

3.2 RELAÇÃO FEDERATIVA E ESTRUTURA TRIBUTÁRIA: DIMENSÃO FISCAL

O Plano Nacional de Educação — PNE estabelece, na sua Meta 20, a ampliação do investimento público em educação pública, de modo a se atingir, no mínimo, 10% (dez por cento) do Produto Interno Bruto — PIB ao término do ano de 2024. Este intento estava vinculado ao propósito de se alcançar o patamar de 7% do PIB até o final de 2019.

Contudo, todos os Ciclos de Monitoramento do Inep (2016, 2018 e 2020) constatarem o não alcance dessa perspectiva parcial da meta do PNE, conforme análise feita após uma breve reflexão sobre o Sistema Tributário Brasileiro — fonte fiscal de sustentação às políticas públicas implementadas pelo Estado em todas as esferas da sociedade brasileira. Regressivo, na sua essência, por taxar mais os menos favorecidos economicamente, ele se configura como um sistema injusto e antidemocrático.

Abordando essas questões no texto intitulado “Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo”, Rezende (2010, p. 84) enfatiza que

[...] um regime de financiamento de políticas nacionais voltadas para assegurar a todo o cidadão brasileiro iguais oportunidades de ascensão social deve ser parte importante de um modelo de federalismo fiscal que inclui três outros componentes: a repartição das competências tributárias; a promoção do ajuste vertical, isto é, o equilíbrio na repartição do bolo tributário entre o governo federal, os estados e os municípios; e a adoção de um regime de equalização fiscal para corrigir os desequilíbrios na repartição dos recursos entre os estados e os municípios.

É oportuno destacar que o Sistema Tributário Brasileiro, de acordo com dados da Receita Federal do Brasil — RFB e da Secretaria do Tesouro Nacional — STN, concentra a maior parte da arrecadação na União, que detém cerca de 67%, restando quase 33% que são arrecadados pelos Estados e Municípios, conforme as Tabelas 2 e 3:

TABELA 2 — Carga Tributária Bruta – Brasil – Anual – 2018 e 2019

Ente Federativo	R\$ Milhões		% do PIB		Variações	
	2018	2019	2018	2019	Variação (R\$ Milhões)	Variação (p.p. PIB)
União	1.546.017	1.613.670	22,44%	22,23%	67.654	-0,21
Estados	587.046	629.125	8,53%	8,67%	42.079	0,15
Municípios	150.623	164.531	2,19%	2,27%	13.908	0,08
TOTAL	2.283.685	2.407.326	33,15%	33,17%	123.641	0,02

FONTE: STN Secretaria do Tesouro Nacional, 2020.

TABELA 3 — Carga Tributária por Ente Federativo (2019) (PIB: R\$ 7.257.529 milhões)

ENTE FEDERATIVO	ARRECADADAÇÃO (R\$ milhões)	% DO PIB	% DA ARRECADADAÇÃO	DIVISÃO DO BOLO (%)
União	1.613.670	22,23%	67,03	57,5
Estados	629.125	8,67%	26,13	24,2
Municípios	164.531	2,27%	6,84	18,3
TOTAL	2.407.326	33,17%	100%	100%

FONTE: STN Secretaria do Tesouro Nacional, 2020.

Em meados da década de 2000, em contraponto ao slogan do Governo Federal “Brasil o País de Todos”, era comum ouvir nos meios de comunicação²⁶, em recorrentes inserções, a mensagem: “Brasil o País dos Impostos”. Esta era a forma

²⁶ Rádio Jovem Pan – São Paulo/SP e Rádio Jornal Do Comércio – Recife/PE.

que setores da elite brasileira tentavam disseminar a tese de que “O Brasil tinha a maior carga tributária do mundo” e que “A população não aguentava mais impostos”.

Essas informações, contudo, incorriam em grave distorção da realidade, tendo em vista que o Brasil detém a maior Carga Tributária da América Latina, junto com a Argentina, mas, quando se compara com os países desenvolvidos, membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico — OCDE, o Brasil atinge a média das cargas tributárias desses países. Os gráficos abaixo confirmam que o Brasil não tem a maior Carga Tributária do mundo.

GRÁFICO 1 — Carga tributária Brasil x Média OCDE x Média América Latina e Caribe 2017

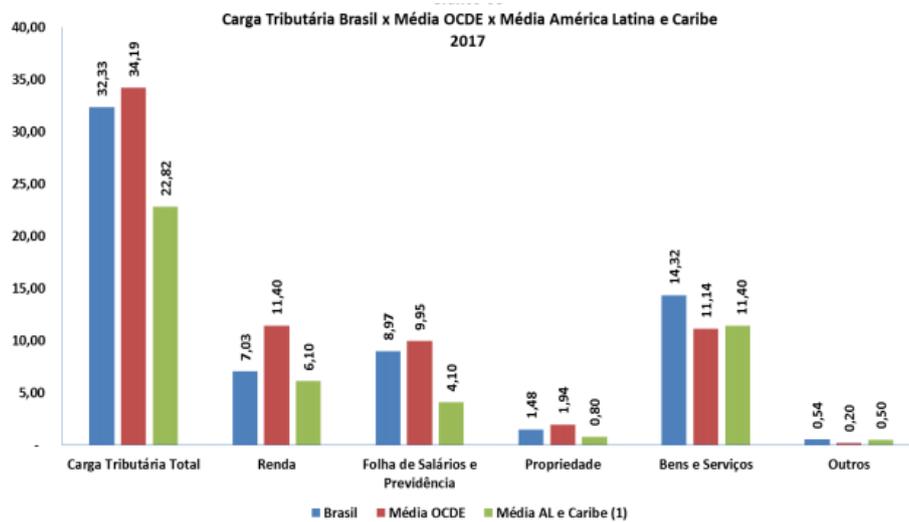
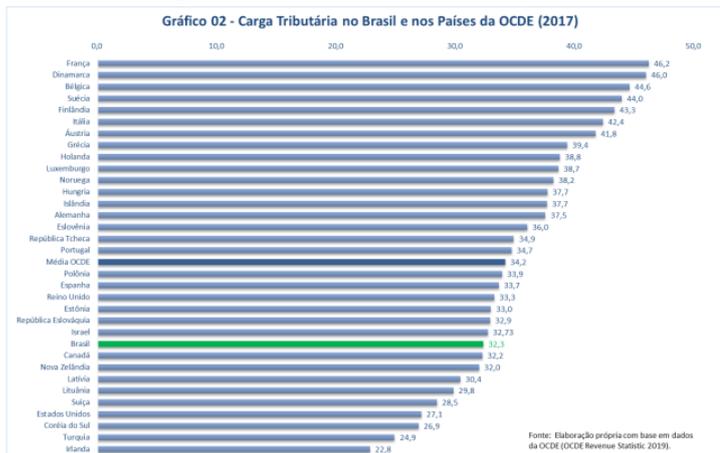


GRÁFICO 2 — Carga Tributária no Brasil e nos países da OCDE (2017)



É importante frisar, nessas situações de comparações, o que destaca o Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros — CETAD da Receita Federal:

As comparações dos valores de carga tributária nacional com as de outros países devem ser feitas com cuidado, pois algumas espécies tributárias existentes em um país podem não existir em outros. Um

exemplo é a previdência, que em alguns países é privada, não fazendo parte da carga tributária. As diferenças metodológicas também são importantes fatores a serem considerados, por exemplo, em algumas compilações os tributos específicos incidentes sobre o setor de combustíveis não são computados como receitas tributárias. (CETAD, 2020)

Ao disseminar a mensagem que “a população não aguenta mais impostos”, setores da elite brasileira tentam subestimar lucros e evitar que sejam taxadas as grandes fortunas, conforme preceitua a Constituição Federal, ainda pendente de regulamentação. Essa taxação, certamente, democratizaria o sistema tributário brasileiro e elevaria a arrecadação de impostos, colocando os entes federados num patamar superior de investimentos em políticas públicas para o conjunto da sociedade.

Os estudos desenvolvidos por dezenas de especialistas, apresentados pelo SINDIFISCO NACIONAL (2019), mostram que os gastos tributários favorecem os mais ricos, que exercem grande poder de influência sobre os que concedem as renúncias tributárias. Nesses estudos se enfatiza que:

[...] O ajuste fiscal também pode ser alcançado pela realização de uma reforma tributária justa e solidária [...] os ricos brasileiros, quando ameaçados em seus castelos, utilizam o medo para instalar o caos e manter seus privilégios [...] É tecnicamente possível quase duplicar o atual patamar de receitas da tributação da renda, patrimônio e transações financeiras [...] R\$ 157 bilhões seriam obtidos por mudanças no IRPF, por meio da adoção de diversas medidas combinadas pela implantação de nova tabela progressiva que taxaria mais apenas 2,73% dos declarantes, cerca de 750 mil contribuintes de alta renda [...] Se de fato, o País está na iminência de "quebrar", não seria o caso de se priorizara a reforma tributária, dado o seu maior potencial de arrecadação? Por que penalizar os mais pobres se há alternativa de se arrecadar mais e fazer justiça fiscal e social?

Essa relação tributária perpetuada no país, aliada às recentes políticas de ajuste fiscal, sufoca a receita dos entes subnacionais e limita as possibilidades de uma cooperação federativas nas áreas sociais, particularmente no campo da educação, contribuindo, assim, com patamares de investimentos que expressam percentuais abaixo dos estabelecidos pelo Plano Nacional de Educação.

3.3 RECURSOS VINCULADOS À EDUCAÇÃO: AMEAÇA PERMANENTE

A Constituição Federal estabelece, no Art. 212, importante referência com relação aos impostos arrecadados pelos entes federativos e as transferências

efetuadas entre eles, ao definir a vinculação dos recursos à educação. Ou seja, atribui percentuais mínimos das receitas específicas de cada ente a serem aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino, com a seguinte configuração: União (18%); Estados e Distrito Federal (25%) e Municípios (25%).

Outra fonte importante, também prevista na Constituição Federal (Art. 212), é a receita proveniente da Contribuição Social Salário Educação, taxada pela União, no percentual de 2,5% do valor da folha de pagamento dos empregados de cada empresa, que é transformada em quotas, com 1/3 ficando na União e 2/3 (dois terços) sendo repassados para os estados e municípios, de acordo com o número de matrículas na Educação Básica.

Esta sistemática de distribuição passou a existir em 2004, pois, anteriormente, a quota era repassada para os estados, que dispunham de autonomia para definir os critérios de repasse desses recursos para os municípios. Vale ressaltar que, em 2020, no debate sobre o novo FUNDEB (permanente) os movimentos sociais identificaram as intenções do governo federal em utilizar a quota da União, referente ao salário educação, como fonte para sua complementação ao fundo.

Do ponto de vista dos setores que têm historicamente se mobilizado em defesa de recursos para a educação pública, a vinculação de recursos, conforme mencionado, representa uma conquista da sociedade brasileira, configurada como preceito legal, a partir da Constituição Federal de 1934. No entanto, é importante destacar que, nos períodos de exceção ou ditatoriais, este dispositivo foi suprimido da Constituição, como visto nas Constituições de 1937 e de 1967, conforme demonstra a Tabela abaixo.

TABELA 4 — Vinculação de Recursos como Dispositivo Constitucional

Entes Federados	VINCULAÇÃO (%)						
	CF/34	CF/37	CF/46	CF/67	EC 01/69	EC 24/83	CF/88
União	10	-	10	-	-	13	18
Estados	20	-	20	-	-	25	25
Municípios	10	-	20		20	25	25

FONTE: Organizada pelo autor.

Recentemente, em ato contínuo ao Golpe Institucional concluído em 2016, após o Impeachment da Presidenta Dilma Rousseff, a equipe econômica do Governo Temer cogitou acabar com a vinculação dos recursos no bojo do ajuste fiscal proposto pelo governo.

Esse objetivo não foi atingido, todavia, a Emenda Constitucional nº 95/2016, resultante deste processo resgata, de forma implícita, a desvinculação dos recursos da União, na medida em que se tem como referência o exercício de 2018 para o congelamento dos investimentos, sendo, a partir deste ano, considerada a inflação do período para posterior formatação dos orçamentos e cumprimento da vinculação.

Portanto, preservar a vinculação de recurso tem se tornado uma necessidade para a continuidade da luta por um determinado padrão de qualidade. Com relação a esse contexto, Pinto e Adrião (2006, p. 42) alertam:

Ao optar por um determinado formato de financiamento, o poder público está, mesmo que não explicitamente, pressupondo e implementando as condições que permitam seja alcançado certo padrão de qualidade para educação ofertada. No Brasil, até o momento, o padrão de qualidade está diretamente relacionado aos recursos mínimos disponibilizados pela vinculação constitucional. Se é indiscutível que a política de vinculação tem sido elemento fundamental para impedir um sucateamento, ainda maior, dos sistemas públicos de ensino, pois, nos momentos em que esta vinculação foi retirada, os gastos com educação despencaram, é evidente também que a adoção de tal medida, por si só, não garante uma escola de qualidade.

Importante ressaltar, no contexto da vinculação de recursos à educação, o fato do controle gerencial desses recursos vinculados não estar sob a responsabilidade daqueles que respondem, administrativamente, pela educação nos sistemas e redes de ensino existentes, apesar do que dispõe o §5º, Art. 69²⁷ da Lei Federal nº 9.394/96 — Diretrizes e Bases da Educação Nacional — LDB.

Nesse sentido, Monlevade (2012, p. 8), discutindo a gestão dos recursos destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino — MDE, enfatiza:

Os gastos precisam efetivamente se tornar investimentos, ou seja, despesas que contribuam para se obter objetivos educacionais. Uma ação importante para isso é a transferência, a cada dez dias, dos recursos de MDE (inclusive os do Fundeb) para conta específica dos órgãos executivos da educação — secretarias e conselhos de educação. O educador precisa despir-se de uma irresponsabilidade construída historicamente: se é ele que é tido como culpado pela pouca aprendizagem dos estudantes, a ele compete assumir as rédeas da gestão da educação, inclusive dos recursos financeiros. Talvez esse passo, pela sua capilaridade, possa contribuir

²⁷ § 5º do Art. 69 da Lei Federal nº 9.394/96:

“O repasse dos valores referidos neste artigo do caixa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ocorrerá imediatamente ao órgão responsável pela educação, observados os seguintes prazos:

I - recursos arrecadados do primeiro ao décimo dia de cada mês, até o vigésimo dia;

II - recursos arrecadados do décimo primeiro ao vigésimo dia de cada mês, até o trigésimo dia;

III - recursos arrecadados do vigésimo primeiro dia ao final de cada mês, até o décimo dia do mês subsequente”.

eficazmente para transformarmos a riqueza potencial do Brasil e de sua economia em escolas ricas e em salários dignos.

Ao analisar estudos que tratam dos percentuais mínimos, estabelecidos pela Constituição Federal, de recursos a serem aplicados na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino — MDE, Novo (2017) nas considerações finais do seu artigo “Financiamento da Educação: gestão, transparência e controle social dos recursos” reforça esse dispositivo legal na perspectiva de um financiamento que garanta o direito à educação, com resultados amplos repercutindo no crescimento econômico e na superação das desigualdades:

A educação com qualidade social e a democratização da gestão implicam também processos de avaliação, de modo a favorecer o desenvolvimento e a apreensão de saberes científicos, artísticos, tecnológicos, sociais e históricos, compreendendo as necessidades do mundo do trabalho, os elementos materiais e a subjetividade humana. Nesse sentido, tem-se como concepção político-pedagógica a garantia dos princípios do direito à educação: inclusão e qualidade social, gestão democrática e avaliação emancipatória. Para a vigência de todos esses princípios se faz necessário o financiamento adequado da educação. Uma boa Educação tem resultados abrangentes: contribui para o crescimento econômico do país e para a promoção da igualdade social, mas seu impacto também é decisivo na vida de cada um.

Tais estudos e análises mostram, portanto, que defender a destinação dos recursos vinculados à educação não pode estar separado da luta por uma organização sistêmica no campo educacional, com sistemas de ensino articulados e dirigentes responsabilizados para um exercício gerencial cooperativo, com autonomia na aplicação e controle desses recursos.

3.4 RELAÇÕES FEDERATIVAS E OS CICLOS DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

Se considerarmos o período pós-Constituição Federal de 1988, verificamos que as políticas de financiamento para a educação básica pública, definidas no período 1989-2002, apresentam diferenças significativas com as políticas definidas no período 2003-2016. O Quadro 2 nos permite visualizar essas diferenças, evidenciando as concepções de educação e de gestão trabalhadas nesses períodos.

QUADRO 2 — Políticas de Financiamento da Educação pós CF/1988

PERÍODO (1989-2002)	PERÍODO (2003-2016)
Existência da Desvinculação de Receitas da União – DRU	Extinção da Desvinculação de Receitas da União
Financiamento Restrito ao Ensino Fundamental (FUNDEF)	Financiamento para toda a Educação Básica (FUNDEB)
Relação autoritária e Fisiológica na Transferência de Recursos	Democratização na Transferência de Recursos
PNE sem Investimento Definido	PNE com Investimento Vinculado ao PIB

FONTE: Organizado pelo Autor.

É possível identificar a concepção e a fundamentação política que respalda cada período, senão, vejamos:

- a Desvinculação dos Receitas da União — DRU²⁸ permaneceu em todo o primeiro período, vindo a ser extinta, de forma gradativa, pela EC nº 59/2009²⁹;
- o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) surge em 1996 após forte disputa de concepções e de projetos, inclusive, desconsiderando o acordo construído por entidades representativas da educação no país, envolvendo o Governo Itamar Franco num “Pacto pela Valorização do Magistério” firmado em 1994, contemplando mecanismos de valorização a exemplo do piso salarial, formação e carreira profissional.

Embora norteado por uma concepção fragmentada de educação, constata-se que o FUNDEF deixou, dez anos depois, algumas “heranças benditas”, tais como: constituição de uma conta específica em cada município; complementação da União; ideia da posse e da distribuição de recursos e Intervenção da sociedade no controle da aplicação dos recursos.

Essas “heranças” foram incorporadas ao novo Fundo constituído pela EC nº 53/2006³⁰, denominado Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação

²⁸ Criada em 1994 com o nome de Fundo Social de Emergência (FSE), essa desvinculação foi instituída para estabilizar a economia logo após o Plano Real. No ano 2000, o nome foi trocado para Desvinculação de Receitas da União. Na prática, permite que o governo aplique os recursos destinados a áreas como educação, saúde e previdência social em qualquer despesa considerada prioritária e na formação de superávit primário. Fonte: *Agência Senado*.

²⁹ Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI.

³⁰ Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Esta nova política de financiamento conseguiu, por pressão e luta da sociedade civil organizada, contemplar todas as etapas e modalidades da Educação Básica, com destaque para a Educação Infantil e a Educação de Jovens e Adultos. No entanto, incorporou, também, algumas “heranças” consideradas “malditas”: a não inclusão, como recurso do Fundo, dos impostos próprios dos municípios e as referências desprovidas de insumos de qualidade para o cálculo do Valor Mínimo Anual por Aluno.

Outro aspecto relevante no Quadro 2 é a relação institucional existente entre a União e os demais entes federados referente às transferências de recursos, que no período (1989-2002) primava pelo fisiologismo e preservava uma relação antidemocrática, com critérios eminentemente políticos, em detrimento da necessidade real de cada estado e cada município.

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado no período 2003-2016, apresentou um Plano de Ações Articuladas (PAR), de caráter plurianual, envolvendo a participação dos gestores que, de forma democrática e, a partir de um diagnóstico, garantia o repasse de recursos, substituindo os Planos de Trabalho físico que eram selecionados pelo critério político para a formalização dos Convênios (BRASIL, 2007).

Convém ressaltar, também, que o Plano Nacional de Educação — PNE, instituído pela Lei Federal nº 10.172/2001, foi sancionado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso com vetos e, em especial, na meta destinada para os investimentos em educação. À época, Fernando Henrique Cardoso vetou os 7% do PIB a serem investidos em educação, alegando inconstitucionalidade.

Com este impedimento, as metas e estratégias definidas no PNE, vigente até o final da década de 2000, ficaram submetidas aos poucos recursos vinculados constitucionalmente e, em nível federal, corroídos pela DRU (20% dos recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino poderia ser desviado para outra finalidade).

Essa dificuldade passou a ser enfrentada, do ponto de vista legal, pela promulgação da EC nº 59/2009, no Governo Lula, na medida em que instituiu o PNE como articulador de um Sistema Nacional de Educação na perspectiva do “estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto” (BRASIL, 2009).

Este preceito constitucional foi importante no processo de discussão que culminou com a Conferência Nacional de Educação — CONAE/2010, respaldando a proposta da sociedade, que se materializou na Lei Federal nº 13.005/2014, como vigésima meta do PNE, estabelecendo o investimento de 10% do PIB na educação até o ano de 2024.

Esses conflitos e disputas no campo da educação estão inseridos nas lutas que se desenvolveram antes e depois da promulgação da CF/88 em defesa da garantia do direito à Educação. A efetivação desse direito dependia e depende de dispositivos legais que traduzam, de forma regulamentar, os princípios estabelecidos pela Constituição.

Aliás, faziam parte da luta maior pelo retorno à democracia e com isso a garantia dos direitos sociais. Cury (2018) assim sintetiza as expectativas geradas:

Ansiava-se por um país com mais direitos sociais, direitos políticos e sem desconsiderar os direitos civis. A Constituição da República de 1988 reconheceu o direito à educação como o primeiro dos direitos sociais (art. 6º) assim como um direito do cidadão e dever do Estado (art. 205). E, por essa razão, estabeleceu princípios, diretrizes, regras, recursos vinculados e planos de modo a dar substância a esse direito. Ao explicitar esse direito, elencou sob a forma de assinalação de formas de realizá-lo tais como gratuidade e obrigatoriedade com qualidade e com proteção legal ampliada, e com instrumentos jurídicos postos à disposição dos cidadãos para efetivá-la criando prerrogativas próprias para os cidadãos em virtude das quais eles passam a usufruir de ou exigir algo que lhes pertence como tal.

A partir do ano de 2017, um novo contexto político se impõe, com características bem semelhantes às vivenciadas no período 1989/2002. O Ministério de Educação e a equipe econômica do Governo Federal providenciaram as condições suficientes e necessárias à consolidação de uma nova regulação das políticas educacionais no país. As políticas definidas, até então, neste novo contexto, visam construir uma relação de conveniência política com o PNE, desonerando aquilo que foi de seu interesse.

As consequências restritivas da EC nº 95/2016³¹, na medida em que os investimentos nas áreas sociais são congelados por 20 (vinte) anos, interferem diretamente no orçamento do MEC que, por sua vez, tem garantido, na definição das políticas, o envolvimento e a captação de recursos públicos por parte da iniciativa privada. Isto é verificado, claramente, no tratamento dado durante os debates sobre a

³¹ Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.

Base Nacional Comum Curricular, nas entrelinhas da Reforma do Ensino Médio instituída pela Lei Federal nº 13.415/2017³² e na reconfiguração de Programas e Projetos Educacionais.

Não obstante o MEC já dispor de um Anteprojeto de Lei para instituir o Sistema Nacional de Educação, a regulamentação desse instrumento de organização da educação não consta das prioridades do poder executivo federal, que, no máximo, acompanha as demandas legislativas. O mesmo nível de prioridade verifica-se quanto à regulamentação do Custo Aluno Qualidade inicial (CAQi) — referencial de valorização e de qualidade para todas as etapas e modalidades da Educação Básica. Esse instrumento, cientificamente estudado e definido pela Campanha em Defesa da Educação, tem sido questão polêmica na regulamentação do SNE. Dourado (2018, p. 492) afirma que:

O principal tema polêmico e não consensuado na discussão acerca do SNE, no estágio do primeiro semestre do ano de 2018, é o financiamento da educação, ao qual se articula o papel complementar e suplementar da União e o reforço ao conceito de um CAQ de referência. Tanto a proposição original (PLP nº 413) como as proposições vinculadas demarcam que a transferência de recursos da União deve colaborar para garantir padrão mínimo de oportunidades educacionais e visar à promoção da equidade e da qualidade em âmbito nacional, mencionando ou não CAQ e/ou Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi). O MEC resiste à proposição, já que a complementação necessária para viabilizar esse parâmetro para o financiamento da educação (tratado nas estratégias 20.6, 20.7, 20.8 e 20.10 do PNE) seria fundamentalmente de sua responsabilidade. Trata-se de questão estrutural a ser equacionada, requerendo a definição CAQi e CAQ como fundamento basilar para a garantia da democratização do acesso e da melhoria da educação básica, postura esta ratificada pela CONAPE³³, 2018.

A dificuldade reside na referência para efeito de repasse de recursos. Sendo considerado parâmetro para o FUNDEB, a União teria um forte incremento na sua complementação, atingindo um número maior de estados se comparado com o número que é contemplado hoje, por meio do Valor Mínimo Anual por Aluno. O qual é definido pelo MEC, não contendo insumos de qualidade para dotar os Sistemas de Ensino de uma qualificação nas condições de trabalho e na valorização profissional.

³² Altera as Leis nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e nº 11.494, de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, a Consolidação das Leis do Trabalho — CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e o Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967; revoga a Lei nº 11.161, de 5 de agosto de 2005; e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral.

³³ CONAPE — Conferência Nacional Popular de Educação realizada no ano de 2018.

Os conflitos e as disputas permanentes entre a sociedade civil e a sociedade política, analisados sob a ótica gramsciana do Estado Ampliado, evidenciam avanços e recuos em relação às políticas públicas e, em particular, às vinculadas ao financiamento público da educação básica brasileira. A sanção sem vetos do PNE em 2014 permitiu vislumbrar a hegemonia de uma concepção educacional sistêmica, com políticas abrangentes pactuadas numa relação federativa, com os sistemas de ensino (federal, estaduais, distrital e municipais) articulados por um Sistema Nacional de Educação. Cury (2018), assim, retrata esse processo quando afirma:

O Plano Nacional de Educação, de 2014-2024, da lei n. 13.005/14, com a extensão da obrigatoriedade dos quatro aos dezessete anos, com suas 20 metas e múltiplas estratégias, com a indicação de fontes de financiamento, representa para os educadores e muitos gestores o cume de um processo intenso de participação. Tendo passado por inúmeros debates e propostas desde os Municípios, passando pelos Estados, até chegar a Brasília, a expectativa é a de que, desta vez, haveria uma congruência entre radiografia, objetivos, metas, estratégias e financiamento.

Face aos contextos analisados, constata-se o quanto se avançou na definição de questões estruturantes num determinado período da história recente da educação brasileira e o quanto essas conquistas, após o afastamento da presidente eleita Dilma Rousseff, têm sido atacadas e desconstruídas na tentativa de consolidação de um novo ciclo político educacional, que tem priorizado uma concepção gerencialista de educação, com direcionamentos que sinalizam para a desvalorização dos profissionais da educação e para o fortalecimento da relação dos entes federados com a iniciativa privada na definição dos currículos e execução dos planos educacionais, em detrimento de uma relação colaborativa que expresse a consolidação dos sistemas de ensino.

4 COOPERAÇÃO FEDERATIVA ENTRE O GOVERNO DO ESTADO E MUNICÍPIOS PERNAMBUCANOS: A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA EDUCAÇÃO INTEGRADA NOS MUNICÍPIOS DE BONITO, CAMARAGIBE E ARCOVERDE

Buscou-se, neste capítulo, analisar o Programa Educação Integrada inserido, pelo Governo do Estado, no contexto de uma relação cooperativa, na área de educação, com municípios pernambucanos, mesmo diante da inexistência da regulamentação do Regime de Colaboração, na área de educação, no País. Regime, este, como demonstram os estudos na área, necessário e fundante para a organização sistêmica da educação brasileira.

Destaca-se que Apesar do Programa ter sido pensado e concebido em 2015, desenhado num Plano Piloto em 2016, só veio a ser instituído em 2017 por meio da Lei Estadual nº 16.090/2017, contemplando 15 (quinze) municípios para o seu desenvolvimento.

O capítulo mostra, de forma contextualizada, como se configurou o percurso de cooperação entre o estado e os municípios de Pernambuco, com destaque para os efeitos e consequências gerados pelo desenvolvimento dessa aproximação para os municípios.

4.1 RELAÇÕES ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS: BREVE HISTÓRICO

Considerando o contexto federativo brasileiro, a relação institucional entre os entes federados tem sido marcada por uma dependência dos municípios em relação à União e aos Estados da Federação, no que concerne aos aspectos estruturais e do desenvolvimento da educação. Esta dependência também se evidencia no aspecto político-administrativo, na medida em que a grande maioria dos municípios não tem seus sistemas de ensino instituídos. Diante das opções introduzidas pela LDB para a institucionalização dos sistemas municipais de ensino, Saviani (1999, p.124) ressalta que o dispositivo legal,

Do ponto de vista real, considerou as dificuldades técnicas e financeiras que muitos municípios teriam para organizar a curto ou mesmo a médio prazo os seus sistemas de ensino. É de notar que o reconhecimento dessa limitação está expresso também no texto constitucional quando, ao estabelecer no inciso VI do artigo 30 a competência inequívoca dos municípios de manter programas de Educação Pré-escolar e de Ensino Fundamental, acrescenta que isso será feito com a cooperação técnica e financeira da União e do estado.

Assinala-se que no estado de Pernambuco, campo empírico da pesquisa, dos 184 (cento e oitenta e quatro) municípios, apenas 58 (cinquenta e oito) detêm o poder político e administrativo da normatização e regulamentação de suas políticas educacionais³⁴.

Para compreender esse contexto, faz-se necessário retomar, do ponto de vista histórico, algumas questões relacionadas à materialização dos dispositivos constitucionais. Como mencionado, anteriormente, a Constituição Federal de 1988 passou a referenciar as políticas sociais, como pode ser observado no tocante à criação de sistemas de políticas públicas. Abrucio e Segatto (2016, p. 413) afirmam que “esta tarefa tem sido a mais complexa de todas, envolvendo intrincadas negociações entre a União, estados e municípios, com diferentes graus de sucesso entre os setores”.

No campo da educação, essa tentativa tem sido norteada pelo conceito de regime de colaboração, sendo trabalhado nas mais diversas formas em função da não existência de uma regulamentação que envolva, no mesmo contexto, todos os entes federados.

A despeito da tímida evolução constatada nos meados dos anos 1990, verifica-se que, só na década de 2000, ao longo do Governo Lula, ocorreu um forte direcionamento de uma concepção sistêmica, envolvendo mecanismos de redistribuição de recursos. Essa perspectiva sistêmica implicou a ampliação da abrangência de Políticas e de Programas Nacionais, tais como: o FUNDEF, substituído pelo FUNDEB; o Salário Educação, bem como os Programas³⁵ vinculados ao transporte escolar, alimentação escolar e ao livro didático que saem do limite do Ensino Fundamental para o contexto da Educação Básica.

Vale ressaltar que em algumas instâncias do MEC, sobretudo na SEB e SASE, ocorriam iniciativas na perspectiva da instituição de um Sistema Nacional de Educação em atendimento ao Plano Nacional de Educação — PNE 2014-2024, Lei nº13.005/2014, que contém diretrizes, metas e estratégias, a serem seguidas e executadas por um período de 10 anos. Estabelece, no seu Art. 13, que:

O poder público deverá instituir, em lei específica, contados 2 (dois) anos da publicação desta Lei, o Sistema Nacional de Educação,

³⁴ Dados fornecidos pela União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação em Pernambuco (UNCME/PE).

³⁵ Programa Nacional de Transporte Escolar (PNATE); Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e Programa Nacional do Livro Didático (PNLD).

responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação.

A crise do capitalismo globalizado, iniciada em 2008, que contamina a economia brasileira e o esgotamento do ciclo político da Nova República, 1985-2014 (POCHMANN, 2009; 2018), que impactaram o segundo mandato da Presidenta Dilma aumentaram os empecilhos no campo educacional para a consolidação de uma regulamentação desse porte. Verifica-se, portanto, que o prazo estabelecido pela Lei não foi cumprido, apesar da tramitação, na Câmara dos Deputados, do Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 413/2014 do Deputado Federal Ságuas Moraes (PT/MT), na perspectiva de institucionalizar o Sistema Nacional de Educação.

A não aprovação deste PLC impediu que o país tivesse, a partir daquele momento, um órgão sistêmico nacional, bem definido, fundamentado em princípios, tais como estabeleciam alguns de seus artigos:

[...] Art. 3º A ação cooperativa em matéria educacional destina-se essencialmente à execução de programas e ações fundamentadas nos princípios da educação nacional:

- I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
- III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;
- VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
- VII - garantia de padrão de qualidade;
- VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.

Art. 4º O Sistema Nacional de Educação, expressão do esforço organizado, autônomo e permanente do estado e da sociedade brasileira compreende o Sistema Federal, os Sistemas Estaduais, do Distrito Federal e dos Municípios constituídos em lei dos respectivos entes federados. [...]

Chama-se a atenção para a Diretriz 20.6, vinculada à Meta 20 do PNE (amplia o investimento público em educação de forma a atingir 10% do PIB no final do decênio), que estabelece o seguinte:

[...] no prazo de 2 (dois) anos da vigência deste PNE, será implantado o Custo Aluno-Qualidade inicial — CAQi, referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será

progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade — CAQ.

Todavia, constata-se, mais uma vez, que o prazo estabelecido no referido dispositivo legal não foi respeitado pelo poder público, levando estados e municípios a desenvolverem as mais diversas formas de cooperação no campo da educação.

Há relativo consenso entre os especialistas sobre a necessidade da regulamentação da relação cooperativa entre os entes federados, no campo da educação. No texto “Sistema Nacional de Educação, Federalismo e os obstáculos ao direito à Educação Básica”, Dourado (2013, p. 764) enfatiza que “essa união indissolúvel entre os entes federados se efetiva na complexa relação de coordenação e autonomia, para garantir, a todos, os direitos sociais, entre eles a educação”.

Em Pernambuco, por iniciativa do Governador Paulo Câmara (PSB), foi concebido o “Programa Educação Integrada”, instituído pela Lei Estadual nº 16.090/2017, que “estabelece a possibilidade do compartilhamento de informações, de experiências e de recursos com os Municípios e a contribuição de instituições públicas e privadas na promoção da qualidade da educação e na melhoria dos indicadores educacionais, numa relação jurídica mais segura diante das parcerias”. A referida Lei contemplava, inicialmente, 15 (quinze) municípios, a saber: Afogados da Ingazeira, Arcoverde, Bom Conselho, Bonito, Cabrobó, Camaragibe, Flores, Floresta, Itapissuma, Salgueiro, Santa Cruz do Capibaribe, São Bento do Uma, Tamandaré, Timbaúba e Trindade.

4.2 CARACTERIZAÇÃO DO PROGRAMA EDUCAÇÃO INTEGRADA

O Programa foi lançado em junho de 2016, tendo como base um diagnóstico da educação no Estado que destaca Pernambuco “ocupando o 4º lugar geral entre os estados brasileiros no crescimento educacional do ensino médio, com nota (3,6), sendo o estado que mais cresceu e apresentou maior variação da nota no país, 16,1%, (IDEB 2013), ocupando a primeira colocação do nordeste, e antecipando em 02 (dois) anos as metas projetadas pelo Ministério da Educação (MEC)”. (PERNAMBUCO, 2017, p. 4). Com o Programa, o governo estadual manifestava a intenção de melhorar a qualidade das etapas de ensino Infantil e Fundamental ofertadas pelas redes municipais de educação, acenando, assim, com a possibilidade de qualificar o conjunto das etapas da educação básica.

O Programa visava “estimular e apoiar os municípios pernambucanos na melhoria da gestão da Educação, através de um regime de colaboração vertical entre o Estado e os Municípios, para alcance das metas estabelecidas pelos Planos Nacional e Estadual de Educação” (PERNAMBUCO, 2017, p. 4). Nessa perspectiva, previa a adoção de ferramentas pedagógicas e gerenciais, o compartilhamento de recursos e um sistema de monitoramento.

Para o desenvolvimento do Programa foi elaborado, pela SEE/PE, um “Projeto Piloto” denominado “Fase Inicial”, no qual, 15 (quinze) municípios foram selecionados com base em indicadores de desenvolvimento educacional e social, além do requisito de ter uma população compreendida no intervalo aberto entre 10.000 e 200.000 habitantes. Os municípios, então, selecionados foram: Afogados da Ingazeira, Arcoverde, Bom Conselho, Bonito, Cabrobó, Camaragibe, Flores, Floresta, Itapissuma, Salgueiro, Santa Cruz do Capibaribe, São Bento do Uma, Tamandaré, Timbaúba e Trindade.

Posteriormente, o Programa foi instituído pela Lei Estadual nº 16.090, de 30 de junho de 2017 (Anexo A), tendo como objetivo “a formação de parcerias com municípios direcionadas à melhoria da qualidade da Educação Infantil e do Ensino Fundamental ofertados pelas redes municipais de ensino” (Art. 1º). O Art. 2º estabelece que “as parcerias firmadas com os municípios que aderirem ao Programa Educação Integrada serão baseadas, prioritariamente, no compartilhamento de técnicas de gestão, de informações e de metodologias educacionais”.

Analisando-se a tramitação desta Lei, verifica-se que a Lei Estadual nº 16.090, sancionada em 30 de junho de 2017, foi originária de um Projeto de Lei Ordinária (PLO) de nº 1412/2017 encaminhado pelo Poder Executivo Estadual à Assembleia Legislativa de Pernambuco (ALEPE), com primeira publicação no *Diário Oficial* em 07/06/2017, por meio da MENSAGEM Nº 58/2017, cuja justificativa destacava os seguintes aspectos:

- apresenta a iniciativa como um marco para o avanço dos regimes de cooperação na área de educação;
- assinala a possibilidade do compartilhamento de informações, de experiências e de recursos com os municípios;
- destaca a contribuição de instituições públicas e privadas na promoção da qualidade da educação, com a melhoria dos indicadores educacionais, numa relação jurídica mais segura diante das parcerias.

O acesso ao processo de tramitação dessa Lei na Assembleia mostra que o texto foi encaminhado em regime ordinário. Assinala-se que a tramitação poderia ter ocorrido em regime de urgência, caso o Projeto de Lei tivesse sido fruto de um debate com a entidade representativa dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME). Não foi isto que ocorreu, tendo em vista que na definição do Plano Piloto (2016) nenhum convite foi formalizado para este debate.

Também não constava no referido PLO qualquer dispositivo que garantisse a preservação do Projeto Político Pedagógico das escolas e das Secretarias Municipais de Educação, quando da realização das ações pelas instituições públicas e privadas, no contexto das parcerias.

Posteriormente, tal requisito veio a ser contemplado por força do debate sobre as emendas apresentadas nas comissões parlamentares, vindo a se consolidar como conteúdo no § 2º do Art. 5º da Lei 16.090/2017. Vale salientar que dos 06 (seis) eixos explicitados em um dos artigos do PLO, um expressa uma etapa da educação básica (Educação Infantil), e outro parte de uma etapa deste mesmo nível de ensino (Anos Finais do Ensino Fundamental). Essas denominações foram mantidas na Lei, apesar de emendas terem sido apresentadas na perspectiva da requalificação dos espaços educacionais nessas etapas de ensino, a exemplo da Emenda nº 04/2017 da Deputada Teresa Leitão. O intento desta Emenda era o de qualificar os eixos e evitar que eles fossem confundidos com as Etapas da Educação Básicas, estabelecidas como prioritárias pela Constituição Federal na atuação de Estados e Municípios;

O fato do Art. 1º da Lei que instituiu o Programa Educação Integrada já definir, como objetivo, a formação de parcerias direcionadas às Etapas da Educação Básica (Educação Infantil e Ensino fundamental), gerava a expectativa que os eixos versassem sobre as atividades, serviços e investimentos a serem vivenciados no percurso do programa.

Outro aspecto na análise do documento chama a atenção. A Lei estabelece que a ampliação da quantidade de municípios contemplados ficará vinculada ao que dispuser o Decreto do Poder Executivo Estadual, podendo, inclusive, definir critérios. Esse dispositivo, ao limitar a ação dos municípios, dá margem para definição de critérios eminentemente políticos, por parte do Executivo Estadual, o que, na prática, contraria a participação em igualdade de condições dos municípios.

4.2.1 Objetivos do Programa

Verifica-se que o Programa tem propósitos de grande amplitude, como se deduz do objetivo geral do Programa que visa:

[...] estimular e apoiar os municípios pernambucanos na melhoria da gestão da Educação, através do fortalecimento do regime de colaboração entre o Estado e os Municípios, com apoio de instituições sem fins lucrativos da iniciativa privada para alcance das metas estabelecidas pelos Planos Nacional e Estadual de Educação [...]

Este objetivo explicita uma mensagem de incentivo às parcerias entre os municípios e as instituições privadas (sem fins lucrativos). Há, portanto, uma clara sinalização para a instituição de parcerias público-privadas.

Em correspondência ao objetivo geral são indicados no Programa os Objetivos Específicos que seguem:

- qualificar as equipes gestoras da Secretaria Municipal de Educação e respectivas escolas;
- promover a educação em tempo integral, implantando uma escola em cada município;
- apoiar o município na adoção das ferramentas de gestão por resultados, utilizadas pelo estado;
- qualificar os ambientes pedagógicos da Educação Infantil e Anos Iniciais do Ensino Fundamental e qualificar as equipes pedagógicas e professores dos municípios, através de formações continuadas para a Educação Infantil e Ensino Fundamental.

Este conjunto de objetivos visa abranger todos os gestores educacionais vinculados aos municípios, contemplados pelo Programa, com formação continuada oferecida por instituições privadas (sem fins lucrativos), focada numa concepção educacional que prioriza os resultados, além da formação continuada de professores inseridos na Escola de Tempo Integral, pretensamente estruturada pelo Governo do Estado.

De fato, o Governo de Pernambuco, por meio da Secretaria Estadual de Educação, propõe aos municípios a adesão ao Programa, tendo como referência o conjunto de ações que se apoiam em eixos estratégicos que impulsionam a educação estadual.

A opção pelas parcerias público-privadas é plenamente evidenciada quando o governo estadual, ao tratar da adesão ao Programa pelas municipalidades, propõe que essa relação de cooperação envolva os seguintes parceiros: Fundo de Emergência Internacional das Nações Unidas para a Infância (UNICEF); Grupo

NEOENERGIA; Instituto Natura; Instituto de Corresponsabilidade pela Educação (ICE); Instituto Sonho Grande e Instituto Itaú Social.

Nesta cooperação, a Secretaria Estadual de Educação assume a responsabilidade pelo planejamento, monitoramento e execução do referido programa. A abrangência dessas funções mostra que aos municípios há limitações para o exercício de suas autonomias, conforme item que segue.

4.2.2 Forma de participação das instituições parceiras

Para ampliar a compreensão sobre o desenvolvimento do Programa, é preciso examinar a forma de participação das instituições parceiras em sua execução. Como anunciado, o Programa é desenvolvido sob a coordenação da Secretaria de Educação do Estado, a partir da cooperação nas áreas técnica, pedagógica e financeira. A análise das formas de participação das instituições parceiras no Programa evidencia a existência de uma estratégia de planejamento na perspectiva gerencial da gestão do governo estadual. Com efeito, há uma divisão de focos de atuação de cada um dos parceiros, mas, com uma articulação efetivada pelo governo estadual, nos moldes da gestão gerencial adotada. Assim, cada parceiro tem o seu foco de atuação e por ele se responsabiliza. Neste sentido, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF):

[...] atuará no Programa, compartilhando sua expertise na área pedagógica, assim como disponibilizando suas ferramentas e instrumentos de conhecimento e práxis já consolidados mundialmente, de modo a agregar esses elementos às práticas pedagógicas já existentes e consolidadas pela Secretaria de Educação de Pernambuco, no âmbito estadual. (PERNAMBUCO, 2017)

O Fundo de Emergência Internacional das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) é um órgão das Nações Unidas que tem como objetivo promover a defesa dos direitos das crianças, ajudar a dar resposta às suas necessidades e contribuir para o seu desenvolvimento criando condições duradouras. Tem como Missão a promoção dos direitos e o bem-estar de crianças e adolescentes em tudo o que faz. Foi fundada em 11 de dezembro de 1946 e está sediada na cidade de Nova Iorque (EUA)³⁶.

³⁶ Fonte: site da UNICEF <http://www.unicef.org>

O **Grupo Neoenergia**, além de participar do programa com a vertente de cooperação financeira,

[...] terá a prerrogativa de acompanhar todas as etapas do programa de modo a serem atualizados continuamente sobre o fluxo de trabalhos e atividades desenvolvidos.

Verifica-se que o Grupo Neoenergia assinala, em seu site, que tem “presença em 18 estados brasileiros, nos quais atua por meio de *geração, transmissão, distribuição e comercialização* de energia elétrica, com eficiência, qualidade, segurança, sustentabilidade e respeito ao indivíduo”. Informa que “a Neoenergia promove o bem-estar e o desenvolvimento da sociedade”. Registra, ainda, que “É controlada pelo grupo espanhol Iberdrola, reconhecido globalmente por sua excelência operacional. [...] Nosso propósito é o de conectar pessoas, fortalecer as redes da sociedade civil e contribuir para a redução da desigualdade social [...]” (GRUPO NEOENERGIA, 2021, grifos do autor).

Quanto à Organização não-governamental **Instituto Natura**,

[...] participará do programa disponibilizando ferramentas físicas e virtuais, integrantes do Projeto Trilhas, que se caracteriza como um *conjunto de materiais elaborados para instrumentalizar e apoiar o trabalho docente no campo da leitura, escrita e oralidade, com o objetivo de inserir as crianças do primeiro ano do Ensino Fundamental em um universo letrado.*

O **Instituto Natura** é uma organização não governamental criada em 2010. Com o auxílio de uma rede de parceiros, o instituto executa e apoia projetos voltados à melhoria da Educação Básica na rede pública no Brasil e na América Latina, pautados na eficácia da aprendizagem, na equidade de resultados e na coesão social. [...] Acreditamos no potencial das relações e no poder da cosmética como ampliadora de consciência (INSTITUTO NATURA, 2020, grifos do autor)

Por sua vez, o **Instituto de Corresponsabilidade pela Educação (ICE)**,

[...] entidade privada sem fins lucrativos, participará do Programa disponibilizando sua expertise de consultoria pedagógica e de gestão para implantação de uma escola municipal em tempo integral em cada município, como indutoras e motivadoras de sua futura expansão nas redes municipais.

O Instituto de Corresponsabilidade pela Educação — ICE tem trabalhos desenvolvidos em 16 (dezesseis) estados e 08 (oito) municípios e registra em seu site que “é uma entidade sem fins econômicos, foi criado em 2003 por um grupo de empresários motivados a conceber um novo modelo de escola e resgatar o padrão de

excelência do então decadente e secular Ginásio Pernambucano, localizado em Recife”.

Vale salientar que:

O Instituto Sonho Grande é uma organização sem fins lucrativos que trabalha em colaboração com estados e terceiro setor para a melhoria da qualidade do ensino das redes públicas. Desde 2015, apoiamos a expansão do Ensino Médio em Tempo Integral e avaliamos os resultados do modelo. (INSTITUTO SONHO GRANDE, 2021)

Essa forma de atuação planejada, em parceria com o ICE, evidencia sua estreita articulação com o modelo de gestão adotada pelo estado de Pernambuco desde o período do governo de Eduardo Campos.

Por fim, destaca-se que a parceria com a Fundação **Itaú Social** “irá contribuir para o Programa através da qualificação da gestão da educação municipal com foco nas aprendizagens dos alunos”. E, que desde 1993, a instituição desenvolve diversos programas comprometidos com a melhoria da educação pública brasileira, na perspectiva de

Ser um polo de desenvolvimento educacional articulador, agregador e produtor de conhecimento, para a consolidação da educação e da proteção de toda criança, adolescente e jovem, como prioridades da sociedade. [...] Desenvolver, implementar e compartilhar tecnologias sociais [...]. (ITAÚ SOCIAL, 2021)

4.2.3 Eixos do Programa

O Programa abrange eixos transversais: Educação Infantil, Alfabetização na Idade Certa, Anos Finais do Ensino Fundamental, Suporte à Gestão de Rede e Gestão Escolar, Formação de Professores e Gestores Escolares e Gestão por Resultados Aplicada à Educação, conforme segue.

- **Educação Infantil** — este eixo visa qualificar esta etapa da Educação Básica ofertada nos municípios, tendo como referência a meta 01 do Plano Nacional de Educação (PNE), por meio da promoção da universalização da pré-escola. Espera-se que a expansão da oferta se converta em educação de qualidade numa etapa essencial do desenvolvimento da criança. O desenvolvimento deste eixo será realizado por meio das seguintes linhas estratégicas: Formação continuada para coordenadores; Formação continuada para professores; Integração

escola e família; Cultura da criança e Qualificação do ambiente pedagógico.

Mesmo não sendo uma etapa de ensino prioritária, em termos de oferta, para o Estado, verifica-se neste eixo todo intento da Secretaria Estadual de Educação em uniformizar, nos municípios, uma concepção de formação continuada já adotada em sua rede.

- **Alfabetização na Idade Certa** — o objetivo deste eixo é garantir a permanência dos estudantes nas escolas e sua alfabetização na perspectiva do letramento até os oito anos de idade, no intuito de atender o estabelecido na meta três do PNE. O desenvolvimento deste eixo será realizado através de 02 (duas) linhas principais: formação continuada para coordenadores e formação continuada para professores.

Toda a essência da formação continuada desenvolvida na educação infantil é mantida para os Anos Iniciais do Ensino Fundamental na perspectiva da aprendizagem das crianças e da elaboração de intervenções pedagógicas.

- **Anos Finais do Ensino Fundamental** — este eixo vislumbra a adoção do modelo de Educação Integral, implantado nas Escolas Estaduais de Pernambuco, com o objetivo da formação Integral do estudante a partir de uma abordagem interdimensional (racionalidade, afetividade, espiritualidade e corporeidade), desenvolvendo o protagonismo juvenil e o projeto de vida dos estudantes. O desenvolvimento deste eixo visa a implantação de uma escola integral, especializada nos Anos Finais do Ensino Fundamental, que deverá, especialmente, garantir: espaços flexíveis; biblioteca escolar e centros de recursos; espaços abertos; 12 salas de aula; segurança e mobiliário adequado; área de higienização para alimentos e cozinha escolar; laboratórios; espaço para recreação; currículo adaptado para o desenvolvimento de competências adicionais que caracterizam a Educação Integral; currículo que atenda várias áreas do conhecimento com metodologia voltada para prática do didatismo, autodidatismo e didática cooperativa.

Neste eixo, fica mais evidente a tentativa da disseminação do modelo de educação integral desenvolvido na rede estadual de ensino. Como é um eixo que

demanda investimento financeiro em infraestrutura, é importante verificar como isso se deu durante a execução do Programa.

- **Suporte à Gestão de Rede e Gestão Escolar** — este eixo contempla ações que visam apoiar os municípios no desenvolvimento de métodos e ferramentas gerenciais capazes de aprimorar os insumos pedagógicos das escolas.

As ações realizadas, em função deste eixo, ressaltam a importância do monitoramento do desempenho dos estudantes, na perspectiva do mapeamento das redes municipais diante de um diagnóstico que permita um redimensionamento do processo educativo.

- **Formação de Professores e Gestores Escolares** — este eixo propõe-se a capacitar e acompanhar professores e equipes de gestão escolar para atuação qualificada em cada etapa de ensino com foco pedagógico e gerencial, de modo a fortalecer a educação municipal.

Caracteriza-se pela transversalidade por meio da formação envolvendo gestores e professores das escolas municipais ofertantes da Educação Infantil e do Ensino Fundamental.

- **e Gestão por Resultados Aplicada à Educação** — Este eixo visa apoiar os municípios a criarem e implantarem um conjunto de ferramentas de gestão por resultados, denominado no âmbito da educação no Governo do Estado de Pernambuco, de Pacto Pela Educação.

Coloca-se de forma estratégica sob os parâmetros do “Pacto pela Educação”, com foco no desempenho educacional de cada município, por meio de uma política de gestão de resultados. Trabalho realizado em parceria com a Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de Pernambuco.

O Programa Educação Integrada além dos objetivos gerais e específicos, bem como das ações a serem desenvolvidas no contexto de cada eixo, enfatiza que o regime de colaboração entre Estados e Municípios só deixará de ser considerado apenas um abstrato princípio constitucional, quando estes compreenderem a Educação como um bem público, independente de políticas partidárias, sem prejuízo à independência e à autonomia dos entes, de modo que todos consigam cumprir suas obrigações impostas pela Constituição/1988.

O Programa destaca que ao pôr em prática esse regime de colaboração está contribuindo para: a obtenção de visão integrada dos desafios da educação; o alcance

de objetivos de longo prazo; a otimização de recursos; uma maior efetividade na avaliação de resultados de aprendizagem e outros benefícios sem identificá-los como pertencentes a qualquer âmbito da federação.

O Programa Educação Integrada, além dos objetivos gerais e específicos, bem como das ações a serem desenvolvidas no contexto de cada eixo, enfatiza que o regime de colaboração entre estados e municípios só deixará de ser apenas um princípio constitucional quando eles compreenderem a Educação como um bem público, independente de políticas partidárias, sem prejuízo à independência e autonomia dos entes, de modo que todos consigam cumprir suas obrigações impostas pela Constituição/1988. Esta compreensão, no mínimo, exigiria uma construção coletiva do Programa, com a participação dos entes envolvidos (estados e municípios).

Em termos de recursos financeiros, o Programa propõe investimentos na adaptação da infraestrutura das escolas integrais para os municípios (aproximadamente R\$ 10,9 milhões). Todavia, tem uma ressalva: não se propõe somente a apoiar financeiramente os municípios, mas, principalmente, a compartilhar conhecimentos, expertises e soluções técnicas que, devido às diversas parcerias realizadas, pouco onera o orçamento do estado de Pernambuco. Observa-se, portanto, um investimento relativamente pequeno para uma relação colaborativa envolvendo, inicialmente, 15 (quinze) municípios.

4.2.4 Adesão por parte dos Municípios

A construção da política pública, como nos mostra Kingdon (2003) e Ball em entrevista concedida a Mainardes e Marcondes (2009), em seus respectivos estudos sobre ciclos de políticas, constitui um processo político e, como tal, embora o governo tenha “centralidade” mediante o arsenal de que dispõe a máquina governamental, a sua materialidade depende da interação entre diferentes atores e da complexidade das diversas arenas. Nessa ótica, Mainardes (2006, p.49) ressalta que:

A princípio, Ball & Bowe (1992) tentaram caracterizar o processo político, introduzindo a noção de um ciclo contínuo constituído por três facetas ou arenas políticas: a política proposta, a política de fato e a política em uso.² A primeira faceta, a “política proposta”, referia-se à política oficial, relacionada com as intenções não somente do governo e de seus assessores, departamentos educacionais e burocratas encarregados de “implementar” políticas, mas também intenções das

escolas, autoridades locais e outras arenas onde as políticas emergem. A “política de fato” constituía-se pelos textos políticos e textos legislativos que dão forma à política proposta e são as bases iniciais para que as políticas sejam colocadas em prática. Por último, a “política em uso” referia-se aos discursos e às práticas institucionais que emergem do processo de implementação das políticas pelos profissionais que atuam no nível da prática.

Com esse entendimento analisamos o movimento dos municípios com relação ao Programa. De início, a relação institucional, caracterizada pela adesão, foi, posteriormente, formalizada por meio de termo de cooperação ao Programa Educação Integrada (Anexo B), celebrado entre a Secretaria Estadual de Educação — SEE/PE e cada Prefeitura Municipal.

O Termo de Cooperação a ser assinado pelos municípios compreendia pontos comuns a serem desenvolvidos pelo Programa Educação Integrada, tais como: criação do Pacto pela Educação no município; assistência técnica, pedagógica e de gestão ao município; promoção da alfabetização na idade certa; estímulo à qualificação da educação da criança, desde a Educação Infantil; aprimoramento do portfólio de insumos pedagógicos para a Educação Infantil e o Ensino Fundamental e a implantação de Escola Integral para os Anos Finais do Ensino Fundamental.

A motivação para a criação do Programa, de acordo com a Gerência Técnica da SEE/PE, foi a lacuna, existente à época, na relação institucional com os municípios, bem como o desempenho do Estado no desenvolvimento do Ensino Médio, com seus indicadores educacionais levando a se pensar uma forma de se contribuir com os municípios.

Portanto, o Plano Piloto inserido no Programa surge em 2016 contemplando 15 (quinze) municípios. Todos os municípios, ao assinarem os Termos de Cooperação, assumiram, em conjunto com a SEE/PE, os mesmos compromissos e obrigações.

No tocante à expansão do Programa, é oportuno ressaltar que se tratava, sobretudo, de um compromisso assumido pelo Governador Paulo Câmara na campanha eleitoral de 2018 em expandir para 80 municípios. Para tal, a Coordenação Estadual do Programa entende que:

Quando o Programa foi criado, pensamos em trabalhar um PILOTO com 15 municípios e após a análise do que deu certo e do que, eventualmente, não deu, nós teremos uma nova versão a ser implementado em outros municípios. [...] o Programa deve sim passar por uma expansão, mas só depois da avaliação da primeira fase, quando deve ser feito um redesenho, até porque um Piloto que contém

várias ações, ele acaba tendo ações bem recebidas pelos municípios e ações que precisam ser repensadas.

Segundo a SEE/PE, os municípios contemplados no Plano Piloto apresentaram, posteriormente, resultados satisfatórios nas avaliações externas, com significativo avanço nos indicadores educacionais.

No caso em estudo, os Termos de Cooperação, envolvendo Arcoverde, Bonito e Camaragibe, foram assinados no dia três de julho de 2017, com o mesmo conteúdo.

4.2.5 Desenvolvimento do Programa nos Municípios

A SEE afirma que para a execução do Programa,

[...] uma metodologia de apoio à educação municipal foi desenvolvida, através da implementação de um modelo pautado pela melhoria da qualidade da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, no qual serão adotadas ferramentas pedagógicas e gerenciais, além do compartilhamento de recursos, acompanhado por sistemática de monitoramento com metas específicas e medição contínua de indicadores [...]

A formação continuada perpassa, transversalmente, vários eixos do Programa, contemplando professores da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, equipes técnicas das secretarias municipais de educação e gestores das escolas.

Como visto anteriormente, a Lei Estadual que instituiu o Programa dá legitimidade à realização de parcerias com as citadas instituições privadas para o desenvolvimento dessa atividade, com destaque para o Instituto de Corresponsabilidade pela Educação — ICE. De fato, o ICE fica responsável pela formação de professores e o Instituto Itaú Social pela formação dos gestores.

Os representantes dessas duas instituições, em conjunto com membros das Secretarias Executivas da SEE/PE, desenvolveram, de forma articulada, um processo de discussão com os municípios na perspectiva da construção de uma pauta de formação, que considerava os diagnósticos e as necessidades de cada ente envolvido.

Ao Instituto Itaú Social cabia, nos termos do Programa, a realização de visitas nos municípios para que escutasse as demandas dos secretários e diretores de escola para que fosse estruturado um denominado “Modelo Gerencial de Gestão Escolar”. De posse dessas informações, seria construída uma pauta de formação considerando

as necessidades relatadas. Em continuidade, instituía-se uma concepção de formação para todas as equipes gestoras da rede de ensino municipal.

Conforme informação prestada pela Gerência Técnica do Programa do período (2016/2017), esse processo abrangia reuniões consideradas “táticas para a execução do Programa” a partir das problemáticas surgidas durante as “visitas técnicas” realizadas pelos grupos interinstitucionais consolidados. Essas reuniões, a princípio, eram semanais, depois passaram a ser quinzenais e hoje são desenvolvidas mensalmente.

Na consolidação desse modelo, as secretarias executivas da SEE/PE estão diretamente envolvidas, dividindo as responsabilidades da execução das ações. Assim, cada Secretaria Executiva tem um eixo do Programa sob sua responsabilidade com efetiva participação. Toda formação dos Gestores foi acompanhada por uma equipe da SEGE — Secretaria Executiva de Gestão de Rede, considerando o eixo “gestão por resultados”. A formação dos professores, da Educação Infantil ao Ensino Fundamental ficou sob a responsabilidade da Secretaria Executiva de Desenvolvimento de Ensino. Todo esse acompanhamento retrata uma tentativa de se garantir o diálogo entre as instâncias da SEE/PE, os parceiros e os municípios.

Na mesma entrevista foi destacado que a execução de cada eixo do Programa passou por um amplo debate com os municípios, respeitando a autonomia de cada ente federado, no qual se identificava os problemas, o que era preciso ser feito e como seria o desenvolvimento da formação.

A verificação de como ocorreram essas ações nos municípios de Bonito, Camaragibe e Arcoverde, campo empírico da pesquisa, será visto nos itens que seguem.

4.3 MUNICÍPIO DE BONITO (PE)

Bonito é um município do estado de Pernambuco que está localizado entre a Região do Agreste e a Zona da Mata, distante da capital (Recife) 136 km, ocupando uma área em torno de 351 km². Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com dados estimados para 2019, o município apresenta uma população de 38.134 habitantes, que lhe coloca na 45^a colocação no ranking dos mais populosos de Pernambuco. O IBGE aponta que em 2018, o salário médio mensal era

de 1.8 salários-mínimos e a proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 6.4%, com o município possuindo um IDH igual a 0,561.

Na área de educação, o município não tem, ainda, seu sistema de ensino instituído, contando, hoje, com um total de 32 escolas na sua rede de ensino (9 urbanas e 23 no campo). Segundo o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), o município apresenta um Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)³⁷ igual a 7,2 para os anos iniciais do Ensino Fundamental (ocupando o 1º lugar no estado) e 5,5 para os Anos Finais (ocupando o 3º lugar no estado).

No desenvolvimento de suas competências educacionais, a Secretaria de Educação oferta a Educação Infantil, o Ensino Fundamental e o Ensino Médio.

A Tabela 1 apresenta matrículas efetivadas na Educação Infantil e no Ensino Fundamental no período 2014-2019.

TABELA 5 — Matrícula por Etapas da Educação Básica – Rede de Ensino Municipal de Bonito

Ano	Educação Infantil	Ensino Fundamental (EF)		Ensino Médio
		EF – Anos Iniciais	EF – Anos Finais	
2014	1.145	3.332	2.638	157
2015	1.105	3.250	2.332	95
2016	1.079	3.123	2.441	131
2017	1.155	2.857	2.483	155
2018	1.129	2.782	2.420	144
2019	1.161	2.721	2.230	125

FONTE: Secretaria Municipal de Educação.

A tabela 6 apresenta matrículas efetivadas na Creche e Pré-Escola, no período 2014-2019, distribuídas nas áreas urbana e rural.

TABELA 6 — Matrícula da Educação Infantil – Rede de Ensino Municipal de Bonito

Ano	Creche		Pré-Escola	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural
2014	106	78	361	600
2015	134	137	329	505
2016	158	137	345	439
2017	179	61	366	549
2018	175	141	363	450
2019	193	141	355	472

FONTE: <https://bit.ly/3t1i0eO>

³⁷ O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) foi criado em 2007 e reúne, em um só indicador, os resultados de dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: o fluxo escolar e as médias de desempenho nas avaliações. O Ideb é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no **Censo Escolar**, e das médias de desempenho no **Sistema de Avaliação da Educação Básica** (Saeb). Disponível em: <https://www.gov.br/inep>

A tabela 7 apresenta o número de escolas por áreas urbana e rural.

TABELA 7 — Número de Escolas da Educação Básica – Rede de Ensino Municipal de Bonito

Ano	Urbana	Rural
2014	10	27
2015	10	26
2016	9	25
2017	9	24
2018	9	24
2019	9	24

FONTE: <https://bit.ly/2QvsHJE>

Neste município, várias atividades foram desenvolvidas a partir dos seis eixos do Programa, das quais podemos destacar:

- a formação dos professores que trabalham nos Anos Iniciais e nos Anos Finais do Ensino Fundamental;
- formação específica sobre a metodologia e a filosofia do Programa a serem trabalhadas pelos professores da escola de tempo integral;
- formação para os gestores por meio de uma parceria com o Itaú Social;
- o acompanhamento e o monitoramento das escolas que ofertam os Anos Finais do Ensino Fundamental, num trabalho em parceria com a Secretaria de Planejamento do Estado de Pernambuco (são monitoradas a frequência e as notas dos estudantes por disciplina em cada ano).

Quando indagados sobre o desenvolvimento do Programa Educação Integrada no município, os gestores locais destacaram “o fortalecimento da educação municipal pelo fato do Programa não se limitar à criação de uma escola de tempo integral, mas por desenvolver outras situações também, a exemplo da formação para todos os professores e gestores da rede municipal”. Assinalam, ainda, que “houve um alinhamento da proposta pedagógica do Programa com a proposta pedagógica do Município, existindo um compartilhamento das boas práticas desenvolvidas na escola de tempo integral com os professores e gestores das escolas regulares”.

Sobre esses aspectos, professores da Escola de Tempo Integral Maria do Carmo Pinto de Melo do município de Bonito, inserida no Programa, entrevistados, prestaram os seguintes depoimentos:

O Programa faz com que o aluno se sinta parte integrante e ativo num processo de construção dentro dele como um todo. A gente trabalha desde a questão do projeto de vida com as disciplinas específicas,

mas também o encaminhamento desse aluno no percurso. É trabalhada a questão pessoal do aluno e isso é muito forte.

A educação vai muito além do conteúdo. A escola de tempo integral tenta formar o indivíduo em outras esferas também, no companheirismo, no empreendedorismo, na ajuda, no auxílio e os alunos ficam mais colaborativos, mais participativos e se empenham e se dedicam mais. Não é só o conteúdo, o aluno tem uma visão mais ampla, tem uma vivência fora da sala de aula, participa de eventos em faculdades de outras cidades, aula de campo e tem uma visão mais aberta e mais ampla da sociedade.

Quanto aos estudantes que foram entrevistados, verifica-se grande satisfação em estar numa escola de tempo integral, na medida em que é ressaltado:

A escola que eu estudo é muito boa. Eu saí de uma escola que não era de tempo integral, morava em São Paulo e lá não tive essa oportunidade. Aqui temos eletivas, projeto de vida e, portanto, é muito boa.

A escola é muito boa. Os professores sempre se esforçam para dar uma aula mais dinâmica e envolvem os alunos nas aulas. Estou gostando tanto que no Ensino Médio prefiro continuar numa escola de tempo integral.

Ao mesmo tempo em que se percebe uma satisfação em relação ao Programa Educação Integrada, verifica-se um descontentamento referente ao não cumprimento da promessa feita pelo governo do estado na estruturação da escola considerada de tempo integral.

4.4 MUNICÍPIO DE CAMARAGIBE

Localizado na Região Metropolitana, ocupando uma área de 51 km², o município contém uma população de 157.828 habitantes (dados estimados para 2019 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística — IBGE), que lhe assegura a 8ª colocação no ranking dos mais populosos de Pernambuco. O IBGE aponta que em 2018 o salário médio mensal era de 1.9 salários-mínimos e a proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 9,4%, com o município possuindo um IDH igual a 0,692.

Na área de educação, o município conta com uma rede de ensino composta por 28 escolas (todas localizadas na zona urbana da cidade), não tendo, ainda, seu sistema de ensino instituído. Conforme o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), o município apresenta um Índice de

Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB 2019) igual a 5,0 para os Anos Iniciais do Ensino Fundamental (ocupando o 59º lugar no estado) e 4,6 para os Anos Finais (ocupando o 33º lugar no estado). No desenvolvimento de suas competências educacionais, a Secretaria Municipal de Educação oferta a Educação Infantil e o Ensino Fundamental.

A Tabela 8 apresenta matrículas efetivadas na Educação Infantil e no Ensino Fundamental no período 2014-2019.

TABELA 8 — Matrículas por Etapas da Educação Básica – Rede de Ensino Municipal de Camaragibe

Ano	Educação Infantil	Ensino Fundamental (EF)		Ensino Médio
		EF – Anos Iniciais	EF – Anos Finais	
2014	1.845	6.373	-	-
2015	1.889	5.927	-	-
2016	2.125	6.008	-	-
2017	2.141	6.009	28	-
2018	2.424	6.129	97	-
2019	2.638	6.277	213	-

FONTE: Secretaria Municipal de Educação

A tabela 9 apresenta matrículas efetivadas em Creche e na Pré-Escola, no período 2014-2019, distribuídas por áreas urbana e rural.

TABELA 9 — Matrículas da Educação Infantil – Rede de Ensino Municipal de Camaragibe

Ano	Creche		Pré-Escola	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural
2014	267	0	1.578	0
2015	514	0	1.375	0
2016	625	0	1.500	0
2017	484	0	1.657	0
2018	729	0	1.695	0
2019	727	0	1.911	0

FONTE: <https://bit.ly/3ubvIm4>

A tabela 10 apresenta o número de escolas por áreas urbana e rural, no período 2014-2019.

TABELA 10 — Número de Escolas da Educação Básica – Rede de Ensino Municipal de Camaragibe

Ano	Urbana	Rural
2014	26	0
2015	27	0
2016	27	0
2017	27	0
2018	27	0
2019	28	0

FONTE: <https://bit.ly/3dXvmVd>

Conforme depoimento da Gestora da Escola Municipal São José (Escola inserida no Programa),

[...] no início da Gestão Municipal (2016), o Programa foi acompanhado de uma forte descridibilidade [*sic*] perante a população. Isto levou a Gerência Regional de Educação (SEE) a fazer reunião com pais de alunos das Escolas Estaduais Major Lélío e Torquato de Castro para dizer que o programa era sério. No entanto, havia uma desconfiança da população, que achava que era coisa de política e que ninguém acreditava.

Mesmo diante de algumas preocupações em relação ao Programa Educação Integrada, por parte da equipe pedagógica da Secretaria de Educação (o fato de o município não oferecer os Anos Finais do Ensino Fundamental era um deles), o poder municipal, por meio da Lei nº 725 de 19 de dezembro de 2017 (Anexo C), instituiu o Programa de Educação Integral no âmbito do município.

Verifica-se, na referida legislação municipal, dentre outros, a explicitação dos seguintes objetivos:

[...] contribuir para o cumprimento das metas estabelecidas no Plano Municipal de Educação (PME); prover a adequação na infraestrutura física necessária para o funcionamento das escolas Municipais em tempo integral e promover as condições para a redução dos índices de evasão escolar e de reprovação e acompanhar a sua evolução no âmbito das Escolas Municipais de Tempo Integral. (Art. 2º)

Observa-se uma sintonia entre o PEI e o Programa Municipal de Educação Integral pela relação de proximidade nos eixos estabelecidos em cada um dos programas. Em entrevista com dirigentes do Departamento de Ensino da Secretaria Municipal de Educação foi explicitado o zelo pela proposta curricular da rede de ensino, à época. Destacou-se que o município contava, na construção, com a

participação de professores da Universidade Federal de Pernambuco no assessoramento da proposta pedagógica de Camaragibe.

Considerando o contexto do Programa, durante a entrevista, a Equipe de Ensino levantou alguns questionamentos, tais como:

Será que essas ideias não vão chocar com a concepção de criança e as ideias de ensino construídas na proposta do município?;
Considerando que toda formação e toda assessoria do Programa são formadas via Governo do Estado, quem vai estar por trás dessas formações?;
Que conteúdo vai ser repassado ao Professor, que venha a servir aos alunos de Camaragibe?

Deduz-se, considerando as inquietações dos entrevistados, que essas questões não estavam claras para as pessoas responsáveis pelo ensino na rede municipal. Nas entrevistas, afirmavam que viam o Programa como algo engessado, com uma metodologia que cobrava o desenvolvimento dos eixos do Programa sem considerar o tempo administrativo e pedagógico do município.

O fato é que tiveram acesso às formações: a Coordenadora Geral do Programa, a Diretora e a Coordenação da escola a ser trabalhada no regime de tempo integral.

A Equipe de Ensino ficou de fora das formações, tendo que cuidar da Educação Infantil e dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental. Os entrevistados relatavam certo temor de que o Programa contrariasse o que sempre se defendeu e se acreditou em termos de educação no município.

Na entrevista realizada, a nova gestão municipal garante que está,

[...] neste momento, mudando o tom, uma vez que a política de formação está sendo direcionada, mais uma vez, com o pessoal da UFPE na perspectiva de ampliar os horizontes e tentar com essa composição trabalhar em cima do que a gente acredita como política pública no campo da educação.

Foram realizadas entrevistas com os professores lotados na Escola Municipal São José, de Tempo Integral, e que, assim, posicionaram-se com relação ao desenvolvimento do Programa:

O Programa é satisfatório, mas, poderá melhorar quando tivermos ambientes como os laboratórios e uma quadra poliesportiva, equipamentos prometidos desde 2017. No entanto, o nosso trabalho acontece como se tivéssemos laboratórios. Temos um Projeto que acontece desde 2017, no qual se aproveita os resíduos de óleo da comunidade, sendo vendidos e os recursos servem para compra de matéria prima para desenvolver alguma produção (Soda Cáustica para produção de Sabão) e compra de alguns materiais, que são utilizados numa sala adaptada para funcionar como um laboratório.

Sempre poderia ser melhor. A crítica que eu faço é que o modelo é de cima pra baixo e é muito comum se observar que o professor como docente, como produtor do conhecimento e como pesquisador, ele não existe. Ele, cada vez mais, é visto como um operador de caixa, fazendo sempre o que está determinado para ser feito. Ora! Em um ano e meio atuando como professor de ensino integral, a gestão aqui com o tempo que tem de experiência, será que não tem nada a acrescentar a esse modelo que foi colocado? Eu penso que tem muita coisa a acrescentar. São essas revisões que eu julgo ser necessário. Um modelo tem que ser aberto, sempre passível de adaptações e nunca fechado.

Para os estudantes entrevistados, a escola de tempo integral é vista como uma oportunidade importante, na medida em que é ressaltado:

Gosto muito das oportunidades que a gente tem e dos professores que estão sempre do nosso lado, nos apoiando nas ideias. Não gosto do cansaço, por ser o dia todo. Quando tem trabalhos, o cansaço aumenta, mas a gente consegue.

Gosto das oportunidades dadas pelas matérias eletivas e pelo estudo orientado. Por ser de tempo integral, temos o currículo com uma carga horária aumentada, coisa que o pessoal das outras escolas não vai ter.

O Município de Camaragibe, a despeito de ter iniciado a parceria em 2017, ainda aguardava, até o término da pesquisa em 2019, uma definição sobre as reformas envolvendo a consolidação de um laboratório com seus respectivos equipamentos, bem como a construção de uma quadra poliesportiva. Esses depoimentos, cujo teor é reiterado em vários estudos, mostra que essas necessidades são comuns aos municípios e são enfatizadas como fundamentais por professores e estudantes.

4.5 MUNICÍPIO DE ARCOVERDE

Arcoverde é um município do Estado de Pernambuco pertencente à Microrregião do Sertão do Moxotó, distante da capital (Recife) 256 km, ocupando uma área em torno de 351 km². Conforme o IBGE, com dados estimados para 2019, o município apresenta uma população de 74.338 pessoas que lhe coloca na 22ª colocação no ranking dos mais populosos de Pernambuco.

A cidade possui a maior população urbana da **Mesorregião do Sertão Pernambucano**. Exerce função de município polo em comércio e serviços para sua microrregião (Sertão do Moxotó) e para a microrregião vizinha (Vale do Ipanema).

Possui um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) igual a 0,667, incomum se comparado à média dos outros municípios sertanejos. O IBGE aponta que, em 2018, o salário médio mensal era de 1.9 salários-mínimos e a proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 12.7%.

Na área de educação, o município oferta a Educação Infantil, o Ensino Fundamental e compartilha o Ensino Médio ofertado pelo Sistema Estadual. Em 2019 contou com uma rede de ensino composta por 28 (vinte e oito) escolas, sendo 18 (dezoito) urbanas e 10 (dez) rurais e não dispõe de um sistema de ensino instituído.

A Tabela 11 apresenta a matrícula efetivada na Educação Infantil e no Ensino Fundamental no período 2014-2019.

TABELA 11 — Matrículas por Etapas da Educação Básica – Rede de Ensino Municipal de Arcoverde

Ano	Educação Infantil	Ensino Fundamental (EF)		Ensino Médio
		EF – Anos Iniciais	EF – Anos Finais	
2014	1.287	3.873	579	-
2015	1.321	4.108	452	-
2016	1.391	4.174	417	-
2017	1.448	4.245	487	-
2018	1.490	4.600	528	-
2019	1.600	4.377	683	*

FONTE: Secretaria Municipal de Educação.

A Tabela 12 apresenta matrículas efetivadas em Creches e Pré-Escola, no período 2014-2018, distribuídas nas áreas urbana e rural.

TABELA 12 — Matrículas da Educação Infantil – Rede de Ensino Municipal de Arcoverde

Ano	Creche		Pré-Escola	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural
2014	100	0	1.000	187
2015	187	0	972	162
2016	321	0	922	148
2017	399	0	922	127
2018	400	0	963	127
2019	399	0	1.046	155

FONTE: <https://bit.ly/3dWOyCw>

A tabela 13 apresenta o número de escolas distribuídas por áreas urbana e rural, no período 2014-2019.

TABELA 13 — Número de Escolas da Educação Básica – Rede de Ensino Municipal de Arcoverde

Ano	Urbana	Rural
2014	16	14
2015	17	13
2016	18	11
2017	18	11
2018	18	10
2019	18	10

FONTE: <https://bit.ly/3gJuwNv>

Neste município, a gestão educacional, por meio da Coordenadora do Programa Educação Integrada local, desde 2016, enaltece a formação continuada desenvolvida

[...] por reforçar o trabalho e ampliar o conhecimento, destaca a distribuição de kits de livros em 32 (trinta e duas) escolas de educação infantil e ensino fundamental e afirma que, na realidade, o município já tinha um programa de escolas integrais baseado numa concepção de escola integral proposta pelo ICE e que foi disseminado pelo Estado. Então o município já tinha uma Lei Municipal, inclusive, a nossa Lei foi referência para os demais municípios, logo, diante do Programa Educação Integrada, Arcoverde saiu na frente.

A Coordenação municipal do Programa o tem como algo que veio a acrescentar, “principalmente com a formação da equipe gestora, uma vez que a rede de ensino já vinha vivenciando, com outras parcerias, a formação dos professores. Sendo, portanto, a formação de gestores algo novo num Programa que possui a mesma linha pedagógica trabalhada no município”. Salaria, também, que o eixo do Programa que gerou uma maior expectativa foi

[...] o Monitoramento dos Resultados das Aprendizagens, mas encontra-se ainda em fase preliminar, pois o sistema vem apresentando problemas para o desenvolvimento do trabalho proposto pela Secretaria Executiva de Planejamento e Gestão do Governo do Estado. Espera-se que em 2020 se consiga ter, nesse eixo, o que a gestão local pensou desde o princípio que é conseguir essas informações com mais agilidade e a própria Secretaria ter acesso e poder atuar mais rapidamente nas escolas que estão com alguns problemas de frequência, de notas do estudante, de formação de professor. Um eixo, portanto, que a gestão acredita que vai impactar positivamente.

No entanto, a gestão local lamenta não ter dado aquela guinada na educação de tempo integral pelo fato de a escola funcionar em um prédio do Estado onde funcionam outras duas escolas. As dificuldades evidenciam-se diante de tal situação, “tendo que fazer muitas adaptações e, com isso, não vivencia a metodologia como ela deveria realmente ser vivenciada. Na verdade, isso se torna até uma angústia em ver o tempo passar e o problema não ser resolvido”.

Vale ressaltar a trajetória percorrida pelo Município de Arcoverde, que projetou e construiu uma escola de tempo integral na perspectiva do Programa e teve que transformá-la numa escola de ensino regular por pressão demandada pela comunidade que se organizava, localmente, em função de suas necessidades educacionais. Essa frustração levou o poder público municipal, por meio de um processo de negociação, a ofertar a escola de tempo integral no espaço de uma escola estadual, denominada Centro de Educação de Jovens e Adultos Cícero Franklin Cordeiro. Esta escola estadual, portanto, absorve duas escolas municipais (Ivani Rodrigues Bradley e Alfabeto), além da oferta de Educação de Jovens e Adultos — EJA. Um espaço que é compartilhado por crianças de 6 (seis) a 14 (catorze) anos, adolescentes e adultos, requerendo um cuidado gerencial e pedagógico para evitar conflitos nas áreas consideradas de uso comum (laboratório, biblioteca, banheiros, corredores e refeitório).

Ao serem entrevistados, os professores lotados na Escola de Tempo Integral, inserida no Programa, emitem algumas opiniões sobre o desenvolvimento dele, tais como:

A educação de tempo integral é completamente diferente do que a gente vê numa regular. Na escola regular, os alunos, bem como os professores, trabalham apenas o aprendizado. O aluno passa ou não e depois vai correr atrás. Mas na educação integrada não, existe uma preocupação maior, a gente cria um vínculo com os alunos e se transforma numa família.

O interessante da escola de tempo integral é a questão sócio emocional, porque enquanto, em outras escolas é muito estranho um aluno abraçar o professor e isso pode até causar um certo problema na questão das leis, mas aqui os alunos são muito afetivos, eles abraçam e a forma dele tratar é diferente.

Quanto aos estudantes, a relação “professor x aluno” tem sido importante no desenvolvimento de uma escola de tempo integral, na medida em que é ressaltado:

Os professores bem comunicativos, trocam informações com a gente e a gente tem certa confiança para com eles porque eles passam essa

confiança. O que eu mais gosto dessa escola é isso – a relação dos professores com os alunos.

A escola de tempo integral é realmente completa. Tem um ensino muito bom. Eu acho melhor do que as outras escolas que não são de tempo integral. Aqui a gente tem aulas prática e dinâmicas que nas outras escolas não tem.

Fica evidente, diante desses depoimentos, que, apesar de haver uma identificação com a concepção de educação integral disseminada pelo ICE, o município de Arcoverde enfrenta problemas estruturais que interferem no desenvolvimento do Programa, especificamente, no tocante ao eixo referente aos Anos Finais do Ensino Fundamental.

4.6 LIÇÕES DO PROGRAMA PARA UMA COOPERAÇÃO FEDERATIVA ENTRE ESTADO E MUNICÍPIOS

As informações e posicionamentos coletados nos três municípios investigados refletem visões diferenciadas sobre o desenvolvimento do Programa Educação Integrada. Por um lado, observa-se que há uma satisfação expressa pela afinidade entre as concepções pedagógicas do programa e as concepções norteadoras das políticas educacionais em determinados municípios. Por outro lado, a evidência de conflitos de ordem pedagógica e administrativa provocados pela inobservância da concepção educacional e do que foi construído, pelo poder local, em termos do seu projeto político pedagógico. Além das pendências, até então verificadas, quanto ao compromisso com a infraestrutura das pretensas escolas de tempo integral, firmado na cooperação pactuada.

Inserido num contexto transitório e político de três décadas de inexistência da regulamentação do Regime de Colaboração entre os Sistemas de Ensino, em todos os níveis da federação, o Governo do Estado tenta construir uma relação cooperativa com os municípios na área de educação, sem demonstrar empenho em ações efetivas visando a definição dessas normas.

As políticas de financiamento da educação básica definidas nesse período, FUNDEF em 1996 e FUNDEB em 2007, de certa forma levaram os gestores a refletirem sobre a oferta da educação, diante de suas competências constitucionais, num patamar de relação federativa.

Em Pernambuco, antes da gestão do Secretário de Educação Frederico Amâncio — pressionado pelos arranjos de municipalização dos anos iniciais do Ensino Fundamental, ocorridos sem a participação efetiva das entidades representativas dos profissionais da educação —, o então Secretário de Educação — Ricardo Dantas — tentou construir um escopo legal para regulamentar tal situação.

Apesar de esse desenho ter sido trabalhado de forma democrática, por meio de uma Comissão Interinstitucional, compreendendo representantes da SEE/PE, da União dos Dirigentes Municipais de Educacionais em Pernambuco — UNDIME/PE, do Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Pernambuco — SINTEPE e do Sindicato dos Professores de Pernambuco — SINPRO/PE, não se transformou numa posição de Governo capaz de configurar este debate num Projeto de Lei Estadual a ser enviado para análise da Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco — ALEPE, tornando-se apenas um discurso interno, porém sem o respaldo oficial.

O Programa Educação Integrada surge diante de uma concepção mais ampla de municipalização do ensino, atingindo, portanto, todo o Ensino Fundamental e nesse cenário define eixos a serem perseguidos por atividades de formação continuada, numa parceria com instituições privadas, além de um trabalho a ser vivenciado, em cada município, numa escola considerada de tempo integral. Defrontamo-nos, portanto, com algumas questões complexas do ponto de vista pedagógico: a escola na visão de uma educação integral e um processo de formação numa concepção fundamentada na perspectiva de resultados, independente da matriz pedagógica e do enquadramento político-gerencial local.

A utilização de material didático, bem como as atividades de formação vivenciadas são recheadas de conteúdos produzidos ou adquiridos por esses setores privados e colocados à disposição dos municípios. Esse quadro reflete, claramente, o que foi afirmado por Ball (2014, p. 222)

“[...] na interface entre a política educacional e o neoliberalismo, o dinheiro está em toda a parte. Como indiquei, a própria política é agora comprada e vendida, é mercadoria e oportunidade de lucro, há um mercado global crescente de ideias de políticas. O trabalho com políticas está também cada vez mais sendo terceirizado para organizações com fins lucrativos, que trazem suas habilidades, seus discursos e suas sensibilidades para o campo da política, por uma taxa honorária ou por um contrato com o Estado”

No âmbito da Educação Integral, várias reflexões podem ser suscitadas sobre a formação a ser desenvolvida nas escolas, nas redes e nos sistemas de ensino. Moll (2012), no livro *Caminhos da Educação Integral no Brasil: direitos e outros tempos e*

espaços educativos, ressalta a necessidade de “pensar a educação integral como educação para a vida e como ação das muitas forças sociais que podem articular-se para reinventar a escola”.

A autora que foi, também, a principal responsável pela consolidação e implementação do Programa Mais Educação no Ministério de Educação, durante o ano de 2012, vê este Programa, bem como os Programas Escola de Tempo Integral e Escola Integrada, ocupando centralidade em muitas escolas e redes de ensino municipais e estaduais. Em sua obra, Arroyo destaca:

Dada a relevância política desses programas, somos obrigados a sermos fiéis a esses significados tão radicais e a não desvirtuá-los, a repensar as justificativas que nos levam a implementar esses programas nas escolas e redes de ensino. Uma forma de perder seu significado político será limitarmos a oferecer mais tempo da mesma escola, ou mais um turno – turno extra -, ou mais educação do mesmo tipo de educação. Uma dose a mais para garantir a visão tradicional do direito à escolarização. (ARROYO, 2012, p. 33)

O Programa Educação Integrada já apresenta, de forma instituída, a participação de instituições privadas nesses processos formativos, restando aos municípios um posicionamento sobre a forma de como essa atividade será desenvolvida, tendo como referência as escutas em reuniões realizadas periodicamente. Verifica-se, portanto, que o Programa Educação Integrada é mais uma iniciativa do Governo do Estado, na qual o setor educacional público municipal passa a se enquadrar e ser norteado por novas formas de gerenciamento de educação escolar e do desenvolvimento da prática educativa, muitas vezes, sem considerar o que foi acumulado, ao longo dos anos, na práxis pedagógica desses sistemas e redes de ensino.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A história do Brasil tem mostrado o quanto tem sido difícil caminhar numa perspectiva de um federalismo cooperativo, dadas as injunções político-econômicas que interferem decisivamente, em todas as esferas, inclusive na educação como uma política pública e como direito social. As normas estabelecidas e as pendências registradas no marco regulatório evidenciam, no conjunto da sociedade, parcela significativa da população sem acesso à escola.

A Constituição Federal ao explicitar a educação como um direito de todos e dever do estado e da família, definiu, também, como um dos suportes para a garantia desse direito, o trabalho a ser desenvolvido em regime de colaboração entre a União, os estados e municípios, por meio de seus sistemas e redes de ensino.

Vários fatores, conforme mostra a literatura da área, têm contribuído para que essa relação colaborativa não se consolide entre os entes federados, dos quais podemos destacar: as injustiças e desigualdades provocadas pelo sistema tributário brasileiro; a ausência, por 32 (trinta e dois) anos, da regulamentação do dispositivo constitucional que trata do regime de colaboração entre os sistema de ensino; a falta de prioridade na execução das metas e diretrizes dos planos educacionais, com consequências negativas no investimento e no financiamento da educação, bem como as incertezas próprias dos ciclos políticos educacionais construídos periodicamente. Esse quadro tem propiciado, com algumas exceções, experiências de cooperação entre os entes federados numa relação institucional deficitária e pouco exitosa.

No Estado de Pernambuco, após a sanção presidencial do PNE 2014-2024, a Secretaria Estadual de Educação formulou um Projeto Piloto referente à educação integrada, denominado Programa Educação Integrada, posteriormente, instituído por lei estadual. Temos, portanto, um programa que, a princípio, apresentava-se como uma cooperação federativa, no entanto, foi concebido sem a prática democrática do debate entre os entes federados. Neste sentido, só envolveu a União dos Dirigentes Municipais de Pernambuco — UNDIME/PE quando se deparou com dificuldades geradas pela mudança de gestores nas secretarias municipais de educação.

Além disso, o Programa contemplava projetos de formação profissional construídos, unilateralmente, por instituições privadas, que, não só investiram financeiramente com material didático e recursos humanos no programa, mas,

também, dedicaram-se em disseminar, nos municípios, uma concepção de educação gerencialista de resultados.

Conforme achados da pesquisa, esta relação, por um lado, foi considerada satisfatória pelos municípios que já trabalhavam com essa concepção e, por outro lado, deparou-se com situações conflituosas em municípios que construíram um projeto político pedagógico próprio, com políticas de formação profissional executadas em parceria com instituições públicas de ensino superior.

O programa apresenta, depois de quatro anos de execução, sendo três anos de forma institucionalizada, pelo menos, duas necessidades, que se expressam na quantidade e na formatação relativa à sua expansão. Considerando o passivo gerado na execução do programa no que se refere à estruturação de escolas de tempo integral nos municípios, a análise desse contexto permite construir a hipótese e afirmar que a estratégia de expansão, caso se concretize, dar-se-á por meio da transferência técnica aos municípios, fundamentada na avaliação e no monitoramento dos índices educacionais. Isto significa que o redirecionamento do Programa, portanto, deve conter um novo desenho, que certamente incluirá a “qualificação da gestão municipal”, considerando os trabalhos desenvolvidos no eixo que responde pela Gestão por Resultados.

A maioria dos estudos acerca de uma cooperação federativa, no campo da educação, está desprovida de uma articulação efetiva entre os sistemas de ensino e tem apresentado dificuldades na relação institucional para a execução dos programas e projetos, frutos do compromisso assumido entre os entes federados. O programa analisado nesse estudo não fica fora desse contexto.

Com base nas análises da situação do Programa de Educação Integrada nos municípios, objeto da investigação, permite afirmar que qualquer cooperação federativa, envolvendo sistemas de ensino, que vise, de fato, uma relação colaborativa qualificada tem que estar no contexto de uma pactuação federativa. Deste modo, necessita, fundamentalmente, atender, entre outros, alguns pressupostos, tais como: diretrizes emanadas do marco regulatório próprio do Sistema Nacional de Educação no seu papel de articulador dos demais sistemas de ensino, conforme preconiza o Plano Nacional de Educação 2014-2024; existência de um Fórum representativo e com legitimidade que estabeleça a discussão entre os entes para o desenvolvimento da cooperação no território; manutenção de instâncias democráticas que reforcem o debate sobre a gestão democrática em todos os níveis; identificação das

necessidades para a execução dos planos educacionais dos territórios envolvidos e colaboração, devidamente regulamentada, que não estabeleça disputas nem dependências federativas em função do mapeamento/diagnóstico do desenvolvimento educacional e das competências no campo da educação, inerentes a cada ente da federação.

A pesquisa revela que, dependendo da forma como o sistema estadual e os sistemas e redes municipais tratam a questão educacional, pode-se apreender a perspectiva da formação desenvolvida na escola. A ausência de uma pedagogia sistêmica ou a construção unilateral de um Projeto Político Pedagógico configura um espaço propício a absorver propostas externas, nem sempre pertinentes e cada vez mais distantes de uma educação emancipadora e transformadora.

Numa relação cooperativa, no campo da educação, que envolva o Governo do Estado e os municípios é fundamental que algumas questões sejam observadas e tratadas de forma coletiva, na perspectiva de se garantir a autonomia de cada ente federado. Portanto, é fundamental que uma cooperação federativa, em qualquer campo de atuação, esteja alicerçada em princípios democráticos, diante dos quais, o diálogo e a interação entre os entes ocorram na perspectiva de minimizar a distância fiscal existente e, com isso, consolidar instrumentos capazes de qualificar e dinamizar políticas públicas, num contexto de um federalismo essencialmente cooperativo. No campo da educação, torna-se cada vez mais evidente, a necessidade da instituição do Sistema Nacional de Educação para organizar de forma equânime e consistente o regime de colaboração entre os sistemas de ensino. A colaboração federativa nesse novo contexto, certamente, mostrará o desenvolvimento de novas políticas educacionais possíveis de serem analisadas por novos pesquisadores e pesquisadoras, inclusive para verificar a incidência dessas políticas na manutenção, crescimento ou diminuição das desigualdades educacionais.

O estudo nos leva a reforçar a necessidade da formação continuada de profissionais da educação (Professores, Técnicos e Gestores) de cada município considerando as condições institucionais e a natureza da proposta pedagógica, o que, necessariamente, requer uma decisão local, fruto de uma definição do órgão responsável pela educação em conjunto com a instituição responsável por essa formação.

A análise dos dados referentes ao financiamento do Programa evidenciou, entre outras questões, a existência de uma relação financeira entre o Governo do

Estado e as Instituições Privadas, parceiras em sua execução. Segundo a Coordenação Estadual do Programa, foi criada uma metodologia para evitar que os recursos fossem recebidos diretamente pelo Estado. O Programa recebeu um aporte de R\$ 5.000.000,00 do Grupo NEOENERGIA, no entanto, em nenhum momento o Estado administrou esses recursos. O que houve foi uma pactuação com os municípios e com os parceiros sobre como seriam aplicados esses recursos. No caso dos recursos da NEOENERGIA, foram administrados pela UNICEF, que empreendeu um conjunto de ações nos municípios, pactuadas entre UNICEF, NEOENERGIA, SEE/PE e Secretarias Municipais de Educação. Esses recursos foram aplicados diretamente pela UNICEF. Também houve um aporte financeiro feito pelo Instituto Natura num valor não informado pela Secretaria Estadual de Educação. Parte desse recurso, não informado, foi aplicada em materiais e Kits de Leitura entregues diretamente nas escolas e outra parte para a contratação do ICE que trabalhou na formação dos municípios para a implementação das escolas de tempo integral. A relação financeira, portanto, não se deu com transferência de recursos para o Estado.

Com relação à expansão do Programa, verificou-se que, no desenho do Projeto Piloto, a SEE/PE sinalizava a questão da continuidade do Projeto, diante de uma eventual mudança da gestão municipal. Todavia, apesar da Lei Estadual nº 16.090/2017, no seu artigo 7º, estabelecer que a “Fase de Expansão, aberta para a adesão gradual de outros municípios, a ser regulamentada por decreto, que fixará o quantitativo e critérios de seleção dos municípios a serem incluídos anualmente no Programa”, até o ano de 2020 o Programa não foi expandido.

Em que pese todo o aparato legal existente para a institucionalização do programa no âmbito do Governo do Estado de Pernambuco, não se constatou, ao longo da investigação, na totalidade dos municípios, um ordenamento legal que estabeleça uma política educacional que contemple a educação de tempo integral, considerando todos os aspectos a ela inerentes, tais como: conceituação; eixos norteadores e uma política de valorização para os profissionais do magistério que possam se dedicar, de forma integral, ao desenvolvimento do programa. Algumas normas municipais ou já existiam antes da implementação do programa ou são dispositivos já constantes dos planos municipais de educação, sem o lastreamento pedagógico necessário, limitando-se à oficialização de contratações temporárias de profissionais, inclusive professores, para a execução das atividades.

A contribuição para melhorar o espaço físico das escolas que foram indicadas para atingir um dos eixos do Programa, que é implementar uma escola de tempo integral em cada município, os dados analisados mostram que não aconteceu de forma plena, apesar de constar dos planos de trabalho firmados, posteriormente, pela SEE/PE e pelos municípios. Consta-se, ao se analisar a operacionalização do Programa, que os recursos previstos para essa contribuição ficaram aquém das necessidades e não foi possível chegar aos três municípios investigados.

O Programa, portanto, tem se configurado numa experiência insatisfatória de relação cooperativa na área de educação, com algumas considerações positivas feitas pelos segmentos envolvidos no seu desenvolvimento, mas que também expressam preocupações com o direcionamento da concepção pedagógica e nas pendências relativas à qualificação dos ambientes de aprendizagem das escolas consideradas de tempo integral.

É oportuno afirmar que esses ensinamentos, bem como as preocupações com o desenvolvimento do Programa, foram avaliados pelo Governo do Estado, na medida em que, ainda em 2019, faz o lançamento do Programa Criança Alfabetizada, que, na visão dos dirigentes da SEE/PE, para uns, deve substituir o Programa Educação Integrada e, para outros, deve caminhar de forma paralela, tendo a clareza de que o Programa Criança Alfabetizada pegou um extrato importante do Programa Educação Integrada, conseguindo abranger todos os 184 (cento e oitenta e quatro) municípios.

Existe uma expectativa por parte dos que fazem a SEE/PE que os Secretários Municipais de Educação e Diretores de Escolas, em função do experimento realizado nos 15 (quinze) municípios, estejam diante de resultados educacionais que possam ser trabalhados com certa maturidade e outro nível de conhecimento, a partir de um determinado plano de intervenção.

O novo desenho vai definir a velocidade da expansão. Se for avaliado que as obras de adaptação das escolas são essenciais, naturalmente, isso vai frear um pouco a expansão do Programa, devido às dificuldades em aportar recursos para esse intento. Se a avaliação pender para os elementos de transferência técnica para os municípios, isso talvez amplie a capacidade de expansão do Programa. Responsáveis pela execução do Programa no Estado, ouvidos ao longo desta investigação, estimam que no segundo biênio (2021/2022) o Governo anuncie novidades para o estabelecimento de uma nova fase do Programa Educação Integrada.

É importante ressaltar que esse estudo, ao situar-se no contexto das relações federativas, no campo da educação, não pretende ir além do espaço delimitado pelos marcos legais já estabelecidos. No entanto, procura aprimorar esses preceitos numa tentativa de se garantir instrumentos, caracterizados como estruturantes, que, a partir da regulação das normas existentes, possam contribuir com a diminuição das desigualdades educacionais e, conseqüentemente, abrir caminhos para uma trajetória permanente e consistente em busca de uma cooperação federativa equânime, respeitosa e agregadora de políticas públicas que apontem para o fim das desigualdades regionais e para o exercício de um processo cumulativo de desenvolvimento econômico e social.

REFERÊNCIAS

- ABICALIL, C. A. O PNE e o regime de colaboração. **Revista Retratos da Escola**, CNTE, Brasília, v. 8, n. 15, p. 249-263, jul./dez. 2014.
- ABRUCIO, F. L. **A Dinâmica Federativa da Educação Brasileira: Diagnóstico e Propostas de Aperfeiçoamento**. In: OLIVEIRA, R. P. de; SANTANA, W. (Org.). **Educação e Federalismo no Brasil: Combater as Desigualdades, Garantir a Diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010. p. 39-70.
- ABRUCIO, F. L. **Federalismo em perspectiva comparada: um manual para reforma das relações intergovernamentais brasileiras**. São Paulo: Cedec, 2000.
- ACANDA, J. L. **Sociedade civil e hegemonia**. Tradução de Lisa Stuart. Rio de Janeiro: Ed. da UFRJ, 2006.
- ADRIÃO, T. Dimensões e Formas de Privatização da Educação no Brasil: caracterização a partir de mapeamento de produções nacionais e internacionais. São Paulo. **Currículo sem Fronteiras**, v. 18, n. 1, p. 8-28, jan./abr. 2018.
- AGUIAR, M. A. S.; AZEVEDO, J. M. L.; DOURADO, L. F. et al. **Série Cadernos Anpae**. v. 26. Camaragibe: CCS Gráfica e Editora, 2016.
- AMARAL, N. C.; DOURADO, L. F.; AZEVEDO, J. M. L.; OLIVEIRA, J. F.; AGUIAR, M. A. S. et al. **Série Cadernos Anpae**. Camaragibe: CCS Gráfica e Editora, 2016.
- ARAÚJO, C. R. **A Constituição de 1934: 80 anos depois**. **Revista Justiça & Cidadania**, Rio de Janeiro, 2014.
- ARAÚJO, G. C. de. **Federalismo e políticas educacionais no Brasil: equalização e atuação do empresariado como projetos em disputa para a regulamentação do regime de colaboração**. **Educ. Soc.** [online], 2013, v. 34, n. 124, p.787-802. ISSN 0101-7330. Disponível em: <https://bit.ly/3gRlqhl>. Acesso em: 20 abr. 2021.
- ARAÚJO, G. C. de. **Município, federação e educação: história das instituições e das ideias políticas no Brasil**. São Paulo, 2005.
- ARRETCHE, T. M. **Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV/Editora Fiocruz, 2012.
- ARROYO, M. **O direito à tempos-espacos de um justo e digno viver**. in MOLL, J. **Caminhos da Educação Integral no Brasil: direitos e outros tempos e espacos educativos**. Porto Alegre - RS: Penso, 2012.
- AZEVEDO, F. de et al. Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932). **Revista HISTEDBR**, Campinas, n. especial, p.188–204, ago. 2006.
- AZEVEDO, J. M. L. **A Educação como política Pública**. 3. ed. São Paulo: Autores Associados, 2004.

AZEVEDO, J. M. L.; AGUIAR, M. A. S. . A produção do conhecimento sobre a política educacional no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 77, 2001.

AZEVEDO, J. M. L.; GOMES, A, M. G. Intervenção e regulação: contribuições ao debate no campo da educação. **Linhas Críticas**, v. 15, n. 28, jan./jun. 2009.

BALL, S. **Educação global S. A.**: novas redes políticas e o imaginário neoliberal. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2014.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Tradução Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2011.

BARROSO, L.R. **Direito constitucional brasileiro**: o problema da federação. Rio de Janeiro. Forense, 1982.

BAUER, M.; BAS, A. **A Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**. Petrópolis: Vozes, 2010.

BELNIKI, H. E. **A política pública do transporte escolar e a garantia do direito à educação à luz do regime de colaboração**: o exemplo do Paraná. Dissertação (Mestrado em Educação) — Universidade Federal do Paraná, Programa de Pós-Graduação em Educação, Curitiba, 2014.

BERCOVICI, G. **Direitos Econômicos do Petróleo e dos Recursos Minerais**. São Paulo: Editora Quartier Latin do Brasil, 2011.

BOAVIDA, A M.; PONTE, J. P. **Investigação colaborativa**: Potencialidades e problemas. Lisboa: APM, 2002.

BOETTCHER, E. **Kooperation und demokratie in der wirtschaft**. Tuebingen: J. C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1974.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Avaliação Técnica do Plano Nacional de Educação**. Brasília, DF, 2004.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Coordenação de Comissões Permanentes — DECOM — P_5741 PLP-413/2014. Brasília, DF, 2004.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Complementar (PLP) 25/2019**. Deputada Federal Dorinha Seabra Resende (DEM/TO), 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Complementar (PLP) 47/2019**. Deputado Federal Pedro Cunha Lima (PSDB/PB), 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 413/2014**. Deputado Federal Sâguas Moraes. Mato grosso, 2014.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Complementar (PLP) 216/2019**. Deputada Rosa Neide (PT/MT), 2019.

BRASIL. **Constituições do Brasil**: de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967 e suas alterações. v. 1. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1986.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas. Brasília, DF, 2008.

BRASIL. **Emenda Constitucional No. 95, de 15/12/2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 2016.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Nº 9.394/1996. 2.ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

BRASIL. **PNE**: Plano Nacional de Educação. Lei 13.005 de 24 de junho de 2014, Brasília, 2014.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 235/2019**. Senador Flávio Arns (Rede/PR), 2019.

CASTRO, F. M; MEZZARROBA, O. História do Direito Constitucional Brasileiro: a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891 e o Princípio da Igualdade. **Em Tempo**, Marília, v. 17, 2018, p. 347-369.

CETAD — Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros. **Carga Tributária no Brasil — 2018** (Análise por Tributo e Bases de Incidência). Brasília, 2020.

CETAD — Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros. **Constituições brasileiras: 1824**. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 1999.

COSTA, R. M. de A. **Federalismo e planejamento educacional: uma relação delicada**. – Rio de Janeiro, 2014.

COSTA, Á. de C. O Regime de Colaboração entre União, Estados e Municípios no financiamento da educação no Brasil. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, ANPAE, v. 26, n. 1, 2010.

CURY, C. R. J. Financiamento da Educação Brasileira: do subsídio literário ao FUNDEB. **Educ. Real.**, v.43, n. 4, Porto Alegre, out./dez. 2018.

CURY, C. R. J. Por um Plano Nacional de Educação: nacional, federativo, democrático e efetivo. **RBPAE**, Anpae, v. 25, n. 1, p. 13-30, jan./abr. 2009.

CURY, C. R. J. Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 29, n. 105, p. 1187-1209, set./dez. 2008.

DOURADO, L. F. A Institucionalização do Sistema Nacional de Educação e o Plano Nacional de Educação: Proposições e Disputas. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 39, n. 143, p.477-498, abr.-jun. 2018.

DOURADO, L. F. Sistema Nacional de Educação, Federalismo e os obstáculos ao direito à Educação Básica. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 34, n. 124, jul./set. 2013.

DUARTE, R. Entrevistas em pesquisas qualitativas. **Educar**, Curitiba, n. 24, p. 213-225, Editora UFPR, 2004.

FERREIRA, P. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

FREITAS, D. X. **O direito à educação nas Constituições brasileiras**, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/3nt8UX6>. Acesso em: 25 abr. 2021.

GAMBOA, S. **Os projetos de pesquisa**. Fundamentos lógicos necessários. Campinas: Unicamp, 2001.

GRAMSCI, A. **Escritos políticos**. v. 2. Org. e trad. de Carlos N. Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

GRUPO NEOENERGIA. Sobre nós. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3aK91Zq>. Acesso em: 25 abr. 2021.

HORTA, M. R. Organização Constitucional do Federalismo. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, n. 28-29, 1986.

INSTITUTO NATURA. Articulação das agendas prioritárias da Educação. Disponível em: <https://bit.ly/3u27S70>. Acesso em: 25 abr. 2021.

ITAÚ SOCIAL. Documentos. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3u3GHIP>. Acesso em: 20 abr. 2021.

INSTITUTO SONHO GRANDE. Quem somos. Disponível em: <https://bit.ly/3tbyJfv>. Acesso em: 25 abr. 2021.

LEITE, M. A. S. **O Terceiro setor e as Organizações da sociedade Civil de Interesse Público**. Assembleia legislativa do Estado de Minas Gerais. 2003.

LERCHE, S; VIDAL, E. M. Construindo uma história de Colaboração na educação: a experiência do Ceará. **Educ. Soc.** [online], Campinas, 2013, v. 34, n.125, p.1075-1093. ISSN 1678-4626.

LINHARES, P. de T; MENDES, C. C.; LASSANCE, A. (Orgs). **Federalismo à brasileira: questões para discussão**. Brasília: IPEA, 2012.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E.D.A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

LUNA, S.V. **Planejamento de Pesquisa: uma introdução**. São Paulo: EDUC, 2000.

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.

MANZINE, E. J. Entrevista semiestruturada: análise de objetivos e de roteiros. In: **Seminário Internacional sobre Pesquisa e Estudos Qualitativos**, 2004, Bauru. Anais.... Bauru: USC, 2004. v. 1. p. 01-10. 1 CD.

MINAYO, M. C. de S. (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2009.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO — MEC; Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira — INEP. **Relatório 3º Ciclo de Monitoramento do Plano Nacional de Educação — PNE**. Brasília, 2020.

MOLL, J. **Caminhos da Educação Integral no Brasil: direitos e outros tempos e espaços educativos**. Porto Alegre: Editora Penso, 2012.

MONLEVADE, A. J. Construção da Complexidade do Financiamento da Educação Pública no Brasil. **Fineduca** – Revista de Financiamento da Educação, Porto Alegre, v. 2, n. 4, 2012.

MONLEVADE, J. A. C e SILVA, M. A. **Quem manda na educação no Brasil?** Ceilândia: Idéa editora, 2000.

MOSSMANN Filho, L. J. **O federalismo no brasil: da constituição federal de 1988 às decisões do supremo tribunal federal**. Dissertação (Mestrado) — Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, RS, 2018.

NOVO, B. N. Financiamento da educação: gestão, transparência e controle social dos recursos. **Jusbrasil**. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3vEXhiN>. Acesso em: 20 abr. 2021.

OBSERVATÓRIO DO PNE. **3 anos de Plano Nacional de Educação**. São Paulo, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3aKSFj4>. Acesso em: 25 abr. 2021.

OLIVEIRA, D. As políticas públicas em educação e a pesquisa acadêmica. In: OLIVEIRA, D; DUARTE, A. (Orgs). **Políticas públicas e educação regulação e conhecimento**. Belo Horizonte: Ed. Fino Traço, 2011.

PERNAMBUCO. **Plano Estadual de Educação 2015-2025**. Disponível em: <https://bit.ly/3u4O8zO>. Acesso em: 25 abr. 2021.

PERNAMBUCO. **Programa Educação Integrada**. Lei 16.090 de 30 de junho de 2017, Recife, 2017.

PINTO, J. M. de R.; ADRIÃO, T. Noções gerais sobre o financiamento da educação no Brasil. **EccoS** – Revista Científica, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 23-46, jan./jun. 2006.

POCHMANN, M. Entrevista Márcio Pochmann. **FÓRUM**, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3eFkWbM>. Acesso em: 18 abr. 2021.

POCHMANN, M. **O trabalho na crise econômica no Brasil**: primeiros sinais. *Estudos Avançados*, v. 23, n. 66, 2009.

REZENDE, F. Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Orgs.) **Educação e Federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

RIOS, B. R. Resgatando a Origem do Federalismo Moderno: O Caso Brasileiro e Seus Reflexos na Gestão Municipal. **Caminhos de Geografia Uberlândia**, v. 15, n. 52, dez. 2014, p. 162–172.

SARAK, D. O federalismo fiscal nas constituições históricas do Brasil. In: GOIA, F. H. de; PIERDONÁ, Z. L. (Coords.). **Pacto Federativo, Tributação e Cidadania**. São Paulo: Quartir Latin, 2015. p. 43.

SAVIANI, D. Sistemas de ensino e planos de educação: O âmbito dos municípios. **Educação & Sociedade**, Campinas, ano XX, n. 69, dez. 1999.

SAVIANI, D. **Interlocuções pedagógicas**: conversa com Paulo Freire e Adriano Nogueira e 30 entrevistas sobre educação. Campinas: Autores Associados, 2010.

SAVIANI, D. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2007.

SAVIANI, D. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação**: significado, controvérsias e perspectivas. Campinas: Autores Associados, 2014.

SEGATTO, C. I; ABRUCIO, F. L. A Cooperação Em Uma Federação Heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros. **Revista Brasileira de Educação**, v. 21, n. 65 abr./jun. 2016.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do Trabalho Científico**. São Paulo: Cortez: 2000.

SINDIFISCO. **A Reforma Tributária Solidária**: Considerações do SINDIFISCO Nacional. Local, 2019.

SILVA, D. C. O sistema federativo e forma dispendiosa de governar. **JUS.COM.BR**. São Paulo.2005. Disponível em: <https://bit.ly/3nNDdrU>. Acesso em: 25 abr. 2021.

TEIXEIRA, L. R. S. S. **Implicações para o regime de colaboração**: uma análise das formas de colaboração no planejamento da educação fluminense. Niterói: UFF, 2017.

THIOLLENT, M. **Metodologia da Pesquisa-Ação**. 4. ed. São Paulo: Autores Associados, 1998.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo, Atlas,175p. 1987.

VIEIRA, S. L; VIDAL, E. M. Construindo uma história de colaboração na educação: a experiência do Ceará. **Educ. Soc.**, Campinas, V. 34, n. 125, p.1075-1093, out./dez. 2013. Disponível em: <https://bit.ly/3nMaEuY>. Acesso em: 25 abr. 2021.

APÊNDICE A

ROTEIROS DAS ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS REALIZADAS COM GESTORES ESTADUAIS E MUNICIPAIS, PROFESSORES E ESTUDANTES

ROTEIRO I - Entrevista com Gestores da SEE/PE, responsáveis pelo Programa Educação Integrada – PEI

- O que motivou a Secretaria Estadual de Educação criar/conceber o Programa Educação Integrada?
- Quais os critérios estabelecidos para a execução do “Projeto Piloto” a partir de 2016?
- Com a institucionalização do Programa, por meio da Lei Estadual nº 16.090/2017, os critérios para selecionar novos municípios serão os mesmos do Projeto Piloto?
- Quais as fontes de recursos utilizadas para garantir a execução do Programa?
- Quanto foi investido até hoje e quais municípios receberam este apoio financeiro?
- Como se materializa a participação das instituições sem fins lucrativos da iniciativa privada na execução do programa?
- As Ações/Atividades previstas pelo Programa são tratadas de forma linear para todos os municípios?
- Com três anos de execução do Programa, quais as consequências identificadas pela Secretaria Estadual de Educação no desenvolvimento educacional dos municípios contemplados?
- Além do Programa Educação Integrada, que programas ou políticas educacionais podem ser considerados instrumentos de cooperação entre o Governo do Estado e os Municípios?

ROTEIRO II - Entrevista com Gestores Municipais, responsáveis pelo Programa Educação Integrada - PEI

- Quando e como o Município tomou conhecimento da existência do Programa?
- Que instrumento legal consolidou a participação do Município nesse Programa?
- Para o desenvolvimento do Programa no Município, que medidas iniciais foram definidas pela Secretaria Municipal de Educação?
- Existe algum instrumento legal que normatize a Educação Integral no Município?
- A Formação de Gestores e de Professores prevista no Programa ocorreu de que forma e foi dada por quem?
- Com o desenvolvimento do Programa, houve alguma mudança na proposta pedagógica até então vivenciada pelo município?
- O Governo do Estado assumiu algum compromisso para requalificação (infraestrutura e equipamentos) da escola de tempo integral?
- No terceiro ano de execução do Programa, o que você destacaria como aspectos positivos e negativos?
- Você gostaria de acrescentar mais alguma coisa relacionada ao desenvolvimento do Programa aqui no Município?

ROTEIRO III - Entrevista com Professores Inseridos no Programa Educação Integrada - PEI

- Fala-me um pouco de sua formação e de sua carreira profissional. Como você chegou até aqui?
- Como você tomou conhecimento do Programa Educação Integrada?
- Existe algum benefício, garantido em Lei Municipal, por trabalhar numa Escola de Tempo Integral?
- Como você avalia a formação vivenciada durante o desenvolvimento do Programa?
- Em sua opinião, o Programa é importante para o desenvolvimento da educação no Município?
- O que você considera positivo e o que você considera negativo no Programa?

ROTEIRO IV - Entrevista com Estudantes Inseridos na Escola de Tempo Integral (ETI) do PEI

- Fala um pouco da sua escola. Ela atende às necessidades ou você sente falta de alguma coisa?
- O que é que você mais gosta de tudo que acontece numa escola de tempo integral?
- O que você gostaria que tivesse na sua escola de tempo integral?
- Seu dia a dia mudou quando você passou a estudar numa escola de tempo integral?
- Você gosta da forma como a Direção e os Professores trabalham na sua escola?

APÊNDICE B
ANÁLISE DO PROGRAMA EDUCAÇÃO INTEGRADA NO CONTEXTO DE UMA
COOPERAÇÃO FEDERATIVA ENTRE O GOVERNO DO ESTADO E MUNICÍPIOS
PERNAMBUCANOS

QUADRO 14

PARTICIPANTES DA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA COMO MEMBROS DA SECRETARIA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DE PERNAMBUCO	
CARGO/FUNÇÃO	CARACTERIZAÇÃO
Gerência Técnica	Gerente Técnico do Programa Educação Integrada pela Secretaria Estadual de Educação, no Período 2016/2017
Secretaria Executiva/ Coordenação	Secretário Executivo de Planejamento e Coordenador do Programa Educação Integrada pela Secretaria Estadual de Educação

Observação:

- Entrevistas realizadas nos dias 27/11/2019 e 28/02/2020.

APÊNDICE C

**ANÁLISE DO PROGRAMA EDUCAÇÃO INTEGRADA NO CONTEXTO DE UMA
COOPERAÇÃO FEDERATIVA ENTRE O GOVERNO DO ESTADO E MUNICÍPIOS
PERNAMBUCANOS**

QUADRO 15

PARTICIPANTES DA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA COMO MEMBROS DA REDE DE ENSINO DO MUNICÍPIO DE ARCOVERDE/PE	
STATUS	CARACTERIZAÇÃO
Coordenação do Programa	Coordenadora do Programa Educação Integrada desde 2016 e responde pelos seis eixos do Programa
Coordenação do Pedagógica	Coordenadora Pedagógica da Secretaria Municipal de Educação e Coordena do 3º ao 9º ano nas Disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática
Gestão da Escola	Gestora da Escola Municipal Ivany Rodrigues Bradley (Escola de Tempo Integral - inserida no Programa Educação Integrada)
Docentes do Ensino Fundamental	Professores de Matemática e História da Escola Municipal Ivany Rodrigues Bradley (Escola de Tempo Integral)
Estudantes do Ensino Fundamental	Estudantes do Ensino Fundamental da Escola Municipal Ivany Rodrigues Bradley (Escola de Tempo Integral): 6º e 7º anos

Observação:

- Entrevistas realizadas no dia 29 de novembro de 2019.

APÊNDICE D

**ANÁLISE DO PROGRAMA EDUCAÇÃO INTEGRADA NO CONTEXTO DE UMA
COOPERAÇÃO FEDERATIVA ENTRE O GOVERNO DO ESTADO E MUNICÍPIOS
PERNAMBUCANOS**

QUADRO 16

PARTICIPANTES DA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA COMO MEMBROS DA REDE DE ENSINO DO MUNICÍPIO DE BONITO/PE	
STATUS	CARACTERIZAÇÃO
Coordenação do Programa	Coordenador do Programa Educação Integrada no Município
Gestão da Escola	Gestora da Escola Municipal Maria do Carmo Pinto de Melo (Escola de Tempo Integral – inserida no Programa Educação Integrada)
Docentes do Ensino Fundamental	Professores de Matemática e Geografia da Escola Municipal Maria do Carmo Pinto de Melo (Escola de Tempo Integral)
Estudantes do Ensino Fundamental	Estudantes da Escola Municipal Maria do Carmo Pinto de Melo (Escola de Tempo Integral): 7 ^o e 8 ^o anos

Observação:

- Entrevistas realizadas no dia 26 de novembro de 2019.

APÊNDICE E

**ANÁLISE DO PROGRAMA EDUCAÇÃO INTEGRADA NO CONTEXTO DE UMA
COOPERAÇÃO FEDERATIVA ENTRE O GOVERNO DO ESTADO E MUNICÍPIOS
PERNAMBUCANOS**

QUADRO 17

PARTICIPANTES DA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA COMO MEMBROS DA REDE DE ENSINO DO MUNICÍPIO DE CAMARAGIBE/PE	
STATUS	CARACTERIZAÇÃO
Técnica de Departamento	Técnica do Departamento de Ensino da Secretaria Municipal de Educação
Assessoria	Assessoria do Gabinete do Secretário de Educação do Município
Gestão da Escola	Gestora da Escola Municipal São José (Escola de Tempo Integral – inserida no Programa Educação Integrada)
Técnica de Equipe	Técnica da Equipe de Ensino da Secretaria Municipal de Educação
Docente da Rede de Ensino	Professora da Rede de Ensino Municipal
Coordenação Pedagógica	Coordenadora Pedagógica da Escola Municipal São José (Escola de Tempo Integral)
Docente do Ensino Fundamental	Professor de História da Escola Municipal São José (Escola de Tempo Integral)
Estudantes do Ensino Fundamental	Estudante da Escola Municipal São José (Escola de Tempo Integral): 6º, 7º e 8º anos

Observação:

- Entrevistas realizadas nos dias 25/10/2019 e 29/10/2019 29.

ANEXO A



Assembleia Legislativa
do Estado de Pernambuco

LEI Nº 16.090, DE 30 DE JUNHO DE 2017.

Institui o Programa Educação Integrada.

O GOVERNADOR DO ESTADO DE PERNAMBUCO:

Faço saber que a Assembleia Legislativa decretou e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica instituído, no âmbito do Poder Executivo, o Programa Educação Integrada, que tem por objetivo a formação de parcerias com municípios direcionadas à melhoria da qualidade da Educação Infantil e do Ensino Fundamental ofertados pelas redes municipais de educação.

Art. 2º As parcerias firmadas com os municípios que aderirem ao Programa Educação Integrada serão baseadas, prioritariamente, no compartilhamento de técnicas de gestão, de informações e de metodologias educacionais.

Art. 3º As ações do Programa Educação Integrada serão desenvolvidas nos seguintes eixos:

- I - Educação Infantil;
- II - Alfabetização na Idade Certa;
- III - Anos Finais do Ensino Fundamental;
- IV - Suporte à Gestão de Rede e Gestão Escolar;
- V - Formação de Professores e Gestores Escolares; e
- VI - Gestão por Resultados Aplicada à Educação.

Art. 4º As ações do Programa Educação Integrada serão realizadas em parceria pelas Secretarias de Educação do Estado e dos municípios.

Art. 5º Poderão contribuir com as ações do Programa Educação Integrada instituições públicas e privadas, por meio de Termo de Parceria firmados com a Secretaria de Educação do Estado.

§ 1º As instituições a que se refere o *caput* poderão contribuir financeiramente ou mediante cooperação técnica com o Programa Educação Integrada desde que os aportes financeiros estejam alinhados com os eixos previstos no Programa.

§ 2º As ações das instituições públicas e privadas para os municípios beneficiados serão realizadas de forma direta, sem repasse financeiro para o Estado, preservando o desenvolvimento do Projeto Político Pedagógico das escolas e das Secretarias Municipais de Educação.

Art. 6º Os municípios que aderirem ao Programa Educação Integrada poderão ser beneficiários de serviços e investimentos, inclusive obras, contratados pelo Estado para realização de atividades previstas nos eixos do Programa.

Art. 7º O Programa Educação Integrada terá as seguintes fases de execução:

I - Fase Inicial, caracterizada pela adesão de 15 (quinze) municípios escolhidos com base em indicadores educacionais e socioeconômicos; e

II - Fase de Expansão, aberta para adesão gradual de outros municípios, a ser regulamentada por decreto, que fixará o quantitativo e critérios de seleção dos municípios a serem incluídos anualmente no Programa.

Parágrafo único. A adesão dos municípios será efetivada mediante assinatura de Termo de Cooperação.

Art. 8º O município que aderir ao Programa Educação Integrada poderá receber repasse financeiro para ser aplicado em serviços e investimentos, inclusive em obras em escola municipal que se enquadre nos eixos do Programa.

§ 1º Para liberação do recurso, os municípios devem apresentar plano de trabalho contendo prazos e metas para conclusão de cada etapa.

§ 2º Os recursos a que se refere o *caput* devem ser depositados em instituição financeira oficial, na forma prevista na legislação pertinente.

§ 3º Os planos de trabalho devem ser analisados pela Secretaria de Educação do Estado e anexados ao termo.

Art. 9º O município que não realizar, efetivamente, o seu plano de trabalho, está sujeito às sanções cabíveis, submetendo-se, até a devida regularização à:

I - instauração de tomada de contas especial do plano de trabalho;

II - interrupção de quaisquer repasses de recursos;

III - suspensão de todas as atividades do Programa Educação Integrada; e

IV - devolução dos recursos à unidade orçamentária do Programa Educação Integrada, com as devidas correções monetárias, no prazo de três meses após a notificação do município faltoso com esse fim.

Art. 10. Ao término da execução de cada plano de trabalho, a Secretaria de Educação do Estado deve efetuar uma avaliação final de forma a verificar o cumprimento das metas previstas.

Parágrafo único. Deve ser colocada placa indicativa informando as características do investimento previsto no plano de trabalho, nos termos estabelecidos em decreto.

Art. 11. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, retroagindo seus efeitos a 1º de abril de 2017.

Palácio do Campo das Princesas, Recife, 30 de junho do ano de 2017, 201º da Revolução Republicana Constitucionalista e 195º da Independência do Brasil.

PAULO HENRIQUE SARAIVA CÂMARA
Governador do Estado

FREDERICO DA COSTA AMÂNCIO
ANTÔNIO CARLOS DOS SANTOS FIGUEIRA
ANTÔNIO CÉSAR CAÚLA REIS

ANEXO B

Fls. 33


 SECRETARIA DE EDUCAÇÃO
Pernambuco

TERMO DE COOPERAÇÃO AO PROGRAMA EDUCAÇÃO INTEGRADA QUE ENTRE SI CELEBRAM O ESTADO DE PERNAMBUCO, POR INTERMÉDIO DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO E O MUNICÍPIO DE CAMARAGIBE NA FORMA ABAIXO:

O ESTADO DO PERNAMBUCO, através da SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DE PERNAMBUCO, doravante denominada SEE/PE, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 10.572.071/0001-12, com sede na Avenida Afonso Celense, nº 1513, bairro da Varzea, nesta cidade do Recife/PE, neste ato representada pelo seu titular Sr. **FREDERICO DA COSTA AMANCIO**, brasileiro, casado, administrador de empresas e advogado, inscrito no CPF/MF sob o nº 684.722.774-53, residente e domiciliado nesta cidade, e de outra parte, o MUNICÍPIO DE CAMARAGIBE inscrito no CNPJ sob nº 01.915.235/0001-76, com endereço à Avenida Belmino Correia, nº 3038, Bairro Timbá, CEP: 54768-000, neste ato representado pelo seu Prefeito, Senhor **DEMOSTENES E SILVA MEIRA**, inscrito no CPF sob o nº 375.671.444 - 68, Identidade nº 1793327, com endereço profissional à Avenida Belmino Correia, nº 3038, Bairro Timbá, CEP 54768-000, resolvem, com base na Lei nº 8.666/93 e na Lei Estadual nº 16.090/2017, celebrar o presente instrumento, com o intuito de desenvolver ações no âmbito do Programa "Educação Integrada", considerando o cumprimento das cláusulas e condições a seguir estipuladas:

CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETO

Constitui objeto do presente Termo de Cooperação a fixação de princípios e atribuições para a implantação e desenvolvimento do Programa Educação Integrada, visando ao município aderente o incremento em seus indicadores educacionais da educação infantil e ensino fundamental.

CLÁUSULA SEGUNDA - DO PÚBLICO-ALVO

O Programa Educação Integrada tem como público-alvo todos os estudantes de rede pública da educação infantil, anos iniciais e finais do ensino fundamental do Município Aderente.

CLÁUSULA TERCEIRA - DAS FORMAS DE COOPERAÇÃO

3.1 A cooperação pretendida pelas partes dar-se-á, preferencialmente, por meio das seguintes ações:

- 3.1.1 Criação do Pacto pela Educação nos Municípios;
- 3.1.2 Assistência técnica, pedagógica e de gestão aos municípios;
- 3.1.3 Promoção da alfabetização na idade certa;
- 3.1.4 Estímulo à qualificação da Educação de Criança, desde a educação infantil;
- 3.1.5 Aprimoramento do portfólio de insumos pedagógicos para a Educação Infantil e Ensino Fundamental;
- 3.1.6 Implantação de Escola Integral para os Anos Finais do Ensino Fundamental.

3.2 Caberá ao Município implementar as ações do Programa, auxiliado pelo Comitê Gestor, visando garantir a articulação, efetividade e qualidade das estratégias e ações definidas.

CLÁUSULA QUARTA - DAS OBRIGAÇÕES DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DE PE

4.1 Compete à Secretaria Estadual de Educação de Pernambuco, com o apoio das instituições parceiras:

- 4.1.1 Prestar assistência técnica com a finalidade de:

Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco
 Avenida Afonso Celense nº 1513, Varzea - Recife/PE, CEP 50810-900, Fone: 3383.0010


 Michelene Jurema Alvim
 Adoção
 OAB/PE 15.770 - Ins. 200.817-1
 Secretaria de Educação do Estado de PE



Fls. 39

5.1.10 Promover as alterações em legislação municipal, quando necessário para a execução das ações do Programa.

CLÁUSULA SEXTA - DOS RESULTADOS ESPERADOS

6.1 Os seguintes resultados são esperados com a implementação do Programa Educação Integrada no município aderente:

- 6.1.1 Melhoria da qualidade do ensino na Educação Infantil e Ensino Fundamental;
- 6.1.2 Ampliação do acesso à Educação Infantil aos quatro anos de idade;
- 6.1.3 Pelo menos 70% das crianças em condições de ler, escrever e compreender um texto adequado à sua idade ao final do segundo ano do ensino fundamental;
- 6.1.4 Melhoria do resultado municipal nos Indicadores IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) e IDEPE (Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco) no Ensino Fundamental;
- 6.1.5 Redução da taxa de distorção idade-ano e da taxa de abandono escolar;
- 6.1.6 Qualificação de ambientes pedagógicos;
- 6.1.7 Implantação de uma escola de ensino em tempo integral nos anos finais do ensino fundamental em cada município.

CLÁUSULA SÉTIMA - DOS RECURSOS FINANCEIROS:

7.1 O presente Termo de Cooperação não envolve transferência de recursos orçamentários/financeiros entre os partícipes.

CLÁUSULA OITAVA - DA VIGÊNCIA

O Presente Termo de Cooperação entrará em vigor na data de assinatura e terá duração de 24 (vinte e quatro) meses, podendo ser prorrogado mediante Termo Aditivo, desde que haja interesse dos partícipes, respeitando o prazo de comunicação prévia de 30 (trinta) dias.

CLÁUSULA NONA - DA ALTERAÇÃO

Este Termo de Cooperação poderá ser alterado de comum acordo entre os Partícipes, durante a sua vigência, mediante Termo Aditivo devidamente justificado, vedada a alteração do objeto.

CLÁUSULA DÉCIMA - DA DIVULGAÇÃO

As partes assumem o compromisso de divulgar sua adesão no presente de Termo de Cooperação, ficando vedada a utilização de nomes, símbolos ou imagens que, de alguma forma, descaracterizem o interesse público e se confundam com promoção de natureza pessoal de agentes públicos/políticos.

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA - DA DENÚNCIA E DA RESCISÃO

11.1 Este Termo poderá ser denunciado pelos partícipes e rescindido a qualquer tempo, por descumprimento de qualquer de suas Cláusulas, mediante notificação por escrito, com antecedência mínima de 90 (noventa) dias, ficando as partes responsáveis pelas obrigações decorrentes do tempo de vigência e creditando-lhes, igualmente, os benefícios adquiridos no mesmo período.

11.2 Nos casos de rescisão, as pendências ou trabalhos em fase de execução, ainda que decorrentes de eventuais instrumentos específicos firmados com base neste Termo de Cooperação serão definidos e resolvidos por meio do Termo de Rescisão, no qual se definam e atribuam as responsabilidades relativas à conclusão ou extinção de cada um desses trabalhos e das pendências dos trabalhos em andamento.

Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco
Avenida Afonso Celso nº 1512, Vitória - Recife/PE CEP: 50810-900 Fone: 3283-9930

Michellete Fureto Albin
Assinatura
CAB/PE 15 176-Nº 306.837-0
Secretaria de Educação do Estado de PE



SECRETARIA
DE EDUCAÇÃO
Fls. 40

11.3 Constituem-se motivos para a rescisão do presente Termo:

- a) Por razões de relevante e excepcional interesse público;
- b) A não observância dos dispositivos na Lei nº 16.090/2017;
- c) O não cumprimento ou cumprimento irregular das obrigações estabelecidas nas cláusulas deste Termo;
- d) Utilização dos recursos, caso exista, em desacordo com o Programa Educação Integrada.

CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA – DA PUBLICAÇÃO

O presente Termo de Cooperação será publicado pelo Governo do Estado de Pernambuco em forma de extrato no Diário Oficial do Estado, de acordo com o parágrafo único art. 61, da Lei nº 8.666, de 1993, e sua íntegra ficará disponível no site da Secretaria de Educação Estadual.

CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA – DO FORO

Fica eleito o Foro da Cidade do Recife para dirimir litígios decorrentes deste Termo, com renúncia de outro por mais privilegiado que seja.

É, por estarem assim justos e de acordo, os partícipes, firmam o presente instrumento, em 02 (duas) vias de igual teor e forma, na presença das testemunhas abaixo, para que produza os efeitos jurídicos legais, em juízo e fora dele.

Recife, 03 de Julho de 2017.


 SECRETÁRIO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO


 PREFEITO DO MUNICÍPIO

TESTEMUNHAS:

 NOME:
 CPF:

 NOME:
 CPF:

ANEXO C

Lei nº 725/2017

EMENTA: INSTITUI O PROGRAMA DE EDUCAÇÃO INTEGRAL, NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO, ESTABELECE SUAS DIRETRIZES E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

O PREFEITO DE CAMARAGIBE faz saber que o povo do Município, por seus representantes, aprova, e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º A presente Lei, no âmbito do Município de Camaragibe/PE, cria o Programa Municipal de Educação Integral, vinculado à Secretaria Municipal de Educação, cujo objetivo é a concepção, planejamento e a execução de um conjunto de ações inovadoras relativas ao currículo e gestão escolar, direcionadas à melhoria da oferta e qualidade, assegurando a criação e implementação de políticas públicas para a educação integral nas Unidades Escolares em Tempo Integral.

Parágrafo único. O Programa Municipal de Educação Integral será implantado e desenvolvido nas unidades escolares da Rede Pública Municipal e expandido a critério do sistema de ensino, observadas as condições de viabilidade e oportunidade.

Art. 2º São objetivos específicos do Programa Municipal de Educação Integral:

- I – ampliar o tempo de permanência dos estudantes na escola, para uma jornada escolar Integral de, no mínimo, 08 (oito) horas diárias, de trabalho efetivo em sala de aula;
- II – Contribuir para o cumprimento das Metas estabelecidas no Plano Municipal de Educação; em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas no Plano Estadual de Educação e Plano Nacional de Educação.
- III – garantir um currículo escolar articulado por meio da Base Nacional Comum e sua Parte Diversificada, considerando as diretrizes e parâmetros nacionais e/ou locais. Por meio de metodologias, estratégias e prática educativas inovadoras, deve assegurar o desenvolvimento dos estudantes de modo a oferecer as condições para a construção dos seus Projetos de Vida.
- IV – prover a adequação na infraestrutura física necessária para o funcionamento das Escolas Municipais em Tempo Integral;
- V – prover as Escolas Municipais em Tempo Integral dos equipamentos, mobiliários, materiais didáticos e recursos tecnológicos necessários para a proficiência pedagógica e eficácia da gestão;
- VI – garantir jornada de trabalho com dedicação plena de 40 horas semanais diurnas, totalmente realizadas na escola, em 8 (oito) horas diárias, dos professores em exercício da docência, dos gestores escolares, coordenadores pedagógicos, secretários escolares e demais servidores lotados nas unidades de ensino do Programa Municipal de Educação Integral;
- VII – planejar e oferecer formação continuada em rede e em serviço para os gestores, coordenadores, professores e demais profissionais vinculados ao Programa Municipal de Educação Integral;
- VIII – prover as condições para a redução dos índices de evasão escolar e de reprovação e acompanhar a sua evolução no âmbito das Escolas Municipais de Tempo Integral;
- IX – elevar os índices sociais de educação que contemplem as políticas de avaliação externa no âmbito municipal, estadual e nacional e de acordo com as metas estabelecidas no Plano de Ação da Secretaria Municipal de Educação.

Art. 3º Para os fins desta lei, são considerados:

- I – Escolas Municipais em Tempo Integral: as unidades Escolares com funcionamento em tempo integral, orientadas por conteúdos pedagógicos, métodos didáticos, gestão curricular e administrativa específicas, vinculadas à Secretaria Municipal de Educação, com regulamentação prevista em normas

específicas, as quais têm por finalidade, ampliar o tempo de permanência dos estudantes na Instituição de Ensino, garantindo-lhe formação integral;

II – carga horária multidisciplinar: conjunto de horas de natureza pedagógica em atividades com os estudantes exercidas exclusivamente nas Escolas Municipais em Tempo Integral, de forma individual e coletiva, na integração das áreas de conhecimento da Base Nacional Comum e da Parte Diversificada específica, conforme o currículo e Plano de Ação estabelecidos em consonância com a Proposta Curricular da Rede;

III – carga horária de gestão especializada: conjunto de horas em atividade de gestão, suporte e atuação pedagógica, conforme Plano de Ação estabelecido;

IV – plano de ação: instrumento de gestão escolar no âmbito estratégico, de elaboração coletiva, coordenado pelo gestor da Escola Municipal em Tempo Integral, contendo diagnóstico, definição de premissas, objetivos, indicadores e metas a serem alcançadas, estratégias a serem empregadas e avaliação dos resultados, sendo revisado anualmente a partir dos resultados alcançados e pactuados com o Secretário de Educação;

V – programa de ação: documento de gestão no âmbito operacional a ser elaborado pela equipe escolar, com os objetivos, metas e resultados relativos às respectivas áreas de atuação, conforme o Plano de Ação estabelecido;

VI – diretrizes operacionais: instrumento que visa orientar a operacionalização das rotinas escolares e subsidiar a organização das atividades desenvolvidas pela equipe escolar. É documento elaborado pela equipe de implantação do programa no âmbito da Secretaria Municipal de Educação;

VII – projeto de vida: documento elaborado pelo estudante, que expressa metas e define prazos, com vistas à realização das suas perspectivas em relação ao futuro;

VIII – protagonismo: processo no qual o estudante desenvolverá suas potencialidades através de práticas e vivências, apoiados pelos professores, assumindo progressivamente a gestão de seus conhecimentos, da sua aprendizagem e da elaboração do seu Projeto de Vida;

IX – guia de aprendizagem - documento elaborado bimestralmente pelos professores, sob a orientação do coordenador pedagógico, destinado ao planejamento das atividades de docência, de comunicação e acompanhamento pelas famílias e de autorregulação da aprendizagem dos estudantes;

X – clubes de protagonismo: organizações criadas e gerenciadas pelos estudantes, apoiados pela equipe escolar, destinados a promover as práticas e vivências que apoiarão o processo de desenvolvimento de um conjunto de competências e habilidades relativas à formação do jovem autônomo, solidário e competente, sendo essa uma condição fundamental para a elaboração de um Projeto de Vida;

XI – tutoria: processo pedagógico destinado a propiciar ao estudante o acompanhamento e orientação pelos professores indicados, das suas atividades tanto no âmbito acadêmico quanto pessoal;

XII – desenvolvimento Integral: a consideração das dimensões social, emocional, cognitiva e cultural dos estudantes, bem como o exercício da cidadania e apoio à construção dos seus Projetos de Vida durante a sua formação na Educação Básica;

XIII – projeto político-pedagógico: documento que define a identidade institucional da unidade, elaborado coletivamente pelos diversos segmentos da comunidade escolar;

XIV – grupo gestor de educação Integral: a equipe formada por integrantes da Secretaria Municipal de Educação, a saber:

Coordenador do Programa

Coordenador Pedagógico do Programa;

Coordenador Administrativo e Financeiro;

Art. 4º As Escolas Municipais em Tempo Integral funcionarão de segunda a sexta-feira, em período Integral, sendo estes, manhã e tarde, totalizando tempo integral de 08 (oito) horas diárias, distribuídas de maneira a atender crianças/estudantes por meio do desenvolvimento do currículo;

Parágrafo único. É assegurado o atendimento educacional especializado aos estudantes com deficiência matriculados nas Escolas Municipais em Tempo Integral, em classes regulares, devendo o Poder

Municipal fornecer profissional de apoio para o seu acompanhamento;

Art. 5º A composição da estrutura das Escolas Municipais em Tempo Integral, com integrantes do Quadro do Magistério, atenderá às especificidades dos anos finais do Ensino Fundamental;

Parágrafo único. O corpo docente das unidades de ensino municipais em Tempo Integral deverá ser composto, preferencialmente, por professores efetivos do quadro, mediante seleção interna a ser realizado pela Secretaria Municipal de Educação, garantindo a permanência dos professores efetivos, coordenadora e gestora que fizeram parte da implantação da primeira turma. Em situações de excepcionalidade, esse quadro poderá ser preenchido por servidores na condição de temporários, respeitados os processos seletivos e contratuais a serem publicados.

Art. 6º A estrutura organizacional das Escolas Municipais em Tempo Integral será constituída pelas seguintes funções;

- I – Gestor Escolar;
- II – Coordenador Pedagógico;
- III – Coordenador Administrativo e Financeiro;
- IV – Professores;
- V – Secretário Escolar;
- VI – Bibliotecária
- VII – Laboratorista (Ensino Fundamental);
- VIII – Educador de Pátio.

Art 7º Fica instituída jornada de trabalho com dedicação plena de 40 horas semanais diurnas totalmente realizadas na escola, em 8 horas diárias, aos integrantes do Quadro do Magistério em exercício nas escolas municipais em tempo integral, com carga horária multidisciplinar ou de gestão especializada.

§1º A remuneração dos integrantes do Quadro do Magistério localizados nas Escolas Municipais em Tempo Integral será de 100 % do seu salário e proporcional à carga horária trabalhada.

§ 2º Farão jus à gratificação de dedicação Integral os integrantes do Quadro do Magistério para exercício nas Unidades Escolares Municipais em Tempo Integral, enquanto perdurar o ato de designação;

§ 3º Aos integrantes do Magistério em regime de dedicação integral é vedado o desempenho de qualquer outra atividade pública ou privada, remunerada ou não, durante o horário de funcionamento na unidade de ensino.

Parágrafo único. A Equipe Gestora das Escolas Municipais em Tempo Integral será constituída pelas seguintes funções:

- I – Gestor Escolar;
- II – Coordenador Pedagógico;
- III– Coordenador Administrativo e Financeiro.

Art. 8º São atribuições específicas do Grupo Gestor de Educação Integral da Secretaria Municipal de Educação:

- I – aprovar os Planos de Ação das Unidades Escolares em Tempo Integral, acompanhar o seu desenvolvimento e publicar anualmente os seus resultados;
- II – acompanhar e assegurar o cumprimento do calendário escolar;
- III – acompanhar a execução dos projetos desenvolvidos nas Unidades Escolares em Tempo Integral;

IV – avaliar e publicar os resultados de desempenho, a partir de critérios e indicadores de proficiência constantes no Plano de Ação das Escolas Municipais em Tempo Integral;

V – propor e apoiar a definição das Unidades de Ensino que participarão do Programa das Escolas Municipais em Tempo Integral, de acordo com as metas e as diretrizes políticas administrativas e financeiras da Gestão Municipal;

VI – estabelecer metas de desempenho das Unidades Escolares em Tempo Integral, em consonância com o sistema de avaliação municipal, estadual e nacional, e seus respectivos Planos de Ação;

VII – realizar, anualmente, a avaliação de desempenho dos docentes, bem como de cada membro da equipe gestora da escola e recomendar ações a partir dos seus resultados. O detalhamento da avaliação de desempenho será publicada e regulamentada em portaria do Secretário Municipal de Educação.

VIII – formular a política de educação Integral no âmbito da Secretaria Municipal de Educação;

IX – implantar as inovações em conhecimento, método e gestão;

X – acompanhar o desenvolvimento dos Planos de Ação das Unidades Escolares em Tempo Integral;

XI – acompanhar os Programas de Ação da Direção das Unidades Escolares em Tempo Integral;

XII – promover o planejamento para a expansão das Escolas Municipais em Tempo Integral e definir padrões básicos de funcionamento.

Art. 9º São atribuições específicas dos Gestores das Unidades Escolares em Tempo Integral, além daquelas inerentes ao respectivo cargo:

I – articular, acompanhar e intervir na elaboração, execução e avaliação do Projeto Político-pedagógico;

II – planejar, implantar, acompanhar as ações e seus respectivos resultados conforme o Plano de Ação da unidade de ensino;

III – coordenar, anualmente, a elaboração do Plano de Ação da unidade de ensino, alinhado ao Plano de Ação da Secretaria Municipal de Educação; orientar a elaboração dos respectivos Programas de Ação da Equipe Gestora e docentes, bem como orientar a elaboração e o cumprimento das rotinas dos demais servidores;

IV – gerir os recursos humanos, financeiros e materiais para a execução do currículo escolar na integralidade da sua Base Nacional Comum e Parte Diversificada, bem como das atividades de tutoria, de protagonismo, de empreendedorismo e todas aquelas necessárias ao desenvolvimento dos estudantes, considerados o contexto social da respectiva unidade de ensino e respectivos projetos de vida;

V – estabelecer, junto ao Coordenador Pedagógico, as estratégias necessárias ao desenvolvimento do protagonismo e empreendedorismo no âmbito da unidade de ensino e no universo dos estudantes, entre outras atividades escolares, inclusive por meio de parcerias, submetendo-as aos órgãos competentes;

VI – orientar e acompanhar o desenvolvimento das atividades do pessoal docente, técnico e administrativo da respectiva unidade de ensino, acionando para isso os recursos necessários e indicados;

VII – zelar pelo cumprimento do regime de trabalho do corpo docente, técnico e administrativo de que trata esta Lei;

VIII – organizar, entre os membros do corpo docente da respectiva unidade de ensino, a realização das substituições dos professores, em áreas afins, nos seus impedimentos legais e temporários, salvo nos casos de licenças previstas em lei;

IX – planejar e promover ações em consonância com o Projeto Político-Pedagógico, estimulando a participação da comunidade escolar;

X – acompanhar e avaliar a produção didático-pedagógica dos professores, com vistas aos resultados esperados, alinhados ao Plano de Ação da unidade de ensino;

XI – sistematizar e documentar as experiências e as práticas educacionais e de gestão específicas, com vistas a apoiar a Secretaria Municipal de Educação na expansão do Programa Municipal de Educação Integral;

XII – atuar como agente difusor e multiplicador das ações pedagógicas e de gestão, conforme os parâmetros fixados pela Secretaria Municipal de Educação;

XIII – acompanhar a execução dos trabalhos do Assistente Administrativo e Financeiro;

XIV – atuar em atividades de tutoria aos estudantes.

Art.10º São atribuições específicas do Coordenador Pedagógico das Escolas Municipais em Tempo Integral:

- I – auxiliar o gestor da unidade de ensino na execução do projeto político-pedagógico de acordo com o Plano de Ação, o currículo, a agenda bimestral (ou trimestral), os programas de ação e os guias de aprendizagem;
- II – orientar as atividades dos professores em horas de trabalho pedagógico coletivo e individual, assegurando a execução das suas respectivas agendas de estudo;
- III – orientar e monitorar os professores na elaboração dos guias de aprendizagem;
- IV – organizar as atividades de natureza interdisciplinar e multidisciplinar de acordo com o plano de ação;
- V – participar da produção didático-pedagógica em conjunto com os professores;
- VI – avaliar e sistematizar a produção didático-pedagógica;
- VII – apoiar o Gestor da unidade de ensino nas atividades de difusão e multiplicação do modelo pedagógico e de gestão pedagógica, conforme os parâmetros fixados pelos órgãos centrais da Secretaria Municipal de Educação;
- VIII – assumir a direção da unidade de ensino nos períodos em que o gestor estiver atuando como agente difusor e multiplicador do modelo pedagógico do Programa Municipal de Educação Integral, bem como quando afastado por previsões legais;
- IX – responder pela gestão escolar em caráter excepcional e somente em termos operacionais, em ocasional ausência do gestor e nos períodos em que este estiver ausente;
- X – elaborar, anualmente, o seu programa de ação com os objetivos, metas e resultados de aprendizagem a serem atingidos;
- XI – atuar em atividades de tutoria aos estudantes.

Art. 11 - São atribuições específicas do Assistente Administrativo e Financeiro das Unidades de Ensino Municipais em Tempo Integral:

- I – auxiliar o Gestor da unidade de ensino na coordenação da elaboração do Plano de Ação;
- II – realizar planejamento, execução e prestação de contas de verbas advindas das esferas do poder Executivo, juntamente aos conselhos responsáveis;
- III – convocar reuniões ordinárias e extraordinárias com o Conselho Escolar e demais segmentos da unidade de ensino municipal em tempo integral;
- IV – responder pela direção, em caráter excepcional e somente em termos operacionais, em ocasional ausência do coordenador pedagógico e nos períodos em que o Gestor estiver ausente;
- V – elaborar, anualmente, o seu programa de ação com os objetivos, metas e resultados a serem atingidos.
- VI - atuar em atividades de tutoria aos estudantes.

Art. 12 São atribuições específicas dos professores regentes nas unidades de Escolares Municipais em Tempo Integral, além daquelas inerentes ao respectivo cargo ou função - atividade:

- I – elaborar, anualmente, o seu programa de ação com os objetivos, metas e resultados de aprendizagem a serem atingidos;
- II – organizar, planejar e executar sua tarefa institucional de forma colaborativa e cooperativa visando ao cumprimento do Plano de Ação da unidade de ensino;
- III – planejar, desenvolver e atuar de forma interdisciplinar, no que se refere aos componentes curriculares da Base Nacional Comum e sua Parte Diversificada composta de Disciplinas Eletivas, Pensamento Científico, Prática Experimentais, Estudo Orientado, Projeto de Vida e Protagonismo, bem como apoio ao Clubes de Protagonismo e Proposta Curricular do município;
- IV – incentivar e apoiar as atividades de protagonismo;
- V – realizar, obrigatoriamente, a totalidade das horas de trabalho pedagógico coletivo e individual no recinto da unidade de ensino;
- VI – atuar em atividades de tutoria aos estudantes;
- VII – participar das orientações técnico-pedagógicas relativas à sua atuação na unidade de ensino e de cursos de formação continuada;

VIII – auxiliar, a critério do Gestor, as atividades de orientação técnico-pedagógicas desenvolvidas na unidade de ensino;

IX – elaborar guias de aprendizagem, sob a orientação do Coordenador Pedagógico;

X – produzir material didático-pedagógico em sua área de atuação e na conformidade do modelo pedagógico próprio da unidade de ensino.

Art. 13 - O corpo docente das unidades de ensino municipais em Tempo Integral deve ser composto, prioritariamente, por professores efetivos do quadro, mesmo que em estágio probatório, desde que aprovados em processo seletivo interno e apresentem disponibilidade de horário para cumprir a carga horária específica exigida.

§1º Os professores serão selecionados através de processo seletivo interno, realizado pela Secretaria Municipal de Educação, coordenado pelo Grupo Gestor do Programa de Educação Integral da Secretaria Municipal de Educação;

§2º- Os critérios essenciais para a lotação de Professores, em unidades de ensino Municipais em Tempo Integral, são de competência da Secretaria Municipal de Educação, conforme regulamentação específica definida no processo seletivo.

Art. 14 Os Processos Seletivos dos integrantes do Quadro do Magistério e os critérios essenciais à lotação de Professores, em unidades de ensino municipais em tempo integral, são de competência da Secretaria Municipal de Educação, conforme regulamentação específica para o processo seletivo.

Parágrafo único. O Processo Seletivo interno de que trata o caput deste artigo, deverá ter vigência de 02 (dois) anos, podendo ser prorrogado por igual período.

Art. 15 Poderão participar dos processos de seleção para atuar nas unidades de ensino Municipais em Tempo Integral os servidores que atendam às seguintes condições:

- I – com relação à situação funcional, com dedicação exclusiva;
 - a) sejam titulares de cargo de Gestor de unidade de ensino ou se encontrem designados nesta situação;
 - b) sejam titulares de cargo ou ocupantes de função-atividade de Professor;
- II – estejam em efetivo exercício do seu cargo ou função-atividade ou da designação em que se encontrem;
- III – possuam experiência mínima de 05 (cinco) anos, cumulativos, de exercício no magistério, em estabelecimentos de ensino público ou privado;
- IV – venham a aderir voluntariamente ao regime de dedicação Integral.

Parágrafo único. Nas unidades de ensino Municipais em Tempo Integral não será permitida a contratação de professor temporário, exceto para substituições temporárias decorrentes de licenças, tratamento médico e outros afastamentos por tempo determinado. Nestes casos, o professor temporário deverá submeter-se ao mesmo regime de trabalho do professor ora em substituição.

Art. 16 A nomeação dos Gestores Escolares, Coordenadores Pedagógicos e do Secretário Escolar, que atuarão nas Unidades Escolares de Educação Integral dar-se-á através de portaria do Prefeito.

Art. 17 A permanência de integrante do Quadro do Magistério em unidade de ensino municipal em Tempo Integral está condicionada ao cumprimento dos seguintes requisitos:

- I – aprovação nas avaliações de desempenho anuais cujos critérios específicos serão definidos e publicados pela Secretaria Municipal de Educação;
- II – o atendimento às disposições constantes nesta Lei.

Art. 18 A remoção do professor integrante das unidades de ensino Municipais em Tempo Integral em decorrência de inadequação, irregularidade funcional ou insuficiência de desempenho, será feita por determinação da Secretaria Municipal de Educação.

Art.19 As metas a serem alcançadas pelas unidades de ensino Municipais em Tempo Integral serão estabelecidas através de portaria ou ato administrativo específico do Secretário Municipal de Educação, o qual também estabelecerá os critérios e a periodicidade em que serão avaliados os resultados em conformidade ao Plano de Ação da Secretaria Municipal de Educação.

Art. 20 As unidades de ensino existentes poderão ser rede nominadas para se tornarem unidades de ensino de educação Integral através de Ato Legal instituído pelo Prefeito;

Art. 21 As especificidades do Programa de unidades de ensino Municipal em Tempo Integral, bem como a sua organização serão disciplinadas por Decreto, Resolução, Portaria ou Instrução Normativa do Poder Executivo Municipal.

Parágrafo único. As despesas decorrentes da aplicação desta Lei correrão à conta de dotações consignadas no orçamento vigente, podendo, se necessário, serem suplementadas.

Art. 22 Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Gabinete do Prefeito de Camaragibe, 19 de Dezembro de 2017.

DEMÓSTENES E SILVA MEIRA
Prefeito

ANEXO D
TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Eu, Horácio Francisco dos Reis Filho, autor do projeto de pesquisa intitulado *Regime de colaboração entre os sistemas de ensino: uma análise do Programa Educação Integrada no Estado Pernambuco*, do curso de Mestrado do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Pernambuco, solicito a sua anuência para realizar uma entrevista sobre o tema da pesquisa, conforme os procedimentos institucionais legais do Programa. A referida investigação tem como propósito conhecer o regime de colaboração entre o estado e as municipalidades de Pernambuco no campo da Educação mediante a análise do Programa Educação Integrada. Integra este Termo a Declaração de anuência assinada pelos sujeitos da pesquisa. Qualquer dúvida ou necessidade de esclarecimento, entre em contato com o pesquisador ou com a Secretaria do PPGE/UFPE nos seguintes telefones:

- Horácio Reis Filho: (81) 9 9214 6269
- Secretaria do PPGE: (81) 2126 8334
(local), ... de novembro de 2019

CPF: 102.584.934-53

AUTORIZAÇÃO

Eu, _____, após tomar conhecimento do Projeto de Pesquisa e ter minhas dúvidas esclarecidas pelo pesquisador responsável, acredito estar suficientemente informada, ficando claro para mim que minha participação é voluntária e que posso retirar este consentimento a qualquer momento sem penalidades ou perda de qualquer benefício.

Estou ciente também dos objetivos da pesquisa, dos procedimentos aos quais serão submetidos, as informações por mim apresentadas e da garantia de confidencialidade e esclarecimentos sempre que desejar.

Diante do exposto autorizo, de forma espontânea, a minha participação neste estudo.
(local),de novembro de 2019.

CPF