

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS
Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciências Sociais

Sheila Concesso Mota Brandão

FEDERALISMO E OS DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS LOCAIS: uma análise da implementação dos programas federais Mais Educação e Novo Mais Educação nas escolas municipais da cidade de Contagem/MG.

Belo Horizonte

2024

Sheila Concesso Mota Brandão

FEDERALISMO E OS DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS LOCAIS: uma análise da implementação dos programas federais Mais Educação e Novo Mais Educação nas escolas municipais da cidade de Contagem/MG.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Alberto de Vasconcelos Rocha

Área de Concentração: Cidades: Cultura, Trabalho e Políticas Públicas

Belo Horizonte

2024

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

B817f Brandão, Sheila Concesso Mota
Federalismo e os desafios da implementação de políticas públicas locais: uma análise da implementação dos programas federais Mais Educação e Novo Mais Educação nas escolas municipais da cidade de Contagem/MG / Sheila Concesso Mota Brandão. Belo Horizonte, 2024.
131 f. : il.

Orientador: Carlos Alberto de Vasconcelos Rocha
Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais

1. Brasil. [Constituição (1988)]. 2. Federalismo - Brasil. 3. Política pública. 4. Educação integral - Política governamental - Brasil. 5. Programa Mais Educação (Brasil) - Avaliação. 6. Programa Novo Mais Educação - Avaliação. 7. Escolas municipais - Contagem (MG). I. Rocha, Carlos Alberto de Vasconcelos. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. III. Título.

SIB PUC MINAS

CDU: 37.014

Sheila Concesso Mota Brandão

FEDERALISMO E OS DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS LOCAIS: uma análise da implementação dos programas federais Mais Educação e Novo Mais Educação nas escolas municipais da cidade de Contagem/MG.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Área de Concentração: Cidades: Cultura, Trabalho e Políticas Públicas

Prof. Dr. Carlos Alberto de Vasconcelos Rocha – PUC Minas (Orientador)

Prof. Dra. Cristina Almeida Cunha Filgueiras – PUC Minas (Banca Examinadora)

Prof. Dr. Luiz Cláudio de Almeida Teodoro – CEFET/MG (Banca Examinadora)

Belo Horizonte, 03 de abril de 2024.

*Dedico este trabalho ao meu esposo Rafael e a meus filhos,
Miguel e Manuela, que dão sentido a minha vida.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus que, na Sua infinita bondade, permitiu-me chegar até aqui. Seu amor, Sua presença e Sua proteção me fizeram persistir e enfrentar todos os obstáculos, sustentando-me em toda essa jornada. Muito grata por me encaminhar pessoas que contribuíram muito nesse processo.

Agradeço ao Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais pela oportunidade e pela qualidade no ensino. Aos professores pelo aprendizado e por compartilharem seus conhecimentos contribuindo para o meu crescimento pessoal e intelectual.

Ao meu orientador, professor Carlos Alberto de Vasconcelos Rocha, pelo acolhimento, pela paciência, pelo apoio diante das minhas dificuldades particulares e em todas as etapas da pesquisa. Obrigada por todo conhecimento compartilhado e pelo direcionamento que contribuíram muito para meu aprendizado. É uma honra tê-lo como orientador – você terá sempre minha admiração.

À querida professora Cristina, fundamental no direcionamento da pesquisa. Agradeço pelo compartilhamento de conhecimento, pela disponibilidade e acolhimento. Você contribuiu muito para a concretização desta etapa.

Agradeço a todos que se dispuseram a ajudar e colaborar, principalmente os amigos e servidores da Secretaria Municipal de Educação de Contagem.

Em especial, agradeço aos amigos e familiares que estiveram juntos nessa jornada. Agradeço aos meus pais, Wander e Maria do Carmo, que, dedicados e com todo amor, sempre lutaram por mim, sempre se empenharam muito para minha formação. Vocês são meus grandes exemplos, amo vocês. Ao meu irmão, Alan, minha cunhada, kátia, meus sobrinhos, Pedro e Juju, que, com muito amor, sempre me apoiaram, amo vocês. À minha querida irmã, Shirley, exemplo de dedicação, resiliência e inteligência. A grande incentivadora desta etapa da minha vida. Amo você! Ao meu cunhado, Márcio, concunhados e sobrinhos. À minha sogra, Madalena, pela paciência, incentivo, colaboração, orações e cuidado comigo e meus filhos. Sua contribuição foi fundamental nessa jornada.

Agradeço, do fundo do meu coração, aos meus amores, Miguel e Manuela, razão de toda a minha perseverança, força e luta. Vocês transformaram totalmente minha vida e, com isso, motivam-me a querer ser melhor todos os dias. Obrigada pela paciência e todo amor com a mamãe.

E por fim, ao meu grande amor, Rafael, esposo maravilhoso que Deus preparou para seguir ao meu lado. Admiro sua bondade, caráter, inteligência e temor a Deus. Você me inspira. Obrigada pelo amor, pela paciência, por me dar colo, por me incentivar, por me colocar para frente, por estar ao meu lado em todos os momentos e, em especial, nos de dificuldade. Obrigada por ser um pai maravilhoso, que cuida, se dedica e luta pela família. Suas orações e orientações foram fundamentais. Sem você, eu não conseguiria concluir esta etapa da minha vida. Te amo!

RESUMO

O modelo federativo de Estado se consolidou no Brasil com a Constituição de 1988, que, por meio da descentralização do poder, permitiu que Estado e Municípios fossem dotados de autonomia política, administrativa e financeira. No processo de redistribuição de poder que se inicia na União até os demais entes, alicerçando o pacto federativo, a descentralização da implementação de políticas públicas federais torna-se uma estratégia que favorece a democratização pelo fato de proporcionar maior participação cidadã e contribuir para melhorar a eficiência da gestão pública. No entanto, é importante considerar que o processo de implementação de políticas públicas desenhadas no nível federal é de grande interatividade e complexidade devido à quantidade de atores e instituições envolvidos nos processos decisórios, o que pode resultar em limitações ou problemas. É nesse cenário, que este estudo se propôs analisar a implementação dos Programas Federais Mais Educação e Novo Mais Educação em nível local, considerando as características do federalismo brasileiro que influenciam na execução da política pública. Com base nessa análise, buscou-se compreender os mecanismos de indução e cooperação que o Governo Federal dispõe para a implementação dessa política pública, as condições nas quais o município de Contagem/MG aderiu a esses programas e qual a capacidade local em executá-la. O modelo teórico adotado considerou os elementos de indução federativa, que, por meio de transferência condicionada, busca fomentar o desenvolvimento da política pública proposta e os elementos de análise da capacidade estatal. Como suporte teórico, recorreu-se à literatura sobre federalismo, políticas públicas, capacidade administrativa, técnica e política, capacidade local. A metodologia adotada foi do tipo qualitativa, com a utilização de análise documental e de entrevistas semiestruturadas. Foram analisados o desenho, a implementação e as características dos programas Mais Educação e Novo Mais Educação durante os seus anos de vigência – de 2007 a 2018 – assim como os programas municipais desenvolvidos durante o período de 2007 e 2020, implementados concomitantes com os programas federais e durante a gestão de três prefeitos. O estudo mostrou que a indução federativa atingiu seu objetivo em fomentar a agenda de educação integral por meio da implementação dos programas, que houve iniciativa municipal estimulando a participação da sociedade e a colaboração de outras instituições e órgãos municipais, mas que a capacidade local de gestão – articulação política, recursos humanos e técnicos, recursos administrativo –, isto é, a capacidade estatal influenciou no processo de implementação local.

Palavras-chave: Federalismo. Políticas Públicas. Mais Educação. Capacidade Estatal. Indução Federativa.

ABSTRACT

The federative state model was consolidated in Brazil with the 1988 Constitution, which, through the decentralization of power, allowed states and municipalities to be given political, administrative and financial autonomy. In the process of redistributing power from the Union to the other entities, underpinning the federative pact, decentralizing the implementation of federal public policies becomes a strategy that favours democratization by providing greater citizen participation and helping to improve the efficiency of public management. However, it is important to consider that the process of implementing public policies designed at federal level is highly interactive and complex, due to the number of actors and institutions involved in decision-making processes, which can lead to limitations or problems. It is against this backdrop that this study set out to analyze the implementation of the Mais Educação and Novo Mais Educação federal programs at the local level, considering the characteristics of Brazilian federalism that influence the implementation of public policy. Based on this analysis, it sought to understand the mechanisms of induction and cooperation that the federal government had at its disposal for the implementation of this public policy, under what conditions the municipality of Contagem/MG adhered to these programs and what the local capacity was to implement them. The theoretical model adopted considered the elements of federative induction, which through conditional transfer seeks to foster the development of the proposed public policy, and the elements of state capacity analysis. With theoretical support in the literature on federalism, public policies, administrative, technical and political capacity, and local capacity. The qualitative methodology used was document analysis and semi-structured interviews. The design, implementation and characteristics of Mais Educação and Novo Mais Educação were analyzed during the years 2007 to 2018, which were the years they were in force. We also analyzed the municipal programs developed between 2007 and 2020, which were implemented concurrently with the federal programs and during the administrations of three mayors. The study showed that federative induction achieved its objective of promoting the comprehensive education agenda through the implementation of the programs, that there was municipal initiative stimulating the participation of society and the collaboration of other municipal institutions and bodies, but that local management capacity, political articulation, human and technical resources, administrative resources, that is, state capacity, influenced the local implementation process.

Keywords: Federalism. Public Policy. More Education. State Capacity. Federative Induction.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - Programas, projetos e ações intersetoriais – Articulação intersetorial no território educativo educador	69
FIGURA 2 - Educação em tempo integral e atividades educativas complementares	70
FIGURA 3 - Linha do tempo da Educação Integral de 1932 a 2021	75
FIGURA4 - Processo com o fluxo para a adesão e cadastro no Programa Mais Educação	81
FIGURA 5 - Processo com o fluxo para o repasse financeiro do Programa Mais Educação	82
FIGURA 6 - Processo com o fluxo para a prestação de contas do Programa Mais Educação ..	84

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Sistematização da divisão do Sistema de Ensino Brasileiro	42
Quadro 2 - Macrocampos e atividades do Programa Mais Educação para escolas urbanas	58
Quadro 3 – Prefeitos da Cidade de Contagem e legendas políticas	64
Quadro 4 - Valor mensal do repasse por número de estudantes com base nas resoluções do MEC/ FNDE	83
Quadro 5 - Modelo de análise da pesquisa	86
Quadro 6 - Tipos de técnicas adotadas no estudo.....	87
Quadro 7 - Quantidade de escolas aderidas por ano (de 2008 a 2018)	88
Quadro 8 - Caracterização dos entrevistados	89
Quadro 9 - Composição do programa municipal com as respectivas e ações em 2012	96
Quadro 10 - Valores de referência para implementação de 15 horas	112
Quadro 11 - Escolas que receberam verba dos Programas Mais Educação e Novo Mais Educação de 2008 a 2013	128

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNCC	Base Nacional Comum Curricular
CAED	Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação
CIAC	Centros Integrados de Apoio à Criança
CIEP	Centros Integrados de Ensino Público
EEx	Entidade Executoras
EM	Entidades Mantenedoras
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico e Valorização do Magistério
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GDEM	Gratificação de Dedicção Exclusiva do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPL exp	Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia - MCT
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
ME	Ministério do Esporte- ME,
MEC	Ministério da Educação
MinC	Ministério da Cultura
MMA	Ministério do Meio Ambiente
PAR	Plano de Ação Articulado
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação

PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMDE	Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental
PME	Programa Mais Educação
PNE	Plano Nacional de Educação
PNME	Programa Novo Mais Educação
PPP	Projeto político-pedagógico
PR	Presidência da República
PRN	Partido da Reconstrução Nacional
Pronaica	Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente
PSDB	Partido da Social-Democracia Brasileira
PSS	Processo Seletivo Simplificado
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SEB	Secretaria de Educação Básica
SECAD	Secretaria de Educação, Continuada, Alfabetização e Diversidade
SEDUC	Secretaria de Educação e Cultura de Contagem
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SIMEC	Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle
TCU	Tribunal de Contas da União
UEx	Unidades Executoras
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	FEDERALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS	21
2.1	Origem do federalismo moderno	21
2.2	O Federalismo no Brasil	23
2.3	Federalismo e descentralização	28
2.4	Políticas Públicas e coordenação federativa	30
2.5	Capacidade estatal na implementação de políticas públicas no federalismo.....	34
2.6	Cooperação intergovernamental nas políticas públicas	35
2.7	Implicações do federalismo nas políticas públicas	37
3	ESTRUTURA FEDERATIVA NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA PÓS-CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988/ POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS ...	40
4	O DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO INTEGRAL NO BRASIL	46
4.1	Desenvolvimento histórico da educação brasileira com o surgimento da Educação Integral, antes da Constituição Federal de 1988	47
4.2	A educação integral após a Constituição Federal de 1988	50
4.2.1	Abordagens governamentais da União na educação integral após a Constituição Federal de 1988.	51
4.2.2	O Programa Mais Educação – PME (2007-2016)	54
4.2.3	Programa Novo Mais Educação – PNME (2016-2019)	59
5	A EDUCAÇÃO INTEGRAL NA CIDADE DE CONTAGEM	63
6	ADESÃO E TRASFERÊNCIA DE RECURSOS FINANCEIROS – UMA RELAÇÃO FEDERATIVA NA INDUÇÃO.....	76
6.1	Transferência de recurso financeiro.....	77
6.1.1	O papel do FNDE nos programas de educação integral.....	77
6.1.2	O papel do PDDE na distribuição de recursos.....	78
6.2	Crêterios e Adesão aos programas de educação integral	79
6.2.1	Repasse Financeiro e Prestações de Contas.....	81
7	ESTRUTURA METODOLÓGICA DA PESQUISA	85
7.1	Procedimentos metodolôgicos e modelo de análise utilizados na pesquisa	85
7.1.1	Técnicas metodolôgicas: análise documental, dados estatísticos e entrevista semiestruturada.....	87
8	IMPLEMENTAÇÃO DOS PROGRAMAS MAIS EDUCAÇÃO E NOVO MAIS EDUCAÇÃO EM CONTAGEM	90
8.1	Governo Marília Campos (PT) 2005- 2008 / 2009-2012.....	91
8.2	Gestão Carlin Moura (PC do B) – 2013-2016	99
8.3	Alex de Freitas (PSDB) - 2017 a 2020	108
9	CONSIDERAÇÕES FINAIS	115
	REFERÊNCIAS	123
	APÊNDICE	128

1 INTRODUÇÃO

O Brasil viveu, no decorrer da sua história, episódios de centralização de poder no governo federal onde havia uma autonomia política, administrativa e financeira simbólica entre os entes federativos, expressando um regime federalista meramente formal (Rocha, 2011a; Souza, 2005).

Durante o regime autoritário (ou regime militar), que se estendeu por 20 anos, ocorreu uma crescente concentração decisória no governo central. O regime ditatorial vigorou desde o golpe de 1964 até 1985, período em que os interesses sociais, a autonomia dos entes subnacionais foram abolidos ou restringidos. Uma série de medidas foi tomada, entre as quais figura a permissão para fechamento do Congresso, cassação de mandatos parlamentares, suspensão de direitos políticos, direito de nomear os governadores e prefeitos das capitais, centralização dos recursos tributários, ampliação do domínio das fontes financeiras. Foi instituído um sistema de transferência vinculada e empréstimos condicionados aos entes subnacionais usando os bancos oficiais, o que implicava perda de autonomia dos entes na tomada de decisão. Esse período foi marcado também pela elevação da carga tributária com concentração maior para a União e diminuição para os Estados e Municípios, o que acarretou maior dependência do governo federal, que não só concentrou maior parcela dos gastos públicos, como também interferiu nas despesas das subunidades. Assim, as relações intergovernamentais foram marcadas pela submissão à União.

Na década de 1970, inicia-se um processo de abertura política, no qual forças políticas estaduais se organizavam pela restauração do federalismo. O movimento de redemocratização trouxe a ideia de compartilhamento de atribuições e responsabilidades, além da descentralização das políticas públicas, como uma forma de expressão e de fortalecimento da democracia. A redemocratização ganha expressão por ser um movimento que deu origem também à reforma do Estado brasileiro com a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Intitulada Constituição Cidadã, devido ao fato de os elementos democráticos de expressão, representação, participação popular e direitos sociais estarem presentes no texto constitucional, a Constituição de 1988, foi mais do que um arranjo teórico, pois promoveu a abertura política por meio dos movimentos populares da época, o que resultou numa consonância entre o texto constitucional e o exercício da democracia popular.

Na esteira do novo arranjo do Estado brasileiro, a Constituição de 1988 se encarregou de redesenhar o Estado no tamanho, no papel e na sua forma de relação com a sociedade, tendo como característica principal o compartilhamento de poder e responsabilidades. Também

promoveu a descentralização de políticas públicas para os entes da federação (Rocha, 2011a), ou seja, delegação ou transferência de competências, de funções e de poder decisório. Para Lotta e Vaz (2015), as políticas públicas desempenham um papel relevante nas bases de formação e estruturação do Estado, em razão da capacidade que elas têm de aderência às necessidades do cidadão devido à proximidade com o território, o que torna a descentralização elemento fundamental nessa dinâmica.

Apesar de a descentralização das políticas públicas ser reconhecidamente um meio rico para melhor eficiência e ampliação da oferta dos serviços públicos, adequações às necessidades locais e para a participação popular, ainda existem limitações e problemas nesse regime. É consensual na bibliografia que parte dos problemas pode ter o seu início ou fomento devido ao arranjo federativo e à estruturação do papel dos entes na descentralização de competências, consequência derivada de um processo à vezes pouco esclarecedor das constituições federativas (Abrucio, 2010; Lotta; Vaz, 2015; Rocha, 2011a). Outro fator complicador é a ampliação da quantidade de agentes envolvidos, o que requer maior esforço de planejamento, coordenação e maior capacidade estatal (capacidade administrativa, infraestrutura, financeira e política) dos entes federativos em propor, implementar e gerir políticas públicas eficientes para o território, pois há limitações para o desenvolvimento de determinadas agendas, ainda que sejam propostas no território. Esse cenário não é unânime, pois o que se vê é uma discrepância entre os entes subnacionais, já que, enquanto alguns têm autonomia suficiente para desenvolver as suas políticas públicas locais sem o suporte da União e usam de iniciativa própria para potencializar ou redesenhar políticas públicas, outros dependem em boa medida da União, tanto em recursos quanto em capacidade técnica para se desenvolver.

Segundo Lotta e Vaz (2015), os arranjos institucionais das políticas públicas, que são as regras e instâncias específicas estabelecidas para coordenar as políticas, bem como os mecanismos adotados para promover o envolvimento dos entes em todas as etapas do processo, quais sejam: fase decisória, implementação e na avaliação das políticas públicas, tem como objetivo produzir resultados satisfatórios em diferentes localidades, diminuindo as limitações.

Nesse cenário, a União é posicionada como o ente responsável por diminuir os impactos e as discrepâncias com o auxílio de mecanismos indutores. No seu papel, a União pode desenvolver políticas públicas indutoras, com dispositivos de controle sobre os entes subnacionais, para que objetivos sejam alcançados com o desenvolvimento das políticas públicas no território.

Ações dessa natureza são propostas, na área da saúde, desenvolvimento social, defesa, esporte e, principalmente, na área da educação, que é objeto desta dissertação. Apesar de os

Estados e Municípios possuem competências concorrentes com a União sobre a educação, eles têm responsabilidades de cooperação para que a educação se desenvolva no território, atendendo ao mínimo constitucional estabelecido nos artigos 205 e 211 (Brasil, 1988).

A Constituição Federal de 1988, com destaque, estabelece, no artigo 211, que a União exerça a “[...] função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidade educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos municípios.” (Brasil, 1988). Ou seja, é uma função suplementar nas competências originárias dos entes subnacionais, principalmente no que se refere a recursos, com o intuito de diminuir os impactos e disparidades socioeconômicas que dificultam a oferta de uma educação com parâmetros de qualidade.

É nessa perspectiva que, em 1995, institui-se o Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, cujo objetivo é descentralizar recursos às escolas públicas da educação básica e às escolas privadas de educação especial mantidas por entidades sem fins lucrativos, em caráter suplementar, para uso em despesas de manutenção de infraestrutura, material pedagógico e ainda incentivar a gestão democrática por meio do colegiado escolar. Os recursos são repassados diretamente às unidades de ensino, conforme será detalhado neste trabalho.

Ações coordenadas pela União com maior amplitude foram iniciadas em 2004 pelo Ministério da Educação quando criou a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade – SECAD, que traz em seu planejamento a construção de uma proposta de Educação Integral através de ação articulada entre os entes federados, visando fomentar – por meio de sensibilização, incentivo e apoio – projetos ou ações de articulação de políticas sociais e ações socioeducativas no contraturno escolar, conforme descrito no documento orientador do MEC:

Desde 2004, com a criação da Secretária de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD), O Ministério da Educação acelerou o enfrentamento das enormes injustiças que persistem na educação pública brasileira. Tendo como base a perspectiva de universalizar o acesso, a permanência e a aprendizagem na escola pública, a construção participativa de uma proposta de Educação integral – por meio da ação articulada entre os entes federados e/ou também das organizações da sociedade civil e dos atores dos processos educativos- aponta para esse enfrentamento, sobretudo para a superação das desigualdades e da afirmação do direito à diferenças. (BRASIL, 2009, p. 9)

Assim, em 2007, a União instituiu, por meio da Portaria Ministerial nº17/2007, o Programa Mais Educação, que, em 2016, torna-se o Novo Mais Educação, que, visando à adesão dos Estados e Municípios, tinham como objetivo aumentar o tempo de permanência

dos estudantes na escola, por meio da oferta, na educação básica, de atividades tanto pedagógicas e culturais quanto esportivas e sociais, a fim de promover uma formação ampla e integral desses alunos. Os programas preveem diretrizes de execução, gestão local e o financiamento que provém do Fundo Nacional de Desenvolvimento Educacional – FNDE. Com esse fomento, a União pretendia induzir, por meio de repasse financeiro, a educação integral nos Municípios e Estados, a fim de melhorar indicadores educacionais, indicadores de vulnerabilidade social, promover a garantia da proteção social e a formação para cidadania, estimulando a cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

O termo educação integral está relacionado a uma concepção de educação que visa ao desenvolvimento do estudante na sua integralidade, ou seja, nas dimensões intelectual, físico, emocional, social e cultural. Trata-se de uma concepção que visa integrar a educação, o currículo escolar, promovendo oportunidade de aprendizagem na diversidade de espaços, nas relações com a sociedade, comunidade e família. No entanto, esse termo também é utilizado para identificar uma educação em tempo integral, que significa o aumento do tempo do estudante na escola. Uma educação pode ser integral e em tempo integral. Somente o aumento do tempo do estudante na escola não é o suficiente para promover uma educação integral.

A abordagem acerca do tema Educação Integral na área da educação suscita amplas discussões conceituais. Portanto, ao retratar a Educação Integral nesta dissertação, estou utilizando a mesma nomenclatura usada pelo Governo Federal ao se referir ao Mais Educação e ao Novo Mais Educação como instrumentos de indução para fomentar a política de Educação Integral. No entanto, durante as discussões, surgiram os termos ações em tempo integral, que se referem ao aumento jornada escolar em no mínimo 7 horas diárias; ações de educação integral e integrada, que se referem ao desenvolvimento do estudante na sua integralidade, contando com outros agentes e instituições para promovê-la; e ações de educação integral, que se referem à formação integral do estudante com aumento da jornada escolar. Todos esses termos entraram, nesta pesquisa, para o contexto de desenvolvimento da política de “Educação Integral” desenvolvida no município de Contagem/MG.

Embora este estudo não trate da discussão pedagógica sobre educação integral, a diferenciação foi trazida de maneira simples, sem aprofundamento, apenas a título de esclarecimento e para melhor entendimento.

A descentralização de uma política pública federal para as outras esferas do governo exige da União a criação de mecanismos de coordenação e incentivos para garantir padrões mínimos e delimitação do poder de ação e de autonomia durante a execução no território, de forma que o objetivo não seja desvirtuado, e que dificuldades por incapacidade técnica,

administrativa e financeira sejam reduzidas. No entanto, nesse aspecto, a iniciativa municipal, principalmente diante de uma política pública federal, não é limitada, já que a autonomia dos municípios como entes federados é uma prerrogativa garantida constitucionalmente.

Quando Contagem aderiu ao Programa Mais Educação, em 2008, havia algumas ações de educação integral na rede municipal, porém desarticuladas. Logo após aderir ao programa federal, o município construiu sua proposta educacional, adotando a proposta do Mais Educação. Ao longo da execução dos Programas Mais Educação e Novo Mais Educação, a política municipal foi se modificando, conforme será detalhado no capítulo 4.

Todo esse processo de implementação, “dado seu caráter autônomo”, pode acarretar resultados diferentes dos almejados na concepção do projeto, pois trata-se de um percurso influenciado pelos agentes implementadores, pelo suporte político, pelo processo de adaptação diante do contexto e pelo fato de envolver decisões (Menicucci, 2006).

Abrucio (2010) destaca que essa complexificação do processo decisório composto de vários atores é o meio do qual advêm as convergências, concorrências e divergências, o que torna difícil conciliá-los a um ponto comum. Outros aspectos limitantes associados aos interesses diversos é a coordenação dos vários esforços intergovernamentais para atuar numa mesma política, que muitas vezes pode não ser tão cooperativa (Arretche, 2012; Lotta; Vaz, 2015). Somada à composição dos entes federativos há a dimensão social que, no Brasil, se expressa com as altas diversidades e desigualdades regionais, aspectos que podem gerar relações assimétricas nas interações e nos interesses intergovernamentais.

Com base nessas considerações, surgem as questões que são remontadas nesta introdução sobre os desafios advindos do processo de descentralização de uma política pública federal: os elementos utilizados para indução foram eficientes? O objetivo da indução foi cumprido? O município teve capacidade para implementar a política pública federal? Houve iniciativa municipal diante da indução? Os interesses do ente federativo convergiram ou divergiram dos interesses da União?

Isso considerado, esta dissertação de mestrado visa compreender como o município reagiu diante da indução federal e se houve capacidade local para implementar os Programas Mais Educação e Novo Mais Educação.

Trata-se de uma pesquisa com estrutura metodológica qualitativa, realizada por meio de levantamento bibliográfico sobre o tema no país e no município em estudo. Também contou com análise documental, entrevistas semiestruturadas, levantamento de dados estatísticos relacionado a número de escolas, número de alunos atendidos, valores recebidos pelo Governo Federal para execução dos programas. Foi elaborado um modelo de análise de pesquisa (Quadro

5) com a finalidade de criar uma organização metodológica acerca dos pontos-chaves que nortearam a análise. A metodologia está detalhada no capítulo 7, específico sobre todo o processo utilizado.

Oito capítulos integram este trabalho, a contar desta Introdução, na qual são expostos os aspectos gerais da pesquisa. O segundo capítulo se constitui da fundamentação teórica extraída da literatura especializada, que embasa a compreensão dos capítulos seguintes, principalmente para melhor entendimento sobre a organização entre os entes federativos e suas relações no desenvolvimento de políticas públicas. O terceiro capítulo discorre sobre a estrutura federativa na educação, de forma a esclarecer como é organizado o sistema educacional brasileiro. No quarto capítulo – elaborado com base no contexto histórico da Educação Integral no Brasil e na análise de como o tema tornou uma agenda central –, é traçado um panorama sobre o desenvolvimento da Educação Integral no país. No quinto capítulo, sob uma perspectiva municipal, é feito o levantamento histórico da educação integral na cidade de Contagem/MG, com ênfase nos programas Mais Educação e Novo Mais Educação, e apresenta-se o processo de desenvolvimento e institucionalização dos programas no município. O sexto capítulo trata das relações intergovernamentais e mostra os fluxos e diretrizes, tanto para admissão no programa quanto para a prestação de contas. Nesse capítulo, são estabelecidas as principais bases de um dos mecanismos de indução – talvez um dos centrais –, que é a descentralização de recursos realizada pela União. Juntamente com os capítulos anteriores, esse capítulo ajuda a compreender e situar a educação integral como uma política indutora da união, para o desenvolvimento da pesquisa. O sétimo capítulo concentra-se no caminho metodológico adotado na pesquisa, e o oitavo traz as análises da implementação da política na cidade de Contagem/MG, apresentando uma discussão sobre os materiais adotados na pesquisa, com vista à construção de um pensamento analítico e sociológico sobre o objeto de estudo, seus pontos centrais e análises baseadas nos dados coletados. Por fim, são apresentadas as conclusões a que se chegou com a realização deste trabalho.

2 FEDERALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Ao tratar de federalismo e políticas públicas neste capítulo, será abordada centralidade dos dois temas, trazendo somente os aspectos relevantes para análise da implementação de uma política pública. Apesar de serem assuntos um tanto diferentes, eles se relacionam, uma vez que o federalismo interfere na forma como as políticas são formuladas, implementadas e coordenadas em todo o país, principalmente em se tratando do sistema federativo brasileiro, que apresenta variações institucionais devido à quantidade de unidades autônomas.

Em um país como o Brasil, que apresenta uma grande extensão territorial, grande diversidade cultural e desigualdades sociais, o desenvolvimento das políticas públicas se torna um desafio quanto ao alcance, isonomia, eficiência e obtenção de resultados. Todas as relações que são constituídas desde a formulação até a implementação das políticas públicas ocorrem numa estrutura Federativa que apresenta características fundamentais que influenciam esses processos, conforme veremos adiante.

Isso considerado, pode-se dizer que os programas Mais Educação e Novo Mais Educação estão inseridos nessa discussão dos temas, pois foram formulados e coordenados em âmbito central como uma política pública a ser implementada nos estados e municípios. Devido à formatação e a forma de articulação entre os níveis de governo, a execução da política pública pode convergir ou não com a política proposta em nível federal. Nesse aspecto, o federalismo não representa apenas um desenho do sistema de governo, mas um meio pelo qual a articulação e a cooperação são pactuadas entre os entes, utilizando-se dos diplomas legais, sob exigência de mecanismos de coordenação para que haja organicidade na implementação.

2.1 Origem do federalismo moderno

Embora tenham existido vários entendimentos acerca do termo federalismo, que ao longo dos séculos variou significativamente, o federalismo moderno surgiu nos Estados Unidos, como um acordo constitucional, cujo desafio foi estabelecer um poder central com capacidade de tomar decisões em todo território nacional e ao mesmo tempo garantir a manutenção da autonomia política aos estados.

O processo de colonização dos Estados Unidos deu origem a 13 colônias inglesas que se organizaram com grande autonomia política e administrativa, porém com a presença de um governador nomeado pelo rei inglês.

No entanto, aumento de tributos e medidas de monopólio comercial geraram revoltas, nas colônias, o que resultou na Proclamação da Independência em 1776. Entretanto, limitações

militares e econômicas dificultavam a formação de 13 novos países. Assim, lideranças do movimento de independência defenderam a formação de um Estado nacional, ou seja, um único Estado Nacional para reunir forças militares, formar um mercado comum entre elas e as oligarquias rurais.

Diante do desafio de conciliar os interesses entre as lideranças das 13 colônias, que defendiam um único Estado Nacional, das oligarquias rurais, que temiam um fortalecimento do governo central prejudicando a autonomia do poder local, em 1777, configura-se uma organização confederada. Contudo, esse pacto que configurou essa organização confederada como solução para conciliar os interesses desses dois grupos teve dificuldades de se sustentar e não foi bem-sucedido, pois havia muita instabilidade política entre as colônias.

Assim sendo, em 1787, foi nomeada uma nova assembleia (Convenção de Filadélfia) para elaborar a Constituição dos Estados Unidos da América, a fim de resolver as fraquezas e problemas da Confederação, instituindo um governo central forte, mas sem colocar em risco a autonomia que sempre existiu nas colônias.

Após aprovada a nova Constituição, o desafio foi que ela fosse ratificada pelos estados, e esse movimento foi protagonizado pelos políticos Alexandre Hamilton, James Madison e John Jay, que publicaram vários artigos em defesa do federalismo explicando e justificando essa nova forma de organização estatal.

Portanto, o resultado do federalismo moderno veio desse processo instituído em 1787, e, por isso, os Estados Unidos são considerados o berço do federalismo.

Observa-se que essa organização deixa clara a ideia que a nova institucionalidade buscou conciliar e potencializar os benefícios de uma política centralizada com a garantia de entes descentralizados autônomos. A partir daí, essa nova configuração de Estado inspirou outros países, que principalmente se encontravam em dificuldades de constituir uma União diante de territórios com trajetória de autonomia ou com grandes extensões territoriais e diversidade cultural.

O federalismo, ao exprimir uma dimensão formal, o que acontece por meio de uma Constituição Federal, apresenta-se como uma forma de Estado, ou seja, como um modo de exercício de poder político em função do território, que se contrapõe ao Estado unitário ou Estado Confederado. No Estado unitário, existe apenas um único poder central, responsável por todas as atribuições políticas em todo o território. E o Estado confederado se caracteriza

pela associação de Estados livres, independentes e soberanos¹ com a finalidade de constituir um governo único, sem quebra da autonomia.

Sendo assim, o federalismo se configura como uma forma de organização do poder político do Estado Nacional caracterizado em dois níveis: um governo central e outros subnacionais descentralizados, que possuem poderes únicos e concorrentes para governarem sobre o mesmo território e povo, com competências pactuadas. Portanto, pode-se definir federalismo como a forma de organização do Estado em que os entes federados são dotados de autonomia política, administrativa, tributária e financeira interligados por um governo central por meio de um pacto federativo.

2.2 O Federalismo no Brasil

O federalismo brasileiro, diferentemente de como ocorreu nos Estados Unidos, não se deu como resultado de um pacto constitucional entre as unidades autônomas de poder no intuito de instituir uma unidade forte. No Brasil, ele foi resultado da ação de lideranças políticas subnacionais, advindas, principalmente do processo de colonização do país, que conquistaram o poder nacional e instituíram essa forma de Estado.

O processo de colonização do país influenciou na adoção do regime federal brasileiro, pois os resquícios do insucesso do sistema de capitanias hereditárias levaram o Governo português a criar um Governo-geral na colônia, cuja sede foi em Salvador. No entanto, mesmo com a centralização do poder, os poderes locais instituídos não foram eliminados pelo sistema de capitanias hereditárias, ao contrário, fortaleceu-se a autonomia política durante todo o período colonial, o que possibilitou a formação de centros de poder autônomos e dominados por oligarquias rurais, e de Câmaras Municipais, mesmo com um Governo central existente. A partir daí, embates e crises geraram demandas por autonomia provincial, e reações contra o centralismo monárquico, lideradas pelo movimento republicano, levantaram a bandeira do federalismo. O movimento republicano cresceu, ganhou força, derrubou a monarquia e implantou a República Federativa. Assim, em 1889, o regime federal foi instituído, com a Proclamação da República.

Em 1891, com a promulgação da Constituição Federal, o federalismo foi instituído de maneira formal no diploma legal. Junto com o federalismo, o sistema republicano promoveu a divisão do país em estados e municípios, concedendo a eles autonomia para criar a sua própria

¹ A soberania diz a respeito à autonomia, ao poder político e às decisões de um país dentro do respectivo território, principalmente no que se refere aos interesses nacionais. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/sociologia/soberania-nacional-ordem-mundial.htm>. Acesso em 4 mar. 2024.

constituição. A Constituição de 1891 converteu as províncias em 20 estados, todos dotados de poder executivo, legislativo e judiciário com governadores e membros das assembleias estaduais eleitos por voto direto.

Contudo, as mudanças esperadas com o novo regime instituído não corresponderam às expectativas, pois persistiu o domínio das oligarquias (pequenos grupos, detentores de poder político, força econômica e social) entre as elites agrárias regionais, excluindo a grande maioria da população da participação política. Com isso, o período da Primeira República (1889-1930), foi conhecido como “federalismo oligárquico”, no qual essa elite influenciava o governo central a favor de seus próprios interesses.

A Revolução de 1930 – movimento armado, liderado pelos estados de Minas Gerais, Paraíba e Rio Grande do Sul, que culminou no golpe de Estado e depôs o presidente da República Washington Luís em 24 de outubro de 1930 – impediu a posse do presidente eleito Júlio Prestes e pôs fim à República Velha. O movimento, que foi motivado pela crise econômica mundial, pelas reivindicações sociais e por maior participação política dos estados, conduziu ao poder Getúlio Vargas.

No período de 1930 a 1945, em que o Brasil foi presidido por Getúlio Vargas, o regime federal sofreu algumas interferências e teve restrições instituídas pela Constituição Federal de 1937. O poder foi centralizado nas mãos do presidente, o que fez o governo central assumir um controle maior sobre os estados e municípios, descritos na Constituição Federal de 1938. Foi um período marcado pela expansão de regimes autoritários, altamente centralizados, em que a autonomia dos estados quase não existiu. Apesar de a nova Constituição Federal de 1937 caracterizar o Brasil como federal, os estados não tinham condição de autogoverno, e o executivo nacional passou a nomear interventores estaduais e municipais, acarretando a dissolução das respectivas Assembleias.

Trata-se de um período caracterizado por um federalismo meramente formal, pois, na prática, a relação entre os entes era de controle e pouca autonomia. Almeida e Carneiro (2003), destacam que, nesse período, cuja centralização do poder no governo federal era elemento concreto, os municípios transformavam-se em objeto de exploração e perpetuação do poder privado, uma “[...] reserva de domínio.”(Almeida; Carneiro, 2003, p. 126). A centralização do poder na mão do governo central reduziu a participação popular nas decisões e na formulação das políticas públicas.

Segundo Trevisan e Van Bellen (2008), o êxito ou a falta dele nas políticas públicas está atrelado ao desempenho da administração pública, o que justifica perceber as políticas públicas como *outputs* do sistema político. Fundamentado nessa premissa dos autores e por um

modelo com maior grau de restrição aos entes, o governo central implementou uma agenda com política de desenvolvimento econômico que enfatizava a industrialização e a infraestrutura. Rodovias foram construídas, usinas hidroelétricas; medidas que provocaram um impacto positivo na economia do país. No entanto, algumas políticas públicas de grande relevância para a sociedade, como as de educação, foram desestimuladas.

. Após o fim desse período ditatorial, conhecido como “Era Vargas” (1930-1945), houve mudanças implementadas pela Constituição Federal de 1946, que se encarregou de restaurar princípios democráticos e do federalismo, ressaltando a autonomia dos estados e municípios (Brasil, 1946). Houve ampliação de competência e atribuições aos municípios. Esse processo de intervenção e de mudanças no federalismo brasileiro, assim como o grau de participação dos entes federativos, que foi se aperfeiçoando por ações populares e políticas até a Constituição Federal de 1988, causou impactos nas políticas públicas no Brasil, dada a forma de governança interna com a centralização do poder no governo central.

No entanto, em 1964, inicia-se um novo período em que o federalismo brasileiro se enfraquece novamente – período compreendido como regime militar (1964-1985). O autoritarismo passa a vigorar novamente, retomando a configuração centralizadora de poder, modelo que aboliu ou restringiu o autogoverno no nível subnacional.

Somente em 1985 inicia-se uma nova trajetória democrática e a restauração do federalismo, configurados pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que estabeleceu uma organização político-administrativa em três níveis de governo: União, Estados, Distrito Federal e Municípios, todos autônomos e interligados, constituindo-se em Estado Democrático de Direito. Elevar os municípios ao *status* de ente federado, concedendo-lhes autonomia governamental, administrativa e legislativa, demonstra uma peculiaridade do federalismo brasileiro. Aos municípios, coube legislar sobre assuntos de interesse local; suplementar a legislação federal e estadual; manter, com cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental, conforme artigo 30 da Constituição Federal de 1988. Assim, o território brasileiro se apresenta atualmente com a seguinte configuração: União, 26 estados, Distrito Federal e 5.570 municípios.

Outro elemento fundamental do federalismo são as instituições, que, por meio da separação dos poderes, atuam para exercer os freios e contrapesos nas decisões, ou seja, cada frente de exercício de poder, mesmo independente, controla e fiscaliza a outra. Elas são responsáveis por promover um equilíbrio na tomada de decisão e proteger os direitos individuais dos cidadãos. No Brasil, os Poderes Executivos e Legislativos estão presentes nos três níveis de governo, constituídos por meio de eleições diretas.

No âmbito nacional, foi instituído um legislativo que é bicameral, ou seja, Câmara dos Deputados e Senado; no âmbito estadual e municipal, ele é unicameral, sendo respectivamente, Assembleia Legislativa Estadual e Câmara dos Vereadores. O Senado, segunda casa legislativa com representatividade dos Estados, compõe-se de três senadores de cada unidade. Os Poderes Judiciários, por sua vez, atuam por competência da União ou dos Estados, sendo eles o Supremo Tribunal Federal e a Justiça Federal (União), a Justiça Estadual (Estados).

Novos contornos são estruturados com a implementação da Constituição Federal de 1988. Nela o federalismo tem princípios bem delimitados de descentralização administrativa e fiscal, gestão, cogestão e cooperação, elementos centrais para institucionalização do sistema federalista. A autonomia aos entes federados avançou por áreas de competência como a saúde, educação, autorregulação dos seus atos e gestão financeira. Outra característica constitucional foi o estabelecimento do equilíbrio entre a autonomia dos entes federativos, as responsabilidades e a atribuição de limites para a coordenação federal sobre esses entes federativos. Para Trevisan e Van Bellen (2008), essa dinâmica abriu espaço para o federalismo descentralizado e com ressaltada cooperação entre os entes, em especial os municípios que ganharam relevante destaque nesse modelo federalista. Esse processo institucionalizou uma arena decisória formada pelos entes a qual propicia maior grau de constrangimento às ações do governo central, pois há mais atores envolvidos e atuantes.

Para Franzese e Abrucio (2009), a redemocratização foi relevante por propiciar força à nova dinâmica federativa, na qual se pretendeu a transferência de decisões para os governos subnacionais por duas razões: a proximidade com a população – o que facilita a fiscalização da sociedade civil e a manifestação das demandas locais – e a vontade de solucionar problemas sociais comuns. Em alinhamento com a abordagem anterior, Rocha (2011b) destaca que, a partir da abertura política e da instituição da Constituição Federal de 1988, o debate democrático foi restabelecido, e a participação popular passou a ser elemento central, tanto no diploma legal quanto na formulação e implementação das políticas públicas, pois espaços de participação popular foram adotados para às políticas públicas, como representação e materialização da democracia participativa nos diversos níveis de governo (Rocha, 2011b).

No entanto, todo esse processo de descentralização territorial foi marcado com dificuldades, sobretudo na dimensão fiscal e administrativa, pois a descentralização de recursos não teve uma previsão clara no texto constitucional, principalmente em relação ao provimento de políticas para garantir os direitos sociais estabelecidos constitucionalmente. Para políticas sociais como educação e saúde, ficou estabelecido que a União, estados e municípios atuariam com competências concorrentes, o que incorreu em omissões ou duplicidades devido à variação

na forma como esses entes assumiram tais competências.

Contudo, em 1994, reformas no sistema político conduzidas pelo governo central são instituídas para minimizar os efeitos do desenho federativo constitucional promovendo mudanças na estruturação tributária que acarretaram a modificação da redistribuição e aplicação dos impostos, responsabilização fiscal e responsabilização dos entes subnacionais pelas políticas sociais, com destaque para educação e saúde.

Nesse aspecto, na educação, área desta pesquisa, ocorreram mudanças que trouxeram impactos na organização federalista do país. A exemplo disso, em 1996, ocorreu a promulgação da Emenda Constitucional nº 14, que delimita competências de atuação entre os entes federados, definindo para os municípios atuação prioritária no ensino fundamental e educação infantil; para os estados e ao Distrito Federal, a atuação prioritária no ensino fundamental e médio; e para União, a prioridade na oferta do ensino superior e a função redistributiva e supletiva, de modo a equalizar as oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade, por meio de assistência técnica e financeira. Essa emenda traz para a educação um grande avanço, principalmente quando se trata de recursos, pois criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, que redefiniu valores constitucionais que os entes deveriam aplicar na educação e o mecanismo de redistribuição dos recursos.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 212, definiu um mínimo de gastos dos entes federados com educação, sendo 18% para União e 25% para estados e municípios, oriundos das receitas de arrecadação de impostos e de todos os recursos vindos de transferência. A Emenda Constitucional 14 prevê que pelo menos 15% de recursos dos próprios Estados e Municípios advindos do Fundo de Participação dos Estados – FPE, do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS e Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações – IPI exportação, deveriam ser distribuídos proporcionalmente ao número de alunos cadastrados nas respectivas redes de ensino fundamental. Quando o recurso não atingisse um mínimo por aluno, definido nacionalmente, haveria complemento da União. Outra previsão foi que 60% desses recursos deveriam ser utilizados para remuneração de professores do ensino fundamental.

Em 2006, a Emenda Constitucional 53, em substituição ao Fundef, cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, que passa a definir que 20% de praticamente todos os recursos de impostos e transferências dos estados e municípios deveriam ser destinados à educação básica (educação infantil, ensino fundamental e médio), e não somente ao ensino fundamental.

Ampliou o destino dos 60% dos recursos para remuneração de todos os profissionais do magistério da educação básica. No que se refere à instituição desse Fundo, Arretche (2004) esclarece que,

para alcançar seus objetivos, o governo federal adotou a estratégia de constitucionalizar as transferências intra-estaduais, eliminando a incerteza quanto ao recebimento dos recursos vinculados à oferta de matrículas. Para obter o comportamento desejado por parte dos governos locais, criou uma obrigação constitucional, dada sua limitada capacidade institucional de afetar as escolhas dos governos locais. (p. 24)

Observa-se, pois, que o processo de descentralização que restabeleceu o federalismo, por meio da Constituição Federal de 1988, promoveu avanços políticos, econômicos e sociais no Brasil. Progressos nas dimensões dos direitos sociais e implementação de políticas públicas propiciaram mudanças importantes, que contribuíram para a diminuição das desigualdades sociais.

2.3 Federalismo e descentralização

O federalismo, como já dito, é caracterizado em base como o sistema de organização política em que há um poder central, mas também coexistem entidades federativas autônomas, que, por meio de um acordo, estabelecem o compartilhamento da soberania territorial, cujas relações são menos hierarquizadas objetivando compatibilização entre o princípio de autonomia com o de interdependência entre as partes (Abrucio, 1998).

Esse tipo de descentralização, que é classificada como descentralização territorial, abrange as dimensões políticas ou de autogoverno, jurisdicional, fiscal e administrativa, que permitem entender a forma como o governo central, em sistema federativo, se organiza na atuação frente a produção de políticas públicas e os efeitos sobre elas. A combinação entre essas dimensões pode assegurar melhor controle e efetividade sobre a implementação de políticas públicas.

Na dimensão da descentralização política ou autogoverno, confere aos atores subnacionais, capacidade eleitoral, ou seja, autoridade política. Na dimensão da descentralização jurisdicional, confere-se competência legislativa próprias aos entes subnacionais. Na dimensão descentralização fiscal, há garantia de recursos financeiros aos entes subnacionais, devido à arrecadação própria de tributos ou por transferências intergovernamentais, o que confere autonomia para gastar recursos com políticas públicas de sua preferência. E na dimensão da descentralização administrativa, os entes subnacionais têm

competência exclusiva para administração ou prestação de serviços que podem ou não vir acompanhadas por transferência da autoridade na tomada de decisões (Falleti, 2006).

Há estudos que mostram que a descentralização do ponto de vista territorial favorece a eficiência alocativa² e a qualidade da democracia. Esse processo descentralizador de poder, que se inicia na União e se expande até os demais entes, alicerçando o pacto federativo, facilita a promoção e prestação dos serviços públicos, conforme Farah (1999), ao dispor que “[...] a descentralização não significa apenas transferir atribuições, de forma a garantir eficiência, mas é vista sobretudo como redistribuição de poder, favorecendo a democratização das relações entre Estado e sociedade, bem como do acesso aos serviços.”(p. 73).

A redistribuição do poder político do nível central para os níveis subnacionais é uma estratégia para democratização do poder por proporcionar maior ampliação de participação cidadã e multiplicação de estruturas de poder que podem influenciar na melhoria da eficiência da gestão pública. Ao permitir que as decisões sejam tomadas em nível local, a descentralização favorece que a sociedade acompanhe mais de perto a aplicação de recursos, que suas demandas locais sejam atendidas ou que as lideranças populares sejam mais engajadas na proposição de políticas públicas.

Ocorre que, ainda que a descentralização tenha privilegiado a cidadania e uma maior possibilidade de eficiência pública, alguns autores argumentam que entes subnacionais que não dispõem de condições administrativas, financeiras e institucionais encontram dificuldades em implementar programas. Isso quer dizer que não basta assegurar que os Estados e Municípios tenham garantias institucionais, pois a participação não ocorre de forma automática. É necessário haver instituições ou mecanismos que diminuam os riscos da descentralização.

Nesse aspecto, Farah (1999) considera que

O deslocamento de iniciativas de políticas sociais para esferas subnacionais de governo não é um processo isento de problemas. A descentralização, em primeiro lugar, não ocorre de forma homogênea em todo o país, sendo bastante diversificada a capacitação municipal para enfrentar os novos desafios. [...] Finalmente, o grau de descentralização e a forma como esta se dá são também afetados por uma dinâmica política e social interna a cada localidade, em que têm lugar relevante as pressões exercidas pela sociedade civil sobre o governo local e o próprio projeto político de cada gestão.(p. 83)

² Eficiência alocativa – Critério de eficiência que se refere às escolhas socialmente eficazes em face da limitação de recursos e das ilimitáveis necessidades sociais.

Sendo assim, é maior o desafio de coordenar e integrar ações dos entes subnacionais ao implementar programas nacionais, pois requer um projeto nacional e a construção de novas capacidades das esferas governamentais que potencializem a coordenação federal e a participação como canal de diálogo. A descentralização exige do Governo Federal maior capacidade de integrar a ação dos diferentes atores envolvidos no processo de implementação.

2.4 Políticas Públicas e coordenação federativa

As políticas públicas, assim como outras áreas do conhecimento empírico, desenvolveram-se por meio de pensamentos e interpretações, bem como pela aplicação e consequências da implementação dessas políticas na sociedade.

Existem várias definições de políticas públicas. Alguns as relacionam ao conjunto de ações do governo para produzir efeitos específicos que influenciam a vida dos cidadãos ou a decisões condicionadas que provocam reações sociais. Mas, a definição mais conhecida é a de Laswell, que diz que decisões e análises sobre políticas públicas tem o objetivo de responder quem ganha o quê, por que ganha e que diferença faz esse benefício. Outras definições se referem ao curso da ação cujo objetivo é solucionar problemas. No entanto, críticos dizem que essa visão de políticas públicas é reduzida, pois não se leva em conta a essência, que são os embates relacionados a ideias ou a interesses, que deixam de lado as limitações pertinentes às decisões dos governos e às possibilidades de cooperação entre governos, instituições e grupos sociais.

Diante de todas as proposições conceituais, Souza (2002) conclui que “o processo de formulação de política pública é aquele através do qual os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real.”(p. 5).

A respeito das políticas públicas, cabem interpretações e estudos para compreender como se estabelecem, por que se estabelecem, se desenvolvem e se concretizam até o ponto da implementação, produzindo ou não os efeitos desejados. Estudar o processo de políticas públicas significa compreender as interações que ocorreram entre os atores, eventos, contextos e resultados.

Alguns modelos explicativos foram desenvolvidos a fim de estruturar as políticas públicas orientadas pelo conhecimento empírico, analítico e aplicado, que servem de base para os modelos conceituais e os modelos analíticos. Esses modelos fornecem elementos teóricos para a compreensão dos processos políticos, atores ou instituições envolvidas e conceitos-

chave, como *advocacy*, poder, coalizão, entre outros. Alguns dos principais modelos são racionalidade limitada, incrementalíssimo, múltiplas correntes, coalizão de defesa, escolha racional, modelo de governança em rede, ciclo das políticas públicas. Cada modelo ou teoria busca compreender como um tema vira agenda, como grandes mudanças acontecem ou como as decisões são tomadas. Esses modelos servem a analisar cada fase do processo de construção de uma política pública.

Souza (2006) destaca que o modelo de Lowi classifica as políticas públicas quanto à sua tipologia³. Segundo a autora, essa máxima elaborada por Lowi em 1964 afirma que “a política pública faz a política”. Essa abordagem considera que cada política pública encontrará caminhos diferentes, tanto para a sua criação quanto para apoio ou rejeição, podendo assumir quatro formatos que influenciam diretamente o processo político de sua formação. Esse ponto de vista reconhece que as políticas públicas podem se diferenciar quanto aos objetivos e mecanismos, que se ligam a características centrais da ação de governo, podendo constituir-se em políticas de natureza distributivas, regulatórias, redistributivas e constitutivas (Souza, 2006).

As políticas distributivas concentram-se na alocação de recursos e benefícios para grupos da sociedade. Visam à distribuição equitativa de recursos entre os grupos com subsídios do governo, produzem mais impactos individuais do que coletivos. Embora seus benefícios sejam específicos, seus efeitos são diluídos na sociedade.

As políticas regulatórias são percebidas mais pelo público e envolvem grupos de interesse e burocracias no processo. Têm como objetivo estabelecer regras e padrões das entidades privadas, organizações e indivíduos nas relações econômicas, prestação de serviços e sociais, assim como garantir padrões de eficiência, segurança e qualidade.

As políticas redistributivas atingem o maior número de pessoas no sentido de privilegiar grupos sociais para equacionar ganhos financeiros de determinados grupos em detrimento de outros, promovendo a igualdade econômica. São caracterizadas como políticas sociais universais, tributárias, previdenciárias e outras.

As políticas constitutivas, por sua vez, estão ligadas a processos que alteram as

³ Com base no estudo de Souza (2006), tipologia das políticas públicas é a forma de classificar e de elencar categorias para as políticas adotadas pelo governo. A classificação é realizada por alguns critérios como o setor que vai atingir, área da educação ou saúde, por exemplo. Ou seja, quando atinge setores específicos; quais instrumentos e ferramentas são utilizados para a implementação como, por exemplo, se há regulação legal por meio de legislação, incentivo fiscal, subsídios, entre outros; qual a sua abrangência no âmbito de governo, podendo ser em nível federal, estadual e municipal; e os objetivos que a política pretende atingir e que representarão a sua natureza, tais como: redistribuição de renda, inclusão social, políticas distributivas, de regulação e constitutivas.

estruturas burocráticas institucionais, instituições ou regras governamentais. Compreendem ações de criação ou de modificação, que tem como consequência representar alterações na sociedade, seja com a mudança constitucional, seja com a criação de instituições com novas atribuições e contornos legais (Souza, 2006).

Como o objetivo desta pesquisa é analisar a implementação de uma política pública, utilizaremos aqui o modelo ciclo das políticas públicas, que considera a política pública constituída de várias etapas, quais sejam: definição da agenda, formulação, processo decisório, implementação e avaliação. Esse ciclo não necessariamente representa a realidade, mas é um bom instrumento analítico para entender os processos decisórios de uma política pública (Souza, 2002).

A agenda é a fase em que se define qual a prioridade do governo diante de temas, demandas e problemas, ou seja, quais problemas públicos serão objetos de ação do governo. É a fase em que os formuladores, ou pessoas próximas a eles, em um dado momento, consideram, primordiais algumas questões. Ou seja, um tema, quando chama a atenção e ganha interesse dos formuladores de políticas, vira agenda (Kingdon, 2013).

A formulação é o momento em que se planeja e tomam-se decisões sobre os objetivos da política a ser desenvolvida. São organizadas as ideias, recolhidas as opiniões de especialistas e feito levantamento e direcionamento de recursos. O processo decisório é a fase em que, diante dos levantamentos e estudos anteriores, analisa-se se há condições políticas favoráveis. A implementação é a fase de tornar realidade o planejamento feito, é a concretização da solução dos problemas definidos. Conforme Secchi (2013, p. 58-59), é o momento em que as funções de administração, lideranças e coordenação das ações são colocadas à prova. É o momento em que se exige mais dos burocratas e dos instrumentos de ação estatal, que são fundamentais para o sucesso. Por fim, ocorre a avaliação, que constitui-se da mensuração dos resultados que podem ser embasados por diagnósticos que verifiquem os impactos das ações executadas, de modo a fornecer informações que resultarão ou não em ajustes.

Cada fase é suscetível de análise, e para cada uma existem modelos capazes de compreender as ações dos atores, instituições e processos. A fase da implementação, na qual este estudo se situa, é a fase da política pública que menos tem recebido estudos. Contudo, é uma fase muito importante, pois é aquela em que a política pública é transformada em ação. É o processo entre formulação e avaliação. Estudos nessa fase podem interferir em possíveis problemas detectados, a fim de propor mudanças (Souza, 2002).

A análise da implementação pode identificar as influências que a política pública está recebendo e os efeitos delas sobre o resultado. Várias são as influências, no entanto uma que se

destaca é a que se refere ao papel que os agentes das instituições públicas exercem sobre a implementação, pois essa fase é constituída de processos decisórios que perpassam por diferentes atores, que podem pertencer a diferentes níveis hierárquicos ou diferentes camadas de decisão, ou seja, entre entes subnacionais ou entre hierarquias no seio de cada ente.

Lipsky (2019) identificou que organizações e agentes responsáveis pela entrega direta dos serviços e das políticas públicas constituem os burocratas e burocracias de nível de rua (street-level bureaucracy). Para o autor, o fato de esses agentes estarem em contato direto com os cidadãos facilita a tomada de decisões que afetam a vida das pessoas e também os objetivos da política pública. Nesse processo há necessidade de concentração de esforços em treinamento e qualificação.

Ainda a respeito das teorias que levam em consideração os autores, mencionamos a teoria da escolha racional, que busca estabelecer ligações e formas de controle entre quem decide e quem executa. Essa relação é complexa, e, muitas vezes, as decisões dos agentes que executam contrariam os interesses de quem decide. Existem uma variedade de modelos que consideram os instrumentos, os arranjos institucionais e capacidades estatais, as interações entre burocracias ou entre burocratas, enfim, há várias teorias a cerca dos agentes públicos.

É importante considerar que o processo de implementação das políticas públicas desenhadas no nível federal implica decisões locais que envolvem certo grau de discricionarieidade e autonomia decisória. Esse processo é influenciado pelos atores e pelas capacidades locais (Arretche, 2012).

Ações dessa natureza exigem grande interatividade e complexidade devido à quantidade de atores e instituições envolvidas nos processos decisórios. É necessário analisar como eles interagem, agem e qual a capacidade política que eles têm diante dos instrumentos de coordenação, incentivos e controle.

Assim, a implementação de políticas nacionais são dependentes dos instrumentos dos quais a União dispõe para incentivar os níveis subnacionais a seguir com os objetivos propostos, bem como da sua capacidade de coordenação. Entretanto, os resultados das políticas dependem também das capacidades institucionais locais, como a capacidade de gestão e articulação política, os recursos humanos, tecnológicos, técnicos e outros disponíveis no âmbito municipal, ou seja, da sua capacidade estatal.

2.5 Capacidade estatal na implementação de políticas públicas no federalismo

No contexto do federalismo, o poder é compartilhado entre um governo central e entidades subnacionais, o que amplia a quantidade de atores e interesses atuando. Isso exige que cada nível de governo tenha estruturas, recursos e habilidades necessárias para exercer suas atribuições de forma efetiva. Nesse sentido, Pires e Gomide (2016) afirmam que atores, processos e instrumentos coordenados influenciam na capacidade estatal do Governo no que se refere à produção de políticas públicas. Pode-se dizer que não há consenso quanto ao conceito de capacidade estatal na bibliografia, mas o termo é usado para se referir à capacidade administrativa, financeira e política, crucial para garantir o funcionamento eficiente do sistema federal.

Programas federais constituídos para serem implementados pelos entes subnacionais, como é caso do Mais Educação e do Novo Mais Educação, mesmo contando com vontade política e mecanismos de indução por meio de apoio técnico e financeiro ofertado pelo governo central, exigem que os entes governamentais tenham habilidades e competências para cumprir suas responsabilidades e funções de maneira eficaz.

Os municípios se tornaram os grandes implementadores de políticas públicas direcionadas pelo Governo Federal, o que demandou melhor nível de profissionalização da gestão municipal e a instituição de controles democráticos. No entanto, os *déficits* na estrutura administrativa municipal, associados às suas limitações institucionais e financeiras, dificultam uma resposta eficiente aos encargos assumidos.

Em um contexto democrático, entende-se que a capacidade do Estado se manifesta por meio de duas dimensões: a técnico-administrativa e político-relacional. A técnico-administrativa refere-se às competências que envolvem recursos humanos, financeiros e tecnológicos adequados, bem como a existência de mecanismos de monitoramento e de coordenação. A político-relacional, por sua vez, refere-se à habilidade do governo em promover articulação com os diversos atores sociais do sistema político-representativo e com órgãos de controle externo e interno.

Estudos tem mostrado o papel fundamental que os burocratas (agentes com rotina de formalidades) desempenham na organização estatal, pois podem assumir uma postura inerte e impessoal, obedecendo ao que os políticos determinam ou se posicionando como atores políticos, tomando iniciativas que defendem interesses específicos. Isso demonstra que os atores políticos e burocratas podem exercer variados papéis; no entanto, a capacidade de transitar entre a capacidade técnica e a política tem mais possibilidade de responder às

demandas dos cidadãos (Segatto; Euclides; Abrucio, 2021). Ou seja, aquele que demonstra habilidade nas duas áreas tem mais possibilidade de eficiência.

Além de observar as duas dimensões, Pires e Gomide (2016) associaram a capacidade estatal à promoção de resultado por meio do produto e inovação, ou seja, se a política cumpriu sua finalidade, se houve entrega de um produto e se houve melhorias no curso da implementação, houve inovação.

Em que pese as capacidades estatais terem sido, inicialmente, instrumento de análise em nível federal, a temática também tem sido apropriada à análise subnacional, principalmente para municípios. Entretanto, existem poucos estudos em nível local (Segatto; Euclides; Abrucio, 2021), razão pela qual esta pesquisa pode trazer contribuições nesse campo.

Os Programas Mais Educação e o Novo Mais Educação, sendo resultado de uma política pública federal para implementação local, ao utilizar de mecanismos de indução à transferência condicionada, apresentando várias relações intergovernamentais, exigiram grande capacidade técnico-administrativa dos políticos e gestores para executarem os recursos ou prestarem contas, por mais que estivessem direcionados em resoluções ou manuais. Além disso envolveram relação política ao terem como instância de gestão os comitês intersetoriais e locais, conforme será detalhado no capítulo quatro e seis.

Sendo assim, ao analisar a implementação desses dois programas, não se poderia deixar de levar em consideração a capacidade estatal como um dos instrumentos a ser utilizado.

2.6 Cooperação intergovernamental nas políticas públicas

A coordenação federativa é imprescindível para o desenvolvimento das políticas públicas, especialmente diante da interdependência dos entes subnacionais ao governo central.

A centralidade jurisdicional e a concentração de recursos fiscais na União, influenciam na sua capacidade de coordenação, que pode variar em diferentes áreas de políticas públicas, ao estruturar padrões próprios de relações intergovernamentais, ou seja, a forma como distribuem responsabilidades ou recursos.

Nesse processo de coordenação federativa, podem surgir comportamentos mais cooperativos, mais competitivos ou até mais conflitivos. Sendo assim, os espaços intergovernamentais de articulação e pactuação são fundamentais para promoção do equilíbrio e a cooperação entre os entes subnacionais em favor da implementação efetiva de uma política pública federal.

A coordenação, no entanto, não ocorre de maneira natural, pois há necessidade de proposição de incentivos que tornem racional a adesão dos participantes da política. Essa coordenação pode ser classificada como coordenação horizontal, entre o mesmo nível de governo, ou vertical, entre os níveis de governo. No caso da implementação de uma política pública federal em nível local, há coordenação vertical e coordenação horizontal.

A coordenação vertical remete às relações intergovernamentais, isto é, coordenação nas atuações e interações dos atores públicos nos níveis subnacionais. No entanto, essa coordenação apresenta desafios, pois, uma vez que os entes federados possuem autonomia para atuar, é necessário um trabalho de cooperação para que sejam desenvolvidas as políticas públicas.

Assim, para a obtenção de cooperação dos governos subnacionais é preciso haver estratégias ou mecanismos institucionais para motivar os atores governamentais envolvidos. Isso pode ser feito por meio de incentivos ou constrangimentos constitucionais e legais. Os incentivos geralmente são recursos que ocorrem por transferências condicionadas e que visam induzir os entes federais a aderirem aos programas do poder central. A adesão pode ser voluntária ou coercitiva. Conforme sintetiza Gomes (2009):

1) normas que restringem a liberdade de gasto dos governos subnacionais; 2) normas que definem responsabilidades ou competências dos entes da federação com relação à provisão e à gestão de determinadas políticas públicas; ou 3) normas que criam incentivos para que os governos subnacionais passem a assumir a responsabilidade de prover políticas, especialmente as de cunho social.” (, p. 664)

Alguns autores nomeiam esse movimento de recentralização, pois acreditam ser um movimento que o governo federal utiliza para coordenar políticas implementadas pelos Estados e Municípios, de modo a garantir padrões de ações e repasses de recursos, bem como os constrangimentos constitucionais e legais que restringem a liberdade de decisão, uma vez que instituem obrigações, como os gastos vinculados em determinadas áreas.

Cogita-se também que, em situações em que a implementação de uma política pública não tenha sido coordenada ou supervisionada pelo governo central, as assimetrias territoriais são mais reforçadas, conforme defende Arretche (2004) :

Esta distribuição de competências é propícia para produzir os efeitos esperados pela literatura sobre o federalismo e políticas públicas: superposição de ações; desigualdades territoriais na provisão de serviços; e mínimos denominadores comuns nas políticas nacionais. Estes efeitos, por sua vez, são derivados dos limites de coordenação nacional das políticas.(p. 22)

Assim, a descentralização do poder estruturada no sistema federalista pode resultar em alguns efeitos quando se trata de políticas públicas, tema a ser tratado na próxima seção, que se dedica a descrever alguns desses efeitos e suas implicações.

2.7 Implicações do federalismo nas políticas públicas

Considerando a variedade institucional, os diferentes graus de descentralização e de distribuição de poder presentes no federalismo, percebemos que o desenvolvimento de políticas públicas sofre implicações relevantes para análise.

Alguns autores compreendiam que o federalismo era pouco relevante para as políticas públicas, pois a maior relevância estaria centrada nas preferências da população e a distribuição dessas preferências.

No entanto, passadas algumas décadas, ao retomar as discussões acerca dos efeitos do federalismo sobre a implementação e resultados das políticas públicas, abordam-se novas questões, levando em consideração os processos decisórios. Acredita-se que, com o federalismo, é possível estabilizar as decisões ou a implementação de medidas para impedir a mudança de um padrão por causa da multiplicação dos agentes envolvidos no processo decisório, da fragmentação ou dispersão do poder institucional e do aumento da quantidade de agentes com poder de veto sobre mudanças no *status quo*, isto é, “produzir inovações e implementar reformas de políticas”(Arretche, 2002, p. 30).

Assim, o atributo de autogoverno das unidades subnacionais e sua inclusão no processo decisório podem apresentar restrições e constrangimentos diante de iniciativa do governo central que contrarie os interesses dos entes subnacionais. Nessa perspectiva, há convergência para representar as implicações do federalismo nas políticas públicas, pois o processo de formulação e implementação se submete a essa dinâmica federativa, institucionalizada no federalismo que pode bloquear uma mudança, ou seja, unidades subnacionais representam pontos de veto, dificultando a capacidade de produção de políticas nacionais. “A autonomia dos governos locais opera no sentido de dispersar o exercício da autoridade política, aumentando o poder de veto das minorias” (Lipjhart, 1984 *apud* Arretche, 2002, p. 30).

No entanto, para Arretche (2009, p. 413), no caso brasileiro, a Constituição Federal de 1988, ao garantir “ampla autoridade jurisdicional à União com limitadas oportunidades institucionais de vetos aos governos subnacionais”, atribui a execução de políticas aos entes federados, mas, ao mesmo tempo, permite que a União legisle acerca de suas iniciativas, o que preserva certa autoridade do governo central, conforme expõe Arretche (2009):

Os formuladores da Constituição de 1988 combinaram ampla autoridade jurisdicional à União com limitadas oportunidades institucionais de veto aos governos subnacionais. Assim, formularam um desenho de Estado federativo em que os governos subnacionais têm responsabilidade pela execução de políticas públicas, mas autorizaram a União a legislar sobre suas ações. Além disso, formularam regras que permitem que a maioria, nas arenas decisórias centrais, aprove mudanças no *status quo federativo*. Em suma, a CF 88 não produziu instituições políticas que tornariam o governo central fraco em face dos governos subnacionais.(p. 411).

Um outro ponto que as abordagens teóricas buscam explicar, no que se refere à relação entre políticas públicas e federalismo, é o de utilizar a divisão de responsabilidade e de coordenação política sob o ponto de vista competitivo ou cooperativo.

Uma distinção entre ambos refere-se à autonomia do ente e a sua capacidade de relação intergovernamental, que pode gerar competições entre si, comum no federalismo competitivo, ou pode incorrer em corresponsabilizações na execução de tarefas conjuntas, como é o caso do federalismo cooperativo.

Franzese e Abrucio (2009) explicam que tanto o federalismo competitivo quanto o cooperativo produzem implicações nas políticas públicas. No federalismo competitivo, os autores reconhecem que o regime está sedimentado na distribuição clara de competências entre os entes federativos, com atuação descentralizada exclusiva de cada nível de governo. E um dos elementos estruturais é a preservação do espaço de atuação entre os níveis de governo, que se traduz na autonomia das unidades federativas na execução de políticas públicas.

Arretche (2004) assinala que a independência entre as esferas de governo no federalismo, estruturadas na autonomia do ente e no exercício do poder independente no território, em políticas, possibilita aos entes adotar agendas próprias, independentemente da agenda do executivo federal, visto que as relações verticalizadas têm garantias delimitadas constitucionalmente estabelecendo o grau de autonomia e de independência dos entes estatais e subnacionais. Assim sendo, vê-se que a coordenação nacional de uma política pública apresenta obstáculo em razão da autonomia dos níveis de governo.

As razões do federalismo cooperativo são contrárias às do federalismo competitivo. Franzese e Abrucio (2009) destacam que há um movimento com vista a proporcionar o envolvimento dos agentes territoriais, impulsionando e incentivando, além da participação, as responsabilidades a serem desempenhadas conjuntamente. Para os autores o prejuízo desse modelo para as políticas públicas reside no processo de decisão conjunta cuja responsabilidade compartilhada gera desenhos complexos para a tomada de decisão e o desenvolvimento do ciclo das políticas, pois cada governo julgará os seus interesses. Isso produz “[...]impasses pela

interdependência[...]” com o efeito de colocar em segundo plano elementos como “[...] eficiência e a flexibilidade à acomodação política e às garantias procedimentais.” (Franzese; Abrucio, 2009, p. 29).

De acordo com Gomes (2009), fica cada vez mais evidente que há diferentes formas de interação entre o governo central e subnacional em arranjos federativos, e isso proporciona diferentes graus de autonomia para os governos locais ou regionais, o que acarreta diversos efeitos nas políticas pública.

Com base nessas abordagens, Franzese e Abrucio (2009) reconhecem que os efeitos do federalismo ultrapassam as macroestruturas políticas⁴ existentes nele e reconhecem a sua relevância para o funcionamento das políticas públicas. Isso porque as relações de causa e efeito estão imbricadas nas características centrais, tanto do federalismo, como estrutura de governo que envolve a distribuição de poder e recursos, quanto das políticas públicas que funcionam nesse modelo e se valem dele para modular os seus efeitos.

Nesse sentido, ao implementar uma política pública federal, o ente subnacional, por ter autonomia conferida pelo federalismo em seu poder decisório, pode influenciar diretamente nesse processo acarretando, assim, implicações relacionadas à incapacidade de gestão, falta de interesse, ineficiência dos serviços prestados, alteração na proposta original e não participação da sociedade.

Dessa maneira, ao pesquisar a implementação dos programas federais Mais Educação e Novo Mais Educação em nível local, busco analisar, diante da autonomia conferida ao ente, o processo de indução federativa, os processos decisórios e a capacidade institucional do município em três diferentes gestões, conforme se verá nos capítulos subsequentes.

⁴ Apesar de haver variações no federalismo pelo mundo (Rocha, 2011a), o federalismo segue uma estrutura central, quanto às macro estruturas políticas que o compõem, como possuir um governo central com poderes executivo, legislativo e judiciário; serem os entes subnacionais dotados de autonomia regulada pela constituição, além de poderes executivo, legislativo e judiciário; apresentar divisão constitucional das competências e obrigações entre os entes federativos; contar com mecanismos de controle e coordenação para dirimir conflitos, omissões ou excesso entre os poderes e níveis de governo; e ter uma constituição federal como estrutura formal das garantias, relação e limites entre os entes (Baldi, 1999; Rocha, 2011a).

3 ESTRUTURA FEDERATIVA NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA PÓS-CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988/ POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS

A educação é fundamental para o desenvolvimento de uma sociedade, pois ela contribui para a formação humana, proporcionando oportunidades de crescimento individual e coletivo para o exercício pleno da cidadania. No Brasil, o campo educacional sempre foi marcado pelos desafios em promover uma educação de qualidade a todos e pelos obstáculos gerados, que são reflexos das desigualdades sociais presentes no país.

O cenário demonstrado pelos indicadores revela uma realidade preocupante para o Estado. Os índices educacionais como distorção idade/série (número de alunos que têm idade acima da esperada para o ano em que está matriculado), evasão escolar e dificuldade de acesso e permanência nas escolas evidenciam uma assimetria regional. Enquanto alguns locais têm infraestrutura adequada, professores capacitados e recursos disponíveis, outros enfrentam carências que, aliadas à vulnerabilidade social, tornam ainda mais desafiador promover uma educação de qualidade para todos. Uma efetiva coordenação e cooperação entre os entes subnacionais para maior efetividade dos processos, políticas e programas, de gestão e de financiamento é hoje um grande desafio.

A Constituição Federal de 1988, ao estabelecer que a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais são objetivos fundamentais, evidencia que os direitos sociais são orientadores das políticas governamentais. Entre os direitos sociais consagrados na Constituição Federal de 1988, está a educação. Portanto, a educação é um direito assegurado constitucionalmente a todos, e para que isso se efetive o Estado tem o dever de prover condições para seu exercício. Nesse aspecto, em seu artigo 208, a Constituição preconiza que o dever do Estado será efetivado mediante algumas garantias, descritas:

Art 208[...]

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;

II - progressiva universalização do ensino médio gratuito; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente

§ 3º Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.(Brasil, 1988)

Isso revela o esforço nacional em garantir princípios constitucionais para proporcionar acesso à educação em todos os níveis, etapas e modalidades.

O artigo 211 da Constituição Federal de 1988 estabelece que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”, e, em seu § 1, preconiza que a “União organizará o sistema federal de ensino e o dos territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios”(Brasil, 1988). Assim, definiu competências colaborativas e prioritárias dos entes federados quanto à oferta, organização e manutenção da educação pública.

No entanto, é importante situar que a educação brasileira se estabelece na Constituição Federal de 1988, mas é regulamentada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, no intuito de organizar a educação no Brasil e o compartilhamento de competências entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Cada ente federativo tem uma determinada responsabilidade com o sistema de ensino, partindo da educação básica que se divide em três níveis: educação infantil⁵, ensino fundamental⁶ e ensino médio⁷. Em seguida ao ensino médio, são estabelecidas diretrizes para os ensinos ensino técnico e superior, que não são obrigatórios. Por ser estabelecido como um sistema, o ensino requer a articulação entre os entes para o seu desenvolvimento. O quadro 1, a seguir, exemplifica o sistema brasileiro de ensino, bem como a divisão por níveis de educação entre os entes federativos.

⁵ Corresponde aos anos iniciais da criança (0 a 3 anos), mas não é delimitada como obrigatória.

⁶ Corresponde à faixa etária de 6 a 14 anos e vai do 1º ao 9º ano com o objetivo de introduzir e desenvolver os conteúdos básicos: língua portuguesa, matemática, ciências, história, geografia, educação física e outras.

⁷ Corresponde à faixa etária de 15 a 17 anos e tem como meta aprofundar os conteúdos do ensino fundamental e preparar o estudante para o nível superior e para o mercado de trabalho.

Quadro 1 – Sistematização da divisão do Sistema de Ensino Brasileiro

Responsável	Município				Estado	União	
Modalidade	Infantil		Ed. Básica	Ed. Básica	Ed. Básica	Superior e profissionalizante	Superior Graduação, pós-graduação (especialização, mestrado e doutorado) e cursos técnicos de nível superior
Nível	Creche	Infantil	Ensino fundamental I (1º ao 5º)	Ensino fundamental II (6º ao 9º)	Ensino médio	17 em diante	18 em diante
Faixa etária	0 a 3	4 e 5	6 a 10	11 a 14	15 a 17	17 em diante	18 em diante
Obrigatoriedade	Não	sim	Sim	Sim	Não	Não	Não
Nível específico	Educação de jovens e adultos – EJA					Após o EJA	Após o EJA
Faixa etária	Permite que pessoas que não concluíram o ensino fundamental e médio na idade regular tenham a oportunidade de retomar seus estudos					Não	Não

Fonte: Criada pela autora com base na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

A educação básica, destacada no quadro acima, é o foco central da ação dos programas Mais Educação e Novo Mais Educação, pois compreende a faixa etária principal que vai de 6 a 17 anos de idade, e que contribui para reduzir assimetrias, tanto sociais quanto educacionais, diminuindo a vulnerabilidade da criança e do adolescente, aumentando as possibilidades de acesso a um ensino com maior tempo de duração, contemplando mais áreas do saber por meio de oficinas e atividades complementares.

No entanto, a garantia de autonomia e soberania dos entes está vinculada à capacidade financeira que esses entes possuem e que lhes permite realizar ações e políticas que considerem necessárias para a população sob sua responsabilidade. Por isso, uma debilidade fiscal do ente pode resultar em maior dependência do poder central. Dessa maneira, é imprescindível a redistribuição de recursos com o propósito de garantir equidade em todo o território federal.

É nesse contexto, que, em 1996, por meio da EC 14, foi criado o Fundef, que redefiniu valores constitucionais que os entes deveriam aplicar na educação, assim como o mecanismo de redistribuição dos recursos. Em 2006, passa a ser Fundeb, aumentando-se para 20% o equivalente dos impostos municipais, estaduais e transferências constitucionais de tributos federais destinados ao Fundo.

A partir de 1995, houve significativos avanços na educação com maior descentralização da oferta de políticas públicas para os municípios e descentralização de recursos, de maneira que o Governo Federal passasse a atuar mais como um coordenador dessas políticas. Além da

LDB e Fundef, foi instituído o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental – PMDE, que, a partir de 1998, passou a ser denominado Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE. O PDDE é um programa que presta assistência financeira às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do distrito Federal, e às escolas de educação especial mantidas por entidades sem fins lucrativos para manutenção e compra de materiais de consumo e permanente. Ao longo dos anos, foram incorporadas ações como Escola Acessível, Livro didático, Programa Nacional de Alimentação Escolar, Programa Nacional de Apoio do Transporte Escolar, educação integral, construção e cobertura de quadras esportivas das unidades vinculadas ao programa Mais Educação e outros. Todos criados com o objetivo de suplementar de maneira descentralizada.

Em 2001, é aprovado o Plano Nacional de Educação – PNE, cujo objetivo foi melhorar a qualidade do ensino em todos os níveis, promover a redução das desigualdades sociais e regionais acerca do acesso e permanência à educação e democratização da gestão. O PNE estabelece metas e diretrizes (a serem cumpridas pelo período de dez anos) para cada nível e modalidade de ensino; metas de gestão e o financiamento da educação; diretrizes e metas para formação e valorização do magistério e demais profissionais da educação.

Para alcançar as metas do PNE, o Governo Federal, em 2007, lança o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, a fim de integrar os programas que envolvem os níveis e modalidade de ensino do sistema nacional de educação, por meio da articulação de todos os entes nacionais, compartilhando competências políticas, técnicas e financeiras. Um programa estratégico do PDE foi o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, que estabeleceu metas para que estados, municípios e Distrito Federal, comunidade e famílias conjugassem esforços juntamente com a União, comprometendo-se com a melhoria da qualidade da educação básica. Voluntariamente, os entes subnacionais, ao aderirem ao plano, assumiriam a responsabilidade de promover a melhoria da qualidade da educação básica em sua esfera de competência – qualidade que seria medida, tomando-se como referência a evolução do IDEB⁸.

Para estruturar e gerenciar as metas estabelecidas pelo Plano Compromisso Todos pela Educação, previa o Plano de Ação Articulada – PAR, “[...] oferecer aos entes federados um instrumento de diagnóstico e planejamento de política educacional que condiciona todas as transferências voluntárias e assistência técnica do Ministério da Educação (MEC).” (Ribeiro; Jesus, 2016, p. 2013).

⁸ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm Acesso em 4 dez. 2023.

Ainda no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, foi criado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, indicador para medir a qualidade da aprendizagem e o acompanhamento das metas propostas pelo Termo de Compromisso Todos pela Educação. Os índices apresentados pelo IDEB servem de critério para distribuição ou aumento de recursos destinados a programas como o Programa Mais Educação, objeto de estudo desta pesquisa e que foi instituído, também em 2007 como uma das ações do PDE.

O Governo Federal seguiu propondo ações e políticas públicas no intuito de melhorar a qualidade da educação. Programas e Leis foram sendo instituídos ao longo de todos esses anos. Em 2014, estabelecido pela lei 13.005, institui-se o novo Plano Nacional de Educação – PNE, com vigência entre 2014 e 2024. Em 2017, foi publicada a Resolução CNE/CP nº 2, que institui e orienta a implementação da Base Nacional Comum Curricular.

A Base Nacional Comum Curricular – BNCC é um documento normativo que estabelece diretrizes de aprendizagens essenciais que todos os alunos devem apresentar ao longo das etapas e modalidades da Educação Básica. Estabelecer as habilidades e competências que cada estudante deve alcançar em cada etapa minimiza possíveis diferenças de aprendizagens entre regiões, redes ou escolas. A Base traz como fundamentos pedagógicos o foco no desenvolvimento de competências e o compromisso com a educação integral.

A elaboração e implementação da BNCC representa a descentralização gerada pelo federalismo no país, pois o documento foi construído na esfera federal, passando por Estados, Municípios e Distrito Federal para contribuições, e aprovado pelo Conselho Nacional de Educação. Após aprovado, o documento volta para os Estados, com contribuição dos Municípios, construírem seus currículos, considerando as necessidades locais. Observa-se nessa construção a descentralização, autonomia, colaboração, coordenação, relações intergovernamentais – todos elementos de federalismo.

O Processo constituído na BNCC nos permite interpretar que a coordenação das políticas educacionais são possíveis por meio de uma interdependência entre os níveis de governo, com ações coordenadas, principalmente pela União para que assimetrias entre os níveis de governo sejam controladas, e as políticas sejam equivalentes em todo o regime federal. Isso daria uniformidade, tanto na abordagem quanto na prestação do serviço por critérios fundamentais, como a recentralização de ações nas políticas e consequente processo de indução de políticas nacionais para que os demais entes federativos executem, dentro de padrões equânimes, tanto por condições iguais de financiamento pelo governo federal, quanto pelo aparato técnico que reside na União, de forma a diminuir as assimetrias entre os entes da federação.

Em 2019, com a pandemia de covid-19, surgem novos desafios que, associados ao contexto pré-existente, acentuaram as desigualdades, exigindo ainda mais responsabilidade de se implementar políticas públicas eficientes para a educação.

Dessa forma, a União tem o papel primordial na proposição de políticas públicas, principalmente de educação, que é considerada por alguns autores como um bem público a ser tutelado e desenvolvido pelo Estado, como algo fundamental envolvendo políticas públicas locais.

Em que pese a educação ser uma garantia constitucional que deve ser prioridade de qualquer governo, ela não é de responsabilidade exclusiva de governo. O art. 205 da Constituição Federal de 1988 é bem claro que “a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade”(Brasil, 1988). Vê-se, pois, que é importante que haja participação ativa e propositiva de toda a sociedade para buscar soluções e melhorias.

4 O DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO INTEGRAL NO BRASIL

Este capítulo situa a educação integral no Brasil e na cidade de Contagem/MG, destacando o seu desenvolvimento com base em dados históricos. As primeiras iniciativas de implementação da educação integral no Brasil coincidem com o desenvolvimento da educação no país. Marcos importantes desse contexto histórico, como o advento da Constituição Federal de 1988, proporcionaram um rearranjo do Estado brasileiro impactando diretamente na educação. Nesse contexto, podemos destacar o federalismo brasileiro e o seu resgate na prática, pois ele propiciou descentralização de competências e responsabilidades, atribuindo mais autonomia e protagonismo a estados e municípios.

Pontos relevantes como a forma de autonomia dos entes na educação, a produção e indução das políticas públicas educacionais, legislação que direciona e estabelece diretrizes para educação e as influências de organizações internacionais, como a UNESCO e os Congressos Internacionais de Cidade Aprendizagem⁹ impactaram na organização educacional do país. Esses elementos influenciaram e ressignificaram a educação integral com o novo arranjo institucional brasileiro.

Isso tudo traz para o planejamento de políticas públicas a garantia de direito à proteção integral de crianças e adolescentes, assegurando-lhes maior acesso à educação, inclusão, melhor desempenho escolar e ações socioeducativas. Esse direcionamento no foco e na abordagem agregou relevância à educação integral, como uma modalidade e como um modelo de educação, o que resultou em programas como o Mais Educação e o Novo Mais Educação, que tiveram impactos em vários municípios da federação como o de Contagem/ MG, que é o nosso objeto de estudo. Considerando a sua base histórica e o seu desenvolvimento, será possível compreender esse movimento educacional tão relevante para a pesquisa e que influenciou a política de educação integral no país e na cidade de Contagem/MG.

Não se tem aqui a pretensão de remontar o quadro histórico da educação, nem o da educação integral, mas visa consignar alguns dos principais elementos da trajetória dessa política pública de educação no Brasil e na cidade de Contagem/MG, importantes para o objeto de pesquisa.

⁹ Congressos Internacionais de Cidade Aprendizagem são eventos amplos, com participação de governantes, especialistas, cientistas e profissionais voltados para a aprendizagem nas cidades ao longo da vida. Neles são tratados eixos temáticos como educação, cultura, inclusão social, políticas públicas voltadas para aprendizagem conjugadas com o urbano.

4.1 Desenvolvimento histórico da educação brasileira com o surgimento da Educação Integral, antes da Constituição Federal de 1988

social. Era, pois, algo restrito a determinado grupo ou parcela da sociedade. A educação no país se estabeleceu em um contexto histórico que se desenvolveu por meio de uma seletividade

Em sua trajetória histórica, a educação brasileira estabeleceu suas raízes no período colonialista, desenvolvendo-se sob uma perspectiva elitista por anos. O século XIX, caracterizou-se pelo alto índice de analfabetismo brasileiro, reflexo da seletividade do ensino e do modo de oferta do serviço (Moll, 2014). No século XX, a taxa de analfabetismo diminuiu e, na década de 1970, época em que foi instituída a Lei de Diretrizes e Bases para o Ensino Fundamental e Médio, o ensino passou a ser obrigatório para a faixa etária de sete a quatorze anos (Moll, 2014).

Assim, a educação brasileira, ao longo dos anos, rompeu paradigmas e adquiriu relevantes conquistas como ensino gratuito, acesso amplo, entre outros. As discussões acerca da educação, foram ganhando forma, dando origem a importantes movimentos educacionais, como o Movimento Escola Nova.

No entanto, a educação, por vezes, não foi pensada como uma prioridade em si mesma, como um direito e um exercício da cidadania, mas como um instrumento de base para alcançar objetivos que pareciam ter maior relevância para o processo governamental. A oferta do ensino público e gratuito é um exemplo disso. Entretanto, essa proposta atendia apenas o básico, ou seja, o suficiente para que as pessoas pudessem ler, escrever e contar (numeração), fomentando o mercado de trabalho industrial (Becker, 2014). Falamos aqui do período em que foram criadas as escolas profissionalizantes, cujo objetivo era qualificar a mão de obra para o modelo industrial.

Escolas profissionalizantes como o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI¹⁰ e, anos depois, o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial-SENAC¹¹, institucionalizaram-se e passaram a ser categorizadas no chamado “Sistema S”, que se tornou a maior rede de ensino profissionalizante do país (Ferreira Júnior, 2010; David et al., 2014; Becker, 2014).

Esse processo foi caracterizado pelo movimento reformista conhecido como a reforma Capanema¹², que, além de originar o “Sistema S”, realizou mudanças no ensino secundário

¹⁰ SENAI – criado pelo Decreto-lei n 4.048 de 22 de janeiro de 1942.

¹¹ SENAC – criado pelo Decreto-lei nº 8.621 de 10 de janeiro de 1946.

¹² Reforma Capanema: foi estabelecida pelo Ministro da Educação Gustavo Capanema, em 1942. Foi responsável por instituir o ensino profissionalizante e estruturou o ensino industrial (David et al., 2014).

ministrado aos adolescentes, que posteriormente foi classificado como ensino médio, de responsabilidade dos estados. Criou-se também nessa época o ensino primário supletivo, possível de ser concluído em dois anos. (Ferreira Júnior, 2010; David et al., 2014).

Apesar de o ensino profissionalizante ganhar essa formatação, ele não propiciou o surgimento da educação integral no país. Embora alguns dos seus fundamentos, como o ensino amplo e público, tenham sido adotados no movimento “*escolanovismo*”¹³, responsável pelo início da educação integral no país.

Com uma proposta diferente, o movimento *escolanovismo* considerava a educação como um meio de exercitar a cidadania, já que, por meio dela, o sujeito tinha acesso a conhecimento suficiente para compreender e analisar criticamente o cotidiano e os processos sociais. Havia uma preocupação com o princípio democrático do ensino, exercido com a isonomia, inclusão, universalização e a formação ampla da criança e do adolescente nas suas diversas dimensões do desenvolvimento (psicológica, física e cognitiva) (David et al., 2014).

O movimento, que tinha como um dos integrantes Anísio Teixeira¹⁴, levando-se em conta as suas abordagens sobre o ensino, concepções e engajamento, foi responsável pela primeira inserção sobre o que se tornou a educação integral. Os avanços nas discussões sobre esse modelo de educação serviram de base para outro movimento reformista relevante durante o governo Getúlio Vargas – o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. Redigido por 26 importantes intelectuais brasileiros, foi lançado em 1932 e teve como objetivo implementar um sistema de Ensino Público no Brasil que integrasse diferentes frentes de aprendizagem: leitura, aritmética, escrita, ciências físicas e sociais, artes industriais, desenho, música, dança, educação física, saúde e alimentação. O “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”¹⁵ concentrou-se em detectar a desorganização do ensino à época e, assim, propor um plano geral de educação defendendo a bandeira de uma escola única, pública, laica, obrigatória e gratuita. (Ferreira Júnior, 2010; David et. al., 2014)

Mudanças como estas, proporcionadas pela conjuntura social e pelo momento econômico do país, modificaram a abordagem na educação e fizeram parte da agenda governamental da época orientando a política educacional.

¹³ Deriva do movimento conhecido como “Escola Nova”, liderado por Anísio Teixeira, Fernando de Azevedo e Manuel Lourenço Filho, que pretendiam uma escola pública e universal, cuja finalidade central é propiciar igualdade de oportunidade de acesso a todos “para formar um cidadão livre e consciente que pudesse incorporar-se ao Estado Nacional em que o Brasil estava se transformando” (David et al., 2014, p. 193).

¹⁴ Anísio Spínola Teixeira foi personagem central na história da educação brasileira, integrante do movimento conhecido como Escola Nova, “*escolanovismo*”, que buscava o ensino universalizado, amplo, gratuito e público.

¹⁵ Foi escrito no governo Vargas, pela elite intelectual que objetivava interferir na sociedade brasileira por meio da educação. A proposta era realizar a renovação educacional do país.

Em 1950, Anísio Teixeira, que a época era secretário de educação e de saúde do governo de Otávio Mangabeira, desenvolveu o modelo "Escola-parque", uma política educacional instituída no estado da Bahia que, mais tarde, foi responsável por influenciar e se tornar uma política nacional de educação integral. O modelo tinha como objetivo a formação da criança em suas diversas dimensões, com o aumento do tempo escolar em horas de ensino diário. Na proposta, ao aluno eram garantidos estudos de qualidade, alimentação, higiene, como objetivo de prepará-lo para o futuro e para a inserção no mercado de trabalho. Com o aumento da demanda de alunos para inserção no modelo proposto por Anísio Teixeira, a proposta foi adaptada e estruturada. As escolas "comuns" ofereceriam ao aluno a carga horária normal e regular de ensino, e as "escolas-parques" complementariam a jornada, oferecendo mais atividades e recursos.

Posteriormente, em 1960, Anísio Teixeira juntamente com Darcy Ribeiro e outros educadores, foram convocados para organizar o Sistema Educacional para Brasília, com a pretensão de que ele se tornasse referência para o país. O plano criou a Universidade de Brasília e o Plano para a Educação Básica. Foi instituído um modelo de escola integral inspirado na Escola-Parque da Bahia, porém mais ousado.

Em 1964, a instituição do regime militar reorienta e promove a centralização das ações educacionais na União e não abre espaço para nenhuma discussão ou política de educação integral, que só foi retomada na década de 1980 por Darcy Ribeiro¹⁶ (David et al., 2014; Moll, 2014).

Darcy Ribeiro buscou desenvolver um modelo de educação com um currículo escolar mais amplo, diversificado, com ampliação da jornada diária do aluno. Sob a mesma perspectiva de Anísio Teixeira, reforçou o debate sobre as bases do ensino público e a forma de estruturação educacional no país. Foi protagonista ao desenvolver o modelo de escola em horário integral, no Rio de Janeiro, na década de 1980, durante o primeiro governo de Leonel Brizola. Darcy Ribeiro, nesse período, foi responsável pela idealização e implementação dos Centros Integrados de Ensino Público – CIEP. O projeto dos CIEPs consistia em uma nova abordagem pedagógica no país que objetivava a assistência em tempo integral às crianças. A proposta incluía, no currículo, alimentação de qualidade, atendimento médico e odontológico, atividades de cunho recreativo e cultural, e o ensino formal, contemplando a visão e a perspectiva de Anísio Teixeira (Cavaliere, 2010; Moll, 2014; Parente, 2017). No entanto, o

¹⁶ Darcy Ribeiro foi um acadêmico, ator político e figura pública. Tendo sido aluno de Anísio Teixeira, passou a congrega das mesmas ideias de seu mestre sobre a educação integral.

regime político do país, ainda sob influências do regime militar, apresentava limitação à expansão do modelo de educação básica que contemplasse a educação integral.

Cabe destacar que a participação de Darcy Ribeiro, que se deu em dois momentos – um no período antes da Constituição de 1988 e outro após essa fase – foi fundamental para a construção de um projeto de educação integral no país. As bases do projeto de educação integral, iniciado na Bahia com Anísio Teixeira, serviram para institucionalizar uma política de educação integral no estado do Rio de Janeiro com Darcy Ribeiro. Esse movimento posteriormente se tornou uma política nacional de educação desenvolvida pela União para estados e municípios, e essa política repercutiu na cidade de Contagem no que se refere à sua trajetória de educação integral.

4.2 A educação integral após a Constituição Federal de 1988

O papel de protagonistas desempenhado pelos atores Anísio Teixeira e, mais tarde, por Darcy Ribeiro fez a educação integral no país ganhar novos contornos não somente pela proposta de educação que defendia um ensino amplo, gratuito, com atividades diversas, mas também pela relação federativa que estimulava entre os entes. Podemos destacar que, apesar de o Estado estar presente na federação como ente e corresponsável pelo desenvolvimento da educação no país, o destaque da educação integral após a Constituição Federal de 1988 ocorre nos municípios, por meio de um processo de indução provocado pela União, com vista a ser desenvolvido no território.

Vê-se, portanto, que cada período atribuído a um chefe do Poder Executivo no país adotou uma abordagem diferente para a educação integral até chegar ao seu ponto de maior expressão, que foi o da criação dos Programas Mais Educação e Novo Mais Educação, que institucionalizaram a educação integral como um instrumento de política pública capaz de estruturar relações diretas entre a União e os municípios, principalmente com a transferência de verba direta para o território. Essa forma de proposição de política pública se caracteriza como indutora, mas concedendo um certo grau de autonomia para o município para exercer a gestão do programa nessa relação institucional.

Dessa forma, o processo institucionalizado para o desenvolvimento da política de educação integral no país, em especial após a constituinte de 1988, inaugurou não somente uma nova relação federativa entre os entes, como também favoreceu uma nova abordagem institucional do federalismo brasileiro, com destaque para os municípios.

4.2.1 *Abordagens governamentais da União na educação integral após a Constituição Federal de 1988.*

A primeira iniciativa da União que aborda a concepção de educação integral se dá no governo Collor (1990-1992), quando se institui os Centros Integrados de Apoio à Criança – CIAC para atender à criança e ao adolescente de educação fundamental em tempo integral (Menezes, 2001). A medida foi implementada por meio do “Projeto Minha Gente”, instituído pelo Decreto Federal 14 de maio de 1991 e atualizado pelo Decreto Federal nº 539, de 26 de maio de 1992. O intuito do projeto é de “[...]promover ações integradas de educação, saúde, assistência, lazer e promoção social relativas à criança e ao adolescente e a sua integração na comunidade[...]” (Brasil, 1992). Os CIAC’s seguiam o modelo educacional do CIEP’s, desenvolvido por Darcy Ribeiro, e foram instituídos com uma política nacional de educação implementada pelos municípios como uma iniciativa da União, por meio de dotação orçamentária dos Ministérios da Saúde, Ação Social e do Ministério da Educação-MEC (Inep, 1992; Garcia, 1999; Brasil, 2016).

Durante o período governado pelo presidente Itamar Franco (1992-1995), a educação básica e a educação integral continuaram a se desenvolver, em especial, com a proposta dos CIAC’s, que foi reformulada, passando para Centros de Apoio Integral à Criança – CAIC’s, e avançou pela federação. Além do nome, a mudança no projeto foi estabelecida pelo Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente – Pronaica, vinculado ao MEC, com o intuito de integrar e articular ações de apoio à criança e ao adolescente, envolvendo também atenção integral à criança de 0 a 6 anos, formação de profissionais especializados em atenção integral a crianças e adolescentes, entre outros (Brasil, 1993). O foco era exclusivamente a atenção integral à criança e ao adolescente.

Outra proposta que ganhou destaque foi a dos Centros Educacionais Unificados – CEU’s. Os CEU’s foram instituídos nos anos 2000, na cidade de São Paulo e ofereciam atendimento de creche, educação infantil e ensino fundamental em tempo integral, contando com estrutura robusta com quadras, teatro, piscina, biblioteca, playground e outros espaços para oficinas e reuniões.

No governo Fernando Henrique (1995 a 2002), foram implementadas medidas importantes no campo da educação, que abriram caminho para que posteriormente se estabelecesse a política de educação integral, sobretudo em relação a recursos destinados a esse fim. Um exemplo é o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, que se tornou o Fundo de Manutenção e

Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, que atendia toda a educação básica com previsão orçamentária para educação integral, por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE.

Outro ponto relevante para a educação integral nesse período foi a publicação da Lei de Diretrizes e Bases – LDB¹⁷, em 1996, que tinha como meta ampliar progressivamente a jornada do aluno para o ensino em tempo integral. Nesse ponto, torna-se importante diferenciar educação integral e ensino em tempo integral. O ensino em tempo integral, nessa nova conjuntura, diz respeito à jornada de ensino do estudante, já a educação integral diz respeito à formação integral do indivíduo, com proposta de um currículo com habilidades socioemocionais e o conteúdo escolar, que normalmente contempla uma maior quantidade de horas de ensino.

O Plano Nacional de Educação – PNE de 2001 foi mais claro quanto à previsão de oferta de tempo integral na educação infantil e fundamental para os mais necessitados, no entanto não estabeleceu medidas de implementação. Já o PNE de 2014-2024 estabelece a meta de oferecer ampliação de jornada para no mínimo sete horas a pelo menos 50% das escolas públicas e a 25% dos estudantes da educação básica.

Nos governos Lula (2003 - 2006 / 2007- 2011) e Dilma (2011-2016), a educação integral recebeu destaque, especialmente no segundo mandato do governo Lula. O destaque se deu com a criação do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, que, por sua vez, deu origem ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. O objetivo central é que os Estados, Distrito Federal e Municípios, com a participação das famílias e comunidade, em regime de colaboração com a União, confluam esforços para melhoria da qualidade da educação básica aferida pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB.

No contexto do PDE, é instituído o Programa Mais Educação – PME, que será mais bem detalhado no próximo subitem devido a sua relevância para a pesquisa. O PME foi instituído pela Portaria Normativa Interministerial nº 17/2007, como principal indutor da agenda de educação integral no Brasil. O foco dado ao PME é a ampliação da jornada escolar e a oferta de atividades socioeducativas no contraturno. O programa estruturou ações intersetoriais e intergovernamentais, com ações em redes de educação que envolvem os Ministérios da Educação, da Cultura, de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, de Esportes, de Ciência e Tecnologia e do Meio Ambiente. A ação em rede compreendia a participação de educadores, educandos, artistas, atletas, equipes de saúde e da área ambiental, cientistas, gestores das áreas

¹⁷ Lei de Diretrizes e Bases - LDB é a lei que define e regulamenta o sistema de educação brasileira, tanto o público quanto o privado. Resguarda o direito à educação básica ao ensino superior.

sociais, sociedade civil, entre outros. A rede articulava um debate democrático com a participação de vários atores e era comprometida com o desenvolvimento da criança e do adolescente. O currículo abordava um novo projeto pedagógico que envolvia a formação dos agentes e dos alunos para potencializar a qualidade da educação.

Um arranjo interinstitucional foi elaborado como meio de viabilizar ações em educação integral. Dele participaram o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, Censo Escolar, o Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB e o IDEB, que contribuíram com informações técnicas sobre a educação. O IDEB, em especial, retratou em 2006 uma variação alta no sistema de ensino com índices que variavam de 1,8 a 6,0 e escolas que variavam de 0,7 a 8,5 em uma escala de 0 a 10 (MEC, 2009). Essa discrepância estava vinculada a condições de acesso, à permanência do aluno e à aprendizagem. Estudos realizados no MEC sobre o IDEB nos anos de 2007, 2009 e 2011, sobre os resultados do Programa Mais Educação, levando em consideração escolas que adotavam o programa e escolas que não adotavam, identificaram que, nas escolas que mantinham o PME, houve melhora no IDEB (Moll, 2014). Isso está relacionado com a oferta do ensino em tempo integral e com a abordagem curricular.

Em 2016, no governo Temer (2016 a 2019), a educação integral passou por mudanças, quando foi instituído o Programa Novo Mais Educação – PNME, que será mais bem detalhado no próximo subitem devido a sua relevância para a pesquisa. O PNME foi instituído por meio de Portaria do MEC nº 1.144/2016. A principal mudança que o PNME trazia era o reforço ao aprendizado do aluno em língua portuguesa e matemática. O foco das ações do PNME é no ensino fundamental, direcionando-se principalmente para o resultado do aprendizado decorrente da ampliação da jornada do aluno, constituída de “turno”, que é a carga horária regular do ensino, e “contraturno”, que é a carga horária complementar com a oferta de atividades socioemocionais, esportivas e culturais, principalmente com atividades de língua portuguesa e matemática. O governo, então, estendeu o PNME para o ensino médio, contemplando adolescentes de 15 a 17 anos, em especial em escolas ou unidades da federação com baixo IDEB. Essa mudança na abordagem da educação integral por meio do IDEB, com atenção no desempenho do aluno, retrata a utilização de uma política pública de educação que induz e favorece o desenvolvimento do aluno. Isso põe em evidência o desempenho escolar que é elemento relevante e instrumento favorável ao aluno para minimizar impactos de desigualdades na qualidade do ensino e no acesso ao mercado de trabalho e futuras profissões.

A educação integral, em sentido amplo, apresentou-se por anos e décadas com propostas diferentes, seja no que se refere ao aluno ou no que tange o interesse residual do seu potencial de influenciar e impactar em outras áreas de interesse governamental. Ao longo dos anos, ela se transformou e passou a se desenvolver como uma política de educação, com foco no aluno e nos pontos que o afetam, tais como desigualdades sociais, evasão escolar, baixo desenvolvimento cultural, criminalidade, baixo IDEB, acesso ao mercado de trabalho, exploração do trabalho infantil, analfabetismo entre outros.

Nesse sentido, a educação integral apresentou-se como agenda governamental, com maior expressão após a Constituição Federal de 1988, em especial a partir de 2007, quando ganhou destaque institucional na federação. Aspecto relevante para esse processo foi o novo regime político do país – regime federal –, que favoreceu as relações intergovernamentais e interinstitucionais para o desenvolvimento da educação como um todo, em especial a educação integral. Essas relações serão retratadas no próximo capítulo, com o intuito de demonstrar como o federalismo foi capaz de estruturar relações e induzir uma política pública de educação integral, tanto no âmbito federal quanto no local. Isso mostra não somente a independência entre os níveis de governo, como também a cooperação para o desenvolvimento do cidadão, do país e das instituições. Nesse processo, destacam-se o Programa Mais Educação e o Programa Novo Mais Educação, que, apesar de terem sofrido mudanças nos objetivos, reforçaram a preocupação com a formação global do estudante, com ampliação da jornada escolar e com a qualidade da educação.

Apesar de PME e o PNME terem uma variação entre si no que tange a proposta e foco da educação integral, eles foram programas responsáveis por ressignificar a agenda de educação integral nos territórios, com maior expressão a partir de 2007, pois apresentavam uma estrutura de funcionamento mais elaborada, com participações interinstitucionais e com relações federativas diretas entre a União e o município, razão pela qual torna-se importante apresentar um detalhamento dos programas, o que será feito na próxima seção.

4.2.2 O Programa Mais Educação – PME (2007-2016)

O PME foi elaborado e sustentado pela legislação brasileira que contempla a educação integral em vários dispositivos legais – alguns já mencionados. O primeiro deles integra a nossa Constituição Federal de 1988, nos artigos 205, 206 e 227. Os artigos se encarregam de garantir a educação como um direito, assegurar a qualidade do ensino, a igualdade de acesso, a pluralidade de ideias, a responsabilização do Estado e da família com a educação da criança e

do adolescente. No Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, em especial no artigo 53, é garantido o ensino. Na Lei de Diretrizes e Bases, Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 nos artigos 34 e 87, é instituída a jornada escolar da educação integral e as metas para o decenário – os próximos dez anos na educação; no Plano Nacional de Educação (Lei nº 10.172/01), sugere-se a ampliação da jornada escolar para atendimento em tempo integral; no Plano de Metas e Compromisso Todos pela Educação (Decreto 6.094/2007) descrevem-se várias ações que são desenvolvidas no Programa Mais Educação, como por exemplo o reforço escolar no contraturno ou a ampliação de possibilidade de permanência do educando para além da jornada escolar, com previsão de recurso para tempo integral. Todos os diplomas legais são consonantes em assegurar não somente o desenvolvimento do PME, mas também a educação básica e a educação integral.

Algumas das legislações específicas da educação se encarregaram de atribuir destaque à educação integral, como ocorre no Plano Nacional de Educação – PNE. A aprovação do PNE mudou significativamente o cenário da educação no país. Houve avanço quanto aos objetivos da educação em tempo integral e à estruturação de metas para ampliação progressiva da jornada escolar para no mínimo 7 horas diárias. Também promoveu a participação da sociedade e o fortalecimento dos conselhos escolares. Essa estruturação ampliada trouxe componentes democráticos de avaliação da educação integral, principalmente com a participação dos conselhos escolares, formados por professores, pais de alunos, agentes políticos e alunos, que, juntos, se encarregam discutir os problemas locais do ensino e de acompanhar o desempenho desse serviço, colaborando com proposições para melhoria do ensino.

A principal política criada após o primeiro PNE foi o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE. Dele nasceu o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

Nesse cenário de diplomas legais e de orientação de novos rumos para a educação integral, o PME é instituído como o principal indutor para a agenda de educação integral no Brasil, conforme previsto no Plano de Desenvolvimento da Educação. Esse programa se torna uma estratégia do Ministério da Educação para ampliar a jornada escolar e organizar o currículo, numa perspectiva de formação integral do estudante, conectando a comunidade à escola e a outros campos como o da cultura, do esporte, dos direitos humanos, da saúde e do desenvolvimento social. Em uma abordagem mais analítica, trata-se da construção de uma ação intersetorial que envolve iniciativas dos Ministérios da Educação – MEC, Ministério da Cultura – MinC, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, Ministério do Esporte – ME, Ministério da Ciência e Tecnologia – MCT, Ministério do Meio Ambiente – MMA e da Presidência da República – PR. Essas ações contribuem para a diminuição das

desigualdades educacionais e sociais. Cada ministério contribuía não somente com recursos, mas com ações aplicadas ao ensino que incentivam o desenvolvimento do aluno e do programa no país.

A estrutura de apoio, tanto legal quanto interinstitucional, é que viabilizou as bases de funcionamento do PME. O instrumento orientativo direcionado para a escola e para a direção contempla 12 indicações, para o novo modelo de educação integral, delimitado como o “ensino-aprendizagem à vida” (Brasil, 2007), termo que qualifica a educação integral como uma modalidade de ensino que extrapola os muros da escola. Ou seja, um ensino amplo e diversificado, resultando em aprendizagem para a vida do aluno. Por fim, o PME deve ser implementado, levando-se em conta o “projeto político-pedagógico – PPP” de cada escola e em articulação com ele. (Brasil, 2009). O PPP é definido como um instrumento de gestão escolar que expressa as diretrizes, metas e métodos adotados pela instituição de ensino para alcançar os objetivos. Uma de suas finalidades é de atribuir melhora no ensino, levando em consideração a escola, sua inserção na sociedade e suas interações políticas. Esse instrumento, além de orientar o curso do desenvolvimento do ensino em cada escola, tem como outro propósito revelar e expressar a identidade da escola sob a perspectiva do meio em que ela se insere.

A proposta do governo à época, com o PME, era de buscar “[...]compreender o ser humano em suas múltiplas dimensões e como ser de direito.” (Brasil, 2007, p. 5). Na concepção proposta, exercer essa compreensão do ser humano em suas múltiplas dimensões é partir do pressuposto de que a escola não é a única instância educativa. Nesse caso, visam integrar diferentes saberes, espaços educativos, pessoas da comunidade e conhecimentos diferentes. Essa ideia de ensino é fundamentada no conceito de “Cidade Educadora” imbuída no PME. A Cidade Educadora iniciou-se como um movimento em 1990, a partir do 1º Congresso Internacional de Cidades Educadoras, em Barcelona, que deu origem a Carta das Cidades Educadoras (Carta de Ciudades Educadoras, 1990). A ideia central, pactuada por um grupo de cidades com objetivos comuns, era de desenvolver atividades de impacto sobre a melhoria na qualidade de vida dos seus habitantes e orientar políticas públicas educacionais mais efetivas. Para isso, utiliza-se a participação ativa do indivíduo na evolução da cidade. A Carta das Cidades Educadoras foi confirmada e aprovada em 1994, no III Congresso Internacional, em Bolonha, na Itália. A confirmação e aprovação da carta declara a cidade com personalidade própria, integrada no país e interdependente com o território do qual faz parte, com expressão de uma identidade própria. Ela tem a capacidade de produzir espaços que vão produzir conhecimento diversificado, cultural e que favoreçam a aprendizagem ao longo da vida de sua população. As cidades no seu potencial, reconhecidas na carta, são capazes de transcenderam

às suas funções tradicionais relacionadas aos aspectos econômicos, sociais, políticos, de prestações de serviços, para promover também a formação, e o desenvolvimento dos seus integrantes, principalmente as crianças e jovens (Carta de Ciudades Educadoras, 1990). Esse desenvolvimento esperado é parte do potencial humano, em termos de construtividade, criatividade e responsabilidade, e é gerado nas cidades e nas relações sociais elaboradas pelos indivíduos, tanto com o meio, quanto com as demais pessoas (Carta de Ciudades Educadoras, 1990). As políticas internacionais com abordagens na educação, em especial na educação integral, como a Carta das Cidades Educadoras, comportam-se como estímulos externos, políticas internacionalizadas capazes de promover mudanças internas nos países, como no Brasil. Esse processo de incorporação e alinhamento das políticas públicas internas com o plano internacional demonstra o valor de agregação imbuído na educação proposta no PME.

O Programa Mais Educação, em sua estruturação, ganhou repasse financeiro da União para a gestão local. A coordenação do programa passou a ser feita pela Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade – SECAD, em parceria com a Secretaria de Educação Básica – SEB, operacionalizada com recursos por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, que foi criado em 1995 com a finalidade de prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas de educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas privadas de educação especial mantidas por entidades sem fins lucrativos. Um dos objetivos do PDDE como transferência de verba direta é de contemplar a melhoria da infraestrutura física e pedagógica das escolas, como forma de contribuir para elevar os índices de desempenho da educação básica. A verba envolvida nesse sistema de transferência de recursos era captada e inserida no FNDE. Além da competência descrita, o FNDE tinha a responsabilidade de direcionar os recursos para a execução da maioria dos projetos e programas da Educação Básica pública do nosso país. Tanto o FNDE quanto o PDDE serão mais detalhados no capítulo sobre diretrizes e fluxos para atuação municipal nos programas Mais Educação e Novo Mais Educação, quando será esclarecida como as relações eram estabelecidas e como estruturavam os recursos para aplicação no território, a fim de favorecer a política de educação integral.

As bases legais que instituem o PME preconizam alguns critérios de seleção para o desenvolvimento da política no território. Inicialmente, os critérios utilizados para que as escolas urbanas fossem contempladas com o programa foi o baixo IDEB apresentado por elas, o fato de elas terem 50% de alunos participantes de Bolsa Família e estarem inscritas no PDDE. No caso de escola do campo, os critérios foram os seguintes: terem os municípios 15% ou mais

de pessoas “não alfabetizadas”, 25% ou mais de pobreza rural, 30% de população rural, assentamentos com mais de 100 famílias e escolas indígenas e quilombolas,

Assim, para que as escolas selecionadas fossem contempladas com recurso para implementação do programa, era necessário que as Secretarias de Educação fizessem a adesão, indicando técnicos para a coordenação e acompanhamento do programa. Em seguida, seria liberada uma senha de acesso ao sistema. Nesse sistema, deveria ser preenchido um plano de atendimento declarando as atividades escolhidas e o número de estudantes atendidos. Isso depois seria validado pelo MEC.

Cada escola deveria indicar um professor com vínculo institucional, para ser o responsável pelo programa na unidade. Esse professor foi denominado como “Professor Comunitário”

O programa oferecia ao aluno atividades delimitadas em “macrocampos”. Cada escola tinha liberdade para escolher uma atividade de cada macrocampo. Os macrocampos são eixos temáticos com o propósito de abarcar atividades diversas que contemplem o desenvolvimento do aluno e que seriam desenvolvidas na educação integral. Os macrocampos delimitados no projeto são os seguintes: acompanhamento pedagógico; meio ambiente, esporte e lazer, direitos humanos em educação; cultura e artes; cultura digital; promoção da saúde; educomunicação; investigação no campo das ciências da natureza; educação econômica, conforme apresentado no quadro 2. (Brasil, 2007).

Quadro 2 - Macrocampos e atividades do Programa Mais Educação para escolas urbanas

Macrocampos	Atividades do Programa
Acompanhamento Pedagógico	ciências; história e geografia; letramento e alfabetização; língua estrangeira; matemática; tecnologias educacionais
Educação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável	educação ambiental e desenvolvimento sustentável; tecnologias educacionais
Esporte e Lazer	atletismo, basquete, futebol, futsal, handebol, voleibol, natação, tênis, tênis de mesa, xadrez; judô, karatê e taekwondo; basquete de rua; corrida de orientação; ginástica rítmica; recreação e lazer, brinquedoteca; yoga e meditação
Educação em Direitos Humanos	educação em direitos humanos e tecnologia educacional
Cultura, Artes e Educação Patrimonial	artesanato popular; banda fanfarra; canto e coral; capoeira, cineclube, dança; desenho; educação patrimonial; ensino coletivo de cordas; escultura; grafite; hip hop; iniciação musical por meio flauta doce; leitura e produção textual; mosaico; percussão; pintura; prática circense; teatro e tecnologias educacionais
Cultura Digital	ambiente de redes sociais e tecnologias educacionais.
Promoção da Saúde	promoção da saúde e promoção de doenças; tecnologias educacionais
Comunicação e Uso de Mídias	fotografia; história em quadrinhos; jornal escolar; rádio escolar; vídeo
Investigação no Campo das Ciências da Natureza	laboratórios, feiras e projetos científicos; robótica educacional;
Educação Econômica e Economia Criativa	educação econômica e economia criativa

Fonte: Criado pela autora com base no manual Mais Educação.

A política de inclusão do aluno no programa orientava que se seguissem determinados critérios, caracterizados como indicadores para diminuir a desigualdade educacional. Entre esses critérios estão:

[...]– estudantes que estão em situação de risco, vulnerabilidade social e sem assistência; – estudantes que congregam seus colegas – incentivadores e líderes positivos (âncoras); – estudantes em defasagem série/idade; – estudantes das séries finais da 1ª fase do ensino fundamental (4º / 5º anos), nas quais há uma maior evasão na transição para a 2ª fase; – estudantes das séries finais da 2ª fase do ensino fundamental (8º e/ou 9º anos), nas quais há um alto índice de abandono; – estudantes de séries onde são detectados índices de evasão e/ou repetência. (Brasil, 2007, p. 13)

As atividades eram ministradas por monitores voluntários, que recebiam uma ajuda de custo para alimentação e transporte. O apoio financeiro era destinado diretamente a cada escola por intermédio do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE/Educação Integral, em uma conta específica, aberta pelo FNDE no banco e agência indicados pela escola em seu cadastro no PDDE.

O PME teve sua duração até o ano de 2016, quando passou por reformulações, recebendo o nome de PNME.

4.2.3 *Programa Novo Mais Educação – PNME (2016-2019)*

Embasado no arcabouço teórico e legal que existia no PME, o PNME foi criado pela Portaria MEC nº 1.144/2016 e reformulou o projeto anterior, direcionando-o para o desempenho do aluno em língua portuguesa e matemática. Ao que parece, a política proposta pelo PME foi revista, estruturou-se novo parâmetro com base na melhora do desempenho do aluno, e, assim, nasceu o PNME.

Ao analisar a mudança na proposta, encontram-se, na bibliografia, elementos que fundamentam essa inovação considerando os pontos controversos do PME, que cumpria uma agenda mais assistencial no programa do que educacional (Silva, 2013; Pio; Czernisz, 2015).

Ao analisar o PME, Silva (2013) destaca que nele se observa uma função mais assistencialista atribuída à escola, um papel mais amplo que o papel essencial. Para o autor, no PME, a escola ganha um papel salvacionista, frente as desigualdades sociais, e isso a desobrigava de se preocupar com o que lhe é peculiar, ou seja, “[...] a escolarização de crianças e jovens – o aprendizado de habilidades tidas como básicas – para a inserção na sociedade.” (Silva, 2013, p. 112).

Outro elemento que levado em consideração na revisão do programa foi o baixo resultado da aprendizagem dos alunos durante a execução do PME, já que alguns entes

federativos não conseguiam atingir a meta individual do IDEB, razão para buscar melhora no desempenho do aluno. A construção do IDEB pelo INEP leva em consideração dois indicadores: a proficiência obtida pelos estudantes no Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb e a taxa de aprovação que representa o fluxo escolar, a progressão do estudante na educação básica.

Os dois indicadores são utilizados para mensurar o IDEB, pois representam a retratação de problemas estruturais na educação brasileira. Refletem tanto o aprendizado quanto o desempenho do aluno. Para um bom desempenho no resultado do IDEB, é necessário que a escola melhore simultaneamente nos dois indicadores, pois a melhora em apenas um indicador não será capaz de reproduzir melhora no IDEB (INEP, 2020).

No entanto, o novo programa gera uma limitação ao não considerar os objetivos relacionados à dimensão da formação integral. Cavaliere (2007, p. 1022) defende que “uma concepção de educação integral, que envolva múltiplas dimensões da vida das crianças e adolescentes, precisa de um tipo de escola onde ocorram vivências reflexivas”.

Sob essa fundamentação do IDEB, uma das principais argumentações que justificou as mudanças no PME foi que, apesar de contemplar o desenvolvimento do aluno em várias áreas, adotava como parâmetro para oferta do programa os locais com baixo IDEB. O indicador era utilizado apenas como uma forma de induzir o programa em escolas ou unidades federativas em que esse indicador se apresentasse baixo, em razão de uma possível desigualdade traduzida como “vulnerabilidade social”. O contingente de alunos integrantes do Programa Bolsa Família associado ao IDEB se tornava determinante para implementação do programa (Pio; Czernisz, 2015).

Dessa forma, o Programa Novo Mais Educação vem propor a ampliação da jornada escolar de crianças e adolescentes, complementando a carga horária de cinco a quinze horas semanais no turno e contraturno escolar por meio de oferta de atividades de acompanhamento pedagógico em língua portuguesa e matemática (disciplinas obrigatórias) e no campo das artes, cultura, esporte e lazer. (Brasil, 2018).

No PNME, a figura do “Professor Comunitário” presente no PME foi transformada, ganhando o título de Articulador, profissional – que pode ser professor ou coordenador pedagógico efetivo da escola – responsável pela coordenação, organização das atividades na escola, promoção da interação entre a escola e a comunidade e prestação de informações sobre o desenvolvimento das atividades. No entanto, diferentemente do Professor Comunitário, esse articulador deveria ter como objetivo precípuo a coordenação pedagógica que privilegie o

planejamento coletivo entre os professores de matemática e língua Portuguesa e os responsáveis por outras áreas.

Uma das diretrizes do Programa Novo Mais Educação foi a de monitorar e avaliar, periodicamente, a execução e os resultados do programa e metas de aprendizagem a serem alcançadas pelas escolas e pelas secretarias estaduais, municipais e distrital de educação por meio do sistema de monitoramento. Esse sistema é resultado da parceria entre o Ministério da Educação e o Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação – CAED, da Universidade Federal de Juiz de Fora, que resultou numa proposta de avaliação composta de testes para os estudantes e relatórios (Brasil, 2018). Esse monitoramento visa direcionar as ações pedagógicas desenvolvidas pela escola, formar articuladores e mediadores e acompanhar a execução do programa.

Assim como ocorreu com o Programa Mais Educação, foi previsto apoio técnico e financeiro do MEC às secretarias municipais, estaduais e distritais para a execução do PNME. No entanto, os recursos foram destinados para despesas de custeio, tais como: ressarcimento de despesas com transporte e alimentação dos responsáveis pelo desenvolvimento das atividades, aquisição de materiais de consumo e contratação de serviços necessários. Não foram destinados recursos de capital para compra de bens permanentes.

A comunidade deveria ser estimulada e mobilizada a participar de reuniões e assembleias na quais se explicaria o funcionamento do programa, com espaço aberto para esclarecimento de dúvidas conscientização sobre os benefícios do programa. Essa mobilização visa estabelecer um pacto entre a escola e a comunidade no que se refere à necessidade de avaliação das metas estabelecidas.

Isso posto, fica claro que a preocupação nesse governo era possibilitar a ampliação de tempo e espaço de ensino com foco na erradicação do fracasso escolar. O objetivo era essencialmente pedagógico. Todas as atividades ofertadas deveriam estar relacionadas ao processo de ensino-aprendizagem do estudante para melhorias dos resultados de aprendizagem visando impactar também na redução do abandono escolar, do índice de reprovação e da distorção idade/ano. Vê-se, então, que tanto o PME como o PNME promoveram uma educação em tempo integral com ações que buscaram articular a formação integral do estudante.

Nesse contexto, insere-se a cidade de Contagem/ MG que, no processo histórico descrito a seguir, recebeu influências indutoras dessa política e incorporou as políticas de educação integral como concepção de educação no território. Trata-se, pois, de um caso interessante de implementação de uma política pública federal em nível local, pois revela características e

desafios do federalismo brasileiro, como a autonomia de gestão do ente e sua capacidade de execução da política pública.

5 A EDUCAÇÃO INTEGRAL NA CIDADE DE CONTAGEM

As primeiras iniciativas da política de educação integral nas escolas municipais da cidade de Contagem ocorreram na década de 1990, sob influência da agenda de educação do governo federal, com o processo de indução dos municípios para receberem os CIAC's – Centros Integrados de Atendimento à Criança. Nesse período, a realidade da cidade de Contagem apresentava características comuns do período de desenvolvimento histórico do país.

Com uma economia forte na área industrial, a cidade também se desenvolveu como polo econômico explorando outras atividades, como o comércio direto (comércio de rua) atividades de prestações de serviço, entre outros.

Essas características socioeconômicas possibilitaram que Contagem se tornasse uma das cidades mais importantes não só do Estado de Minas Gerais, que tem 853 municípios, como também da Federação. Segundo dados do Censo IBGE de 2010, a cidade representava no estado de Minas Gerais, a terceira maior economia e a terceira maior população com 603.442 mil habitantes, ficando atrás de Belo Horizonte e Uberlândia. Essa expressão interna dos seus indicadores a consagrou como a 25ª maior economia do país. No que se diz respeito ao índice populacional, segundo o último levantamento do IBGE de 2021 sobre o perfil dos municípios brasileiros, Contagem encontra-se com cerca de 673.849 mil habitantes e continua respondendo pela terceira maior população do estado de Minas Gerais.

Quanto aos índices educacionais, Contagem apresentava uma taxa de escolarização, em 2010, de 97,4%, na faixa etária de 06 a 14 anos de idade. Em se tratando de IDEB, em âmbito nacional, o município ocupa a posição 3.079; na esfera estadual, a posição 493º; e na região imediata, que segundo o IBGE equivale à região metropolitana de Belo Horizonte, formada por 34 municípios, a cidade está 18º lugar. Dados mais atuais de 2021, demonstram que a cidade possui um IDEB da rede pública para o ensino fundamental de 5,8 para os anos iniciais. Isso, em nível nacional, coloca a cidade na posição 1.972; em nível estadual, a posição 356 e, no âmbito da região metropolitana, está classificada na 12ª posição. Já nos anos finais do ensino fundamental da rede pública, o IDEB muda e passa para o indicador de 5,1 para a cidade, segundo os dados do IBGE (IBGE, 2021).

Atualmente o município conta com 121 unidades de ensino entre Centros Municipais de Educação Infantil (Cemeis) e escolas municipais. São 5.477 trabalhadores, atendendo mais de 56 mil crianças e adolescentes.

Com uma diversidade de características político-econômicas e de gestão administrativa interna, a cidade construiu uma trajetória política diversificada desde a década de 1990 até os

dias atuais. Essa diversificação de orientações políticas adotadas por governantes e legendas é perceptível ao retratar a história da educação integral no município.

Da década de 1990 até o ano de 2022, a cidade foi governada pelos prefeitos destacados e organizados de forma cronológica no quadro 3, a seguir, levando-se em consideração o período do mandato político e a legenda partidária.

Quadro 3 – Prefeitos da Cidade de Contagem e legendas políticas

Prefeito(a)	Legenda	Mandato
Ademir Lucas Gomes	PSDB	1989-1992
Altamir José Ferreira	PSDB	1993-1996
Newton Cardoso ¹⁸	PMDB	1997-1998
Paulo Augusto Pinto de Mattos	PMDB	1998-2000
Ademir Lucas Gomes	PSDB	2001-2004
Marília Campos	PT	2005-2008/ 2009-2012
Carlin Moura	PC do B	2013-2016
Alexis de Freitas	PSDB	2017-2020
Marília Campos	PT	2020-atual

Fonte: Elaborado pela autora.

Nessa construção histórica da educação integral na cidade de Contagem, é relevante situar as gestões políticas tanto em nível federal quanto em nível local por questões de convergência política – elemento relevante para o fortalecimento das ações em educação integral no município. A convergência política, ou não, e a participação dos atores políticos revelam uma coalisão (ou a falta dela) que provocou impactos no desenvolvimento da educação integral.

Na década de 1990, quando se iniciam na cidade de Contagem/MG as primeiras ações que visavam à implementação de uma política pública de educação integral, estava em curso a gestão do Prefeito Ademir Lucas (PSDB). Ocupava o cargo de presidente da República Fernando Collor de Melo (PRN). Nessa época, a cidade foi contemplada com duas unidades do Centro Integrado de Atendimento à Criança – CIAC's.

A proposta arquitetônica dos CIAC's contemplava (contemplava novamente) amplas áreas livres e muitos espaços para aprendizagem que facilitavam o desenvolvimento de várias atividades simultaneamente, potencializando sua capacidade de atendimento. Nesse espaço, eram oferecidos vários serviços com o engajamento de uma sociedade organizada e da comunidade. Segundo registros da época, na região do bairro Riacho das Pedras – regional administrativa Riacho – e no bairro Laguna – regional administrativa Ressaca, estabeleceram-

¹⁸ O Prefeito Newton Cardoso deixou o mandato para ser vice-governador do estado de Minas Gerais, na legenda do PMDB, que tinha como candidato principal a governador o político Itamar Franco. Com o afastamento de Newton Cardoso, quem continuou o mandato municipal foi o vice-prefeito Paulo Augusto Pinto de Mattos.

se os CIAC Carlos Drummond de Andrade e o CIAC Laguna (Escola Maria Silva Lucas), ou seja, a viabilização de duas escolas para atender a uma demanda de mais de 500 estudantes das regiões (CONTAGEM, 2012). Há registros na revista Integrar, da cidade de Contagem, que, por meio da destinação de recursos federais e da adesão do governo municipal ao programa instituído pelo governo federal, estabeleceu-se a CIAC Carlos Drummond de Andrade. A medida atendeu à demanda municipal de alunos por um espaço onde fosse possível concentrar os estudantes que se encontravam dispersos no município (Contagem, 2012).

Em 1993, na gestão Itamar Franco (PRN), no governo federal, são retomadas algumas iniciativas anteriores, e é instituído o Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente, o que fez alterar a sigla CIAC para CAIC. No plano municipal, estava em curso, na cidade de Contagem, a gestão do prefeito Altamir José Ferreira (PSDB), que se encarregou de fortalecer as propostas dos CAIC's. A estratégia utilizada para a abordagem na educação integral nos CAIC's foi a de ressaltar as atividades complementares, ampliando o atendimento "[...] integral e integrado por parte dos estudantes matriculados." (Contagem, 2012, p. 10). A comunidade de Contagem se apropriou da proposta do governo federal, tanto com a alocação das duas escolas de gestão municipal quanto com a medida do governo municipal, que, à época, era conduzido pelo Prefeito Altamir José Ferreira (PSDB).

Essa política de educação integral no município continua por toda a década de 1990 até o ano de 2001, quando ocorre nova atuação do governo municipal sobre o tema.

No plano federal, estava em curso o governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB) e, no plano municipal, novo governo do prefeito Ademir Lucas Gomes (PSDB).

De forma autônoma, a partir de 2001, o município de Contagem assume o protagonismo no tema reestruturando a atuação dos professores municipais nos CAIC's. Para viabilizar essa ação, a Secretaria de Educação de Contagem adotou como medida o acréscimo da carga horária de professores com o intuito de acompanhar o desenvolvimento da proposta dos CAIC's aplicadas ao território. Essa medida de ampliar a jornada requeria uma complementação financeira pela carga horária extrapolada. A atuação dos professores em carga horária estendida era de coordenar os programas de Esporte, saúde, meio ambiente, alimentação e cultura (Contagem, 2012). A medida institucionalizou uma abordagem mais complementar aos CAIC's, com atividades e ações que convergiam diretamente na proposta assistencial, em primeira ordem, proposta pelo governo federal.

Ao longo desses anos, a Secretaria de Educação e Cultura sustentou na cidade de Contagem a política dos CAIC's, ofertando mais recursos e ampliando a oferta das atividades educativas complementares, consolidando a política de ações de tempo integral.

Em 2004, na gestão do presidente Lula (PT), e gestão municipal do prefeito Ademir Lucas (PSDB), ocorre a municipalização de parte dos espaços onde se desenvolvia o Projeto Curumim¹⁹ da cidade, que é um projeto do governo do estado de Minas Gerais, sob a gestão, à época, de Hélio Garcia (PTB). Nesses espaços, eram ofertadas atividades esportivas, recreação e lazer, ações de saúde, educação e iniciação ao trabalho. Ao se municipalizar, a gestão do projeto coube à Secretaria Municipal do Trabalho e Desenvolvimento Social, e as atividades se mantiveram no mesmo formato de antes. Mesmo com ações e intenções assistencialistas, a educação integral já se mostrava inclinada ao desenvolvimento de uma política pública que proporcionasse formação integral do indivíduo por meio de ações integradas.

As políticas de ações socioeducativas desenvolvidas nos Curumins são transformadas, em 2006, em política de Educação em Tempo Integral com a gestão transferida para a Secretaria de Educação. Os espaços passam a ser denominados de Educarte (Centro de Educação em Tempo Integral). Nesse período de 2006, estava em curso a gestão do presidente Lula (PT) no plano federal, e, no plano municipal, a gestão era da prefeita Marília Campos (PT). De 2007 a 2011, no plano municipal há várias ações aplicadas a educação integral.

Em 2008, a Secretaria de Educação e Cultura de Contagem – SEDUC, juntamente com profissionais da UFMG, dão início à construção de uma proposta do município de Educação Integral e Integrada²⁰ para as escolas municipais da Região de Vargem das Flores, que é uma região que conta com recursos públicos insuficientes diante da alta demanda populacional. Também é carente de recursos básicos de saúde, educação, infraestrutura e saneamento básico e se encontra geograficamente distante das regionais administrativas da cidade de Contagem que disponibiliza maior oferta e incentivos do poder público nas diversas áreas (Contagem, 2009). A proposta tinha como objetivo a ampliação da jornada escolar e o currículo integrado²¹. No entanto, em 2008, o município aderiu ao Programa Mais Educação do governo federal, cuja implementação na cidade ocorreu em 2009, contemplando dez escolas do município, com base nos critérios estabelecidos pelo PME (Contagem, 2012).

¹⁹ Projeto Curumin – Criado pelo governo do estado de Minas Gerais, na gestão do governador Hélio Garcia, do PTB (1992-1995), o Projeto Curumim era gerido pela Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado de Minas Gerais com proposta de atender crianças e adolescentes de baixa renda na faixa etária de 4 a 17 anos, além das famílias em situação de risco. A proposta era uma iniciativa para fortalecer as ações dos Conselhos Tutelares e das ONGs de Abrigo. (Viegas, 2007)

²⁰ Educação Integral e Integrada é uma forma de complementação à proposta de educação integral. Ao se incluir o termo integrada, faz-se menção a uma ação multidisciplinar e interinstitucional no sentido de ampliar não somente o tempo, mas também o espaço de aprendizagem, por meio do diálogo entre conhecimento, equipamentos e serviços disponíveis na comunidade por articulação de ações intersetoriais entre diferentes esferas governamentais e sociedade civil.

²¹ Currículo Integrado é a proposta de organizar o conhecimento, desenvolver o processo de ensino-aprendizagem e promover ações/atividades de forma propiciar um desenvolvimento integral dos estudantes em suas dimensões intelectual, física, sociemocional, ética, moral e cultural.

A partir daí, a gestão municipal de Contagem, por meio de sua Câmara Intersetorial de Políticas Sociais²², inicia a discussão de uma nova política de educação integral e integrada, elaborando um projeto de lei para implementação do Programa Escola Integral.

Em 12 de abril de 2010, o governo da prefeita Marília Campos, sancionou a Lei 4.335, que institui o Programa de Educação Integral e Integrada de Contagem que visa fomentar atividades socioeducativas extraclasse abrangendo todas as escolas da rede municipal e demais espaços educativos, como os Educartes, por exemplo. A legislação vem para garantir que os esforços entre governo e sociedade sejam suficientes para promover práticas que desenvolvam o estudante em sua integralidade. Houve um acréscimo no número de escolas municipais atendidas. Em 2009, eram 10 escolas e, agora, em 2010, esse número passou para mais 15 escolas, totalizando 25 escolas municipais (Contagem, 2012).

O programa municipal adota e reorganiza os programas federais (PME, PSE, escola aberta PETI), subprogramas e projetos municipais que, de alguma maneira, promoviam ações intersetoriais e atividades que contribuem para o desenvolvimento integral do estudante com a ampliação de tempos e espaços educativos.

A base de sustentação do programa de Educação Integral e Integrada é o Programa Escola Integral, que visa promover a interação das políticas sociais e a promoção de ações que articulam os conteúdos escolares e as vivências comunitárias objetivando o enriquecimento dos processos de aprendizagem e desenvolvimento das potencialidades humanas. O programa previa a divisão da cidade de Contagem em 17 territórios com ações que articulam a escola, a rede de serviços sociais, equipamentos como praças, parques, centros culturais, empresas, instituições da sociedade civil e outros, a fim de promover um atendimento integral e integrado aos estudantes, em consonância com o conceito de “Cidade Educadora”. A escola deixa de ser o único espaço educativo para se tornar catalisadora e articuladora de muitas outras oportunidades de formação. Uma nova forma de pensar e fazer educação, envolvendo múltiplos espaços e agentes, que se estrutura por meio do trabalho em rede, da gestão participativa e da corresponsabilização. Nesse ponto, é importante retomar o papel das Cartas das Cidades Educadoras, documento já citado neste texto como uma política de plano internacional influenciando a política educacional da cidade.

O Programa Escola Integral tinha como instâncias de gestão uma comissão denominada executiva municipal, composta de oito secretarias municipais; o GT Integrar (grupo de trabalho temático com gestores dos diversos setores envolvidos) e os comitês locais dos TED's –

²² É uma instância temática de debates de políticas intersetoriais, envolvendo órgãos do governo municipal.

Territórios Educativo- Educador²³(Contagem, 2012). Os TED's buscavam articular redes de serviços e equipamentos para atendimento integral e integrado aos estudantes e à comunidade, funcionando como espaços de participação e interlocução da comunidade com os gestores municipais (Contagem , 2012).

Uma estrutura burocrática de funcionamento foi elaborada para administrar as ações do Programa Escola Integral. A equipe de gestores da Secretaria de Educação era formada pelo coordenador geral do programa, com a função da articulação política de um ou mais territórios educativos, pelos coordenadores de cada TED, com a atribuição de articular a rede de atividades educativas e de proteção social, e pelo professor comunitário para cada unidade escolar, responsável pela coordenação das atividades de ampliação da jornada educativa e pela conexão entre a escola e o território, de maneira a promover integração. O professor comunitário era o coordenador do PME e de todos os programas, projetos e ações de educação integral e integrada na escola.

Nesse mesmo ano de 2010, houve a ampliação da oferta do PME para mais quinze escolas, além da municipalização de mais dois Curumins, totalizando, agora, sete. Também houve a implementação do Programa Saúde na Escola – PSE e a realização do primeiro Seminário de Educação Integral e Integrada de Contagem (Contagem, 2012). Essas ações passam a fazer parte do Programa de Educação Integral e Integrada de Contagem.

Em 2011, o programa incorpora mais um espaço para realização das atividades de educação integral e integrada, denominado como Estação da Juventude. Realiza o segundo seminário e um processo seletivo simplificado para contratação de instrutores do programa com previsão orçamentária municipal.

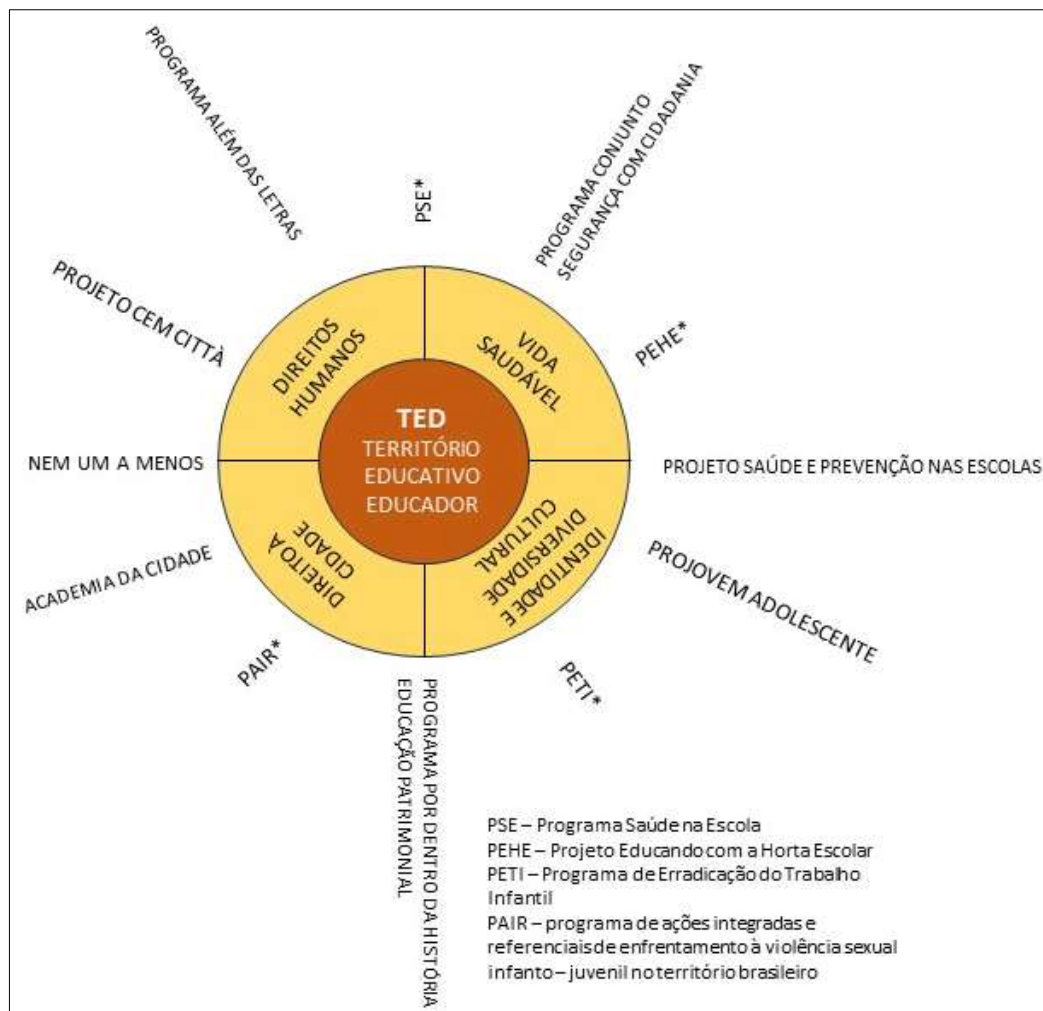
Assim, o município, de forma autônoma, criou o seu próprio programa de educação integral para a cidade que inclui várias ações e projetos educativos que ocorriam no município conforme figura 1. A proposta foi organizar todos os programas e projetos em um grande programa de coordenação municipal. O PME passou a ser incorporado como uma ação de educação integral.

Em 2012, a cidade tinha uma ampla cobertura de ações, pois contava com a contratação de 200 instrutores que desenvolviam atividades complementares de educação integral e integrada por toda a cidade, em equipamentos públicos como escolas, praças, centros esportivos, espaços educativos, centros culturais, entre outros, por meio de atividades complementares ou projetos como fanfarra, aulas de flauta, educação pelo tambor. Todos esses

²³ Territórios Educativos - um novo modelo de gestão de potencialidades educativas que busca transformar toda a comunidade em extensão da escola, conectando o processo de ensino-aprendizado à vida cotidiana

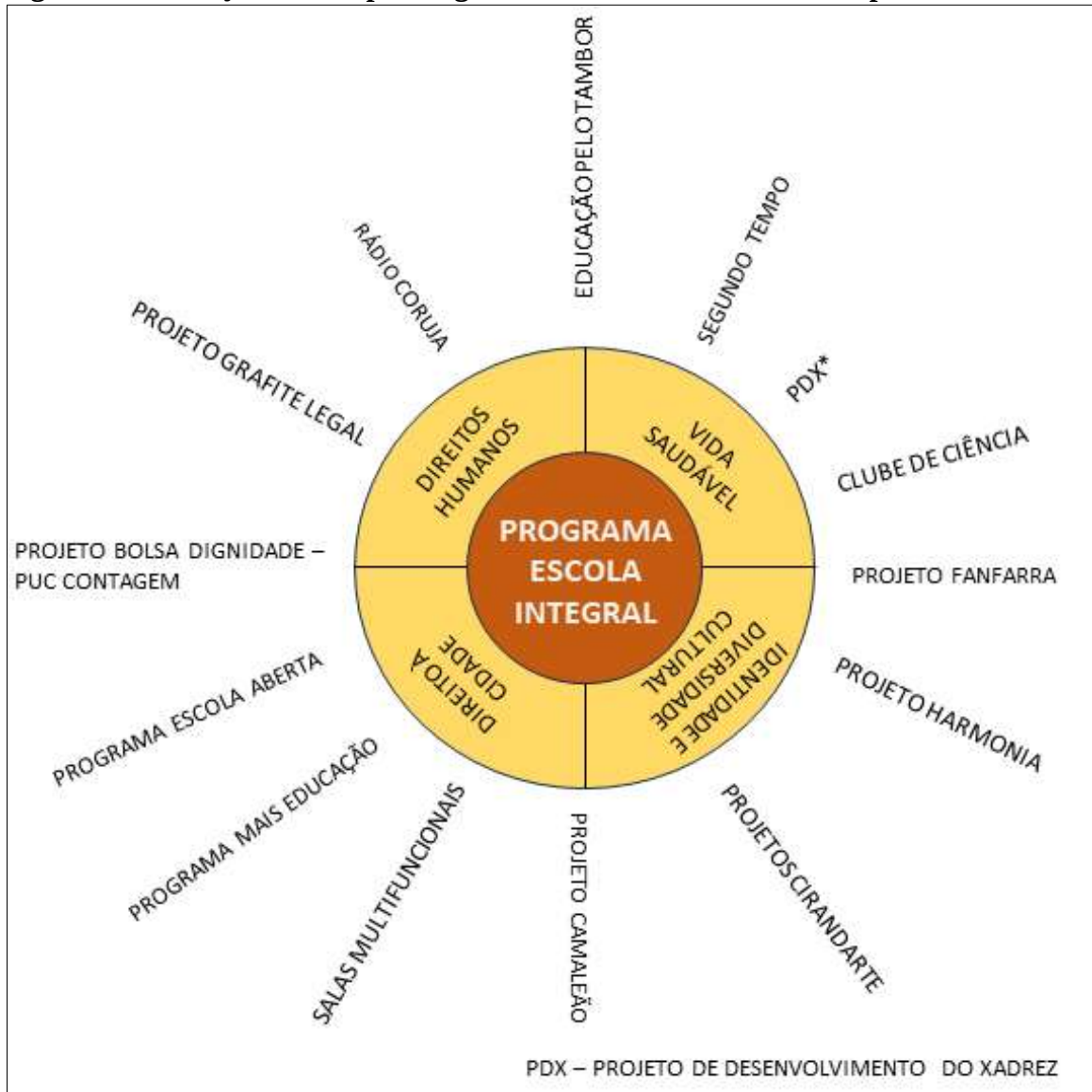
projetos eram desenvolvidos nas escolas e ainda contavam com os programas federais, como o Mais Educação, Mais Cultura e outros, conforme demonstram as figuras 1 e 2.

Figura 1 - Programas, projetos e ações intersetoriais – Articulação intersetorial no território educativo educador



Fonte: Contagem, 2012, p. 27

Figura 2 - Educação em tempo integral e atividades educativas complementares



Fonte: Contagem, 2012, p.28

Em 2013, inicia-se a gestão municipal do Prefeito Carlin Moura (PC do B). No plano nacional, estava em curso o governo da presidente Dilma (PT). Nesse período, o governo municipal manteve algumas atividades do Programa de Educação Integral e Integrada, que eram desenvolvidas nas escolas, nos educartes, praças e centros esportivos pelos instrutores, com contratos vigentes.

Contudo, a educação integral no município ganha um outro formato, desta vez, sendo ancorada pelo Programa federal Mais Educação, como fonte principal de desenvolvimento dessa política pública, bem como pelas atividades nos educartes e de alguns projetos. Em consequência dessa mudança, toda a proposta do Programa Educação Integral e Integrada que

contemplava a cidade num esforço articulado em âmbito territorial foi reduzida apenas ao Programa Mais Educação com atividades desenvolvidas nos espaços educativos – Educartes.

Em 2014, a cidade passou a contar com 56 escolas municipais se beneficiando do Programa Mais Educação, o que significava uma abrangência de 77% das escolas de ensino fundamental. Esse cenário representava uma margem de atendimento mais ampla do que a oferecida em 2009 e 2010, com um total de 25 escolas municipais.

Novas mudanças no plano municipal voltaram a ocorrer. Em 2015, a SEDUC lança o Programa “Comunidades Educadoras”, que tem como objetivo operacionalizar uma sequência de ações públicas por meio de redes de apoio no território, articulando todos os agentes envolvidos no processo educacional, na efetivação dos direitos sociais, na consolidação de políticas públicas e na mobilização de lideranças comunitárias coadunando com a concepção de cidades educadoras, mas não fazendo menção à educação integral.

O desenvolvimento do Programa “Comunidades Educadoras” ocorre por meio de visitas dos articuladores comunitários às famílias dos estudantes do ensino fundamental das escolas municipais. Os articuladores comunitários, responsáveis pelo Programa Mais Educação em cada unidade escolar, passam a fazer interface entre o trabalho específico educacional e a comunicação social e gestão territorial do governo por meio das visitas. Ou seja, ele passa a exercer essa nova orientação municipal, tornando-se um ator social capaz de fazer ponte entre a escola e a sociedade. O intuito das visitas é o de gerar informações sobre condições de vida, tempo de convívio familiar, acesso a bens culturais e sociais, acolhida comunitária e acompanhamento dos responsáveis em relação aos estudos e progressão na carreira estudantil (Contagem, 2016). Esses dados coletados eram registrados em formulário próprio e alimentavam um sistema em *website* da empresa Instituto Cultiva, que foi contratada para auxiliar tecnicamente o município (Contagem, 2016). O sistema, com base nos dados coletados, gerava tabelas e gráficos, que embasavam os relatórios semanais feitos pela SEDUC (Contagem, 2016). Os relatórios tinham como finalidade a análise, o processamento, a geração de ações e políticas de atendimento à família, à comunidade e ao estudante, por meio das três redes que compunham o desenvolvimento do programa.

A rede de apoio era formada pelas Secretarias Governamentais e Universidades buscavam proporcionar encaminhamentos à rede de proteção social, apoio psicológico e criação de programas culturais e de lazer. A segunda rede é aquela formada por lideranças sociais e conselhos, que buscavam articular conselhos de gestão pública, conselhos tutelares e lideranças regionais para aumentar o capital social da localidade e fortalecer a cogestão das políticas públicas municipais. E a terceira rede é a da Educação, pois visava identificar a relação entre o

comportamento e o desempenho escolar, e as condições encontradas na comunidade e na família do aluno. Desse modo, almejava-se suscitar o debate da gestão municipal de educação, para elaborar estratégias de atuação conjunta com a direção e equipe pedagógica das escolas (Contagem, 2016).

As abordagens acerca da articulação nos territórios, do Programa Comunidades Educadoras geraram a incorporação da Cidade de Contagem à rede de cidades aprendizagens da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO, coordenada pelo instituto da UNESCO para a aprendizagem ao longo da vida, o que foi ação merecedora de um título com homenagem recebida em Cork – Irlanda.

O conceito de Cidade de Aprendizagem foi adotado pela UNESCO em 2013, sugerindo que os municípios adotem políticas públicas que promovam a educação dentro e fora da escola, devendo o Estado estar presente na comunidade, promovendo a solidariedade e o apoio mútuo entre ele e a população. Essa ação possibilitou a criação de uma rede de atendimento à comunidade, ligando os diversos setores do Poder Público entre si e com a sociedade (Contagem, 2016, p. 3).

Em 2016, o Programa Mais Educação esteve presente em 54 escolas, porém os espaços educativos Estação do Saber, Espaço do Saber, Galpão dos Tambores e outros projetos de grande expressão – todas fontes importantes de desenvolvimento de ações de educação integral – foram enfraquecidos ou extintos. Houve fechamento de espaço, transferência da gestão para outras secretarias, cessão de um Espaço de Educação Integral – Educarte para projeto social de Vereador. Enfim, houve o enfraquecimento de ações que antes tinham causado impacto positivo na política pública de educação integral local, o que fez diminuir a abrangência de atendimento aos estudantes.

A gestão foca, assim, seus esforços em desenvolver o Programa Comunidades Educadoras aproveitando a ampliação e grande oferta do Programa Novo Mais Educação nas escolas municipais.

Em 2017, na gestão do Prefeito Alexis de Freitas (PSDB), a educação integral toma destaque novamente como pilar central da sua proposta de governo. A proposta se estrutura por meio da construção de oito escolas com um projeto arquitetônico inovador e sustentável em uma construção com área de 20 mil metros quadrados – uma em cada regional da cidade. Esse projeto se destaca porque, além de proporcionar a ampliação da jornada escolar para 8 horas diárias, prevê um currículo integrado, com uma forte dimensão tecnológica. Cada unidade previa o atendimento de 600 estudantes em tempo integral. Além disso, havia mais 2000 vagas para estudantes das escolas da Regional com atividades em contraturno.

O projeto também contemplava a comunidade ao permitir que fossem usadas instalações como quadra, campo de futebol, teatro, biblioteca e ao oferecer cursos profissionalizantes (eletromecânica, gourmet, línguas, costura, beleza e outros) nos vários espaços de aprendizagem previstos na escola.

Dessa forma, a política pública de educação integral se constituiu de proposta de construção de oito escolas com possibilidade de atendimento integral e integrado a 20.800 estudantes, implementação do Programa Novo Mais Educação em outras escolas, construção de três Educartes e atividades complementares em parceria com outras secretarias. Em 2017, o Governo Federal destinou recurso para a execução do Programa Novo Mais Educação em 50 escolas, e, em 2019, para nove escolas (Brasil, [s.d.]).

No entanto, com a pandemia de covid-19²⁴, houve atrasos e alterações na execução da proposta do governo local. Durante o ano de 2017 a 2020, foi possível a inauguração de uma escola em tempo integral, mas um contrato de concessão via parceria público-privada, previa a construção de mais quatro unidades.

Foi mantido o funcionamento dos três Educartes, e não houve atendimento do Novo Mais Educação em 2019 e 2021.

Nessa gestão, o Projeto Comunidade Educadoras, que ganhou premiação da UNESCO, foi redimensionado e renomeado para Contagem, Cidade Aprendizagem.

Para aumentar a eficiência do Programa, a gestão teve como objetivo quebrar as barreiras entre os 17 departamentos administrativos (Secretarias e Autarquias), tendo Educação, Saúde e Desenvolvimento Humano como os centrais. Foram agregadas diversos Programas com o objetivo de implementar políticas públicas integradas, projetos interdepartamentais e ganhar maior eficiência global estabelecendo bases para uma cidade que promova aprendizagem ao longo da vida.

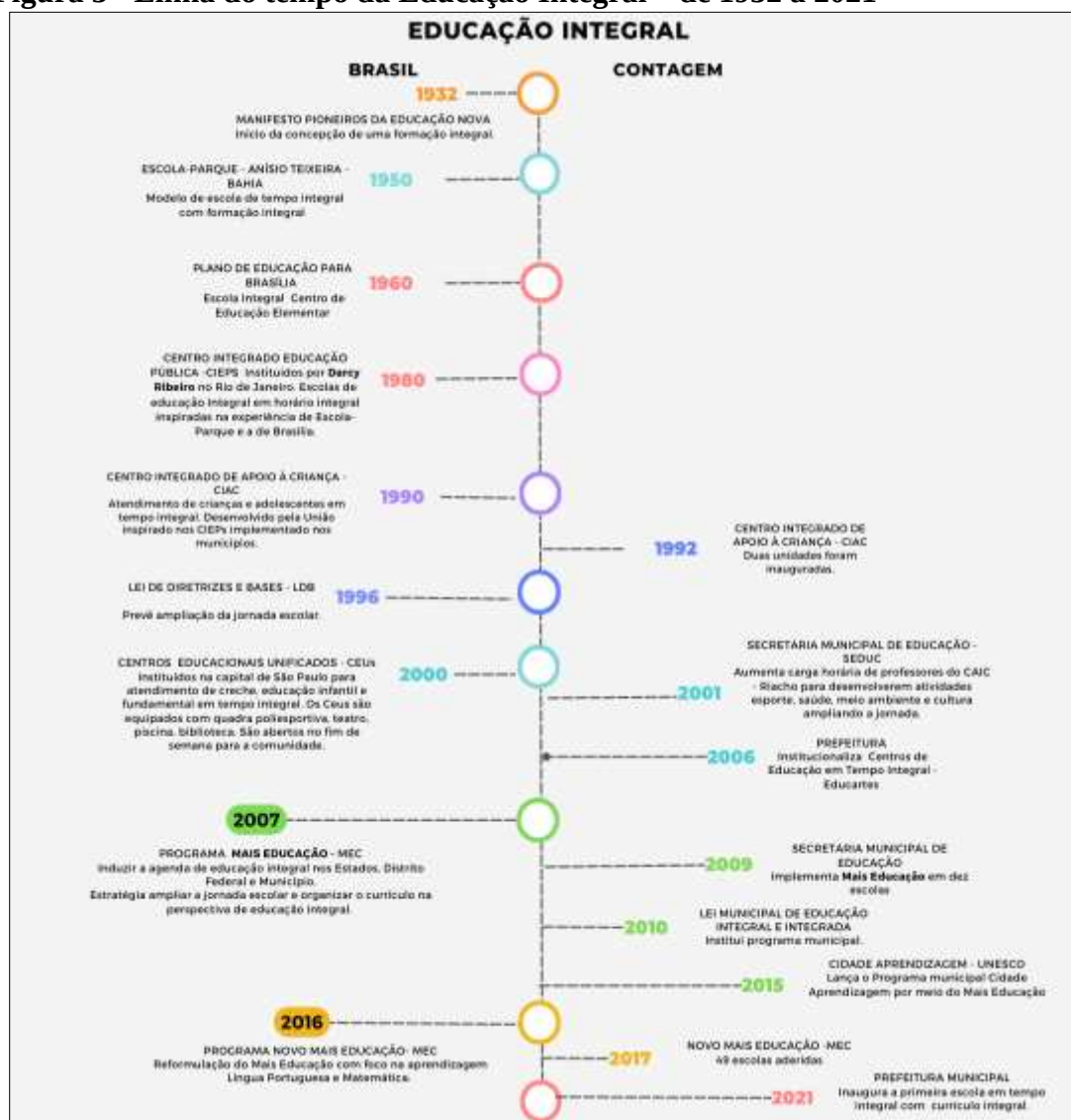
Na Educação, o Programa era composto de várias ações tais como o Projeto de Formação em Serviço, destinado à capacitação dos profissionais de educação, e o Projeto Articulação Comunitária (antiga comunidade educadora), que manteve suas principais

²⁴ A pandemia de covid-19, que teve início em 2019, na China, foi responsável por infectar várias pessoas pelo mundo, com evolução rápida dos sintomas, ocasionando sérias complicações de saúde que evoluíam, muitas vezes, para óbito. Numerosos casos foram registrados no mundo todo, principalmente de mortes. No Brasil não foi diferente, os primeiros casos começaram em fevereiro de 2020, e logo a doença se espalhou pela população brasileira. O Brasil enfrentou vários problemas e desafios, como limitações no sistema de saúde, impactos econômicos e sociais que limitaram e dificultaram a resposta à pandemia. Após o desenvolvimento do diagnóstico precoce por exames e da vacina os casos foram se reduzindo, assim como o poder de letalidade do vírus.

características, mas ampliou a participação da comunidade instituindo os Conselhos de Pais e de Estudantes que, bimestralmente, tinham encontro com o Secretário de Educação para apresentar suas ideias e demandas relacionadas à educação de Contagem.

Diante do exposto, é possível observar que as iniciativas de educação integral em Contagem acompanham as ações do Governo Federal desde a proposta dos CAICS na década de 1990, mas ganhou destaque a partir de 2007, quando o Programa Mais Educação incorpora as discussões que já estavam sendo feitas no município e fortalece a política pública. No entanto, Contagem soube exercer a autonomia conferida pelo federalismo e inovou quando criou seus Programas de Educação Integral, que, ao longo do tempo, teve os Programas do Governo Federal como parte integrante. A figura 3, a seguir, ilustra as principais iniciativas na educação integral no Brasil e em Contagem, abordadas nos capítulos anteriores. No lado esquerdo veem-se as ações de Educação Integral no Brasil e, no lado, direito, as ações de educação integral na cidade de Contagem, a partir da década de 1990.

Figura 3 - Linha do tempo da Educação Integral – de 1932 a 2021



Fonte: Elaborado pela autora.

6 ADESÃO E TRASFERÊNCIA DE RECURSOS FINANCEIROS – UMA RELAÇÃO FEDERATIVA NA INDUÇÃO

Neste capítulo, serão abordados os fluxos e diretrizes que o Governo Federal utilizou para que o recurso financeiro chegasse aos entes federais, estados e municípios, para implementar os Programas Mais Educação e Novo Mais Educação, utilizados como mecanismos de indução.

Os programas, conforme mencionado no decorrer do texto, foram instituídos como uma política pública indutora, intersetorial, em regime de cooperação, regulada por leis e normas federais. Previam incentivos financeiros para o desejado impacto nos estados e municípios com a finalidade de melhorar indicadores de vulnerabilidade social para crianças em idade escolar, melhorar indicadores educacionais, promovendo a ampliação do tempo e do espaço educativo, pautados pela noção de formação integral.

Para Wright (1974), relações intergovernamentais dizem respeito a um conjunto de interações que podem ser políticas, fiscais e administrativas e se configuram por determinações constitucionais ou por meio de outros arranjos que podem ser leis, resoluções ou manuais.

Várias relações foram constituídas na implementação dessa política pública. O documento orientador para implementação deixa claro que se trata de uma ação que envolve políticas públicas educacionais e sociais e que fazem parte do processo de criação o Ministério da Educação, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o Ministério da Ciência e Tecnologia, o Ministério do Esporte, o Ministério do Meio Ambiente, o Ministério da Cultura, o Ministério da Defesa e a Controladoria Geral da União. O programa também incentiva parcerias com universidades, instituições privadas e públicas, no âmbito local. Todos esses órgãos e instituições são articulados para promover ampliação dos tempos, espaços e oportunidades educativas.

Outras relações se constituíram por meio do processo de adesão, pois escolas, secretarias de educação e MEC se envolviam em um processo sequencial para que a escola estivesse apta a receber recurso para implementar os programas. Envolve também transferência de recurso, que seria utilizado segundo desenho institucional que perpassa por vários órgãos, entre os quais estão o FNDE e a unidade escolar.

Nesse aspecto, faz-se necessário explicar a relação federativa que se construiu para essa implementação, o que será feito na próxima seção.

6.1 Transferência de recurso financeiro

O Ministério da Educação utilizou-se de diretrizes e incentivos delimitados em resoluções, decretos e manuais, para fomentar e operacionalizar os programas de educação integral. Essas ações trazem elementos normativos e reforçam a indução do governo federal para que haja adesão dos entes federativos na política de educação integral.

O Manual Operacional de Educação Integral foi um documento publicado anualmente pelo MEC, que direcionava cada ente federativo ou escola para o desenvolvimento do programa em seu território. Nele, constavam orientações específicas de como promover o aumento da jornada escolar com atividades de formação complementar, de modo a propiciar ao aluno formação além da escola, que contasse também com a participação de famílias e comunidade local. Nesse documento, constavam direcionamentos a respeito da seleção de escolas, adesão ao programa, critério de seleção de estudantes, gasto dos recursos recebidos e gestão dos programas.

Para induzir a adesão aos programas de educação integral, o governo federal utilizou estratégias como o repasse financeiro que ocorre por meio do FNDE – PDDE; apoio técnico; intersetorialidade, que envolve gestão e integração de ações e esforços para a ampliação da jornada do estudante com atividades extracurriculares ofertadas por outras instituições ou em conjunto; participação popular, de maneira a considerar os interesses e necessidades na execução do programa; e o parâmetro de inclusão inicial (IDEB e participação em Bolsa Família) utilizado como uma referência para indicar as escolas com maior vulnerabilidade (MEC, 2012).

Um dos principais mecanismos utilizados foi o de incentivo financeiro, que ocorria por meio da descentralização de recursos via Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, que é um Programa vinculado ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE.

6.1.1 O papel do FNDE nos programas de educação integral

O FNDE é uma autarquia federal vinculada ao MEC, responsável pela captação, gestão e transferência de recursos para os estados e municípios financiarem projetos e programas de ensino e pesquisa destinados à educação básica pública, prestando auxílio técnico aos entes a fim de contribuir para uma educação de qualidade. Atua também na educação profissional, tecnológica e na educação superior.

Entre esses programas e projetos financiados pelo FNDE, destacam-se os seguintes: Programa Nacional de Alimentação Escolar-PNAE, Programa Nacional do Livro Didático – PNLD, o Programa Nacional de Tecnologia Educacional – Proinfo, Biblioteca da Escola, Caminho da Escola, Transporte Escolar, Plano de Ações Articuladas – PAR e Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE. Ademais, o FNDE é responsável por repasses do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação –Fundeb.

Dessa maneira, o FNDE, além de realizar repasses de recursos, elabora e divulga normas relativas aos procedimentos de adesão e habilitação e critérios de repasse, execução, monitoramento, fiscalização e prestação de contas dos recursos destinados aos programas nacionais de aplicação nos territórios. O FNDE é a fonte central de recursos, responsável por destiná-los aos respectivos programas, como é o caso do PDDE, que é o meio de repasse de verba diretamente da União para a escola, no território.

6.1.2 O papel do PDDE na distribuição de recursos

O Programa Dinheiro Direto na Escola é um programa federal, implementado no ano de 1995 pelo MEC com o intuito de racionalizar, simplificar procedimentos administrativos e fortalecer a autonomia e autogestão das escolas públicas e escolas de educação especial ou de atendimento beneficentes de assistência social. O programa é uma importante política pública que faz parte do FNDE, com destinação anual de recurso financeiro, em caráter suplementar, permitindo à comunidade escolar participação nas decisões colegiadas, seleção das necessidades educacionais prioritárias e acompanhamento do emprego dos recursos. Os recursos do Programa advêm majoritariamente do salário- educação, criado em 1964, por lei federal, como uma contribuição das empresas, por meio da arrecadação de 2,5% do valor total de pagamento.

Essa assistência financeira se dá mediante o crédito do valor devido em conta bancária específica, diretamente à Unidade Executora Própria – UEx, à Entidade Executora – EEx e à Entidade Mantenedora – EM. As entidades executoras são prefeituras municipais e secretarias estaduais ou distrital de educação que representam unidades escolares públicas com até cinquenta estudantes matriculados. As unidades executoras próprias é a organização da sociedade civil, sem fins lucrativos, com personalidade jurídica de direito privado, que tem como finalidade representar uma unidade escolar pública que normalmente é designada de caixa escolar, conselho escolar, associação de pais e mestres e outras. As entidades mantenedoras,

por sua vez, são organizações da sociedade civil com personalidade jurídica de direito privado e sem fins lucrativos, qualificada como beneficente e de assistência social ou atendimento direto e gratuito ao público, no caso, escolas privadas de educação especial.

Essa exigência favoreceu maior participação coletiva e popular na gestão escolar, ampliando, assim, o controle social e promovendo democracia.

Os recursos do PDDE destinam-se às despesas de custeio, manutenção e pequenos investimentos que garantam o funcionamento e melhoria da infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos, podendo ser empregados na aquisição de materiais permanentes, de consumo e pedagógicos; na avaliação de aprendizagem; no desenvolvimento de atividades educacionais; na implementação de projeto pedagógico e na cobertura de despesas cartorárias. São creditados em conta bancária específica aberta pelo FNDE, em bancos oficiais, com isenção de taxas e tarifas, em agências indicadas pelas EEX, UEx e EM, conforme termos do Acordo de Cooperação Mútua vigente. Os dados para cálculo de repasse são extraídos do Censo Escolar do INEP, realizado no ano anterior ao do repasse.

A partir de 2007, o PDDE destinou também recursos a escolas para atender públicos específicos e implementar ações do MEC, denominadas de Ações Agregadas ao PDDE, como é o caso do PDDE Educação Integral (Mais Educação e Novo Mais Educação), Escola Acessível, Escola Sustentável, Mais Alfabetização, Atleta na Escola.

Os recursos destinados aos Programas de Educação Integral seguiam as normas presentes nas resoluções e manuais, de acordo com cada ano, e seguiam um fluxo de acordo com a adesão.

6.2 Critérios e Adesão aos programas de educação integral

Inicialmente, o critério utilizado pelo MEC para que as escolas pudessem aderir ao programa Mais Educação foi o baixo desempenho na Prova Brasil e o fato de a escola se encontrar em área de vulnerabilidade social. Em 2010, o critério foi o baixo IDEB de escolas localizadas em áreas de vulnerabilidade em capitais e regiões metropolitanas com mais de 90 mil habitantes.

Em 2011, além dos critérios mencionados, as escolas, para serem selecionadas, deveriam ter 50% ou mais dos seus estudantes pertencentes a famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. Essa medida tinha como objetivo integrar o Plano Brasil sem Miséria.

A efetivação dos repasses financeiros às Entidades Executoras-EEx, às Unidades Executoras-UEx e às Entidades Mantenedoras-EM se estabelecia mediante a formalização dos processos de adesão.

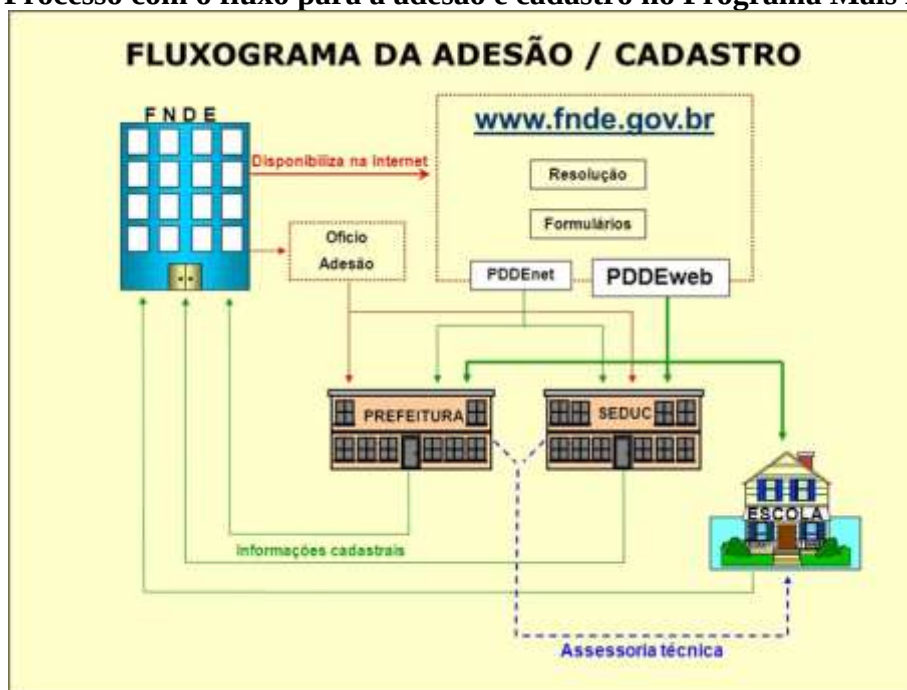
A adesão ao Programa Mais Educação se dava após recebimento do ofício enviado pelo MEC à Entidade Executora – EEX (Prefeitura ou Secretaria de Estado de Educação ou distrital) em que constavam as escolas selecionadas. Em 2013, essa seleção era comunicada por lista disponibilizada no sistema, de acordo com critérios pré-estabelecidos.

Era necessária a nomeação dos técnicos das secretarias estaduais, distrital e municipais de educação para a coordenação e acompanhamento do Programa. Para isso eram liberadas senhas de acesso ao Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle – SIMEC para que os técnicos e representantes das escolas pré-selecionadas preenchessem o Plano de Atendimento, descrevendo todas as atividades que seriam desenvolvidas na escola. Na sequência, as secretarias estaduais, distrital e municipais de educação validavam os planos de atendimento, enviavam-nos, via SIMEC, para o MEC avaliar. Em, 2014, esse processo passou a ser operacionalizado por meio do PDDE Interativo, que é uma plataforma *online*, específica do PDDE. Vencida essa etapa, aprovavam-se os planos de atendimento enviados, e as Secretarias confirmavam o plano denominando-o Plano Geral Consolidado.

O coordenador tinha a função de acompanhar as atividades realizadas nas escolas, acompanhar o preenchimento do Plano de Atendimento preenchido por cada escola, fazer a tramitação documentos via sistema e a emissão do Plano Geral Consolidado, assinado pelo prefeito ou secretário estadual ou distrital de educação. A secretaria estadual, municipal ou distrital de educação deveria disponibilizar um professor vinculado à escola, com dedicação de no mínimo vinte horas – preferencialmente quarenta –, denominado "Professor Comunitário", para realizar o acompanhamento pedagógico e administrativo do Programa. Os custos relativos a esse acompanhamento referem-se à contrapartida oferecida pela Entidade Executora-EEx.

Assim sendo, ao concluir todo esse processo, as Entidades ou Unidades estavam aptas a receber o recurso para desenvolver o programa de educação integral. Esse fluxo de adesão está representado na figura 4, a seguir.

Figura 4 - Processo com o fluxo para a adesão e cadastro no Programa Mais Educação



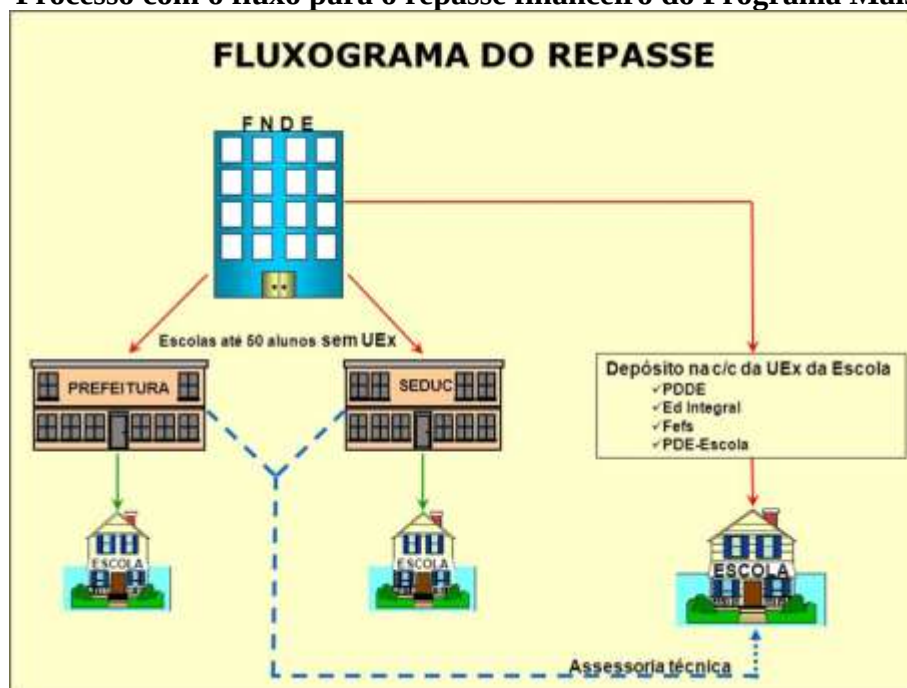
Fonte: Slide Player²⁵

6.2.1 Repasse Financeiro e Prestações de Contas

O recurso destinado a cada escola era repassado via PDDE/Educação Integral, liberado para execução do programa inicialmente por 6 (seis) meses. Depois passou a ser por 10(dez) meses. Para escolas até 50 alunos, o repasse era via Unidade Executora – EEx (Prefeitura ou Secretaria Estado ou Distrital), e para escolas acima de 50 alunos, o repasse era feito diretamente para a escola – UEx, conforme fluxo demonstrado na figura 5.

²⁵ Disponível em: <https://slideplayer.com.br/amp/3646727/> Acesso em: 10 dez. 2023.

Figura 5 - Processo com o fluxo para o repasse financeiro do Programa Mais Educação



Fonte: Slide Player²⁶

O recurso destinado ao PDDE Educação Integral teve repasse durante os Programas Mais Educação (2008- 2015) e Novo Mais Educação (2016-2018). A transferência financeira era feita por depósito em conta bancária específica aberta pelo FNDE.

Os recursos eram classificados como custeio e capital e tinham uma finalidade específica conforme discriminado em resolução ou manual operacional. O custeio era destinado a ressarcimento de transporte e alimentação dos monitores voluntários responsáveis pelo desenvolvimento das atividades; aquisição de kits pedagógicos; aquisição de materiais de consumo; contratação de serviços. Já a classificação capital era para aquisição de materiais permanentes.

O valor do repasse para custeio do ressarcimento dos valores gastos com alimentação e transporte dos monitores responsáveis pelo desenvolvimento de atividades era de acordo com o número de turmas monitoradas, previstas nos manuais ou resoluções. Em 2007, para escolas urbanas, por cada turma, o valor era de R\$ 48,00 (quarenta e oito reais), limitado a R\$ 240,00 (duzentos e quarenta reais); em 2010, R\$60,00 (sessenta reais) por turma, limitado a R\$300,00 (trezentos reais); e, em 2016, chegou a R\$ 80,00 (oitenta reais), limitado a R\$ 400,00 (quatrocentos reais). Com o Programa Novo Mais Educação, em 2016, os repasses para ressarcimento de monitor variaram entre R\$ 80,00 (oitenta reais) a R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais) por turma/ mês.

²⁶ Disponível em: <https://slideplayer.com.br/amp/3646727/> Acesso em 10 dez. 2023.

O valor mensal do repasse para aquisição de materiais, kit pedagógicos, serviços e compra de equipamentos permanentes variou de acordo com o número de estudantes beneficiados no programa conforme exemplificado no quadro 4, a seguir.

Quadro 4 - Valor mensal do repasse por número de estudantes com base nas resoluções do MEC/ FNDE

Qt de estudantes	Resolução nº 19/2008	Resolução nº 34/2013	Resolução nº 14/2014	Resolução nº 17/ 2017
Até 500 estudantes	500,00	3.000,00	4.000	15,00 por estudante
501 a 1000 estudantes	1000,00	6.000,00	8.000,00	
1001 a 1500 estudantes	1500,00	9.000,00	9.000,00	
1501 a 2000 estudantes	2000,00	9.000,00	9.000,00	
Acima de 2000	2500,00	9.000,00	9.000,00	

Fonte: FNDE (2017)

Para os anos subsequentes, os repasses às escolas que continuavam fazendo parte dos programas estavam condicionados não só à formalização do processo de adesão, mas também às prestações de contas dos recursos recebidos no ano anterior.

As prestações de contas, conforme demonstrado na figura 6, consiste na comprovação dos gastos feitos pelas EEx, UEX, e EM mediante os recursos recebidos, incluindo os saldos reprogramados do exercício anterior e rendimentos de aplicações financeiras. Essa prestação de contas deve ocorrer até 30 de abril do ano subsequente ao recebimento. Caso não se realizem as prestações de contas de acordo com as normas estabelecidas no programa, a escola não receberá recursos no ano seguinte e só voltará a ser contemplada depois de resolver essa pendência.

A fiscalização do uso correto do programa é de responsabilidade do Conselho Fiscal da UEX, das prefeituras, do FNDE, do Tribunal de Contas da União-TCU e do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, mediante a análise das prestações de contas ou auditorias.

Figura 6 - Processo com o fluxo para a prestação de contas do Programa Mais Educação



Fonte: Slide Player²⁷

²⁷ Disponível em: <https://slideplayer.com.br/amp/3646727/> Acesso em 10 dez. 2023.

7 ESTRUTURA METODOLÓGICA DA PESQUISA

Esta pesquisa é de cunho qualitativo e se constituiu de uma investigação para compreender a indução de uma política pública federal educacional em um município de Minas Gerais e verificar a capacidade desse município em implementá-la. Por se tratar de um objeto amplo, procurou-se, neste estudo, articular as teorias acerca de federalismo, das relações intergovernamentais no Brasil, da descentralização na implementação de políticas públicas, dos mecanismos de indução de políticas públicas, da iniciativa municipal e capacidade estatal para entender como os programas Mais Educação e Novo Mais Educação do governo federal influenciaram na política pública de educação integral no município de Contagem.

Para melhor esclarecer o objeto de pesquisa, foi realizado levantamento bibliográfico sobre o tema no país e no município e análise documental sobre os programas, utilizando-se de dados estatísticos com número de escolas, número de alunos atendidos, valor recebido por escola/ano, indicadores educacionais como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB. Também foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os principais agentes municipais envolvidos na implementação e no desenvolvimento e execução do programa. Todos esses procedimentos contribuíram para as ações governamentais implementadas por meio dos seus agentes, que têm grande relevância na formação e no desenvolvimento de uma política pública, principalmente em uma política indutora, que exige um comportamento dentro de padrões estabelecidos para que o programa possa atingir os objetivos desejados.

7.1 Procedimentos metodológicos e modelo de análise utilizados na pesquisa

Os procedimentos adotados consistem na utilização mecanismos de indução estabelecidos nos diplomas legais, como modelo de análise da pesquisa, combinados com a capacidade técnico-administrativa e político-relacional do município, conforme resumido a seguir, no quadro 5.

Quadro 5 - Modelo de análise da pesquisa

Eixos	Mais Educação		Novo Mais Educação	
	Mecanismos	Descrição	Mecanismos	Descrição
Indução	Transferência Condicionada	Verba repassada do FNDE por meio do PDDE, para execução no território.	Transferência condicionada	Verba repassada do FNDE por meio do PDDE, para execução no território.
	Desenho operacional bem definido	Por mais que tivesse autonomia na escolha das atividades, existia um desenho e um percurso da operacionalização com finalidade de proporcionar simetria entre os entes na execução do programa e na prestação do serviço.	Desenho operacional bem definido	Por mais que tivesse autonomia na escolha das atividades, existia um desenho e um percurso da operacionalização com finalidade de proporcionar simetria entre os entes na execução do programa e na prestação do serviço.
	Intersetorialidade	Projetos e Ações articulados com outros órgãos.	Intersetorialidade	Estabelecer políticas compartilhadas, para a ampliação dos espaços educativos no contexto das unidades escolares, como pressuposto à implementação gradativa da educação em tempo integral.
Capacidade Estatal	Capacidade	Descrição		
	Técnico-administrativa	Recursos humanos, financeiros e tecnológico; existência de processos e mecanismos institucionalizados; organização Institucional; capacitação; monitoramento; prática e conhecimento sobre a política pública; papel dos gestores no processo de decisão; Direcionamento claro da gestão quanto aos objetivos.		
	Político-relacional	Parceria formalizadas com outras secretarias ou organizações privadas ou da sociedade civil; existência de Conselhos e Comitês; relação entre gestores, secretários e outros profissionais.		

Fonte: Criado pela autora com base nos manuais dos programas e na literatura pesquisada.

O quadro acima foi desenvolvido com a finalidade de criar uma organização metodológica acerca dos pontos-chave que nortearam a análise de acordo com o objetivo da pesquisa.

No eixo indução, além da transferência condicionada – que é um dos mecanismos mais utilizados para implementação voluntária de política públicas federal em outros níveis, cujo objetivo é obter apoio financeiro para garantir a execução –, foi utilizado também o desenho operacional, que diz respeito à formatação para a execução dos programas, tanto no que se refere ao número de oficinas, quanto no que tange os recursos disponíveis para a execução dessas oficinas e o modo como são empregados. Ou seja, é a estruturação programática, com requisitos, para a execução das atividades propostas nos programas Mais Educação e Novo Mais Educação. Por fim, no eixo indução, a intersetorialidade, que diz respeito à capacidade de articulação interna no município para fortalecer e dar mais expressão aos programas Mais Educação e Novo Mais Educação. Todos esses elementos estão estruturados no Manual Operacional de Educação Integral e foram sintetizados no quadro 5, para facilitar a compreensão e a abordagem metodológica e discursiva empregada na pesquisa.

No eixo da Capacidade Estatal, situam-se dois mecanismos, cujo objetivo é o estudo dos arranjos locais e a coordenação municipal sob os aspectos técnico-administrativos e político-relacionais, seguindo a mesma linha do modelo de Pires e Gomide (2016).

Quanto ao aspecto técnico-administrativo, busquei elencar competências e habilidades que envolvem os arranjos institucionais e a profissionalização da burocracia relacionada a recursos humanos, capacitação, autonomia, papel dos gestores na tomada de decisão e existência de processos, ou seja, a capacidade técnica dos atores em meio aos processos administrativos relacionados à implementação de uma política pública. Sobre o aspecto político-relacional pode-se dizer que é a capacidade de interlocução e negociação entre os atores do meio institucional e os atores externos. Refere-se à interação institucionalizada entre atores burocráticos e agentes políticos, assim como a existência de participação social.

7.1.1 Técnicas metodológicas: análise documental, dados estatísticos e entrevista semiestruturada.

A contextualização das técnicas, assim como a forma como foram utilizadas no presente estudo, é importante para a compreensão das implicações relacionadas às várias dimensões do objeto de estudo, conforme demonstrado no quadro 6, a seguir.

Quadro 6 - Tipos de técnicas adotadas no estudo

Técnicas metodológicas		
Técnica	Finalidade	Aplicação
Análise documental	Coleta de documentos gerais dos programas	Análise dos documentos com informações sobre os mecanismos de indução de 2007 a 2018.
Dados estatísticos	Coleta de dados de número de escolas e verba fornecida para o município	Informações financeiras sobre as verbas destinadas ao município e o número de escolas e alunos atendidos pelos programas de 2007 a 2018.
Entrevista semiestruturadas	Entrevistas com os principais atores envolvidos no desenvolvimento dos programas no município com o total de 5 entrevistas.	- Divididos em: Unidade executora Diretor de Escola 1 Articulador 2 Entidade executora Gestor da Seduc 2 Secretário 0

Fonte: Elaborado pela autora.

Em primeira ordem, é importante esclarecer que a análise documental deu parâmetros para estruturar e compreender alguns aspectos, embasar afirmações e inferências realizadas ao longo da pesquisa. Para complementar, foi realizada análise estatística a fim de coletar dados referentes ao número de adesões e incentivos financeiros e, por fim, entrevistas

semiestruturadas que contribuíram para verificar como os programas funcionavam na prática. Foram estabelecidos critérios de organização temporal, raciocínio linear coerente com o surgimento dos fatos, autenticidade dos documentos, confiabilidade e elementos-chave com o objeto de acordo com o que propõem Cechinel et al. (2016) e Pimentel (2021).

Documentos oficiais do MEC, do FNDE, da Secretaria de Educação Básica do MEC, da Secretaria Municipal de Educação de Contagem, em formato físico ou eletrônico assim como leis, decretos, resoluções, reportagens, periódicos, revistas e documentos de circulação interna dos órgãos serviram como sustentação teórica neste trabalho.

A coleta de dados referente às escolas que aderiram aos programas Mais Educação e Novo Mais Educação foi feita no site do FNDE na área de liberações – consultas gerais²⁸. Nesse site, que é de livre acesso e consulta, é possível buscar todos os recursos liberados para as escolas, mas não é possível verificar se o recurso foi executado ou não. Na pesquisa, foi usado o valor e data como parâmetros para o PDDE Educação integral que deram origem aos quadros 10 e 11 do apêndice A, que se refere ao valor repassado a cada escola por ano. Os quadros do apêndice A, com as suas informações, resultaram no quadro 7 abaixo, que representa os anos que os programas ocorreram, o número de escolas que aderiram em cada ano, o valor total anual de todas as escolas, com os devidos valores financeiros repassados para a execução dos programas.

Quadro 7 - Quantidade de escolas aderidas por ano (de 2008 a 2018)

Ano	Número de escolas	Valor total anual de todas as escolas	Média anual por escola
2008	10	R\$ 210.873,50	R\$ 21.087,35
2009	10	R\$ 231.664,50	R\$ 23.166,45
2010	25	R\$ 1.030.909,04	R\$ 41.236,36
2011	27	R\$ 957.221,22	R\$ 35.452,64
2012	39	R\$ 1.429.055,62	R\$ 36.642,45
2013	40	R\$ 1.476.052,83	R\$ 36.001,29
2014	56	R\$ 1.285.414,08	R\$ 22.953,82
2015	41	R\$ 977.859,11	R\$ 23.850,22
2016	47	R\$ 915.187,93	R\$ 19.472,08
2017	49	R\$ 692.946,00	R\$ 14.141,76
2018	9	R\$ 119.599,00	R\$ 13.288,78
Total Geral		R\$ 9.326.782,83	R\$ 287.293,20
Média pelos 11 anos de programa			R\$ 26.117,56

Fonte: Elaborado pela autora.

A entrevista semiestruturada foi adotada para esclarecer as análises anteriores e verificar como aconteceu na prática. Isso porque o ciclo metodológico adotado neste estudo

²⁸ Disponível em: https://www.fnnde.gov.br/pls/simad/internet_fnnde.liberacoes_01_pc Acesso em 10 dez. 2023.

compreendeu em realizar, primeiramente, a análise documental, logo após proceder à a estatística, para, assim, reunir elementos a serem esclarecidos por meio das entrevistas, que constituíram a análise final.

O objetivo das entrevistas foi compreender a evolução da implementação do Mais Educação e Novo Mais Educação, sua influência no programa municipal, assim como a execução das atividades nas escolas. Também era de interesse entender o emprego e execução dos recursos e seus impactos na política pública de educação integral; compreender os arranjos institucionais – como se deu gestão dos programas, bem como suas limitações – e a participação popular e de outras instituições no desenvolvimento dos programas.

O foco das entrevistas concentrou-se nos principais agentes que atuavam no planejamento, implementação e execução da política pública de educação integral no município. Esses agentes, foram descritos no estudo como “entrevistados”, numerados de 1 a 5 de forma aleatória com o objetivo de preservar a identidade das pessoas que colaboraram.

No fim, foi feito o cruzamento entre as características apresentadas pela doutrina, as verificadas no desenvolvimento da política pública de educação integral, a análise documental e o conteúdo das entrevistas levando em consideração cada item do quadro 5.

Quadro 8 - Caracterização dos entrevistados

Entrevistado	Cargo/ Função	Ano de atuação
Entrevistada 1	Professora efetiva/ Diretora (2013- 2015) e vice-diretora (2010-2012) escolar	2010-2015
Entrevistada 2	Professora efetiva/ coordenadora do Programa municipal	2009-2012
	Gestora da Secretaria de Educação – Responsável pela Educação Integral (Mais Educação e outros)	2013 e 2014
Entrevistada 3	Professora efetiva/ coordenadora do Mais Educação e	2012 – 2017
	Do Novo Mais Educação (articuladora)	2019
Entrevistada 4	Professora efetiva (desde 2014) / Coordenadora do Mais Educação (articuladora)	De 2014 até 2017
	Gestora da Secretaria de Educação	De 2020 até o presente estudo
Entrevistada 5	Pedagoga efetiva/ Gestora da Secretaria de Educação – responsável pela educação integral (pelo Mais Educação e outros)	De novembro de 2014 até julho de 2015

Fonte: Elaborado pela autora.

8 IMPLEMENTAÇÃO DOS PROGRAMAS MAIS EDUCAÇÃO E NOVO MAIS EDUCAÇÃO EM CONTAGEM

A cidade de Contagem desenvolve ações de Educação Integral desde a década de 1990, processo que teve início por uma indução federal que foi o projeto dos CIAC's, cujo objetivo foi ofertar uma educação em tempo integral, envolvendo programas de assistência social, assistência à saúde, lazer e iniciação ao trabalho.

O Projeto dos CAIC's, que depois se tornou CIAC's, foi potencializado em Contagem por meio da oferta de atividades complementares de esporte, meio ambiente, alimentação e saúde. Foi coordenado por professores da rede municipal de ensino, ampliando o atendimento aos estudantes matriculados.

Desde essa época, Contagem vem adaptando suas ações de maneira a estruturar sua própria proposta de educação integral conforme relatado no capítulo sobre a trajetória da educação integral no município, de maneira que, ao aderir ao Programa Federal Mais Educação, a cidade agregava às ações municipais mais um programa que potencializava o desenvolvimento dessa política pública de educação. Como política indutora, o programa foi combinado com outras ações e programas locais.

Alguns estudos acerca da implementação de programas federais em conjunto com programas subnacionais mostram que existem municípios com menos recursos financeiros e, por isso, dependentes dos programas federais, mas há outros municípios com mais orçamentos que conseguem implementar também programas próprios ajustados às demandas locais, apesar de isso não ser uma regra.

O Mais Educação e o Novo Mais Educação foram programas com um desenho para indução ideal para contexto federativo, pois necessitam de relações intergovernamental e intersetorial para serem implementados e principalmente de capacidades institucionais que recepcionem essa indução para sua efetivação.

Ao analisar a implementação dessa política pública federal durante três gestões municipais distintas, esta pesquisa buscou entender a capacidade institucional do município de Contagem em agregar um programa federal em suas ações, desenvolvendo-o de maneira que ele cumpra sua finalidade. A abordagem visa entender as relações intergovernamental, interinstitucional e intragovernamental, por meio de um modelo de análise que leva em consideração as relações federativas constituídas pelos mecanismos de indução e pela capacidade técnico-administrativa e político-relacional.

A análise da implementação foi realizada por período de gestão, pelo fato de cada gestão tratar os programas Mais Educação e Novo Mais Educação de maneira diferente conforme será mostrado a seguir. Os pontos centrais identificados durante essa análise, de acordo com o modelo adotado, serão discutidos e problematizados no capítulo das considerações finais.

8.1 Governo Marília Campos (PT) 2005- 2008 / 2009-2012

Na gestão da prefeita Marília Campos (PT) a Secretaria de Educação de Contagem era dividida em duas grandes áreas, a pedagógica e a administrativa/financeira. A gestão do programa Mais Educação é de competência da área pedagógica, porém perpassa pela administrativa/financeira por conta do processo de adesão, recurso e prestação de contas. A modalidade de Educação Integral fez parte da Coordenadoria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão, e a parte de execução financeira, ou seja, tudo referente a recursos seguia orientações do Departamento Financeiro da SEDUC.

Em 2008, o município de Contagem faz a adesão ao Programa Federal Mais Educação recebendo um total de R\$210.873,50, via PDDE, para o desenvolvimento do programa em dez escolas municipais. Ao longo dessa gestão, houve adesões todos os anos, saindo de 10 escolas em 2008 e chegando a 39 escolas municipais, em 2012. Conforme mostrado no quadro 7, durante esse período, o recurso foi depositado em parcela única, no segundo semestre de cada ano, e não houve nenhuma escola com atraso ou sem receber a verba. O fato de as escolas receberem recurso em parcela única possibilitava que elas se organizassem previsivelmente, tendo em vista a execução por todo o ano, conforme relata a entrevistada 3:

[...] no início era uma parcela só, assim a gente tinha mais controle. Você sabia que era só aquele recurso, que não iria vir mais, então se dividia o dinheiro, fazia um cronograma desses gastos e dava tudo certo. Nada saía do esquema não[...]

A adesão das escolas ao PME ocorria após o Ministério da Educação disponibilizar a lista de escolas pré-selecionadas para a Secretaria de Educação que, posteriormente, comunicava aos dirigentes escolares das escolas municipais e verificava se tinham interesse em aderir, conforme orientações do MEC:

Após a disponibilização da lista de escolas pré-selecionadas pela Secretaria de Educação Básica (SEB) do Ministério da Educação (MEC) no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC), a Entidade Executora (EEx) deverá confirmar a adesão ao Programa Mais Educação, via ofício, e nomear no mínimo um técnico da Secretaria Estadual, Distrital ou Municipal de Educação, com a

responsabilidade de coordenar as atividades realizadas nas escolas participantes do Programa. (Brasil, 2012, p. 8)

Caso tivesse interesse, a escola, em período determinado pelo MEC, fazia sua adesão. Caso não quisesse, poderia não implementar. Ou, se tivesse aderido, recebido recurso e não quisesse executá-lo, devolvia o dinheiro, conforme relata a entrevistada 2:

[...] porque se o dirigente escolar não tivesse interesse, nós nem encaminhávamos para o Ministério.

Em Contagem, o Programa foi desenvolvido nas escolas concomitante com as aulas regulares. Raramente, ocorria em outro espaço. Os alunos que estudavam no período da tarde chegavam à escola às 9h30, lanchavam, realizavam as atividades, às 11h30 almoçavam e, às 13h, iniciavam seu turno regular. E para o estudante do turno da manhã, após sua aula, ele permanecia na escola, almoçava junto com os que estavam no Mais Educação de manhã e, logo após, realizavam suas atividades. Às 15h, lanchavam e iam embora para casa. Essa organização exigia uma capacidade organizacional dentro da estrutura disponível, que nem sempre era adequada. Por isso, era fundamental o suporte da Secretaria de Educação por meio de apoio técnico e capacitação.

O apoio técnico, a capacitação e o acompanhamento são requisitos fundamentais para a execução de uma política pública. A capacitação profissional aprimora habilidades e competências que influenciam na eficiência e qualidade dos serviços prestados. Em se tratando de serviço público, essa é uma necessidade ainda maior, pois o nível de desafios e complexidade das relações, muitas vezes envolvendo vários atores e instituições, diante da burocracia, dificulta a gestão interferindo na eficiência. Nesse sentido, o apoio técnico e acompanhamento, aliados à capacitação, são importantes para a implementação de uma política pública.

A Secretaria de Educação promoveu capacitações, principalmente para as unidades iniciantes. No primeiro momento, reuniões foram feitas para direcionar as escolas quanto ao processo de execução, conforme relatado pela entrevistada 1:

“[...] quando foi formatado o programa, nós tivemos capacitação pela Prefeitura de Contagem. Depois nós repassávamos para os oficinairos (monitores) [...] a capacitação foi de como funcionava o programa, os objetivos”.

Quanto ao acompanhamento e monitoramento, a Secretaria dispunha de um profissional para coordenar, assim como uma equipe do financeiro que dava suporte na execução financeira e prestação de contas. Esse profissional fez visitas, deu suporte e direcionamentos. No entanto,

ainda assim, foram identificadas dificuldades de algumas escolas como organização diária para lanche e almoço, por exemplo. Era necessária uma organização para não coincidir com horário de lanche ou saída dos estudantes em seu horário regular. Tinha de haver logística, e, para isso, contava-se com o auxílio dos monitores das oficinas. Também era preciso à utilização do espaço físico da escola, uma vez que ela estava em funcionamento com suas atividades regulares do turno. Outro desafio era intermediar conflitos com os professores, que reclamavam do barulho. Entre outros obstáculos podemos citar os seguintes: demanda por vagas sempre maior do que a oferta; dificuldade em encontrar pessoas da comunidade para serem monitores, já que o vínculo era de voluntariado com direito a um valor baixo de ajuda de custo; dificuldade quanto à qualificação desses profissionais, conforme relatado pelas entrevistadas 1 e 3.

[...] o mais difícil era encontrar alguém da comunidade que queria trabalhar com as oficinas que eram ofertadas, pois, como o valor era muito baixo, a gente pegava quem apresentava um pouquinho mais de habilidade. Mas não era fácil achar não. (entrevistada 3).

as escolas que escolhiam as oficinas de acordo com a situação da comunidade. Em cima da realidade que se tinha. Porém, muitos coordenadores do PME não entendiam por que um tinha futebol e outro tinha piscina. Não entenderam que tinha que organizar as oficinas de acordo com a realidade da comunidade escolar. (entrevistada, 1).

Essas dificuldades exigiam ainda mais dos gestores municipais, gestores das unidades e dos coordenadores do Mais Educação. Capacidade administrativa e financeira, habilidade de gestão de pessoas, habilidade de intermediação de conflitos, habilidade para capacitar outras pessoas eram requisitos importantes para o bom andamento do programa. O apoio técnico também é necessário para precaver ou minimizar os problemas.

O manual operacional do PME estabelecia que os valores repassados deveriam ser empregados em parte no ressarcimento de despesas de alimentação e transporte dos monitores, e outra parte, na aquisição de kits e materiais necessários para realização das oficinas. Assim, a comunidade escolar definia as prioridades de acordo com o plano de atendimento cadastrado, mas deveria se restringir a uma determinação quanto ao gasto do recurso. O dinheiro deveria ser gasto de acordo com o prescrito no manual. De certa maneira, isso diminui a probabilidade de erro na prestação de contas, mas relativiza o poder de decisão e a autonomia da escola em realizar suas escolhas. Embora as escolas tivessem autonomia para decidir os serviços, materiais e bens a serem adquiridos, não podiam definir critérios e finalidade para uso do recurso.

Para a gestão do PME em cada unidade escolar, além da direção da escola, fazia parte da equipe o coordenador do programa, chamado de “Professor Comunitário”, que deveria ter vínculo na escola.

A escolha do professor comunitário foi feita pela própria escola conforme relato da entrevistada 1:

[...] nos sentamos, eu (vice-diretora administrativa), a vice-diretora pedagógica e a diretora, e chegamos à conclusão que a professora x da escola teria mais condições.

Além da gestão em cada escola, o PME previa outras instâncias em formato de comitê, com o objetivo de enraizar suas propostas, promover a gestão compartilhada de políticas públicas educacionais e favorecer o regime de colaboração entre as secretarias e parceiro. Deveria haver reuniões de acordo com a realidade dos participantes, utilizando-se instrumentos de registros, visando a um amplo debate sobre implementação e execução de políticas públicas. As instâncias se subdividiam em comitês locais e comitês territoriais.

Os comitês locais deveriam ser formados pela equipe gestora da escola, professores, pais de estudantes, representante de estudantes da escola e por representantes da comunidade, de modo a constituir um colegiado para discussão de proposições e desafios relacionados ao programa. Com função deliberativa, consultiva, de monitoramento e avaliação, esse comitê deveria se reunir para discutir questões pedagógicas e questões financeiras como execução de recursos e prestação de contas, disciplina e frequência de estudantes. Os comitês territoriais deveriam ser constituídos por representantes da Secretaria Municipal de Educação de Contagem e de outros municípios, secretarias de outras áreas que faziam interface no programa como as de cultura, esporte, saúde, desenvolvimento social e outras, representantes de universidades e atores sociais, com o objetivo de acompanhar a execução do PME na perspectiva de uma ação intersetorial, mapeando oportunidade educativas no território.

Sob esse aspecto, foi identificado que, em cada escola, havia um colegiado constituído por dirigentes, coordenador do Mais Educação, representante de pais e alunos, professores e outros profissionais da unidade. Nesse colegiado, discutia-se basicamente questões financeiras; no entanto, quando houvesse necessidade de troca de atividade, esse colegiado era consultado e deliberava sobre a questão, relatou a entrevistada 1:

[...] o colegiado autorizava ou não a programação prevista pela escola, fiscalizava e acompanhava a prestação de contas de todas as verbas recebidas pela instituição de ensino, e o Mais Educação fazia parte.

Durante a análise e as entrevistas, verificou-se a participação de Contagem em um comitê territorial de Belo Horizonte e região metropolitana. Essas reuniões ocorriam mensalmente, e, a cada mês, em um município diferente. Com base nas informações colhidas nas entrevistas, só foi possível identificar participação entre os anos de 2012 a 2014. Nos outros anos, não obtive informações se houve participação ou não. Nas reuniões, coordenadas por agentes de Belo Horizonte, discutiam-se questões relacionadas ao recurso, às unidades aderidas, às dificuldades enfrentadas e possíveis soluções. Era um momento de troca de experiências e fortalecimento da política pública. Havia registro em ata, com lista de presença dos agentes envolvidos.

Durante a gestão da Prefeita Marília Campos (PT), o PME foi executado de acordo com o previsto nas resoluções e manuais de Educação Integral do MEC. Todavia, em 2010, instituiu-se o programa municipal “Educação Integral e Integrada - Escola Integral”. O PME, então, passa a ser um programa inserido no programa municipal. Nesse sentido, a gestão do PME em Contagem ocorre concomitante com a gestão de outros programas. O MEC, inclusive, reconhecia que a sua indução seria tanto para iniciar uma agenda ou potencializar ações que já existiam em desenvolvimento, porém com o intuito de garantir a abordagem da mesma concepção e de padrões mínimos de execução.

Conforme já foi descrito no capítulo 5, o programa municipal nomeado como Educação Integral e Integrada – Escola Integral foi instituído pela Lei 4335/2010, com a finalidade de “[...]integrar as políticas públicas de educação integral e integrada da União, Estado e Município para garantir os direitos sociais à educação de qualidade e proteção social, compreendendo a cidade como território educativo-educador, por meio da ampliação dos tempos e espaços [...]” (Contagem, 2012, p. 14).

Em 2012, no ápice de sua execução, o programa municipal era composto de diversas ações, representadas no quadro 9, a seguir.

Quadro 9 - Composição do programa municipal com as respectivas ações em 2012

	Ação	Nº escolas	Nº atendimento	Proposta	Recurso
Programas Federais	Mais Educação	39	5.126	Ampliação da jornada e formação integral	Federal/FNDE
	Escola Aberta	33	2.640	Relação com a comunidade nos fins de semana	Federal/FNDE
	Segundo Tempo	Sem dados	Sem dados	Programa do Ministério dos Esportes era integrado ao Programa Mais Educação	Federal
Projetos Municipais	Educartes	10	820	Ampliação da jornada escolar e formação integral – atividades no turno contrário ao de estudo regular	Municipal
	Escola com turmas de tempo integral	3	343	Escola regular com atividades socioeducativas no outro turno.	Municipal
	Espaços alternativos (Estação do Saber, Central de cursos, galpão dos tambores)	3	3.139	Atividades complementares para estudantes das escolas municipais e comunidade – eram ofertadas oficinas diversas: aula de música, aula de dança, aula de teatro.	Municipal
	Projetos desenvolvidos nas escolas municipais	Escolas municipais - ensino fundamental (68)	Dados parciais	Camaleão (96 estudantes), Fanfarra (484), Harmonia (1410), Educação pelo Tambor (105), Cirandarte, Grafite Legal, Rádio Coruja, Clube de Ciências. Projetos de dança, teatro, música, rádio, percussão. Todos desenvolvidos nas escolas municipais, no turno contrário ao regular.	Municipal
	Atividades educativas	Atividades diversas, desenvolvidas em praças, clubes, parques, equipamentos públicos		Aulas de ginástica, dança, esportes, lutas, oficinas de artesanato e outros.	

Fonte: Elaborado pela autora de acordo com informações coletadas por documentos.

Para desenvolver as atividades dos projetos municipais, foram contratados 200 instrutores de diversas áreas, por processo seletivo simplificado. Esses instrutores recebiam, entre R\$12 (doze) a R\$ 15 (quinze) por hora/aula, podendo ter no máximo 80 horas por mês, o que totalizava R\$ 1.200,00 (hum mil e duzentos reais). Entretanto, essa realidade gerou um certo descontentamento por parte dos monitores do Mais Educação, que recebiam no máximo R\$ 400,00 (quatrocentos). Alguns migraram para o programa municipal, e a escola passou a ter dificuldades em encontrar novos monitores voluntários para o Mais Educação.

Para a gestão do programa municipal, a cidade foi dividida em 17 territórios, nomeados como territórios educativo-educadores, que se configuravam como uma teia de esforços para avançar na intersectorialidade como concepção de trabalho. Isso implicou nova construção

curricular com base na integração. Essa iniciativa buscava transformar toda a comunidade em extensão da escola.

Cada território foi coordenado por um gestor, designado pela Secretaria de Educação, o qual exercia o papel de articulador político do território educativo – educador (TED). Sua tarefa era estabelecer diálogos e parcerias com lideranças comunitárias, empresários, instituições da sociedade civil, universidades e gestores de outras secretarias, visando ao desenvolvimento da política pública no território. Era necessário conhecer o fluxo de serviços e equipamentos para construir melhor estratégia de articulação da rede no território. Além de coordenar o território, esse coordenador era responsável por coordenar os Educartes, atuando como uma espécie de diretor. Os Educartes são centros de educação integral com uma estrutura semelhante a de uma escola, porém bem menor. Eram destinados ao atendimento dos estudantes das escolas municipais onde não havia o PME. Atividades socioeducativas (futsal, artesanato, teatro, dança, tecnologia, entre outras) eram desenvolvidas em turno alternado ao turno escolar do aluno. Os monitores responsáveis pelas oficinas eram contratados pela Prefeitura Municipal, por meio de um processo seletivo. Recebiam por horas trabalhadas. Contagem chegou a ter dez Educartes. Alguns desses espaços eram os antigos Curumins²⁹, que foram municipalizados.

Além do coordenador do território, o programa municipal Escola Integral contava com o professor comunitário, que era o coordenador do PME em cada unidade escolar, nomeado articulador comunitário. Além de coordenar o PME, ele passa a ser responsável também por todos os programas, projetos e ações da unidade escolar que ampliam tempo e promovem a formação integral. Seu papel era de criar conexões entre grupos internos da escola (familiares, trabalhadores de educação, estudantes, dirigentes) e grupos externos (empresas, órgãos públicos, cidadãos).

Assim, como previsto no PME, o programa municipal contava com instâncias de gestão por meio do comitê local do TED, composto de representantes de pais, estudantes, líderes comunitários, empresários, universidades e poder público municipal do território (gestores da educação, saúde, assistência social, segurança). Eram feitas reuniões mensais, com a finalidade de discutir, formular ações e perspectivas da política de educação integral em caráter consultivo e deliberativo, conforme se vê na fala da entrevista 2:

[...] como era educação integral e integrada, tinha que integrar com o território todo. O coordenador do Educarte era também, o coordenador do território. Tinha uma

²⁹ Curumins: Equipamentos públicos do Governo do Estado de Minas Gerais destinados à oferta de atividades de recreação e esportes para crianças e adolescentes, no período extraescolar. Foram implementados durante o Governo Hélio Garcia em 1991. Espaços de Educação Integral e Integrada.

proposta de reunião mensal. No território que eu era coordenadora tinha um posto de saúde, um Cemei (Centro Municipal de Educação Infantil), uma escola, o aterro sanitário e a líder comunitária. A gente tinha uma interação muito boa. Nas reuniões, discutia, por exemplo, quando os meninos faltavam a aula e iam para o aterro sanitário. Então, nas reuniões, eu falava com o coordenador do aterro que quando visse alguma criança ou adolescente lá, era para chamá-lo e conversar, ou me ligar. Nós falávamos de tudo, até do buraco da rua”. (Entrevistada 2)

[...] a gente tentava aproximar toda a comunidade e todos os equipamentos da comunidade. Nós fazíamos as reuniões em outros locais também, não era só no Educarte. (Entrevistada 2)

Outra instância de gestão era o GT integrar, grupo de educação integral e integrada que tinha a finalidade de formular política de educação integral no município e uma efetiva integração das políticas públicas que sustentam o programa municipal. Era composto de gestores e técnicos das secretarias municipais, que desenvolvem ações, projetos ou programas articulados ao programa municipal Escola Integral. Os encontros ocorriam mensalmente, em caráter deliberativo, buscando subsidiar as decisões da comissão executiva do programa.

A comissão executiva do Programa Educação Integral e Integrada era uma instância deliberativa, composta de oito secretarias municipais com o intuito de transpor barreiras para as decisões que interferiam na execução da política pública.

Observa-se no quadro 9 a perspectiva de atendimento e a quantidade de ações que compunham o programa municipal. Organizar essas ações na perspectiva de educação integral e ainda expandi-las por toda a cidade exige uma estrutura de gestão que envolve vários atores, principalmente os responsáveis pela tomada de decisão. E nesse caso, percebe-se uma vontade política, principalmente diante da criação de uma comissão executiva composta de outras secretarias, ou seja, o projeto de governo favorece é na mesma linha de interesse do governo federal.

Em 2012, foi realizado um seminário de Educação Integral e Integrada no município, promovido pela Secretaria de Educação. Nesse seminário, além da oportunidade de mapear os projetos e ações dos territórios, foram ofertadas capacitações para todos os envolvidos no programa municipal.

Assim, tudo indica que, nesse período de gestão Marília Campos, o Programa Mais Educação do Governo Federal foi um indutor da política pública municipal, principalmente quando se analisa o programa municipal e nele se identificam mesmas concepções, direcionamentos e organização de gestão. No entanto, quando o Programa do município, Escola Integral, é executado, observa-se um foco maior nesse programa municipal, o que indica que o governo foi receptivo e fomentou a agenda de educação integral no município, ação que não se sabe se pode ser atribuída ao fato de a prefeita pertencer ao mesmo partido do Governo na

época. Contudo, no que se refere à ampliação da jornada escolar em pelo menos 7 horas diárias, diante do investimento, da demanda administrativa e política, nota-se uma discreta melhora. Além dos 5.126 (cinco mil, cento e vinte e seis), atendidos pelo PME, somente 1.163 (mil, cento e sessenta e três) estudantes foram atendidos com pelo programa municipal em tempo integral, conforme demonstrado no quadro 9.

8.2 Gestão Carlin Moura (PC do B) – 2013-2016

Na gestão do prefeito Carlin Moura (PC do B), a Secretaria de Educação apresentava em seu organograma uma divisão por departamentos. Havia a Coordenadoria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão, com um gestor responsável e um gestor para cada modalidade. Esse gestor exercia a função com cargo comissionado, e os demais (normalmente, professores da rede municipal de Contagem) desempenhavam uma função técnico-administrativa. A Educação Integral era uma das modalidades de responsabilidade desse departamento, porém, ao longo da gestão, houve trocas de secretários, coordenadores, gestores, diretores e professores da rede que atuavam na SEDUC. Houve também mudança da pasta de educação integral para outras coordenadorias.

Em 2013, a gestora responsável pela Educação Integral na SEDUC era uma professora efetiva da rede municipal, que havia atuado na equipe do governo anterior, porém na função de coordenadora de Território Educativo. Sua função contemplava a gestão dos programas Municipais e Federais. Segundo essa gestora, a Secretária de Educação, Ana Prestes, foi receptiva em dar continuidade aos programas, no entanto esteve à frente da Secretaria por pouco tempo, e o novo secretário, um professor da rede municipal e político, não foi favorável à continuidade dos programas, conforme relata a entrevistada 2:

[...] e nesse momento, quem assumiu a Secretaria de Educação de Contagem foi o Ramon, José Ramoniele, que também não tinha muito interesse e que, inclusive, cortou vários programas de Contagem.

Com a entrada do novo secretário, a equipe gestora também foi trocada. A direção da coordenadoria foi assumida por, em cargo comissionado, uma outra professora da Rede Municipal de Contagem. A nova gestora convida um professor da Rede Municipal de Contagem para assumir a pasta da Educação Integral. Por motivos pessoais, esse professor deixou o cargo depois de um ano de atuação.

Relatar todas essas mudanças no corpo gestor é importante para avaliar a capacidade

de gestão do município, para identificar a consistência (ou não) das ações , entender os direcionamentos e as prioridades.

Sobre o aspecto organizacional, durante as entrevistas, houve relatos de que esse foi um período muito tumultuado, sem orientação, em que gestores de cada pasta não puderam contar com as devidas orientações e direcionamentos dos secretários e diretores gerais. Faltava clareza quanto ao objetivo da gestão, assim como devido planejamento, e o recurso que deveria ser destinado à política de educação integral foi empregado em outros projectos, conforme relato da entrevistada 5.

[...] eu sempre tentei entender o organograma daquela época, mas até isso eu tinha dificuldade. O organograma era meio confuso. Eu entrei como equipe de educação integral dentro da DECADI, depois essa DECADI foi sendo desmembrada, e a minha pasta foi jogada para o ensino fundamental. Não tinha uma diretoria de educação integral. Eu entro como responsável da educação integral naquela equipe. Não era bem definida a política. (Entrevistada 5)

A abordagem sob os aspectos técnico e administrativo leva em consideração a estrutura organizacional, profissional especializado e qualificado, orientações claras sobre a atuação, além de capacitação. As entrevistas sugestionam que houve falta desses requisitos durante essa gestão, como se pode ver a seguir.

[...] eu recebi pouca orientação, era mais intuitivo, muito da minha atuação dentro das escolas, eu enquanto pedagoga. Eu estava pensando mais em que benefícios esse programa ia impactar na vida das crianças e dos adolescentes do município, aí eu comecei a passar isso para os articuladores. (Entrevistada 5)

[...] foi confusa a gestão 2013-2016, foi confuso a gestão da educação integral no município de Contagem nessa época, porque não tinha norte, não tinha meta, não tinha reunião com pessoas que mandavam dentro da Secretaria de Educação, com quem estava na linha de frente. (Entrevistada 5)

[...] faltou, por exemplo, reuniões periódicas só sobre esse assunto, dizendo assim: olha equipe da Secretaria de Educação, vocês precisam atuar para que a gente garanta essa meta, as estratégias são com vocês, a gente pode ir dialogando, mas vocês precisam pensar. Eu quero que a educação integral chegue nesse ponto. Isso não foi feito. Então, a gente ficava nadando, perdido, sem saber onde queria chegar. (entrevistada 5)

Em se tratado do Programa Federal, com base nos dados do quadro 7, em 2013, Contagem possuía 40 escolas municipais aderidas ao Mais Educação. Recebeu um total de R\$ 1.476.052,83 (um milhão, quatrocentos setenta e seis mil, cinquenta e dois reais e oitenta e

três centavos) que foram depositados para as escolas em 30/4 (uma parte) e em 2/10 (o restante). O recurso de 30/04 foi menor por ser complemento do recurso de 2013. Já em 2014, foi depositado um total de R\$ 1.273.498,99 (um milhão, duzentos e setenta e três mil, quatrocentos e noventa e oito reais e noventa e nove centavos) para 56 escolas, o que demonstra que, embora houvesse 16 escolas novas, o valor depositado foi inferior ao do ano anterior, conforme demonstrado quadro 7. Isso pode ter ocorrido pelo fato de que escolas com saldos em conta até 31 de dezembro receberam um quantitativo descontado o valor que tivessem em conta. A respeito disso, de acordo com Lorenzoni (2014), o coordenador de educação integral da Secretaria de Educação Básica (SEB) do MEC, Leandro Fialho, explica que

as escolas vinculadas ao Mais Educação em 2013 não precisavam renovar a adesão para o ano de 2014, caso pretendessem continuar. Disse que elas receberiam, em março próximo, recursos no mesmo valor total do que foi registrado no plano de atendimento, do ano anterior, em cota única, para as atividades planejadas para 2014. No entanto, se a escola tiver saldo registrado em 31 de dezembro de 2013, haveria desconto no próximo repasse. “Se a escola, por exemplo, recebeu R\$ 20 mil em 2013, mas gastou R\$ 18,5 mil, terá descontados R\$ 1,5 mil na transferência de 2014”, explica Fialho.³⁰

Dados do quadro 7 e do apêndice A demonstram que, em 2015, o município tinha 56 escolas municipais aderidas ao PME, aproximadamente 84% do número total de escolas de ensino fundamental. No entanto, 15 não receberam recurso do Governo Federal, e as outras 41 receberam o referente à segunda parcela de 2014. Não teve repasse referente a 2015, ou seja, nesse ano, as escolas desenvolveram o programa com recurso de 2014. Em 2016, das 53 escolas aptas a executar o PME, 47 receberam recurso, e algumas receberam também a segunda parcela de 2014.

De acordo com o quadro 7 e o do apêndice A, é possível perceber que, ao mesmo tempo que foi um período de expansão do programa no município, foi um tempo de muitas dificuldades financeiras. Os repasses do Governo Federal a partir de 2012 foram divididos em duas parcelas; em 2014, as escolas só receberam a primeira parcela e, em 2015, a segunda parcela de 2014. Não houve repasse referente a 2015. No entanto, as escolas executaram o programa com o que foi depositado, referente a 2014. Em razão dessa sucessão de irregularidades, a execução do programa foi prejudicada. Muitas escolas tiveram que interromper o programa, outras tiveram que se organizar para atender menos estudantes ou

³⁰ LORENZONI, Ionice. **Meta é atender a 7 milhões de estudantes em 60 mil escolas**. Ministério da Educação. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/211-218175739/20144-meta-e-atender-a-7-milhoes-de-estudantes-em-60-mil-escolas>>. Acesso em: 18 fev. 2024.

ofertar menos atividades, ou negociar com os monitores para receberem quando o recurso fosse depositado, conforme relatos das entrevistadas 1 e 3:

[...] a gente acertou junto com os oficineiros(monitores) para pagar retroativo. Então, a gente conversava com os oficineiros, negociava com eles, eles esperavam a verba vir. Deu certo, pois todos aceitaram. (Entrevistada 1)

Teve escolas que paralisaram o programa. (Entrevistada 1)

[...]chegava verba para as escolas em abril. O oficineiro começava a trabalhar em fevereiro, então ficávamos devendo. (Entrevistada 3)

Com o aumento do número de escolas municipais aderidas ao programa e sob nova coordenação, a Secretaria de Educação inicia uma nova abordagem para a gestão dessa política pública, a começar pela escolha do responsável que iria coordenar o programa em cada escola, o “Professor Comunitário”, de acordo com o que previa o documento do MEC:

Cabe as secretarias estaduais, municipais ou distrital de educação disponibilizar um professor vinculado à escola, com dedicação de no mínimo vinte e preferencialmente quarenta horas, denominado "Professor Comunitário", que será o responsável pelo acompanhamento pedagógico e administrativo do programa, e seus custos referem-se à contrapartida oferecida pela Entidade Executora (EEx). (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2012, p. 8)

Até então, em Contagem, os professores comunitários eram professores da própria escola, disponíveis por 40 horas. Entretanto, nessa gestão, resolveram fazer uma seleção para escolher os professores que atuariam nas escolas como “professor comunitário” do Mais Educação. Os profissionais que tivessem interesse deveriam fazer sua inscrição, enviando currículo e depois passariam por uma entrevista conduzida pelo coordenador da Secretaria de Educação e pela coordenadora do departamento. Assim ocorreu a escolha dos “professores comunitários”, mas, como foi um processo seletivo, a grande maioria escolhida não era da escola à qual foi direcionado, o que contraria o manual operacional do Mec. Isso causou um desconforto para algumas gestões escolares.

A respeito desse processo as entrevistadas 3, 4 e 5 fazem os seguintes relatos:

A Secretaria de Educação fez uma seleção e eu participei dessa seleção. Foram feitas entrevistas, algumas análises. Eu fui convidada para atuar na escola Professor Hilton Rocha, porém eu era lotada na escola Sabino Barroso, que não tinha o Mais Educação. Eu atuei de setembro de 2014 até julho de 2017. Na escola Hilton Rocha, já tinha o Mais Educação, o programa já estava consolidado, a comunidade já conhecia. (entrevistada 4)

Nós já éramos coordenadores do Mais Educação. Eu me lembro que tivemos que deixar de ser coordenadores para fazer um processo seletivo interno para continuar ou

não. Tinha que mandar seu currículo e participar de uma entrevista. Nessa época, muita gente foi mudada, inclusive, entrou muita gente que não tinha nada a ver com a educação integral, não tinha habilidade. (entrevistada 3)

Eu vi pessoas que já estavam articuladas lá dentro, então a seleção foi quase um performer, pois pessoas que já tinham vínculo com a gestão, ou com experiências passadas na educação integral, ou que se destacavam dentro das escolas. Para aquelas pessoas que estavam selecionando, a entrevista foi só um bater martelo. (Entrevistada 5)

No ano de 2014, os professores comunitários designados para assumir a coordenação do PME em suas respectivas escolas, conforme a seleção, passam a receber, além de seu salário do cargo efetivo, uma gratificação criada por lei, especificamente para professores ou pedagogos que atuarem em dedicação exclusiva, em alguns programas municipais, por quarenta (40) horas semanais. A Lei complementar nº170 de 25 de junho de 2014 cria a Gratificação de Dedicação Exclusiva do Magistério – GDEM para os servidores titulares de cargo efetivo do quadro setorial da Educação para Professor ou Pedagogo que estiverem atuando diretamente nos programas Mais Educação/Educação Integral, Atendimento Educacional Especial, Salas de Recursos Multifuncionais, desenvolvidos pela Secretaria Municipal de Educação. O valor da GDEM correspondia a até R\$ 2.100,00 (dois mil e cem reais) e era pago mediante aferições de assiduidade e produtividade. A justificativa foi que não era possível pagar por flexibilização de jornada, ou seja, o salário de professor para o profissional que estaria atuando fora de sala. Entretanto, os coordenadores do Mais Educação não ficaram satisfeitos com a mudança, pois, anteriormente, eles recebiam o salário de professor, acrescido de outro salário com as vantagens adquiridas pelo seu cargo efetivo. Com a GDEM, passaram a receber somente o valor da gratificação, como relata a entrevistada 3:

[...] a partir de setembro de 2014, passamos a receber GDEM, que era menos do que recebíamos antes, isso foi um prejuízo, muitos coordenadores queriam desistir. (entrevistada 3)

Quanto ao Programa Municipal vigente até 2012, com a troca da gestão, ele não se manteve no formato constituído. Assim, não se manteve a organização que previa a divisão da cidade em 17 Territórios Educativos, com ações, programas e equipamentos públicos visando à extensão da jornada escolar em 7 horas e as perspectivas de formação integral. Projetos municipais de teatro, música, fanfarra, dança não tiveram continuidade. Alguns Espaços de Educação Integral (Educartes) foram fechados e depredados, dois foram transformados em Centros de Educação Infantil, outros foram cedidos para gestão de vereador, e outros, cedidos para outras Secretarias. O Instituto Educacional da Criança e do Adolescente de Contagem,

uma escola que funcionava em tempo integral, com um currículo na perspectiva de formação integral, foi fechada. Todos esses equipamentos e projetos eram mantidos com recurso municipal.

O contrato dos 200 monitores, admitidos por processo seletivo simplificado (PSS), não foi renovado, pois não foi feito novo PSS. No entanto, o novo Secretário celebrou um convênio com a ONG Sociedade Religiosa de Minas Gerais – OSC para realizar a contratação desses monitores, passando toda a gestão desses profissionais para esta instituição, bem como a administração de recursos para tais contratações.

Em 2015, as ações de Educação Integral se concentraram no PME, nos Espaços de Educação Integral – Educartes, num projeto de percussão-Educação pelo Tambor, e num espaço de atividades diversas – o Espaço do Saber. O Espaço do Saber foi cedido para a Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania, porém continuou sendo custeado pela Secretaria de Educação. Os monitores contratados para desenvolver as ações de educação integral estavam empregados em outras ações do município, sendo da área de educação ou não.

Durante os anos de 2015 e 2016, houve uma tentativa de implementação de duas escolas integrais. Eram escolas municipais com um quantitativo baixo de estudantes. Funcionaram como escola integral por um ano, depois foram cedidas à Polícia Militar de Minas Gerais para se tornarem unidades do Colégio Tiradentes. Durante a pesquisa, não foi possível saber o motivo de elas funcionarem somente por um ano e posteriormente serem cedidas para a Polícia Militar de Minas Gerais.

Uma mudança importante aconteceu em nível municipal quando a Secretaria de Educação lança um Programa de Formação Continuada que envolvia vários agentes sociais de Contagem: todos os profissionais da educação (escolas e SEDUC), profissionais de outras secretarias (guardas municipais, assistentes sociais, equipes saúde) e lideranças sociais (lideranças comunitárias, conselheiros tutelares, conselheiros de direitos). O objetivo era envolver todos os equipamentos, espaços e segmentos da sociedade na educação das crianças e jovens do município na busca por uma cidade educadora. A proposta foi desenvolvida pela equipe da diretoria de formação continuada da SEDUC, em parceria com o Instituto Cultiva, contratado para assessorar e ofertar algumas formações, utilizando como metodologia debates presenciais e virtuais para que fosse produzido um mapa situacional de cada uma das escolas municipais, segundo informações de reportagem (Proença, 2015).

O programa de formação continuada atuou em duas frentes: formação de todos os profissionais da educação que atuam nas escolas e Secretaria de Educação e formação das

lideranças sociais, em parceria com as Secretarias Municipais de Direitos Humanos e Cidadania e Desenvolvimento Social e Habitação. Nesse grupo, incluem-se os professores comunitários (coordenador do Mais Educação); conselheiros tutelares e conselheiros de direitos, entre outros agentes da sociedade civil.

É importante destacar que somente a partir desse programa se inicia uma perspectiva de capacitação, embora essa capacitação não tenha sido específica sobre a temática de educação integral ou sobre os processos que envolvem a implementação do Mais Educação, por mais que haja previsão de formação para os professores comunitários. Outro ponto é que a formação não contemplou todos os agentes atuantes no programa, como, por exemplo, os monitores.

A partir desse programa de formação, inicia-se uma nova proposta para a cidade. Foi instituído o Programa Comunidades Educadoras, um programa municipal vinculado ao programa federal, pois utilizou-se como peça chave o coordenador do Mais Educação. A gestão do PME, no âmbito da Secretaria de Educação, passa a ser da Diretoria de Formação, e não mais do Ensino Fundamental. Essa mudança representa um novo olhar sobre o Programa Mais Educação, diferente do objetivo com que foi criado em âmbito federal.

O Programa Comunidades Educadoras foi um programa desenvolvido para que um agente vinculado à Secretaria de Educação pudesse articular ações entre a Seduc e outros agentes importantes para a aprendizagem do estudante. Com base na localização das escolas, a cidade foi dividida em várias comunidades, com o intuito de estabelecer um diálogo e troca de experiência entre cada um dos agentes que formam a educação local, para que se ampliasse o conhecimento de todos sobre o processo educacional. Para costurar essa rede, utilizou-se o coordenador do Mais Educação, que passa a ser chamado de “articulador comunitário”.

O articulador comunitário se torna figura central no processo de articular todos os agentes e equipamentos envolvidos na formação do estudante. Ele se torna peça-chave para a gestão territorial do governo para promoção de políticas públicas e efetivação de direitos sociais, por meio de visitas às famílias de estudantes. Os articuladores comunitários fizeram a gestão local do PME e visitaram as casas dos estudantes. As visitas tinham a finalidade de conhecer melhor o contexto de vida do aluno para que fossem feitas intervenções necessárias no ambiente escolar. Foram colhidos dados sobre condições de vida, tempo de convívio familiar, acesso a bens culturais e sociais e grau de vulnerabilidade do contexto no qual o estudante estava inserido. Os dados produziam relatórios para embasar ações e políticas de atendimento à família, à comunidade e ao estudante, instituindo-se, assim, uma rede de proteção. A escolha da família a ser visitada tinha como critério a vulnerabilidade social, a

pouca frequência dos alunos às aulas, seu comportamento, seu aproveitamento escolar, entre outros, identificados pela equipe pedagógica, direção e articulação comunitária.

As visitas não foram bem aceitas por alguns articuladores, que alegavam não ser essa uma função do coordenador do PME, o qual deveria se ater apenas ao previsto; outros alegavam que os locais de visita eram longe e o deslocamento era feito por conta própria, sem nenhum recebimento de recurso para essa finalidade; outros alegavam insegurança, pois os locais eram considerados de risco e de difícil acesso, conforme relata as entrevistadas 3 e 4:

[...] nesse período em que passamos a ser articulador comunitário e tínhamos que fazer as visitas foi muito tenso, muito tenso para todos nós. Nós ficamos com um pouco de receio. Porque a gente não tinha uma formação para realizar esse serviço, pois a formação que eles nos deram foi bem básica e a gente ia realizar um trabalho de assistente social. (Entrevistada 3)

Nós entrávamos nas casas das pessoas, entrevistávamos as pessoas. Geralmente íamos nas casas daqueles que mais precisavam, os que tinham déficit de aprendizagem ou que demonstrava vulnerabilidade, meninos que demonstravam ter algum problema em casa. Assim, íamos lá para ter um olhar de o que realmente acontecia com essa criança. Muitas vezes nós descobríamos coisas muito terríveis, aí a gente fazia um relatório e enviava para o e-mail da SEDUC. Tinha um número x de alunos que você tinha que visitar por mês, tinha que cumprir, tipo uma cota.” (Entrevistada 3)

Você visitava a família do menino, você detectava o problema, às vezes era um problema de saúde, às vezes era um problema social, era tanta coisa, nós não estávamos preparados. Eles queriam uma resposta de coisa que não estávamos preparados para responder. (Entrevistada 3)

[...] ir à casa deles, descobrir as necessidades deles e simplesmente fazer um relatório que não via resposta. Eu não me lembro de nenhum caso resolvido pela SEDUC. A maioria nós resolvíamos na escola mesmo. (Entrevistada 3)

Em um momento, o articulador passou a fazer visitas nas casas dos estudantes, principalmente estudantes que estivessem em evasão escolar, baixo rendimento, alguma situação de vulnerabilidade mais extrema, para tentar compreender como que a escola poderia auxiliar ou mesmo articular a rede de proteção daquele território, ou seja, a Unidade Básica de Saúde, Cras, Creas. (Entrevistada 4)

[...] nem sempre o articulador conseguia fazer essa teia, alguns, nós conseguíamos resolver internamente na escola. Quando não conseguia resolver ou quando precisava da articulação de outros órgãos, encaminhava o relatório, aí eu não sei qual o trabalho posterior. (Entrevistada 4)

Os articuladores, ao fazerem as visitas, além de entenderem o contexto em que o estudante estava inserido, de forma a contribuir para uma melhor atuação da escola em seus processos pedagógicos, descobriam demandas que extrapolavam a competência da educação. Isso fez com que a SEDUC tivesse que articular com outras Secretarias uma rede de proteção. Mensalmente eram realizadas reuniões, instituídas como comitê local, com a finalidade de

acionar essa rede de proteção. Esses comitês eram formados pelas escolas, equipamentos de saúde, de assistência social, administração regional da prefeitura, segurança pública e comunidade. Nessas reuniões, fazia-se um estudo de caso, acionava-se a rede para uma necessidade de um estudante e se discutiam estratégias de abordagem às famílias. Elas aconteciam por regional³¹ administrativa da cidade, geralmente em uma escola dessa regional. Cada mês isso era feito em uma escola diferente, conforme discorre a entrevistada 5:

Cada reunião era em uma unidade diferente, com a participação do articulador, das pedagogas da escola, da direção da escola, dos representantes do conselho tutelar, da UBS da região, equipamentos que tratam da saúde mental e da assistência social. Reuniam, trocavam telefones, faziam ata de reunião com as demandas e teve até caso concreto para avaliar. Casos reais que tomaram ciência naquela reunião. (Entrevistada 5)

A execução do Programa Comunidades Educadoras levou Contagem a receber o convite para integrar a rede global de Cidades de Aprendizagem da UNESCO. O município demonstrou que, ao realizar visitas às casas dos estudantes, estava promovendo uma “Cidade de Aprendizagem.” Assim, tornou-se membro da Rede Global de Cidades de Aprendizagem.

Em um blog da Secretaria de Educação, o Secretário de Educação de Contagem à época, Ramon, destaca que Contagem recebeu o reconhecimento da UNESCO pelo fato de que, ao realizarem as visitas às casas dos estudantes, os articuladores comunitários faziam a interlocução entre o governo e a comunidade, identificavam problemas daquela família e buscavam soluções para eles. Diz que “a escola não poder ser vista apenas a partir do olhar do professor, mas também a partir do olhar de quem vive naquele território”.

Ao se tornar membro da Rede Global de Cidades de Aprendizagem, o município passa a fazer parte de uma rede internacional orientada para políticas que fornecem inspiração, conhecimento e melhores práticas para promover a aprendizagem ao longo da vida. Uma “Cidade de Aprendizagem” é aquela que aumenta o empoderamento individual e a inclusão social, o desenvolvimento econômico e a prosperidade cultural, bem como o desenvolvimento sustentável por meio da mobilização eficaz de recursos para promover a aprendizagem desde o ensino infantil até o ensino superior, ampliando a uso de tecnologia e facilitando a aprendizagem para o mundo do trabalho. Busca promover uma cultura de aprendizagem para as famílias e comunidades ao longo da vida³².

³¹ Uma regional é conhecida como um distrito ou bairro em uma cidade. É uma subdivisão administrativa de uma cidade ou município com o objetivo de facilitar a gestão e a organização do território urbano, permitindo uma melhor distribuição dos serviços públicos visando à eficiência.

³² Disponível em: <https://www.uil.unesco.org/en/learning-cities/unesco-learning-city-award> Acesso em: 15 jan. 2024.

A entrada do município para a Rede Global de Cidades de Aprendizagem fez o município utilizar recursos próprios para manter o PME, pois isso ocorreu exatamente quando o MEC atrasou o repasse do recurso para o Mais Educação. Foram enviados para as escolas sem recurso monitores contratados pela Secretaria de Educação, por meio da OSC. Ocorre que, ao mesmo tempo que esse processo foi benéfico para a manutenção do programa, ele sofreu interferência política, de acordo com o relato da entrevistada 5:

eu via muita interferência do legislativo, alguns vereadores muito influentes na cidade indicavam monitores, tomavam para si alguns espaços, como se eles fossem os responsáveis por dar benefícios para aquela comunidade. Estavam mais trabalhando a imagem deles para conseguir votos na comunidade. E na verdade não estavam dando um real, eles não tinham gerência daquele espaço.

Percebi que nessa gestão eles tinham uma dependência muito grande dos vereadores. A parte técnica estava sempre à mercê da parte política. A parte política dominava o cenário. O que fazer, como fazer e o que fazer. A influência era muito forte.

A atuação dos articuladores comunitários realizando visitas e articulando a rede de proteção levou Contagem a receber o Prêmio Cidade de Aprendizagem. O prêmio tem o objetivo de reconhecer e apresentar boas práticas na promoção de uma educação de qualidade e de oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos em nível local.

Assim, o foco foi todo direcionado para o programa municipal Comunidades Educadoras que, de certa maneira, fomentou a articulação intersetorial no âmbito municipal, a participação das famílias, comunidades, sociedade civil, organizações não-governamentais, como previsto no PME. No entanto, o objetivo de induzir a ampliação da jornada escolar e a organização, na perspectiva da Educação Integral, ficou restrito ao Mais Educação. É como se o PME tivesse virado uma política pública secundária, embora seja o meio estruturador do programa municipal.

8.3 Alex de Freitas (PSDB) - 2017 a 2020

O Prefeito Alex de Freitas (PSDB) apresentou como plano de trabalho estruturante da sua gestão o Programa Avança Contagem. Era um programa que previa metas para se alcançar ao longo dos 4 anos, por meio de planejamento e projetos estratégicos. Para cada área, foram previstas atuação do governo, de modo a garantir um eixo estruturante para as ações das Secretarias e seus gestores. Para a Educação, a proposta estava organizada no projeto “Cidade nota 10”, que tinha como objetivo melhorar a qualidade do ensino, diminuir a evasão escolar,

ampliar a oferta de vagas na educação infantil, aumentar o tempo de permanência diária do aluno na escola e realizar melhorias na estrutura das escolas municipais. Observa-se que o aumento da jornada escolar é uma previsão clara para o governo Alex.

O “Cidade Nota 10” previu como política pública de educação integral a criação de oito Escolas Integrais – uma em cada regional da cidade – para atendimento de vinte mil e oitocentos alunos (sendo quatro mil e oitocentos para estudantes em tempo integral e dois mil para estudantes de outras escolas da regional, em regime contraturno extraturno). Sua proposta incluiu uma estrutura arquitetônica inovadora e sustentável, em área de 20 mil metros quadrados, com o currículo integralizado com perspectiva de formação integral, prevendo diversos espaços de aprendizagem: complexo esportivo, espaços para artes, teatro, música e dança, laboratórios e uma forte dimensão tecnológica.

Da gestão anterior para a política de educação integral no município, foram herdados os Educartes fechados, 49 escolas aderidas ao Programa Novo Mais Educação e convênio com três instituições não governamentais, além do Programa da UNESCO, Cidades de Aprendizagem. Ao longo dos quatro anos de gestão, foram reativados e reformados três Educartes. Também foi reatado o convênio com as instituições parceiras, estabelecendo uma linha de atuação e uma padronização de repasse de acordo com os valores previstos pelo MEC, pois, no governo anterior, cada instituição recebia um valor diferente. Manteve-se a adesão com o Governo Federal para implementação dos Programas de Educação Integral, implementou-se uma Escola Integral (apelidada pela comunidade como escola do futuro), firmou-se contrato assinado de parceria público-privada para construção das outras quatro Escolas Integrais.

Em 2017, Contagem recebeu o Prêmio Cidade de Aprendizagem, concedido pela UNESCO aos municípios que desenvolvem ações que garantam um melhor aprendizado à população ao longo da vida. Dezesseis cidades no mundo foram premiadas. No Brasil, apenas Contagem recebeu a premiação, que ocorreu durante a 3ª Conferência Internacional de Cidades de Aprendizagem, na cidade de Cork, na Irlanda. Na ocasião, o prefeito Alex de Freitas (PSDB) apresentou a nova estrutura do programa na cidade, que agregou diversos programas com o objetivo de implementar políticas públicas integradas, projetos interdepartamentais e alcançar maior eficiência global.

Com relação ao organograma da Seduc, ele funcionou seguindo o modelo do governo anterior, isto é, um secretário da pasta, dois subsecretários, sendo um administrativo e outro pedagógico. A área pedagógica contava com uma diretoria de educação básica e uma diretoria de formação, cada uma com um gestor responsável. Também fazia parte dessa subsecretaria uma equipe com quatro profissionais efetivos, responsáveis pelo programa de leitura da

SEDUC, uma equipe com cinco profissionais efetivos, responsáveis pela política de inclusão, e uma profissional contratada por cargo comissionado, que atuou na educação integral nas duas gestões anteriores, com a responsabilidade de estruturar a proposta para as escolas integrais. Posteriormente essa profissional se tornou a gestora responsável pela Superintendência de Educação Integral. Devido à importância que deu à política de educação integral, a Superintendência foi instituída para organizar todas as ações que estavam em desenvolvimento e estruturar a política de educação integral do município. A Superintendência contou com a gestora principal e mais quatro professores efetivos da Rede Municipal, que passaram a atuar na Secretaria com função gratificada. Sob a responsabilidade dessa equipe, estava o Programa Novo Mais Educação, Escolas Integrais, Programa Cidade de Aprendizagem, Educartes, Educação Conectada (Programa do Governo Federal), instituições conveniadas com a prefeitura para desenvolver atividades de tempo integral, gestão de instrutores contratados para desenvolver atividades nos Educartes e em outras escolas municipais.

Nessa gestão, houve mudança da Secretaria de Educação para outro local, inicialmente para uma estrutura alugada e depois para a nova sede, uma escola municipal reformada e equipada para abrigar a Secretaria. Foi relatado que a estrutura anterior estava em péssimas condições estruturais, com iluminação inadequada, pouco ventilada, com falta de equipamentos e sem mobiliários adequados. A nova sede foi constituída com novos mobiliários, novos equipamentos, novos computadores, estrutura com ar-condicionado, amplas salas abrigando toda a estrutura organizacional, refeitório, sala de reunião e auditório.

Em se tratando de capacitação, foi montada uma equipe interna de formação para cada área do conhecimento e firmadas parcerias com outras instituições. Para a educação integral, existiu uma agenda própria de formação, com previsão sistemática de encontros. Participaram dessas formações os coordenadores do Mais Educação, os monitores que atuavam nos espaços de educação integral e monitores do Mais Educação. Em 2019, foi realizada uma parceria com o Instituto Ânima para desenhar o currículo da Escola Integral, juntamente com a equipe da Seduc, e para capacitar todos os profissionais que atuariam nela.

A prefeitura, por meio da Secretaria de Educação, mantinha parceria com duas instituições não governamentais para desenvolver atividades no contraturno escolar de estudantes de escolas municipais. Esses convênios foram feitos na gestão anterior.

No âmbito do governo central, presidido por Michel Temer (MDB), o Programa Mais Educação foi reformulado passando a ser o Programa Novo Mais Educação, criado por meio da Portaria MEC nº 1.144/2016, cujo objetivo foi melhorar a aprendizagem em língua portuguesa e matemática no ensino fundamental, mediante a ampliação da carga horária de

cinco ou quinze horas semanais no turno ou contraturno. A escola poderia escolher a que melhor se adaptasse. O novo formato previa a realização de acompanhamento pedagógico em língua portuguesa e matemática, em caráter obrigatório. O restante do tempo seria, então, dividido entre outras três atividades nas áreas de artes, cultura, esporte e lazer, de livre escolha da escola. O foco do programa foi melhorar os índices de aprendizagem.

A articulação institucional e a cooperação técnica entre o MEC e os governos estaduais, municipais e distrital continuam sendo previstas, assim como a responsabilização na implementação, na qualificação e capacitação, no gerenciamento das ações do Programa, com vistas ao cumprimento das finalidades previstas para os entes. No entanto, a Secretaria de Educação estruturou um cronograma de formação continuada, no qual foi prevista, ao longo de dois anos, formação para todos os agentes atuantes na política de educação integral do município.

A adesão se deu por meio do módulo PAR do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC). A Secretaria de Educação indicou as escolas que estavam habilitadas a aderir ao Programa de acordo com os critérios estabelecidos pelo MEC, ou seja, nesse novo formato, a Secretaria de Educação é que decide, diferentemente de como ocorria no PME, que indicava, e a escola decidia se participaria ou não, em uma relação direta. Após adesão, as escolas enviaram à Secretaria de Educação Básica do MEC o Plano de Atendimento da Escola, por meio do Sistema PDDE Interativo.

No momento da adesão, a Secretaria de Educação deveria dizer se as escolas implementariam o programa em 5 ou 15 horas semanais. Em Contagem, optou-se por 15 horas, mantendo a estrutura do Programa Mais Educação. Houve outra diferença no que se refere à previsão obrigatória das atividades de acompanhamento em língua portuguesa e matemática durante quatro horas por semana, cada uma, e outras três atividades, segundo escolha da escola, entre as opções indicadas pelo MEC nas sete horas restantes.

Como contrapartida do município, o MEC exigia que um professor efetivo da escola coordenasse o PME. No entanto, nesse novo formato, o coordenador pode ser professor, coordenador pedagógico ou desempenhar cargo equivalente com carga horária mínima de vinte horas, em efetivo exercício e de preferência lotado na escola. A SEDUC manteve o formato do articulador do Programa Mais Educação, ou seja, um professor efetivo da escola, mantido por 40 horas, recebendo uma gratificação além do seu salário de efetivo. O coordenador nomeado como articulador comunitário foi indicado pela própria escola. Outra novidade foi quanto à função do articulador. Além de coordenar e organizar as atividades do programa na escola, manter a relação entre escola e comunidade, ele passou a articular, sob o ponto de vista

pedagógico, com toda a comunidade escolar, a fim de mobilizar todos para o processo de aprendizagem do estudante. A realização de visitas à casa das famílias, previstas na gestão anterior, não foi mantida. Contudo, foram mantidas as reuniões locais, realizadas por regional do município com presença de outras secretarias e comunidade, no intuito de articular a rede de proteção.

Os agentes responsáveis pelo desenvolvimento das atividades são o mediador de aprendizagem, responsável pelo acompanhamento pedagógico, e o facilitador, responsável pelas atividades de livre escolha da escola. O formato das atividades deveria ter o foco na aprendizagem. Por isso, mesmo as oficinas de esportes deveriam contribuir para aprendizagem de matemática, por exemplo. O documento trouxe também sugestão de como a escola poderia organizar as atividades previstas, facilitando, assim, a compreensão de funcionamento. No entanto, as mesmas dificuldades vivenciadas no Mais Educação permaneceram, em particular a dificuldade de encontrar o voluntário para desenvolver as atividades, conforme relato da entrevistada 4:

[...] ele teve uma mudança, passou do Mais Educação para Novo Mais Educação e eu peguei as duas organizações. Algo que era um pouco difícil, por mais que tivesse pessoas da comunidade, era a questão financeira do repasse de ajuda de custo, valor baixo. Trabalhar na perspectiva de voluntariado dificultava encontrar pessoas. (Entrevistada 4)

O Programa seguiu o mesmo fluxo financeiro do PME, via PDDE, mas os valores foram alterados. O quadro 10 demonstra os novos valores com base no Documento Orientador – Adesão Novo Mais Educação - 2016.

Quadro 10 - Valores de referência para implementação de 15 horas

Valor de Referência	Natureza
R\$150,00 por mês, por turma de acompanhamento pedagógico	Mediador de Aprendizagem
R\$ 80,00 por mês, por turma das atividades	Facilitador
R\$ 15,00 por adesão, por estudante informado no Plano de Atendimento da escola	Valor para Custeio e Capital

Fonte: Elaborado pela autora

De acordo com as resoluções do FNDE, as causas de não recebimento do recurso podem estar relacionadas ao fato de a prestação de contas do ano anterior não estar de acordo com o exigido ou pelo fato de a escola não ter feito nova adesão. Como se tratava de uma nova proposta e um novo governo, a Secretaria precisou se organizar, disponibilizar um profissional

para ser o coordenador municipal, e isso levou um pouco de tempo, tendo se iniciado em maio. O coordenador da SEDUC, a princípio, foi um professor efetivo da rede municipal que fora coordenador do PME, o que facilitou o processo. A esse coordenador foi atribuída a nova tarefa de validar os relatórios das escolas e elaborar relatórios globais das atividades desenvolvidas no sistema de monitoramento integrado ao PDDE interativo³³.

Uma das diretrizes do programa foi “[...]monitorar e avaliar periodicamente a execução e os resultados do programa. Na mesma direção, a Resolução CD/FNDE nº 5/2016 estabeleceu que o MEC, por meio da SEB, pactuaria metas de aprendizagem a serem alcançadas pelas escolas e pelas secretarias[...]”(Brasil, 2017, p. 35).

O monitoramento, a avaliação e o acompanhamento se deram por meio do sistema criado pelo MEC em parceria com o CAED da Universidade Federal de Juiz de Fora. Nesse sistema, diretores e articuladores das escolas deveriam registrar mensalmente informações a respeito do desenvolvimento do programa, como número de estudantes, turmas, atividades e outros.

Observa-se que, nesse novo formato, o Governo Federal direciona as ações do programa para a aprendizagem. O objetivo maior agora era elevar os índices de aprendizagem e não mais em ampliar a jornada escolar ou formação integral do estudante. Nesse sentido, ele mobiliza esforços para monitorar e avaliar o impacto dessa política pública.

Em 2017, de acordo com o apêndice A, 50 escolas municipais receberam recurso (em 25/9 referente à segunda parcela de 2016), sendo 2 pela primeira vez. Além das 50 unidades, 7 escolas que estavam recebendo no ano anterior não receberam no ano em curso.

Em 2018, em razão dos novos critérios de adesão ao programa, em que foram priorizadas instituições com baixo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e com 50% dos seus estudantes beneficiários do bolsa-família, o número de escolas reduz para nove (9), o que impactou drasticamente o número de atendimentos. A partir de 2019, não houve mais repasse.

No entanto, o município segue com sua política de educação integral como foco prioritário da gestão por meio da construção das escolas integrais, porém em virtude da pandemia do covid-19, houve atraso em todo o processo de implementação. O projeto foi constituído por meio de parceria público-privada, que previa a concessão administrativa para construção, manutenção e prestação de serviços não pedagógicos no âmbito das unidades de ensino da rede municipal. Não será aprofundado o tema de parceria público-privada nesta

³³ O PDDE Interativo é uma ferramenta desenvolvida pelo Ministério da Educação (MEC) do Brasil para auxiliar na gestão do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

pesquisa por não ter relevância para o objetivo deste estudo no que se refere à implementação dos Programas Mais Educação e Novo Mais Educação. Este projeto foi elaborado no período em que os programas não mais existiam.

Após estudos e avaliações, o projeto foi redimensionado para a reforma e ampliação de uma (1) unidade, adequação de uma (1) unidade, construção de 3 unidades, totalizando 5 unidades com previsão de atender treze mil estudantes (3000 estudantes em tempo integral e 10.000 estudantes de outras unidades escolares da Regional). A unidade de reforma e ampliação se deu pelo fato de que, ao realizar o estudo, identificou-se uma escola construída na gestão passada que estava fechada e sendo depredada. Além de reforma, ampliação, adequação e construção, foi prevista, na concessão, aquisição, manutenção e reposição de mobiliários, equipamentos de TI (lousa digital, notebooks para estudantes e professores, computadores). Também foi necessário se investir em serviços administrativos, segurança, energia, higiene, limpeza, manutenção e conservação.

Foi inaugurada uma unidade em 2020, e as outras quatro estão em início das obras. Dessa forma, a política de educação em tempo integral no município de Contagem, nesse momento, era desenvolvida por meio do atendimento em tempo integral da escola nova, nos três Educartes e nas duas instituições conveniadas para desenvolver atividades no contraturno escolar dos estudantes das escolas municipais.

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição de 1988, ao considerar os municípios como entes federativos, criou a oportunidade de se descentralizar a implementação de políticas públicas federais para nível local, mantendo a autonomia do ente. No entanto, fez-se necessário desenvolver mecanismos de coordenação, regulação e de indução devido à grande complexidade e interatividade que esse processo gera, e também pelo fato de que nem todo município tem capacidade local para executar a política pública.

A implementação é o momento de concretizar o que foi desenhado, e esse processo, especialmente quando envolve diferentes níveis de governo, diferentes órgãos em mesmo nível e uma cadeia de ações para implementação, como é o caso do Programa Mais Educação e do Novo Mais Educação, exige muita cooperação entre os entes. Analisar as condições locais e os arranjos institucionais em que a política nacional foi implementada é evidenciar a capacidade de coordenação em governos federativos.

O Programa Mais Educação foi formatado como instrumento para fomentar a agenda de Educação Integral no país. De certo que a iniciativa federal se tornou uma ação positiva, no entanto, reservadas as proporções geográficas, econômicas e sociais do país, as políticas públicas encontram limitações na sua implementação. A proposta, mesmo seguindo uma formatação e diretrizes de execução, gera implicações que podem estar relacionadas aos mecanismos utilizados para indução ou à capacidade estatal.

Assim, após analisar os dados apresentados na pesquisa, que tem como centralidade compreender como o município Contagem reagiu à indução federal e verificar se o município teve capacidade local para implementar os Programas Mais Educação e Novo Mais Educação, concluo este estudo que foi desenvolvido segundo os parâmetros metodológicos da pesquisa, dispostos no quadro 5, tomando como base os eixos centrais.

Contagem aderiu aos programas de educação integral, tendo, pois, direito à transferência condicionada, que é um dos mecanismos que o Governo Federal utilizou para induzir a adesão dos municípios e estados aos programas de educação integral e para repassar recurso financeiro aos entes subnacionais de forma a viabilizar a execução desses programas.

As transferências de recursos financeiros para as escolas municipais de Contagem ocorreram a partir de 2008 e prosseguiu até 2017. Durante esses anos, foram notadas algumas inconsistências e irregularidades nos repasses por parte do Governo Federal, como por exemplo o caso da Escola Municipal Cel. Antônio Augusto, explicado a seguir. Essa situação interferiu na execução local do programa, o que mostra que o incentivo financeiro foi fundamental para

implementação nas escolas municipais de Contagem. De acordo com a pesquisa realizada, quando o repasse era feito em uma única parcela, era mais fácil a organização dos gastos e, conseqüentemente, a prestação de contas. Outro ponto positivo da parcela única era o fato de se poder fazer o planejamento anual, pois, além de garantir continuidade, as famílias podiam se organizar para que seus filhos estivessem no programa o ano todo. Não havia risco de paralisação.

A partir de 2013, os recursos foram repassados em duas parcelas, e a segunda parcela do ano só era depositada no ano seguinte, ou seja, o recurso para ser executado em um ano teve que ser executado em dois anos. A Escola Municipal Cel. Antônio Augusto serve de exemplo, pois recebeu a primeira parcela de 2014 em 25/11/2014, e a segunda parcela de 2014 só foi recebida em 18/6/2015. O recurso seguinte só veio em 15/03/ 2016, que era referente à primeira parcela de 2016.

Esses ocorridos resultaram na conseqüente interrupção do Programa Mais Educação em algumas escolas, o que comprova a dependência financeira da escola para execução do programa. No entanto, no momento em que o município precisou manter as atividades em algumas escolas com recurso próprio, foi feito o aporte financeiro, o que provou que o município tinha condições para manter o programa, tanto que, em outros momentos em que a prefeitura implementou programas municipais, foi empenhado o recurso do tesouro municipal. Isso comprova que Contagem, sob o aspecto financeiro, tem condições de fomentar essa agenda ou ampliá-la.

O fato de existir uma padronização para operacionalizar o programa garante um modelo de execução levando-se em consideração o objetivo almejado. Esse é um ponto positivo, pois possibilita minimamente uma equidade de acesso. Essa padronização favoreceu também a prestação de contas, conforme relatado. No entanto, mesmo com um padrão a ser executado, existia a possibilidade de escolha.

Por mais que a unidade escolar tivesse autonomia no que se refere às atividades a serem ofertadas, prevendo apenas o eixo que deveria ser contemplado, as escolas apresentaram dificuldades em operacionalizar essa organização, principalmente pela falta de voluntários disponíveis para ministrar as oficinas. Essa foi uma dificuldade unanimemente relatada, que pode ser atribuída ao fato de o valor da ajuda de custo ser muito baixo para um trabalho voluntário. Foram feitos vários pedidos por parte da escola à Secretaria de Educação para viabilizar um aporte financeiro para complementar o valor ou fazer a contratação por outro mecanismo, porém essas reivindicações foram atendidas, mesmo no período em que o

município contratou 200 instrutores para o programa municipal para executar praticamente as mesmas funções, porém em outras unidades, recebendo um valor três vezes maior.

Como a atividade foi prevista no momento da adesão, sem possibilidade alteração ou substituição, acabou havendo uma relativização da autonomia, ou seja, não se considerou a realidade local, e isso impactou diretamente à execução.

Sob o aspecto de intersetorialidade, tanto em nível federal quanto em nível municipal, foram identificadas várias ações que confirmaram a relevância da intersetorialidade na execução dos programas. Além de oferta de atividades de outras secretarias federais ou municipais aos estudantes do Mais Educação, é importante mencionar o apoio de outros órgãos. Um exemplo de articulação entre os órgãos é a colaboração de um empresário local ao disponibilizar um ônibus para levar os estudantes ao teatro.

O manual operacional do MEC previa como diretriz a instituição de comitês territoriais, cuja função era a articulação entre as secretarias municipais, conselhos, universidades e agentes sociais para colaborarem com o desenvolvimento das ações.

A pesquisa realizada demonstrou que essa articulação intersetorial se mostrou mais eficiente quando esteve associada aos programas municipais. Na gestão da Prefeita Marília Campos, a articulação ocorreu, inclusive de maneira institucionalizada por lei, por meio de uma comissão executiva e por meio dos comitês territoriais. Ou seja, seguiu a lógica da proposta federal. No entanto, vale lembrar que, durante as entrevistas realizadas nesta pesquisa, foi perguntado sobre a participação do coordenador do Mais Educação, e a maioria dos entrevistados não sabiam da real participação.

A partir de 2015, na gestão do Prefeito Carlin Moura, com o lançamento do Programa municipal Comunidades Educadoras, a articulação intersetorial foi um dos pré-requisitos para o funcionamento do programa, pois a finalidade era acionar a rede de proteção para intervir nas demandas identificadas durante as visitas às famílias. Essa era a forma encontrada para enfrentar os problemas sociais de maneira articulada.

É possível concluir, então, que a intersetorialidade prevista como diretriz federal para melhor desenvolvimento das ações potencializa a implementação da proposta federal em nível local, pois possibilita maior oferta de atividades, o que faz fortalecer a política pública de educação integral e estimula o desenvolvimento integral do estudante. A iniciativa também favorece a cooperação intermunicipal e intergovernamental, quando, por exemplo, a União oferta atividades de outras secretarias para serem desenvolvidas nas escolas que aderiram ao Mais Educação ou ao Programa Segundo Tempo. Também serve de exemplo o fato de Contagem ter investido na articulação do território ou ter acionado a rede de proteção em favor

do estudante. Contudo, no município, a intersectorialidade só teve engajamento quando houve vontade política ou quando foi considerada estratégia para execução do programa local.

A descentralização de uma política pública proporciona a redistribuição do poder público central para os níveis subnacionais, multiplicando as estruturas de poder e proporcionando uma maior participação cidadã. Todavia, essa autonomia decisória conferida ao município por meio do federalismo provocou algumas reações que, em algumas vezes, se distanciaram dos objetivos da proposta. Um exemplo disso foi quando a Secretaria de Educação realiza um processo seletivo para escolher o coordenador do Mais Educação, quando, na verdade, o MEC instrui que seja alguém da própria escola, com vínculo com a comunidade escolar. Outro exemplo foi o fato de o dirigente escolar ter autonomia em definir a implementação do programa na sua escola, sendo livre para aderir, executar ou não o PME. Durante as entrevistas, foi relatado que muitos dirigentes não fizeram adesão, mesmo tendo condições. Ou não executaram o programa, e o recurso foi devolvido. Além de contrariar uma decisão municipal – afinal, se o município aderiu ao programa, é porque pretende implementar a política pública –, é uma decisão que afeta a vida de várias pessoas que deixam de ser beneficiadas.

A implementação de uma política pública federal em nível subnacional envolve vários agentes e interesses a serem coordenados na sua execução. Envolve diferentes poderes e níveis de governo, organizações da sociedade civil, servidores com diferentes qualificações, variedade de estruturas organizacionais, além de obrigações com contas.

O município é o ente subnacional mais próximo das pessoas, e as crescentes demandas da sociedade, aumentam ainda mais a exigência de recursos para oferta de políticas públicas, ainda que sejam previstas por leis e regras de outros níveis de governo para sua atuação. Com isso a parcela de responsabilidade do município é maior, demandando maior capacidade gerencial, organizacional, financeira e política. Ao analisar a implementação dos Programas Mais Educação e Novo Mais Educação, no município de Contagem, foram vários pontos que remetem a essas capacidades. Adapte o modelo de análise dos autores Pires e Gomide (2016) para melhor organizar as informações e assim analisá-las.

Em relação à capacidade técnico-administrativa, foi identificada, nas três gestões, uma prevalência de professores efetivos da Prefeitura Municipal de Contagem atuando na implementação dos programas como coordenadores seja no âmbito da Secretaria de Educação, seja no âmbito nas escolas. A atuação na Secretaria de Educação, como gestor, na maioria das vezes, deu-se por meio de convite que levou em consideração a aproximação ou afinidade ideológica partidária. Em alguns casos, os profissionais foram submetidos a entrevista ou foram

escolhidos por experiência de atuação na política pública de educação integral. Na gestão do prefeito Carlin Moura, houve grande rotatividade. E foi justamente no período de falta de recurso financeiro. Isso demonstra uma série de fragilidades que impacta diretamente no desempenho e na qualidade do serviço prestado, repercutindo diretamente na execução da política pública. Um profissional que entra, até ele entender todos os processos, até conseguir se capacitar para apoiar as escolas, vai gastar um tempo. Por outro lado, quando um profissional se manteve de uma gestão para outra, na maioria das vezes, não conseguiu dar continuidade ao trabalho, devido a alterações de plano de governo. Na troca de gestão de Marília Campos para Carlin Moura, o novo Secretário de Educação não foi favorável à continuidade dos programas municipais, alterando o foco de atuação.

Os profissionais que atuaram coordenando o Mais Educação e o Novo Mais Educação na maioria das escolas, quando escolhidos pela própria comunidade escolar, permaneceram por muito tempo à frente do programa, mesmo com troca de prefeito ou dirigente, salvo quando houve o processo seletivo conduzido pela Seduc ou quando algum foi impedido de continuar por problemas pessoais. Em escolas em que o coordenador atuou por mais tempo o programa se consolidou, não havia tanto atrito entre os profissionais que reclamavam do barulho, a comunidade era engajada e o programa foi executado com mais facilidade, sem depender tanto de apoio da SEDUC.

Em relação à organização institucional, quando a Secretaria de Educação tinha um organograma definido, uma diretoria ou superintendência específica para coordenar as ações de educação integral, contava-se com uma melhor estrutura de apoio às escolas. Por outro lado, em momentos de maior desorganização institucional, como troca de coordenador, ausência de coordenador, falta de direcionamento dos secretários ou chefes imediatos, conforme relatos, a escola não pôde contar com muito apoio por parte da Seduc. Dirigentes relataram que a Seduc demonstrou pouco conhecimento técnico do programa, precisava melhorar o diálogo com dirigentes, melhorar o envolvimento, precisava de mais encontros de formação. E foi justamente o período de maior número de escolas aderidas ao programa Mais Educação

A implementação do PME exigiu da direção, da equipe pedagógica e da coordenação uma série de tarefas, ações, aumentando, assim, a responsabilidade e trabalho do gestor. Com isso, aumenta também, o nível de exigência de capacidade administrativa, pois o desvio de finalidades poderia ensejar para o gestor penalidades ou até restituição usando dinheiro do próprio bolso. Assim, a capacidade da Secretaria de Educação e de seus gestores em prestar apoio técnico potencializa ou minimiza os desafios encontrados pelos gestores escolares.

A capacitação, por sua vez, oferece oportunidades de aprimoramento de competências técnicas e até comportamentais que ajudam na melhor execução das atividades e amplia as habilidades, preparando pessoas para assumir desafios mais complexos. Nos serviços públicos, essa é uma exigência ainda maior, principalmente considerando a rotatividade de servidor ocupando cargos de gestão, troca de direcionamentos em função da política de governo e principalmente diante de implementação de políticas públicas desenvolvidas por outros entes federativos. Durante a execução dos dois programas. Houve algumas abordagens relacionadas à formação, mas não foi identificada nenhuma formação em rede para todos os profissionais da educação, no que se refere, em especial, à educação integral. A maior parte das capacitações foi destinada a dirigentes e coordenadores dos programas e foi ofertada pela própria equipe da Secretaria de Educação.

Na gestão da prefeita Marília Campos, a abordagem foi mais em relação à concepção de cidade educadora, pensou o desenvolvimento da política pública de educação integral partindo do princípio de que a cidade deve contribuir para a formação integral e integrada do estudante, cujo objetivo foi capacitar os profissionais e monitores na perspectiva de territórios educativos para que a escola se torne catalisadora e articuladora de muitas outras oportunidades de formação. Houve parceria com a Universidade Federal de Minas Gerais para que os coordenadores participassem de formações a respeito da mesma temática. Houve participação também de profissionais da Seduc.

Na gestão do Prefeito Carlin Moura, até 2015, não houve nenhuma capacitação. A partir do lançamento do Programa de Formação, todos os profissionais passaram por formações, mas nenhuma incluiu os monitores do Mais Educação ou contemplou a temática de Educação Integral. A proposta se estruturou sobre as questões de território e articulação em rede. A formação foi toda voltada para o programa Cidade de Aprendizagem, que contempla as visitas dos articuladores. Houve intersetorialidade nesse momento, pois outras Secretarias ofertaram palestras sobre suas áreas de atuação.

No governo Alex de Freitas, estruturado dentro da proposta de formação para toda a rede, foram contemplados os coordenadores de Educartes, assim como os monitores dos Educartes, do Mais Educação, do Novo Mais Educação e das instituições conveniadas. Foi feita uma parceria com o Instituto Ânima para capacitação dos profissionais da Escola Integral, inaugurada em 2020. Os profissionais receberam uma ampla carga de capacitação e preparação para atuar na concepção desenhada. Os profissionais da Secretaria de Educação também participaram.

Assim, sob o aspecto de capacitação, percebe-se que cada gestão qualificou sua proposta de formação de acordo com os interesses do projeto político do governo. Percebo uma limitação na qualificação dos monitores do Programa Mais Educação e do Novo Mais Educação, e dos profissionais da Secretaria, acerca de todos os processos relacionados à implementação da política pública

Durante a pesquisa, foram identificados alguns levantamentos quantitativos de atendimento, mas não apareceu nenhum processo institucionalizado de fluxo de serviço, monitoramento, avaliação ou pesquisas referentes à implementação dos programas federais. Somente os formulários exigidos pelo Mec.

E por último, quanto à capacidade político-relacional, que se refere à capacidade do município em formalizar parcerias com outras secretarias ou organizações, à existência de conselhos e comitês, ao relacionamento entre gestores, secretários em geral, pode-se dizer que, nos três governos, foram identificadas parcerias com outras secretarias, organizações privadas ou públicas e sociedade civil, com o intuito de promover o desenvolvimento da política pública no âmbito municipal. O manual do Mais Educação e do Novo Mais Educação prevê formação de conselhos como instâncias de gestão. No entanto, durante a gestão de Marília e Carlin, houve algumas participações no comitê territorial, que envolve outros municípios.

Formação de conselhos locais só ocorreu nos programas municipais Educação Integral e Integrada e Comunidades Educadoras. Uma ação dos programas federais, não aliada a nenhum programa municipal, aconteceu na gestão do prefeito Alex de Freitas, que seguiu a organização de encontros anteriores.

Diante disso, percebe-se uma grande mobilização do município em promover essa articulação. Alguns programas foram executados por meio de indução federativa, mas só cumpriram a finalidade prevista pelo Governo Federal quando não havia um programa municipal concorrente.

Em relação ao clima organizacional ou relacionamentos internos, surgiram nas entrevistas relatos de desentendimentos entre dirigente e coordenador do Mais Educação e do Novo Mais Educação no que se refere à execução do programa, emprego de verbas corretamente. Também houve desentendimento entre coordenador do programa federal e professor da escola que reclamava de barulho ou bagunça durante o tempo em que alunos faziam atividades no contraturno. Foi relatada também instabilidade do clima organizacional no período da gestão do Secretário de Educação do governo Carlin Moura, gerada por inconstância em posicionamentos, tratamento diferenciado para os amigos, falta de direcionamento e clareza, o que gerou um clima organizacional ruim. A propósito, foi relatado,

que, nessa gestão, houve muita interferência política a ponto de os profissionais perceberem que os direcionamentos eram para favorecimento de interesses do legislativo ou executivo. E essas interferências influenciaram na implementação da política pública.

Concluo, enfim, que a implementação de uma política pública é um processo com várias interações e sucessivas tomadas de decisão que perpassam por grupos de pessoas envolvidas direta ou indiretamente com a execução. Nesse sentido, pelos dados levantados na pesquisa, vê-se que, sob o aspecto da indução, a transferência condicionada tem importância, pois, em momentos de inconsistência financeira do governo federal, o andamento da implementação local ficou prejudicado.

Em relação à intersectorialidade e à mobilização, o município demonstrou uma boa capacidade de articulação entre suas secretarias, de mobilização da comunidade local e incentivo à participação por meio de comitês, mas apresentou limitação quando da articulação para o andamento do Programa Mais Educação.

Em relação à capacidade estatal, o município demonstrou fragilidades em implementar os programas principalmente no que tange as capacidades técnico-administrativas. Arranjos organizacionais, avaliação e monitoramento, apoio técnico às escolas, capacitação específica para implementação dos programas e falta de direcionamento, em alguns momentos, influenciaram na execução dos programas em nível local.

Diante do exposto, considero que as decisões tomadas em paralelo à execução dos programas federais demonstraram que a autonomia decisória do município, influenciada pela capacidade local e pelos agentes, influenciaram na implementação da política pública em Contagem.

Arretche (1999) traz um resumo do meu sentimento em relação a minha análise quando ela diz que “[...] é fundamental ter em mente que a implementação modifica o desenho original das políticas, pois esta ocorre em um ambiente caracterizado por contínua mutação e, mais que isto, os implementadores é que fazem a política e a fazem segundo suas próprias referências.”(p. 54).

Apesar de os resultados alcançados terem contribuído para análise de implementação da política pública federal em nível local, compreendendo o exercício da autonomia decisória associada aos processos que envolvem a indução federal, bem como a e a fragilidade da capacidade estatal do município, ainda assim considero necessário mais aprofundamento nesses pontos para entender melhor o grau da influência na implementação.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da Federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Editora Hucitec : Departamento de Ciência Política, USP, 1998.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; SANTANA, Wagner. (Ed.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília/DF: Representação no Brasil, UNESCO, 2010.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. CARNEIRO, Leandro Piquet. Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, v. 9, n. 1, p. 124–147, maio, 2003.
- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação & Sociedade**, v. 23, p. 25–48, set. 2002.
- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, p. 17–26, jun. 2004.
- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Continuidades e discontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 52, p. 377–423, jun. 2009.
- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, p. 111–141, jun. 1999.
- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro, RJ: Editora Fiocruz : FGV Editora, 2012.
- BALDI, B. **Beyond the Federal-Unitary Dichotomy**. p. 1-24, 31 dez. 1999.
- BECKER, Paula Cortinhas de Carvalho. O movimento da educação integral como agenda contemporânea: e o Programa Mais Educação neste contexto. In: ANPED SUL, 3. 2022, Florianópolis. Disponível em: <http://xanpedsul.faed.udesc.br/arq_pdf/1361-0.pdf>. Acesso em: 1 jul. 2022.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL. Decreto nº 539, de 26 de maio de 1992. Dispõe sobre o Projeto Minha Gente, criado pelo Decreto de 14 de maio de 1991, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 maio, 1992.
- BRASIL. Lei nº 8.642, de 31 de março de 1993. Dispõe sobre a instituição do Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente - Pronaica e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1º abr. 1993.

BRASIL. Ministério da Educação..Portaria nº 1.145, de 10 de outubro de 2016. Institui o Programa de Fomento à Implementação de Escolas em Tempo Integral, criada pela Medida Provisória no 746, de 22 de setembro de 2016. **Diário Oficial da União**, n. 196, Brasília, DF, 11 out. 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. **Programa Mais Educação: Passo a Passo**. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade - SECAD, 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/passoapasso_maiseducacao.pdf>. Acesso em: 18 out. 2022

BRASIL. Ministério da Educação.. **Educação integral: texto referência para o debate nacional**. Brasília/DF: Secretaria de Educação Continuada Alfabetização e Diversidade-SECAD, 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Currículos e Educação. **Manual operacional de educação integral**. 2012.

Disponível em:

<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=11452-manual-operacional-de-educacao-integral-2012-pdf&category_slug=agosto-2012-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 11 out. 2023

BRASIL. Ministério da Educação. **programa novo mais educação caderno de orientações pedagógicas - versão I**. 2017. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/docman/agosto-2017-pdf/70831-pnme-caderno-de-orientacoes-pedagogicas-pdf/file>>. Acesso em: 22 jan. 2024

BRASIL. Ministério da Educação. **Programa novo mais educação: caderno de orientações pedagógicas**. 2018.

Disponível em:

<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=90251-caderno-orientador-pnme&category_slug=junho-2018-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 18 out. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - PDDEREX - Relação de Unidades Executoras do PDDE**. Disponível em: <https://www.fnnde.gov.br/pls/simad/internet_fnnde.pdderex_1_pc>. Acesso em: 23 fev. 2023.

CARTA DE CIUDADES EDUCADORAS. Declaración de Barcelona: documentos finales. **Anais...** In: I CONGRESO INTERNACIONAL DE CIUDADES EDUCADORAS, DOCUMENTOS FINALES. 1., 1990, Barcelona. **Anais....**

Disponível em: <<https://mpsp.webs.uvigo.es/rev03-1/Barcelona-03-1.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2022

CAVALIERE, Ana Maria. Tempo de escola e qualidade na educação pública. **Educação & Sociedade**, v. 28, p. 1015–1035, out. 2007.

CAVALIERE, Ana Maria. Anísio Teixeira e a educação integral. **Paidéia (Ribeirão Preto)**, v. 20, p. 249-259, ago. 2010.

CECHINEL, André et al. Estudo/análise documental: uma revisão teórica e metodológica. **Revista Criar Educação**, v. 5, n. 1, 22 jun. 2016.

CONTAGEM. **Integrar: Revista De Educação Integral E Integrada**. 1. ed. Contagem, MG: [s.n.]. v. 1

CONTAGEM. **Comunidades educadoras para uma cidade de aprendizagem: a implantação dos conselhos integrados territoriais**. Contagem, MG: Instituto Cultiva, fev. 2016.

DAVID, Ellen Adriana et al. Aspectos da Evolução da Educação Brasileira. **Revista Uniaraguaia**, v. 5, n. 5, p. 184-200, 1 abr. 2014.

FALLETI, Tulia. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. **Sociologias**, p. 46-85, dez. 2006.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Gênero e políticas públicas na esfera local de governo. **Organizações & Sociedade**, v. 6, n. 14, p. 65-104, abr. 1999.

FERREIRA JUNIOR, Amarilio. Educação Brasileira na República – 1945-2000. In: FERREIRA JUNIOR, Amarildo. (Ed.). **História da Educação Brasileira: da Colônia ao século XX**. Coleção UAB–UFSCar - Pedagogia. São Carlos/ SP: EdUFSCar Universidade Federal de São Carlos - ebook, 2010.

FRANZESE, Cibele ; ABRUCIO, Fernando Luiz. A combinação entre federalismo e políticas públicas no Brasil pós 1988: os resultados nas áreas de saúde, assistência social e educação. In: FRANZESE, Cibele et al. (Eds.). **Reflexão para ibero - américa planejamento estratégico - avaliação de programas sociais**. Caderno EIAPP. Brasília/DF: Escola Nacional de Administração Pública-Enap, 2009.

GARCIA, Walter. E. Educação brasileira: da realidade à fantasia. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, Fundação Carlos Chagas, n. 107, p. 227–245, jul. 1999.

GOMES, Sandra. Políticas nacionais e implementação subnacional: uma revisão da descentralização pós-Fundef. **Dados**, v. 52, p. 659-690, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades. Panorama da Cidade de Contagem/MG - IBGE**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/contagem/panorama>>. Acesso em: 10 jan. 2023.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Projeto minha gente**: Projeto minha gente: informações básicas sobre o projeto, INEP. Brasília/DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, maio 1992. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me001907.pdf>>. Acesso em: 2 out. 2022.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Resumo técnico: resultados do índice de desenvolvimento da educação básica - versão preliminar - INEP. **Índice de Desenvolvimento Da Educação Básica -IDEB**, p. 82, 2020.

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives, and public policies**. 2ª ed. v. 45, ed. [s.l.] Pearson Education Limited, 2013.

LIPSKY, Michael. Burocratas de nível de rua como produtores de políticas públicas. In: CUNHA, Arthur Eduardo Moura **Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos**. Brasília/DF: Enap -Fundação Escola Nacional de Administração Pública, 2019. p. 55–73.

LORENZONI, Ionice. **Meta é atender a 7 milhões de estudantes em 60 mil escolas**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/211-218175739/20144-meta-e-atender-a-7-milhoes-de-estudantes-em-60-mil-escolas>>. Acesso em: 18 fev. 2024.

LOTTA, Gabriela Spanghero.; VAZ, José Carlos Arranjos Institucionais de Políticas Públicas: aprendizados a partir de casos do Brasil. Brasília, **Revista do Serviço Público**, v. 66, n. 2, p. 171–194, 2015.

MENEZES, Ebeneze Takuno. CIAC's (Centros Integrados de Atendimento à Criança). **Dicionário Interativo da Educação Brasileira - EducaBrasil**, 2001.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves . Implementação da reforma sanitária: a formação de uma política. São Paulo, **Saúde e Sociedade**, v. 15, p. 72–87, ago. 2006.

MOLL, Jaqueline; O PNE e a educação integral: Desafios da escola de tempo completo e formação integral. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 8, n. 15, p. 369–381, 2014.

PARENTE, Cláudia da Mora Darós. Políticas de Educação Integral em Tempo Integral à Luz da Análise do Ciclo da Política Pública. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 43, p. 415–434, 6 nov. 2017.

PIMENTEL, Alessandra. O método da análise documental: seu uso numa pesquisa historiográfica. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, Fundação Carlos Chagas, p. 179–195, 2001.

PIO, Camila Aparecida; CZERNISZ, Eliane Cleide da Silva A educação integral no Mais Educação: Uma análise do programa. **Educação**, Porto Alegre, p. 241–254, 2015.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, p. 121–143, 1 jun. 2016.

PROENÇA, Cristina. **Educação Contagem: Contagem lança Programa de Formação Continuada**. **Educação Contagem**, 25 jun. 2015. Disponível em: <https://boletimeletronicoeducacao.blogspot.com/2015/06/contagem-lanca-programa-de-formacao_25.html>. Acesso em: 18 fev. 2024

RIBEIRO, A. C.; DE JESUS, Wellington Ferreira. O Plano de Ações Articuladas (PAR) para a educação básica: elementos para a construção assistência técnica e financeira da união aos estados e municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Periódico científico editado pela ANPAE**, Brasília, v. 32, n. 1, p. 211–226, 23 jun. 2016.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Federalismo. Dilemas de uma definição conceitual. **Civitas-Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 11, n. 2, p. 323–338, 2011a.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Gestão pública municipal e participação democrática no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 19, p. 171–185, fev. 2011b.

SECCHI, Leonardo. 3 Ciclo de políticas públicas - 3.5 Implementação da política pública. In: SECCHI, Leonardo. (Ed.). **Políticas públicas: conceitos, categorias de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo/SP: Cengage Learning, 2013. p. 43–77.

CONTAGEM. Secretaria Municipal de Educação... **Atlas Escolar, Histórico, Geográfico e Cultural do Município de Contagem**, p. 78, 2009.

SEGATTO, Catarina Ianni ; EUCLYDES, Fillipe Maciel; ABRUCIO, Fernando. Capacidades estatais e seus efeitos nas Políticas Municipais de Educação. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 26, n. 84, 1 maio 2021.

DA SILVA, Bruno Adriano. **Interesses, Dilemas e a Implementação do Programa Mais Educação no Município de Maricá (RJ)**. 2013. 275 f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro -UNIRIO, Programa de Pós-graduação em Educação, Rido de janeiro, 2013. jan. 2013.

SOUZA, C. Políticas Públicas: Conceitos, Tipologias e Sub-Áreas. n. Trabalho elaborado para a Fundação Luís Eduardo Magalhães, p. 29, dez. 2002.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho contitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, p. 105-121, jun. 2005.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, p. 20-45, dez. 2006

TREVISAN, Andrei Pittol; VAN BELLEN, Hans Michael . Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, FGV,v. 42, n. 3, p. 529–550, jun. 2008.

VIEGAS, S. S. **A política de atendimento a crianças e a adolescentes em abrigos de belo horizonte: história, organização e atores envolvidos**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais)- Belo Horizonte: Ponifícia Universidade Católica de Minas Gerais - PUC Minas, 2007.

WRIGHT, DEIL S. Intergovernmental Relations: an Analytical Overview. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 416, n. 1, p. 1–16, nov. 1974.

APÊNDICE

Quadro 11 - Escolas que receberam verba dos Programas Mais Educação e Novo Mais Educação de 2008 a 2013

Nº	Escolas	2008		2009		2010		2011		2012		2013	
		Data	Valor	Data	Valor	Data	Valor	Data	Valor	Data	Valor	Data	Valor
1	Escola Albertina Alves Nascimento											01/out - Parc. 2013	R\$ 31.900,00
2	Escola Antônio Augusto									03/set	R\$ 34.500,70	30/abr	R\$ 12.144,40
												02/out - Parc. 2013	R\$ 35.435,37
3	Escola Cândida Rosa Do Espírito Santos									03/set	R\$ 34.851,20	30/abr - 2º parc 2012	R\$ 11.154,40
												02/out - Parc. 2013	R\$ 18.289,08
4	Escola Carlos Drummond De Andrade												
5	Escola Sonia Braga					09/jun	R\$ 24.689,60	23/ago	R\$ 29.259,60	13/ago	R\$ 23.659,60	30/abr - 2º parc 2012	R\$ 8.000,00
												02/out - Parc. 2013	R\$ 25.738,00
6	Escola Municipal Pe. Joaquim de Souza Silva									03/set	R\$ 32.137,70	30/abr - 2º parc 2012	R\$ 12.354,40
												02/out - Parc. 2013	R\$ 31.703,12
7	Escola Deputado Jorge Ferraz					09/jun	R\$ 25.720,10	23/ago	R\$ 33.220,10	13/ago	R\$ 19.232,10	30/abr - 2º parc 2012	R\$ 6.800,00
												02/out - Parc. 2013	R\$ 22.858,81
8	Escola Domingos Belém												
9	Escola Dona Gabriela Leite Araujo									03/set	R\$ 32.374,92	30/abr - 2º parc 2012	R\$ 12.354,40
												02/out - Parc. 2013	R\$ 43.668,14
10	Escola Dora De Mattos												
11	Escola Dr Nestor De Oliveira Bruno (Dona Cordelina)					09/jun	R\$ 27.831,50	23/ago	R\$ 26.351,50	13/ago	R\$ 29.211,30	30/abr - 2º parc 2012	R\$ 12.868,13
												02/out - Parc. 2013	R\$ 36.575,74
12	Escola Eduarda Pereira De Oliveira									03/set	R\$ 37.079,10	30/abr - 2º parc 2012	R\$ 7.760,00
												02/out - Parc. 2013	R\$ 40.979,02
13	Escola Eli Horta Costa												
14	Escola Francisco Sales Da Silva Diniz	26/ago	R\$ 18.515,60	06/ago	R\$ 5.380,00	09/jun	R\$ 37.271,50	23/ago	R\$ 34.001,60	13/ago	R\$ 41.336,20	01/out - Parc. 2013	R\$ 1.794,48
				07/dez	R\$ 18.515,60								
15	Escola Giovanini Chiodi	26/ago	R\$ 16.346,60	06/ago	R\$ 1.790,00	12/jan	R\$ 30.000,00	23/ago	R\$ 40.449,40	13/ago	R\$ 40.856,20	30/abr - 2º parc 2012	R\$ 15.354,40
				07/dez	R\$ 15.844,60	09/jun	R\$ 33.054,50					02/out - Parc. 2013	R\$ 14.559,01
16	Escola Gloria Marques Diniz	26/ago	R\$ 21.601,60	06/ago	R\$ 6.454,00	12/jan	R\$ 30.000,00	23/ago	R\$ 39.759,22	13/ago	R\$ 42.596,52	30/abr - 2º parc 2012	R\$ 12.868,80
				07/dez	R\$ 18.697,60	09/jun	R\$ 39.060,22					02/out - Parc. 2013	R\$ 23.386,69
17	Escola Hilda Nunes Dos Santos	26/ago	R\$ 19.818,60	06/ago	R\$ 1.538,00	12/jan	R\$ 20.000,00	23/ago	R\$ 41.642,10	13/ago	R\$ 46.107,70	30/abr - 2º parc 2012	R\$ 13.554,40
				07/dez	R\$ 19.818,60	09/jun	R\$ 31.924,60					02/out - Parc. 2013	R\$ 35.417,83
18	Escola Isabel Nascimento Mattos												
19	Escola Ivan Diniz Macedo	26/ago	R\$ 33.197,70	06/ago	R\$ 16.095,91	12/jan	R\$ 30.000,00	23/ago	R\$ 38.704,50	13/ago	R\$ 40.025,70	30/abr - 2º parc 2012	R\$ 12.868,80
				07/dez	R\$ 21.239,19	09/jun	R\$ 38.997,60					02/out - Parc. 2013	R\$ 38.301,86
20	Escola Joaquim Antônio Da Rocha									03/set	R\$ 55.405,30	30/abr - 2º parc 2012	R\$ 15.508,80
												02/out - Parc. 2013	R\$ 22.514,88
21	Escola Jose Lucas Filho					09/jun	R\$ 31.268,10	23/ago	R\$ 33.915,00	13/ago	R\$ 39.669,70	30/abr - 2º parc 2012	R\$ 13.544,40
												02/out - Parc. 2013	R\$ 49.081,52
22	Escola José Silvino Diniz												
23	Escola Jose Ovidio Guerra	26/ago	R\$ 23.380,10	06/ago	R\$ 4.785,95	09/jun	R\$ 32.598,60	23/ago	R\$ 27.898,10	13/ago	R\$ 39.463,70	30/abr - 2º parc 2012	R\$ 12.514,40
				07/dez	R\$ 20.324,65							02/out - Parc. 2013	R\$ 25.628,87
24	Escola Josefina De Souza Lima					09/jun	R\$ 42.376,22	23/ago	R\$ 43.066,22	13/ago	R\$ 39.460,92		

25	Escola Julia Kubitschek De Oliveira					09/jun	R\$ 38.046,10	23/ago	R\$ 34.396,10	13/ago	R\$ 42.052,70	30/abr - 2º parc 2012	R\$ 13.554,40
												02/out - Parc. 2013	R\$ 20.027,99
												02/out - Parc. 2013	R\$ 31.725,93
35	Escola Pedro De Alcantara Junior De Contagem					09/jun	R\$ 25.042,10			03/set	R\$ 33.735,20	30/abr - 2º parc 2012	R\$ 11.154,40
												02/out - Parc. 2013	R\$ 19.823,12
36	Escola Pedro Pacheco												
37	Escola Prefeito Luiz Da Cunha							23/ago	R\$ 31.612,50	13/ago	R\$ 34.589,10	30/abr - 2º parc 2012	R\$ 13.554,40
												02/out - Parc. 2013	R\$ 35.294,40
38	Escola Prefeito Sebastiao Camargos												
39	Escola Prof. Domingos Jose Da Silva Diniz	26/ago	R\$ 18.014,10	06/ago	R\$ 2.456,00	09/jun	R\$ 35.845,50	23/ago	R\$ 29.096,50	13/ago	R\$ 21.461,50	30/abr - 2º parc 2012	R\$ 7.760,00
				07/dez	R\$ 15.846,10							02/out - Parc. 2013	R\$ 44.640,00
40	Escola Professor Geraldo Basilio Ramos							23/ago	R\$ 38.390,20	13/ago	R\$ 34.364,30	30/abr - 2º parc 2012	R\$ 7.760,00
												02/out - Parc. 2013	R\$ 15.749,33
41	Escola Professor Hilton Rocha					09/jun	R\$ 36.690,50	23/ago	R\$ 38.039,50	13/ago	R\$ 39.475,80	01/out - Parc. 2013	R\$ 16.525,73
42	Escola Professor Wancleber Pacheco					09/jun	R\$ 29.251,22	23/ago	R\$ 34.021,82	13/ago	R\$ 30.300,02	30/abr - 2º parc 2012	R\$ 12.868,80
												02/out - Parc. 2013	R\$ 28.400,00
43	Escola Professora Ana Guedes Vieira	26/ago	R\$ 16.796,60	06/ago	R\$ 1.080,00	12/jan	R\$ 30.000,00	23/ago	R\$ 34.670,60	13/ago	R\$ 38.837,80	01/out - Parc. 2013	R\$ 11.312,08
				07/dez	R\$ 16.796,60	09/jun	R\$ 28.680,60						
44	Escola Professora Ligia Magalhaes							23/ago	R\$ 26.632,10	13/ago	R\$ 31.997,70	01/out - Parc. 2013	R\$ 2.629,63
45	Escola Professora Maria De Matos Silveira					09/jun	R\$ 29.888,10	23/ago	R\$ 43.675,40	13/ago	R\$ 38.852,10	01/out - Parc. 2013	R\$ 27.651,09
46	Escola Rene Chateaubriand Domingues												
47	Escola Ricardo Barreto												
48	Escola Rita Carmelinda Rocha									03/set	R\$ 22.799,10	30/abr - 2º parc 2012	R\$ 8.000,00
												02/out - Parc. 2013	R\$ 30.591,65
49	Escola Sandra Rocha					09/jun	R\$ 41.513,32	23/ago	R\$ 33.830,32	13/ago	R\$ 35.326,20	30/abr - 2º parc 2012	R\$ 12.114,40
												02/out - Parc. 2013	R\$ 23.646,04
50	Escola Tancredo Neves	26/ago	R\$ 21.146,60	06/ago	R\$ 2.030,00	12/jan	R\$ 30.000,00	23/ago	R\$ 36.549,32	13/ago	R\$ 43.031,52	30/abr - 2º parc 2012	R\$ 14.468,80
				07/dez	R\$ 20.196,60	09/jun	R\$ 36.549,32					02/out - Parc. 2013	R\$ 54.496,84
51	Escola (Avelino Camargos) Valdete Lourdes Loureiro									03/set	R\$ 39.603,10	30/abr - 2º parc 2012	R\$ 11.154,40
												02/out - Parc. 2013	R\$ 15.436,72
52	Escola Sócrates Mariani												
53	Escola Valter Fausto					09/jun	R\$ 35.836,22	09/jun	R\$ 46.156,72	13/ago	R\$ 49.248,42	30/abr - 2º parc 2012	R\$ 13.554,40
												02/out - Parc. 2013	R\$ 11.942,52
54	Escola Vasco Pinto Da Fonseca											01/out - Parc. 2013	R\$ 39.900,00
55	Escola Vereador Jeú Milton Dos Santos												
56	Escola Vereador Jose Ferreira De Aguiar	26/ago	R\$ 22.056,00	06/ago	R\$ 3.808,70	12/jan	R\$ 30.000,00	23/ago	R\$ 33.271,50	13/ago	R\$ 42.693,70	30/abr - 2º parc 2012	R\$ 14.068,80
				07/dez	R\$ 18.966,40	09/jun	R\$ 25.343,00					02/out - Parc. 2013	R\$ 15.897,36
57	Escola Virgílio De Melo Franco												
58	Escola Instituto Educacional Da Criança E Adolescente												
59	Escola Jose Mauro De Vasconcellos												
60	Escola Francisco Borges												
Total Anual		R\$ 210.873,50		R\$ 231.664,50		R\$ 1.030.909,04		R\$ 957.221,22		R\$ 1.429.055,62		R\$ 1.476.052,83	

Fonte: Elaborado pela autora.

Continuação do quadro 11 - Escolas que receberam verba dos Programas Mais Educação e Novo Mais Educação de 2014 a 2018.

Nº	Escolas	2014		2015		2016		2017		2018		Total geral	
		Data	Valor	Data	Valor	Data	Valor	Data	Valor	Data	Valor	Parcelas	Escola
1	Escola Albertina Alves Nascimento	01/jul - 1º parc. 2014	R\$ 2.546,66	09/out -1º parc. 2014	R\$ 2.546,64	28/dez - 1º parc. 2016	R\$ 12.708,00	25/set - 2º parc 2016	R\$ 8.472,00			R\$ 58.173,30	R\$ 58.173,30
2	Escola Antônio Augusto	25/nov - 1º parc 2014	R\$ 29.228,21	18/jun - 2º de 2014	R\$ 29.228,21			15/mar - 1º parc 2016	R\$ 14.328,00			R\$ 119.429,52	R\$ 164.416,89
								25/set - 2º parc 2016	R\$ 9.552,00			R\$ 44.987,37	
3	Escola Cândida Rosa Do Espírito Santos	01/jul - 1º parc 2014	R\$ 19.024,21	18/jun - 2º de 2014	R\$ 19.024,21	28/dez - 1º parc. 2016	R\$ 12.708,00					R\$ 96.762,02	R\$ 125.937,10
		26/set compl. 1º parc 2014	R\$ 5.443,00		R\$ 5.443,00							R\$ 29.175,08	
4	Escola Carlos Drummond De Andrade	25/nov - 1º parc 2014	R\$ 4.000,00	06/mai - 2º de 2014	R\$ 4.000,00	11/jan 2º parc 2015	R\$ 37.500,00	25/set - 2º parc 2016	R\$ 8.472,00			R\$ 53.972,00	R\$ 66.680,00
						28/dez - 1º parc. 2016	R\$ 12.708,00					R\$ 12.708,00	
5	Escola Sonia Braga	01/jul -1º parc 2014	R\$ 30.528,22	06/mai - 2º de 2014	R\$ 30.528,22	28/dez - 1º parc. 2016	R\$ 14.328,00	25/set - 2º parc 2016	R\$ 9.552,00			R\$ 170.545,24	R\$ 196.283,24
												R\$ 25.738,00	
6	Escola Municipal Pe. Joaquim de Souza Silva	25/nov - 1º parc 2014	R\$ 32.743,00	09/out -1º parc. 2014	R\$ 32.743,00	28/dez - 1º parc. 2016	R\$ 24.264,00	25/set - 2º parc 2016	R\$ 16.176,00			R\$ 150.418,10	R\$ 182.121,22
												R\$ 31.703,12	
7	Escola Deputado Jorge Ferraz	01/jul - 1º parc 2014	R\$ 19.665,40	06/mai - 2º de 2014	R\$ 19.665,00	28/dez - 1º parc. 2016	R\$ 12.708,00					R\$ 137.010,70	R\$ 159.869,51
												R\$ 22.858,81	
8	Escola Domingos Belém	25/nov- 1º parc 2014	R\$ 19.900,00			04/fev - 2º parc.2014	R\$ 19.900,00	25/set - 2º parc 2016	R\$ 2.550,00			R\$ 42.350,00	R\$ 60.980,00
						28/dez - 1º parc. 2016	R\$ 18.630,00					R\$ 18.630,00	
9	Escola Dona Gabriela Leite Araujo	01/jul - 1º parc 2014	R\$ 24.917,61	06/mai - 2º de 2014	R\$ 24.917,61	28/dez - 1º parc. 2016	R\$ 18.630,00					R\$ 113.194,54	R\$ 167.748,70
		26/set complem 1º parc	R\$ 5.443,01		R\$ 5.443,01							R\$ 54.554,16	
10	Escola Dora De Mattos	10/set - 1º parc 2014	R\$ 4.000,00	06/jun - 2º de 2014	R\$ 4.000,00	11/jan - 2º parc. 2014	R\$ 20.700,00	25/set - 2º parc 2016	R\$ 7.644,00			R\$ 36.344,00	R\$ 47.750,00
						28/dez - 1º parc. 2016	R\$ 11.406,00					R\$ 11.406,00	
11	Escola Dr Nestor De Oliveira Bruno (Dona Cordelina)	01/jul - 1º parc 2014	R\$ 21.014,86	09/out -1º parc. 2014	R\$ 27.100,84	28/dez - 1º parc. 2016	R\$ 18.630,00	25/set - 2º parc 2016	R\$ 12.420,00	26/dez - 1º parc 2018	R\$ 11.268,00	R\$ 186.696,13	R\$ 229.357,86
		26/set complem 1º parc	R\$ 6.085,99									R\$ 42.661,73	
12	Escola Eduarda Pereira De Oliveira	25/nov - 1º parc 2014	R\$ 20.964,31	18/jun - 2º de 2014	R\$ 20.964,31	28/dez - 1º parc. 2016	R\$ 16.966,00	25/set - 2º parc 2016	R\$ 11.310,00			R\$ 115.043,72	R\$ 156.022,74
												R\$ 40.979,02	
13	Escola Eli Horta Costa	25/nov- 1º parc 2014	R\$ 22.450,00			04/fev - 2º parc.2014	R\$ 24.850,00	25/set - 2º parc 2016	R\$ 8.472,00			R\$ 55.772,00	R\$ 68.480,00
						28/dez - 1º parc. 2016	R\$ 12.708,00					R\$ 12.708,00	
14	Escola Francisco Sales Da Silva Diniz	01/jul- 1º parc 2014	R\$ 22.681,72	09/out -1º parc. 2014	R\$ 28.124,70			15/mar - 1º parc 2016	R\$ 18.630,00			R\$ 207.735,80	R\$ 244.114,40
		26/set complem 1º parc	R\$ 5.443,00					25/set - 2º parc 2016	12420			R\$ 36.378,60	
15	Escola Giovanini Chiodi	01/jul - 1º parc 2014	R\$ 22.519,73	06/mai - 2º de 2014	R\$ 22.519,73			15/mar - 1º parc 2016	R\$ 18.630,00	18/jun - 1º parc 2018	R\$ 11.088,00	R\$ 219.554,06	R\$ 310.318,15
		26/set complem 1º parc	R\$ 7.442,99		R\$ 7.442,99			25/set - 2º parc 2016	R\$ 12.420,00			R\$ 90.764,09	
16	Escola Gloria Marques Diniz	01/jul - 1º parc 2014	R\$ 22.036,26			04/fev - 2º parc.2014	R\$ 28.112,24	25/set - 2º parc 2016	R\$ 12.420,00			R\$ 215.848,64	R\$ 321.709,15
		26/set complem 1º parc	R\$ 6.086,00			28/dez - 1º parc. 2016	R\$ 18.630,00					R\$ 105.860,51	
17	Escola Hilda Nunes Dos Santos	01/jul - 1º parc 2014	R\$ 28.281,03	06/mai - 2º de 2014	R\$ 28.281,03			13/mar - 1º parc 2016	R\$ 25.740,00			R\$ 224.962,86	R\$ 331.914,89
		26/set compl. 1º parc	R\$ 6.243,00		R\$ 6.243,00			25/set - 2º parc 2016	R\$ 7.305,00			R\$ 106.952,03	
18	Escola Isabel Nascimento Mattos	25/nov - 1º parc 2014	R\$ 22.400,00			04/fev - 2º parc.2014	R\$ 22.400,00	25/set - 2º parc 2016	R\$ 8.472,00			R\$ 53.272,00	R\$ 53.272,00
19	Escola Ivan Diniz Macedo	01/jul - 1º parc 2014 e	R\$ 13.307,26	06/mai - 2º de 2014	R\$ 13.307,26	28/dez - 1º parc. 2016	R\$ 12.708,00	25/set - 2º parc 2016	R\$ 14.328,00	26/dez - 1º parc 2018	R\$ 11.260,00	R\$ 235.803,13	R\$ 334.341,78
												R\$ 98.538,65	
20	Escola Joaquim Antônio Da Rocha	25/nov - 1º parc 2014	R\$ 13.875,37	18/jun - 2º de 2014	R\$ 13.875,37	28/dez - 1º parc. 2016	R\$ 12.708,00	25/set - 2º parc 2016	R\$ 8.472,00			R\$ 119.844,84	R\$ 142.359,72
												R\$ 22.514,88	
21	Escola Jose Lucas Filho	25/nov - 1º parc 2014	R\$ 2.519,45	18/jun - 2º de 2014	R\$ 2.519,45	28/dez - 1º parc. 2016	R\$ 12.708,00	25/set - 2º parc 2016	R\$ 8.472,00			R\$ 144.616,10	R\$ 204.583,64
		26/set compl. 1º parc	R\$ 5.443,01		R\$ 5.443,01							R\$ 59.967,54	
22	Escola José Silvino Diniz							15/mar - 1º parc 2016	R\$ 12.708,00			R\$ 12.708,00	R\$ 21.130,00
								25/set - 2º parc 2016	R\$ 8.422,00			R\$ 8.422,00	
23	Escola Jose Ovidio Guerra	01/jul - 1º parc 2014	R\$ 22.945,95	06/mai - 2º de 2014	R\$ 26.800,00			15/mar - 1º parc 2016	R\$ 17.010,00			R\$ 207.396,80	R\$ 268.133,32
		26/set complem 1º parc	R\$ 3.443,00					25/set - 2º parc 2016	R\$ 11.340,00			R\$ 60.736,52	
24	Escola Josefina De Souza Lima	01/jul 1º parc	R\$ 22.832,27	06/mai - 2º de 2014	R\$ 22.832,27			15/mar - 1º parc 2016	R\$ 12.708,00			R\$ 183.275,90	R\$ 191.747,90
									R\$ 8.472,00			R\$ 8.472,00	
25	Escola Julia Kubitschek De Oliveira	01/jul - 1º parc 2014	R\$ 24.255,12	18/jun - 2º de 2014	R\$ 24.255,12	28/dez - 1º parc. 2016	R\$ 18.630,00	25/set - 2º parc 2016	R\$ 12.400,00			R\$ 207.589,54	R\$ 238.503,53
		26/set complem 1º parc	R\$ 5.443,00		R\$ 5.443,00							R\$ 30.913,99	
26	Escola Machado De Assis	25/nov - 1º parc 2014	R\$ 22.100,00			04/fev - 2º parc.2014	R\$ 22.100,00					R\$ 44.200,00	R\$ 44.200,00
27	Escola Maria Do Carmo Orechio	25/nov - 1º parc 2014	R\$ 17.000,00	09/out -1º parc. 2014	R\$ 17.000,00	28/dez - 1º parc. 2016	R\$ 12.708,00	13/dez - 2º parc 2016	R\$ 8.472,00			R\$ 55.180,00	R\$ 55.180,00
28	Escola Maria Silva Lucas	01/jul - 1º parc 2014	R\$ 30.882,41	06/mai - 2º de 2014	R\$ 30.882,41	28/dez - 1º parc. 2016	R\$ 24.129,00	25/set - 2º parc 2016	R\$ 16.086,00	26/dez - 1º parc 2018	R\$ 22.356,00	R\$ 249.313,12	R\$ 296.517,50
		26/set complem 1º parc	R\$ 7.286,01		R\$ 7.286,01							R\$ 47.204,38	
29	Escola Maria Do Amparo	01/jul - 1º parc 2014	R\$ 12.911,79	06/mai - 2º de 2014	R\$ 12.911,79	28/dez - 1º parc. 2016	R\$ 14.328,00	25/set - 2º parc 2016	R\$ 9.552,00			R\$ 94.358,18	R\$ 125.780,18

		26/set complem 1º parc	R\$ 5.443,00		R\$ 5.443,00						R\$ 31.422,00	
30	Escola Newton Amaral Franco	01/jul - 1º parc 2014	R\$ 1.422,73			04/fev - 2º parc.2014	R\$ 7.508,71	15/mar - 1º parc 2016	R\$ 14.328,00		R\$ 71.763,54	R\$ 114.004,74
		26/set complem 1º parc	R\$ 6.086,00					25/set - 2º parc 2016	R\$ 2.232,00		R\$ 42.241,20	
31	Escola Nossa Senhora Aparecida	25/set	R\$ 25.650,00			04/fev - 2º parc.2014	R\$ 5.332,00	25/set - 2º parc 2016	R\$ 12.420,00		R\$ 43.402,00	R\$ 43.402,00
											R\$ 0,00	
32	Escola Osmar Camilo De Marra (Jenny De Andrade)	01/jul - 1º parc 2014	R\$ 24.295,38	06/mai - 2º de 2014	R\$ 24.295,38	28/dez - 1º parc. 2016	R\$ 18.630,00	25/set - 2º parc 2016	R\$ 12.420,00		R\$ 133.608,36	R\$ 181.743,55
		26/set complem 1º parc	R\$ 5.442,99		R\$ 5.442,99						R\$ 48.135,19	
33	Escola Otacir Nunes Dos Santos	01/jul - 1º parc 2014	R\$ 35.327,33			04/fev - 2º parc.2014	R\$ 25.039,97	25/set - 2º parc 2016	R\$ 8.572,00		R\$ 218.707,58	R\$ 238.058,58
		26/set complem 1º parc	R\$ 6.643,00			28/dez - 1º parc. 2016	R\$ 12.708,00				R\$ 19.351,00	
34	Escola Paulo Cezar Cunha	01/jul - 1º parc 2014	R\$ 16.859,84	18/jun - 2º de 2014	R\$ 16.859,84			15/mar - 1º parc 2016	R\$ 14.328,00	26/dez - 1º parc 2018	R\$ 163.503,10	R\$ 215.672,03
		26/set complem 1º parc	R\$ 5.443,00		R\$ 5.448,00			25/set - 2º parc 2016	R\$ 9.552,00		R\$ 52.168,93	
35	Escola Pedro De Alcantara Junior De Contagem	01/jul - 1º parc 2014	R\$ 19.596,99			04/fev - 2º parc.2014	R\$ 25.039,97	25/set - 2º parc 2016	R\$ 8.472,00		R\$ 123.040,66	R\$ 161.014,78
		26/set complem 1º parc	R\$ 5.443,00			28/dez - 1º parc. 2016	R\$ 12.708,00				R\$ 37.974,12	
36	Escola Pedro Pacheco							15/mar - 1º parc 2016	R\$ 7.164,00		R\$ 7.164,00	R\$ 7.164,00
37	Escola Prefeito Luiz Da Cunha	01/jul - 1º parc 2014	R\$ 22.895,15	06/mai - 2º de 2014	R\$ 22.895,75	28/dez - 1º parc. 2016	R\$ 14.328,00	25/set - 2º parc 2016	R\$ 9.552,00		R\$ 149.426,90	R\$ 190.164,30
					R\$ 5.443,00						R\$ 40.737,40	
38	Escola Prefeito Sebastiao Camargos	18/ago	R\$ 19.750,00	06/mai - 2º de 2014	R\$ 19.750,00	28/dez - 1º parc. 2016	R\$ 7.074,00	25/set - 2º parc 2016	R\$ 4.716,00		R\$ 51.290,00	R\$ 51.290,00
39	Escola Prof. Domingos Jose Da Silva Diniz	01/jul	R\$ 168,34			04/fev - 2º parc.2014	R\$ 168,32	25/set - 2º parc 2016	R\$ 8.472,00		R\$ 123.442,26	R\$ 196.636,36
						28/dez - 1º parc. 2016	R\$ 12.708,00				R\$ 73.194,10	
40	Escola Professor Geraldo Basilio Ramos	01/jul	R\$ 23.752,73	06/mai - 2º de 2014	R\$ 23.752,73	28/dez - 1º parc. 2016	R\$ 12.708,00				R\$ 140.727,96	R\$ 156.477,29
											R\$ 15.749,33	
41	Escola Professor Hilton Rocha	25/nov	R\$ 23.394,79	09/out -1º parc. 2014	R\$ 23.394,75	28/dez - 1º parc. 2016	R\$ 12.708,00	25/set - 2º parc 2016	R\$ 3.696,00		R\$ 193.925,07	R\$ 193.925,07
42	Escola Professor Wancleber Pacheco	01/jul - 1º parc 2014	R\$ 25.596,51	06/mai - 2º de 2014	R\$ 30.756,61	28/dez - 1º parc. 2016	R\$ 12.708,00	25/set - 2º parc 2016	R\$ 8.472,00		R\$ 183.974,98	R\$ 220.060,98
		26/set complem 1º parc	R\$ 800,00		R\$ 6.886,00						R\$ 36.086,00	
43	Escola Professora Ana Guedes Vieira	01/jul - 1º parc 2014	R\$ 30.756,61	06/mai - 2º de 2014	R\$ 30.756,61	28/dez - 1º parc. 2016	R\$ 18.630,00	25/set - 2º parc 2016	R\$ 12.420,00	26/dez - 1º parc 2018	R\$ 11.088,00	R\$ 236.348,30
		26/set complem 1º parc	R\$ 6.886,00		R\$ 6.886,00						R\$ 59.249,20	
44	Escola Professora Ligia Magalhaes	01/jul - 1º parc 2014	R\$ 22.062,00	06/mai - 2º de 2014	R\$ 22.062,78	28/dez - 1º parc. 2016	R\$ 18.630,00	25/set - 2º parc 2016	R\$ 12.420,00	18/jun - 1º parc. 2018	R\$ 11.268,00	R\$ 147.702,21
		26/set complem 1º parc	R\$ 5.443,00		R\$ 5.443,00					17/out - 2º parc. 2018	R\$ 7.512,00	R\$ 18.398,00
45	Escola Professora Maria De Matos Silveira	01/jul - 1º parc 2014	R\$ 13.075,32	18/jun - 2º de 2014	R\$ 13.075,32	28/dez - 1º parc. 2016	R\$ 12.708,00	25/set - 2º parc 2016	R\$ 8.472,00		R\$ 187.397,33	R\$ 199.083,22
		26/set complem 1º parc	R\$ 5.842,90		R\$ 5.842,99						R\$ 11.685,89	
46	Escola Rene Chateaubriand Domingues	25/nov	R\$ 23.750,00	09/out -1º parc. 2014	R\$ 22.550,00	28/dez - 1º parc. 2016	R\$ 12.708,00	25/set - 2º parc 2016	R\$ 8.472,00		R\$ 67.480,00	R\$ 67.480,00
47	Escola Ricardo Barreto	25/nov	R\$ 19.350,00			28/dez - 1º parc. 2016	R\$ 14.328,00	25/set - 2º parc 2016	R\$ 9.552,00	26/dez - 1º parc 2018	R\$ 8.451,00	R\$ 51.681,00
						04/fev - 2º parc.2014	R\$ 19.350,00				R\$ 19.350,00	
48	Escola Rita Carmelinda Rocha	01/jul	R\$ 25.655,38	06/jul - 2º de 2014	R\$ 25.655,38	28/dez - 1º parc. 2016	R\$ 12.708,00	25/set - 2º parc 2016	R\$ 8.472,00		R\$ 103.289,86	R\$ 133.881,51
											R\$ 30.591,65	
49	Escola Sandra Rocha	01/jul - 1º parc 2014	R\$ 23.404,84	06/mai - 2º de 2014	R\$ 23.404,89	28/dez - 1º parc. 2016	R\$ 12.708,00	25/set - 2º parc 2016	R\$ 8.472,00	26/dez - 1º parc 2018	R\$ 11.268,00	R\$ 202.041,97
		26/set complem 1º parc	R\$ 5.443,00		R\$ 5.443,00						R\$ 34.532,04	
50	Escola Tancredo Neves	03/jul	R\$ 2.190,00								R\$ 149.416,24	R\$ 266.745,90
		26/set	R\$ 6.086,90								R\$ 117.329,66	
51	Escola (Avelino Camargos) Valdete Lourdes Loureiro	01/jul - 1º parc 2014	R\$ 17.100,21			04/fev - 2º parc.2014	R\$ 25.543,19				R\$ 93.400,90	R\$ 116.280,62
		26/set complem 1º parc	R\$ 7.443,00								R\$ 22.879,72	
52	Escola Sócrates Mariani							15/mar - 1º parc 2016	R\$ 24.264,00		R\$ 24.264,00	R\$ 40.440,00
								25/set - 2º parc 2016	R\$ 16.176,00		R\$ 16.176,00	
53	Escola Valter Fausto	03/jul	R\$ 35.650,00			04/fev - 2º parc.2014	R\$ 10.264,53				R\$ 190.710,29	R\$ 209.295,81
		26/set	R\$ 6.643,00								R\$ 18.585,52	
54	Escola Vasco Pinto Da Fonseca	25/nov	R\$ 10.488,39	06/mai	R\$ 25.300,00	28/dez - 1º parc. 2016	R\$ 9.936,00	25/set - 2º parc 2016	R\$ 6.624,00		R\$ 92.248,39	R\$ 92.248,39
55	Escola Vereador Jeú Milton Dos Santos	18/ago	R\$ 25.300,00	06/mai	R\$ 25.300,00	28/dez - 1º parc. 2016	R\$ 24.264,00	25/set - 2º parc 2016	R\$ 16.170,00		R\$ 91.034,00	R\$ 91.034,00
56	Escola Vereador Jose Ferreira De Aguiar	25/nov	R\$ 28.149,90	18/jun - 2º de 2014	R\$ 28.149,90	28/dez - 1º parc. 2016	R\$ 12.708,00	25/set - 2º parc 2016	R\$ 8.472,00		R\$ 223.378,50	R\$ 283.585,26
											R\$ 60.206,76	
57	Escola Virgílio De Melo Franco	25/nov	R\$ 28.500,00			04/fev - 2º parc.2014	R\$ 28.500,00	25/set - 2º parc 2016	R\$ 9.552,00		R\$ 66.552,00	R\$ 80.880,00
						28/dez - 1º parc. 2016	R\$ 14.328,00				R\$ 14.328,00	
58	Escola Instituto Educacional Da Criança E Adolescente	25/nov	R\$ 20.050,00	18/jun	R\$ 20.050,00						R\$ 40.100,00	R\$ 40.100,00
59	Escola Jose Mauro De Vasconcellos	05/set - 1º parc 2014	R\$ 26.800,00	06/mai	R\$ 26.800,00						R\$ 53.600,00	R\$ 53.600,00
60	Escola Francisco Borges							15/mar - 1º parc 2016	R\$ 45.585,00		R\$ 45.585,00	R\$ 45.585,00
Total Anual		R\$ 1.285.414,08		R\$ 977.859,11		R\$ 915.187,93		R\$ 692.946,00		R\$ 119.599,00		R\$ 9.326.782,83

Fonte: Elaborado pela autora.