

EDUCAÇÃO INTEGRAL COMO POLÍTICA PÚBLICA: MARCO LEGAL, PLANEJAMENTO E GESTÃO

Vandré Gomes da Silva

Universidade Católica de Santos
Fundação Carlos Chagas
e-mail: vandrgs@ig.com.br

Roberta Guimarães Peres

Núcleo de Estudo de População - UNICAMP
e-mail: roberta@nepo.unicamp.br

RESUMO

Este artigo tem, como principal objetivo, discutir o sentido atual das políticas de educação integral no Brasil. Para tanto, retoma-se o debate dos avanços proporcionados pela Constituição Federal de 1988 e de que modo esses avanços se traduziram em ferramentas de gestão e planejamento e de que maneira foram modificados os programas e políticas sociais voltadas para a Educação. Discutem-se ainda dois fatores fundamentais – e recentes – para o debate sobre a educação integral no país: a questão da descentralização da gestão entre diferentes esferas de governo e os seus efeitos para políticas de educação, bem como as últimas transformações sofridas pela população brasileira, que modificaram profundamente sua estrutura etária, bem como a demanda por políticas sociais deste tipo.

Palavras-chave: Política Pública. Planejamento e Gestão. Educação Integral

INTEGRAL EDUCATION AS PUBLIC POLICY: LEGAL MILESTONE, PLANNING AND MANAGEMENT

ABSTRACT

The main objective of this paper is to discuss the current meaning of integral education policies in Brazil. Therefore, we resume the discussion of the advances provided by the Constitution of 1988, how these advances have resulted in management tools and planning and how the programs were modified and social policies aimed at education. We further discuss two recent – and fundamental - factors to the debate on comprehensive education in the country: the issue of decentralization of management between different levels of government and their effects on education policies, as well as the latest transformations undergone by the Brazilian population that deeply changed its age structure, as well as the demand for social policies of this kind.

Keywords: Public Policy. Integral Education. Planning and Management

O contexto legal e político de uma política de educação integral

O debate em torno da educação integral no Brasil não é algo recente, e tem como ponto forte de referência histórica os ideais de educação democrática propostos por Anísio Teixeira já na primeira metade do século 20. A partir dos anos 1990, o tema ganha outra dimensão e caráter, refletidos na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB 9394/9. Pautada pela flexibilidade quanto à organização do ensino público, a lei que rege a educação brasileira aponta, como horizonte da política educacional, o aumento progressivo da jornada escolar, a valorização de ações educacionais para além do currículo escolar padronizado e a necessária articulação entre escola e sociedade.

A posição inédita assumida pela LDB vigente em relação à potencial oferta de educação integral é fruto de todo um reordenamento institucional concomitante ao processo de redemocratização do país. Destaca-se aqui o reconhecimento

das modificações e avanços no contexto do planejamento e gestão de políticas públicas, estabelecidos pela Constituição Federal de 1988. Foi justamente neste momento que o Brasil assistiu a uma ampliação do provimento de programas sociais, garantindo uma série de direitos sociais em diferentes instâncias, e também a substituição de programas universais do governo federal por uma gestão descentralizada.

Neste sentido, observa-se a retomada do planejamento como instrumento para a ação pública, além do estabelecimento de uma série de documentos normativos que viriam a definir, orientar e regular a gestão. Estão, entre esses novos documentos e protocolos, os sistemas de auditoria – com a criação, por exemplo, do Tribunal de Contas da União – e também dos Planos Diretores Municipais. Estes últimos – ainda que em muitos casos não estejam de acordo com a normatização federal – ofereceram aos municípios um novo papel, mais institucionalizado, para o planejamento e gestão de políticas públicas.

Todas essas transformações modificaram a dinâmica de governo em todas as instâncias, de federal a municipal. O aumento da formalidade dos gastos públicos bem como a noção do ciclo da política pública (SOUZA, 2006) ampliaram o escopo, estrutura e gastos com programas sociais. Isto porque, para a implantação de um programa social, passou a ser necessário – para o cumprimento das novas normas estabelecidas pela Carta Magna, desde um planejamento a partir de um diagnóstico, passando pela composição e proposição da política, implantação, avaliações de andamento e avaliações de impacto que gerariam novas demandas, dando continuidade ao ciclo. Este contexto se dá especialmente na esfera da Educação, que foi central na discussão sobre a descentralização da gestão, e que conta com recursos de todas as esferas de governo, segundo a carta magna.

Ainda que se reconheça que as novas incumbências legais tenham sido confrontadas com diversas dificuldades, principalmente por parte dos municípios – como a falta de pessoal técnico qualificado no setor público e novas demandas com as quais prefeituras não estavam devidamente preparadas a assumir – a partir da Constituição de 1988, se fortalece a percepção de que a educação, como direito social fundamental, é imprescindível para a conquista de mudanças sociais e políticas rumo à construção de um país mais democrático e justo, em um contexto de renovação, ainda que lenta, da estrutura do Estado e de seu papel na sociedade brasileira.

Especificamente, a Constituição de 1988 estabelece uma ampla rede de proteção a crianças e adolescentes,

regulamentada, posteriormente, no âmbito do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA – (1990), na Lei Orgânica da Assistência Social (1993) e na própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996). Em meio a um contexto legal inédito no Brasil, vai se consolidando uma nova perspectiva de amparo e desenvolvimento humano *plenos*, voltados à totalidade das crianças e jovens brasileiros. É nesse sentido que, ao destacar a proteção integral para crianças e adolescentes, o ECA afirma, em seu Art. 227, ser dever

[...] da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

De fato, vem crescendo a atenção e o reconhecimento dispensado à educação ultimamente e pode-se notar, nitidamente, transformações contundentes e melhoras sensíveis. A primeira delas seria a universalização do ensino fundamental, compromisso primeiro da LDB vigente a partir de sua promulgação. Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD, 2007), promovida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), aproximadamente 97,6% das crianças de 7 a 14 anos estão matriculadas no ensino fundamental, o que indica um enorme esforço do Estado brasileiro, sobretudo nas últimas duas décadas, em promover a universalização do acesso à educação.

De todo modo, esse número expressivo do acesso à escola impõe dois desafios, intimamente relacionados: a busca de uma melhor qualidade do ensino ofertado, mas também a garantia do acesso à educação aos 2,4% da população que se encontra fora da escola, o que corresponde a aproximadamente 680 mil crianças. Desse contingente, as mais atingidas são oriundas de populações vulneráveis.

Além disso, como aponta estudo do UNICEF (2009), a maioria dessas crianças vive nas regiões Norte e Nordeste, que apresentam os mais altos índices de pobreza do país e as menores taxas de escolaridade, indicando que as desigualdades sociais têm peso determinante na garantia de acesso à educação. Sem dúvida, temos aqui um dos pressupostos para a implementação da educação integral no Brasil, caracterizada por um processo educativo mais abrangente, qualitativamente melhor e voltado

prioritariamente à população mais vulnerável social e economicamente.

Nessa perspectiva, abre-se uma nova etapa no cenário educacional, ante a necessidade de planejamento sistêmico e abrangente dos próximos passos da melhoria da qualidade de ensino ofertado pelas escolas, tendo em vista uma política de educação integral. Segundo o Ministério da Educação (MEC, 2009, p. 18)

No atual contexto brasileiro, de amplo acesso das crianças e adolescentes à escola pública, avaliações nacionais têm apontado para o não alcance da aprendizagem nos patamares desejáveis. Tal informação indica aos gestores públicos o grau de complexidade que constitui o direito à educação, considerando que as correlações entre o acesso à escola e as condições de aprendizagem ofertadas nela e em outros espaços ainda não são inteiramente conhecidas.

A tendência à completa universalização do ensino põe em relevo a melhora da qualidade do ensino ofertado, superando não só a desigualdade exercida no sistema educacional, por meio da reprovação e evasão escolar, como também pela democratização do conhecimento historicamente acumulado pela humanidade (Oliveira, 2007). E nunca se falou tanto em qualidade na educação, agora fortemente vinculada aos resultados de avaliações de rendimento escolar, como a Prova Brasil. De fato, os resultados obtidos no âmbito das avaliações de desempenho discente - para além de seus usos ideológicos e críticas mais ou menos pertinentes (SILVA, 2008) - reforçam a impressão de que a escola tem como dever, inadiável, enfrentar e superar os problemas históricos em relação à aprendizagem dos alunos verificada nos últimos anos.

Ainda que se constatem resultados escolares críticos - que não constituem uma novidade, mas apenas um diagnóstico mais preciso propiciado pelas avaliações em larga escala - o contexto contemporâneo brasileiro compreende outros aspectos favoráveis à progressiva melhora da educação. Nesse sentido, a proposição da gestão democrática da educação - prevista na LDB - avança na perspectiva de aproximar a escola da comunidade e seus atores sociais.

Além disso, as políticas de inclusão vêm sendo intensificadas, como condição do processo de escolarização, a partir de ações diretamente contrárias ao preconceito e discriminação de toda ordem, desde crianças portadoras de necessidades especiais até os alunos em condição de vulnerabilidade econômica e social. É justamente a partir desse público que as ações

políticas de educação integral, implantadas na última década, têm sido planejadas e executadas, como atesta estudo recente sobre 16 experiências de educação integral (CENPEC, 2011). Na impossibilidade financeira de se oferecer de imediato a educação integral a todos os alunos de um mesmo sistema, são justamente as crianças e jovens em condição mais vulnerável os primeiros a serem atendidos.

Nas últimas décadas, o debate em torno da Educação Integral foi relegado a um segundo plano e limitado a algumas experiências regionais - como os Centros Integrados de Educação Pública junto à rede estadual de ensino do Rio de Janeiro, nos anos 1980 e 1990 (CAVALIERE, 2003), provavelmente em função das graves lacunas quanto à universalização do acesso ao ensino fundamental. Assim, a proposição da educação integral enquanto política pública permaneceu, por muito tempo, destituída de maior importância ante um cenário em que o imprescindível direito à escolarização formal ainda se configurava, com razão, como meta prioritária.

Contudo, pode-se afirmar que o contexto legal atual, apoiado em um conjunto de normas de proteção à criança e ao adolescente no Brasil em sentido amplo, encontra na educação integral um elemento orgânico e meio contundente de ação. Na própria LDB essa modalidade de ensino é explicitamente mencionada - no sentido de educação em *tempo* integral - na condição de meta a ser alcançada de forma progressiva. É o que se observa no Art. 34, §2: “O ensino fundamental será ministrado progressivamente em tempo integral, a critério dos sistemas de ensino”. (BRASIL, 1996).

Neste novo contexto político em que a sociedade exige não somente melhoria na qualidade da educação, mas também a garantia de acesso à proteção e desenvolvimento pleno de crianças e adolescentes, a educação em tempo integral é alçada ao centro do debate da política pública, como face do prisma formado pelo conjunto de direitos assegurados. Ainda segundo a LDB, Artigo 87, §5º, “Serão conjugados todos os esforços objetivando a progressão das redes escolares públicas urbanas de ensino fundamental para o regime de escolas de tempo integral” (BRASIL, 1996).

Também o seu Art. 29, referente à Educação Infantil especificamente, a LDB propõe como finalidade dessa primeira etapa da educação básica o “desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade” que abarcaria os “aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade” (BRASIL, 1996).

Por outro lado, o Art. 4 dessa lei enfatiza um dos princípios fundamentais no que diz respeito à educação integral, que consiste em o Estado prover o “acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um” (BRASIL, 1996). Nesses termos, a proposição de uma política com esse caráter poderia transcender os objetivos fundamentais, mas restritos, da ampliação do tempo escolar como medida que visa alcançar exclusivamente melhores resultados de aprendizagem ou da ampliação desse tempo apenas como adequação da escola às novas condições e demandas das famílias – particularmente da mulher – e demais exigências da vida urbana contemporânea.

Tais propósitos poderiam ser vistos a partir de uma concepção mais abrangente e consequente de educação integral, que localiza a ampliação do tempo destinado à educação de crianças e jovens “como parte integrante da mudança da própria concepção de educação escolar, isto é, no papel da escola na vida e na formação dos indivíduos.” (CAVALIERI, 2007)

Não parece ser outro o objetivo do *Programa Mais Educação*, implantado pelo Ministério da Educação em 2007, no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Realizado por meio de parcerias entre a esfera federal e governos estaduais e municipais, o Programa vem propiciando o aumento do tempo de formação a um número cada vez maior de alunos.

A legislação mais recente do *Programa Mais Educação* (DECRETO Nº 7.083 – 27/01/2010) delibera, em seu Art. 1, §1º, que a educação básica em tempo integral será considerada como “jornada escolar com duração igual ou superior a sete horas diárias”. Contudo, a concepção proposta nessa legislação vai além do simples aumento do tempo de permanência na escola. No mesmo artigo desse Decreto, se explicita a ampliação do conceito de educação formal, ao se afirmar que o aluno poderá participar de “atividades escolares em outros espaços educacionais”. Nesse sentido, destacam-se como princípios da educação integral (Art.2):

a articulação das disciplinas curriculares com diferentes campos de conhecimento e práticas sócio-culturais”; “a constituição de territórios educativos para o desenvolvimento da educação integral”; “a integração entre as políticas educacionais e sociais, em interlocução com as comunidades escolares”; “a afirmação das culturas dos direitos humanos (BRASIL, 2010)

Em que pese o aspecto geral e por vezes amplo da legislação nacional, cuja regulamentação ao nível local e regional deve ficar a cargo dos sistemas de ensino no exercício de sua autonomia, como observa o próprio Art. 34 da LDB, todo esforço pela educação integral que vem se observando no Brasil encontra sustentação legal e inteira correspondência com os valores fundamentais da cidadania e de sua formação em nível escolar.

Isto significa ir além da busca por melhores resultados de aprendizagem, que, sem dúvida, constituem item obrigatório e inadiável de toda e qualquer instituição escolar – ao se propor uma nova relação com os diferentes tipos de saberes que crianças e jovens podem adquirir e vivenciar em sua formação. Uma política efetiva de educação integral não se traduz, apenas, em aumentar o tempo de escolarização; antes significa mudar a própria concepção e o tipo de formação oferecido aos futuros cidadãos.

É nesse cenário político e institucional de convergência entre marco legal, seus fundamentos valorativos e as diversas possibilidades de oferta de educação escolar e não escolar que ressurge com força a proposição da educação integral como política nacional, manifesta em ações concretas protagonizadas pelas diversas instâncias de governo e entidades da sociedade civil. Trata-se de uma resposta legítima e consequente, em termos educacionais, à proteção plena de crianças e adolescentes.

Essa tendência, observada nos últimos anos, de uma maior atenção à educação integral por parte de diversos governos nas esferas federal, estadual e municipal, implica uma nova configuração na forma de se fazer política educacional, superando práticas ineficientes de gestão, a descontinuidade administrativa, a sobreposição de ações e ausência de diálogo entre o poder público, as comunidades atendidas, as organizações não governamentais atuantes nos contextos locais e seus respectivos atores sociais.

Intersetorialidade: uma perspectiva transversal de gestão e planejamento educacional

Em vias de superar por completo o obstáculo da universalização do acesso, a escola pública enfrenta agora o desafio da melhora inadiável da sua qualidade na oferta do ensino fundamental obrigatório, em um contexto educacional marcado pelo aumento constante de experiências de Educação Integral. A busca de maior qualidade do ensino escolar e a ampliação das políticas de educação integral nas esferas de

governo federal, estadual e municipal, longe de serem excludentes, configuram-se hoje como uma alternativa comum que se interpõe como elemento cada vez mais central da política educacional.

Num contexto social dinâmico como o brasileiro, formado por cenários contraditórios – grandes polos industriais, culturais e econômicos em contraposição a espaços de intensa vulnerabilidade social, institucionalmente desarticulados e descontínuos – faz-se necessário atentar não somente às necessidades gerais da população, mas também às demandas locais, assim como às especificidades regionais do espaço que se observa e se pretende intervir.

Neste sentido, é importante retomar ainda algumas características da população alvo das políticas recentes de educação integral. De fato, a população brasileira vem experimentando, desde meados do século passado, um intenso processo de transição demográfica (BERQUÓ, 2001), que consiste, basicamente, da passagem de altos índices de mortalidade e fecundidade, para baixos níveis dos mesmos indicadores. Trata-se de uma tendência mundial, experimentada de diferentes formas – e em diferentes ritmos – por populações do mundo inteiro.

Ressalta-se, no entanto, os efeitos desse processo de transição demográfica, especialmente no que se refere ao planejamento e à gestão de políticas públicas de educação. A queda das taxas de fecundidade na população brasileira pode ser representada pela diminuição do peso das populações em idades mais jovens, e o aumento das populações em idades mais avançadas. Teria início, a partir da transição demográfica, um processo de envelhecimento e decréscimo da população, uma vez que o número de filhos nascidos vivos por mulher em idade fértil encontra-se abaixo do nível de reposição (BERQUÓ, 2001).

Esta diminuição do peso das faixas etárias mais jovens na população, enquanto o processo de envelhecimento ainda não se concretizou – por conta da inércia demográfica (BERCOVICH, 2004) – define um importante momento na história para gestores de políticas públicas: o bônus demográfico ou a janela de oportunidades (ALVES, 2010). Este momento, tão propício, é representado concretamente pela razão de dependência: relação entre a população definida como economicamente dependente (menores de 15 e maiores de 60 anos de idade), e a população potencialmente produtiva. Ou seja, a janela de oportunidades é aberta quando essa relação se torna bastante favorável, em decorrência da queda da fecundidade: diminui a proporção de crianças na população, mas ainda não aumentou a população de idosos.

Este é um momento considerado “ótimo” para a gestão de políticas públicas. A “janela de oportunidades” é aberta durante um curto período de tempo e, uma vez encerrada, dificilmente apresentará ao gestor público condições tão favoráveis para o planejamento. Assim, é de extrema importância que gestores e técnicos em geral – e em especial os de educação – conheçam a dinâmica das populações alvo de suas políticas, a fim de identificar as verdadeiras demandas, bem como adiantar o planejamento a fim de não perder as oportunidades abertas pela própria dinâmica demográfica.

A abordagem e implementação de uma política de educação integral pode, assim, apresentar diversos contornos, inclusive, no que diz respeito a uma variedade de modelos alternativos que não dependem, exclusivamente, do financiamento e estrutura dos sistemas públicos de ensino. Mais do que uma simples alternativa, esta perspectiva de organização e ação tem se apresentado como principal tendência de planejamento e gestão de educação integral em experiências bem sucedidas observadas em diversas regiões do país.

Na história da educação brasileira, a educação integral sempre foi proposta como política de responsabilidade exclusiva dos sistemas de ensino. As experiências verificadas nesse sentido concentravam diferentes oportunidades educativas num mesmo equipamento. Embora apresentassem o potencial de incrementar, em alguma medida, as atividades desenvolvidas no ambiente escolar, tais experiências não levavam em conta as potencialidades e recursos disponíveis nos demais espaços sociais e da própria administração pública a que estava submetida. De fato, o que ainda costuma acontecer em muitos territórios e governos é uma verdadeira competição entre órgãos e setores, cada qual operando em uma lógica própria e excludente.

Essa forma de organização da gestão desvirtua uma vocação cooperativa por parte do poder público – e, por vezes, até de entidades da sociedade civil com objetivos afins e que atuam em uma mesma região – no sentido de melhorar as condições de vida de crianças e jovens.

A lógica da competição reflete a própria competição entre grupos de interesse e facções. Isso fica bem evidente, por exemplo, na hora de dividir o orçamento, quando a briga é por mais verba para a Saúde, ou para a Educação, mais para Obras, com transferências de verba de um setor para outro, etc. Essa é uma lógica que não tem nada a ver com a necessidade das pessoas ou dos grupos populacionais, que têm, sim, perfis diferentes, mas

referidos ao lugar, à região onde vivem, a suas características socioeconômicas e culturais. E que precisam, integralmente, de condições de desenvolvimento social, de condições ambientais e de infra-estrutura (INOJOSA, 2001, p. 104).

Não é difícil encontrarmos setores como os da educação, cultura, saúde, esportes, ciência e tecnologia - entre tantos outros com potencialidades educativas - sendo administrados de maneira pouco articulada, estruturados de modo a atuarem de maneira autônoma e isolada. Ou seja, responsabilidades, agenda, planejamento, orçamento e ações são restritos aos próprios setores.

Por outro lado, de acordo com o Ministério da Educação (2009), a trajetória das políticas públicas no Brasil está diretamente relacionada aos movimentos sociais que as configuraram e que determinaram sua conformação legal atual. Neste sentido, as agendas de trabalho são profundamente marcadas por uma especificidade que acaba dificultando uma prática transversal a diversos setores em função de um objetivo comum.

Como, então, efetivar uma perspectiva de articulação de setores públicos e da própria sociedade em função de um projeto de educação integral? O próprio contexto político, capaz de favorecer ou solapar uma relação mais horizontal e concatenada dos diversos segmentos e atores interessados em uma proposta de educação integral se configura no primeiro alvo e campo de ação da Intersetorialidade. Não se trata, apenas, de uma forma alternativa de gestão, mas também de uma nova concepção de fazer política, cada vez mais atenta ao interesse público.

O primeiro desafio que se apresenta frente a esta forma de organizar a ação pública é justamente uma mudança nas práticas de gestão e da própria mentalidade administrativa fortemente presente na execução das políticas públicas.

Algumas experiências exitosas têm se destacado nos últimos anos. O próprio *Programa Mais Educação*, vinculado ao Ministério da Educação, é um exemplo interessante da intersetorialidade em nível nacional, voltado a diversos territórios de forma abrangente. Por meio de uma articulação ímpar entre diversos ministérios e secretarias, o *Programa Mais Educação* busca a construção de parcerias não só entre diferentes setores, mas em diferentes instâncias do poder público nos estados e municípios. A partir de ações do governo federal, realizadas por meio do Ministério da Educação, o programa multiplica seus resultados aproximando-se de outros órgãos federais e orienta projetos e

ações em torno de um objetivo comum, que é o incremento da educação integral no Brasil. Quanto mais os diversos setores e profissionais diretamente interessados se veem envolvidos no programa, maior é o seu alcance como pode ser verificado no aumento constante de alunos atendidos e escolas participantes, em todo o Brasil, desde a sua criação.

Nessa perspectiva, a partir de grandes políticas voltadas a todo país, se reforça a doutrina de proteção integral assegurada às crianças e jovens na condição de sujeitos de direitos e futuros cidadãos. Assegurar o direito a uma formação integral incide em diversos outros direitos afins como saúde, alimentação, lazer, segurança, indicando assim a necessidade de uma associação de políticas públicas articuladas em vista de um objetivo final comum: a garantia do desenvolvimento pleno de crianças e adolescentes. Nesses termos, a ideia de reunir o maior número de setores com todas as suas potencialidades educativas e promover a convergência de suas ações para o incremento da educação se apresenta como importante estratégia para o planejamento efetivo de um projeto de educação integral.

Em que pese o fato de uma iniciativa intersetorial, como o *Programa Mais Educação*, possibilitar um crescimento exponencial na oferta de educação integral de maneira ampla no Brasil, não há – tampouco deve haver – um modelo único para sua oferta. Diferentes arranjos e formatos se fazem necessários conforme os contextos sociais, econômicos e políticos locais onde se dá a formação educacional do futuro cidadão. Desse modo,

O modelo de gestão intersetorial têm se mostrado mais factível quando combinado à descentralização territorial. Trata-se, no caso, da intersetorialidade construída para a integração e/ou complementação de uma ação em rede em determinada área físico-territorial de abrangência. No caso, as características e as demandas de um território (dinâmica, cidadãos, natureza) é que determinam a extensão e intensidade da intersetorialidade face ao objetivo a ser atendido. (SPOSATI, 2006, p. 136)

Esta tem sido uma diretriz cada vez mais presente na prática de gestores de políticas públicas, de diversos setores, como forma de se otimizar recursos, acelerar a obtenção de resultados e valorizar as comunidades locais e suas respectivas instâncias de representação através das diversas organizações e instituições que a constituem como organizações não governamentais, igrejas, associações de bairro, clubes e movimentos sociais. Encarada como estratégia de planejamento e gestão, a intersetorialidade

permite que se discutam, em bases comuns, as potencialidades de cada setor, construindo relações de interdependência e redes educativas em quaisquer instâncias a que estejam ligadas, seja no governo federal, estadual, municipal, ou ainda vinculadas a agentes da sociedade civil.

Atualmente, pensar as políticas públicas de educação obriga o gestor a ir além do próprio sistema educacional: é preciso reconhecer as potencialidades territoriais e as possibilidades de superação de desafios a partir do uso de todos os recursos disponíveis. Na medida em que vão sendo destacados e acordados objetivos comuns por parte de diversos atores e instituições em um mesmo território, a parceria e articulação em torno de ações comuns vão se configurando como estratégias comuns de gestão e o modo mais democrático e, sem dúvida, mais eficiente, de se atingir os objetivos da forma mais abrangente possível.

A ideia da intersetorialidade parte de um princípio transversal de gestão que pode incorporar diferentes instâncias, tanto de governo quanto da sociedade civil. Para isso, um caminho a ser percorrido é o de identificação dos setores disponíveis a um determinado sistema escolar, e também dos recursos que podem passar a ser orientados a um projeto de educação integral.

Uma experiência que envolva diversos setores da sociedade, em qualquer campo, para que seja bem sucedida deve ser profundamente discutida, analisada, pesquisada e debatida. Além de compor uma proposta robusta, o projeto deverá, em sua gênese, dar margem ao estabelecimento de parcerias em diferentes níveis, de diferentes instâncias. Esta fase de discussão de propostas pode incorporar, desde o seu princípio, a ideia de que o que se pretende é a construção de uma estrutura dinâmica, formada por múltiplos atores em sua base.

De um ponto de vista pedagógico, os diferentes agentes educativos, organizações envolvidas, recursos disponíveis e o planejamento e demandas escolares em um determinado sistema de ensino possuem enorme potencial de articulação conjunta em direção a objetivos comuns. A ideia de intersetorialidade incrementa o planejamento de uma proposição de educação integral em si, mas também o leque de possibilidades de diferentes questões a serem incorporadas a diferentes contextos socioeconômicos, políticos, culturais e demográficos. Diferentes instâncias de governo e da sociedade civil podem se articular, explorando todos os seus recursos disponíveis, a fim de implantar uma determinada política educacional.

É esse caráter plural que faz da intersetorialidade uma estratégia de gestão, ao mesmo tempo legítima e potencialmente eficaz para a garantia dos direitos fundamentais de crianças e jovens.

O estabelecimento de parcerias, a criação de relações cooperativas, a orientação de diversos setores sociais na direção de um único objetivo tem se traduzido em experiências exitosas em Educação Integral. No entanto, não se trata de uma fórmula de sucesso automático ou mesmo uma espécie de doutrina que conduz a resultados positivos. Muitos são os condicionantes de uma ação intersetorial, desde a vontade política e disponibilidade para o diálogo até a competência técnica e coordenação eficiente das ações. Como nos lembra Sposati:

A intersetorialidade não pode ser considerada antagonista ou substitutiva da setorialidade. A sabedoria reside em combinar setorialidade com intersetorialidade, e não contrapô-las no processo de gestão. (SPOSATI, 2006, p.135)

Gestão e financiamento da educação integral

Ao se analisar a gestão de um programa de educação integral, além de seus pressupostos teóricos e do projeto pedagógico subjacentes, é preciso ponderar três elementos condicionantes de sua viabilidade e abrangência num determinado sistema de ensino. Trata-se dos recursos materiais, financeiros e humanos a serem empregados na execução ação.

As atuais experiências de educação integral no Brasil têm se pautado por uma diversidade de modelos e arranjos institucionais, conforme as características territoriais, políticas, econômicas e sociais onde são realizadas. Muitos são os formatos e, conseqüentemente, as possibilidades de se implementar esse tipo de política (CENPEC, 2011).

Se, por um lado, verifica-se uma forte adesão por parte de diversos sistemas de ensino ao *Programa Mais Educação*, de iniciativa do Ministério da Educação, também se constata diversas políticas de educação integral originadas diretamente nos estados e municípios.

De forma geral, a maior parte desses arranjos de gestão de uma política de educação integral costuma ser capitaneada pelas próprias Secretarias de Educação nas esferas estadual e municipal dos territórios onde são executadas, sob diversas

formas. Assim podemos encontrar experiências que conjugam o próprio “*Mais Educação*” com iniciativas realizadas a partir dos sistemas de ensino públicos, até políticas realizadas de forma inteiramente autônoma em âmbito local, exercidas pelo poder público exclusivamente ou que contam com a participação de diversos setores da sociedade, para além da estrutura das secretarias de educação.

Essa predisposição por parte de prefeituras e governos estaduais na condução de programas de educação integral denota a autonomia e vontade política que possuem no exercício da gestão. No entanto, essa autonomia legal não significa, simplesmente, a liberdade em executar uma política pública, mas incide também nas condições materiais para torná-la viável. Quais os limites e possibilidades de financiamento de uma política de educação integral por parte dos sistemas de ensino público?

O financiamento da educação pública nos últimos 15 anos mudou substancialmente. De fato, se reconhece o esforço em se ampliar o volume de recursos destinados ao ensino fundamental prioritariamente, por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF - Lei n.º 9.424/ 1996). Seu propósito foi o de direcionar a maior parte do gasto, constitucionalmente vinculado, de Estados e Municípios em educação para o ensino fundamental, além de alterar a composição de repasses de impostos da União para estas esferas, buscando ampliar o financiamento da educação (15% de impostos como o IPI e o ICMS dentre outros). Além disso, estabeleceu um valor mínimo de gasto anual por aluno.

Em substituição ao FUNDEF, foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB - Lei n.º 11.494 de 2007), notadamente mais abrangente em relação ao anterior e dotado de maiores fontes de recurso. Assim, se o FUNDEF priorizava o investimento no ensino fundamental, o FUNDEB abarca, além deste, as etapas da educação infantil, ensino médio e educação de jovens e adultos. A destinação de impostos e o complemento de recursos feito pela União também aumentou (20% contra 15% do antigo fundo), de modo a complementar o repasse de recursos para os Estados que venham a se situar abaixo do valor mínimo estipulado. (OLIVEIRA, CAMARGO, 2009)

No que diz respeito às políticas públicas de educação integral, seu financiamento resulta da combinação de repasses federais, recursos próprios de Estados e municípios além das verbas específicas de programas do Governo Federal, disponibilizadas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da

Educação como o PDDE que viabiliza, por exemplo, o *Programa Mais Educação*. Pode haver também algum apoio da iniciativa privada, mas este se materializa, mais frequentemente, em forma de parcerias nas quais entidades parceiras entram com apoio em gestão, treinamento ou disponibilização de espaços para fins educacionais e não necessariamente com o aporte de recursos financeiros. No caso das Organizações Não Governamentais, que contribuem ou executam políticas de educação integral, ainda que seu financiamento seja, em parte, de origem privada, não se deixa de reconhecer que há uma grande parcela dessas instituições que realizam suas tarefas exclusivamente com recursos públicos.

Ainda que o cenário político das últimas duas décadas tenha favorecido um aumento de recursos para educação, concomitante ao crescimento das matrículas em diversos níveis de ensino, não se pode deixar de reconhecer que a oferta de uma educação de melhor qualidade, reclama e demanda mais recursos (CALLERGARI, 2009). Mais ainda pela posição estratégica que a educação escolar adquire no desenvolvimento social e econômico de um país e, principalmente, na formação de seu povo. Por outro lado, deve-se reconhecer que uma melhor gestão dos recursos disponíveis é imprescindível como princípio de gestão que almeja melhorar substancialmente sua qualidade de forma imediata. E aqui há, certamente, muito que avançar.

É preciso analisar, no âmbito desse novo contexto de financiamento da educação, como um sistema público de ensino pode redirecionar seus recursos, sua gestão e organização internas, no sentido de oportunizar mais e melhores condições de ensino. Não resta dúvida que ampliar a jornada escolar para alunos que já fazem parte de um determinado sistema implica aumentar consideravelmente o volume de investimentos. Porém, isso não significa necessariamente que a duplicação da jornada de estudos em uma escola, por exemplo, implique dobrar seus gastos, como se pode constatar em outros estudos (COSTA, 1991).

De qualquer forma, os desafios inerentes a qualquer política que pretenda, por meio da educação integral, provocar um salto de qualidade na educação pública não demandam simplesmente o aumento de recursos. Não há uma receita pronta e acabada de como fazer uma boa gestão pública. São diversas as características políticas, sociais e econômicas que condicionam a destinação dos recursos em um dado território. Contudo, é possível perceber como algumas secretarias de educação buscam conjugar o seu contexto local a procedimentos e medidas eficientes de gestão. Um bom exemplo é o município de Palmas.

A gestão educacional em Palmas é marcada por uma política pública de Educação Integral organizada de forma sistêmica e atenção redobrada em relação ao seu financiamento e à busca constante de aperfeiçoamento. À medida que se observa um crescimento progressivo das matrículas nas escolas municipais, constata-se que os investimentos públicos da educação são proporcionalmente ampliados em termos de sua quantidade, e realizados de forma eficiente e organizada.

Segundo cálculos da Secretaria Municipal de Educação de Palmasⁱ, a expansão da oferta em regime integral implica, na maioria dos casos, o aumento proporcional de aproximadamente 30% nos custos por aluno. Nesse sentido, detectou-se um alto custo das escolas com menos de 200 alunos, e que as grandes escolas, com contingente superior a 600 alunos, tornam-se mais econômicas pelo ganho de escala. Nessas unidades maiores, existem proporcionalmente menos servidores por aluno e os recursos descentralizados para gestão e merenda acabam beneficiando um público maior. Essa foi uma das linhas adotadas pela SEMEC na hora de construir e/ou de ampliar escolas desde 2005, atentas às condições geográficas específicas de Palmas. Além de uma dinâmica demográfica impar no cenário brasileiro, marcada pelo aumento exponencial de sua população nas últimas duas décadas, há grandes concentrações de população em áreas extremas do município, e um enorme contingente de espaços não ocupados que aumentam as distâncias entre os pontos mais densamente povoados.

É em meio a reformas e medidas desse tipo que as escolas que oferecem a educação integral se aproximam de um custo médio inferior a R\$ 2.000,00 por aluno, em 8 horas de atividades, cálculo que já inclui o custeio da alimentação escolar e o uniforme. Para se ter uma ideia do que isso significa no orçamento dessa secretaria de educação, em 2009, o valor do FUNDEB em Palmas para os alunos do ensino fundamental em regime integral foi de R\$ 2.509,46, o que implica uma economia e uma capacidade de reinvestimento no sistema. Tudo isso sem ultrapassar mais do que 1% em relação aos 25% dos recursos arrecadados a serem gastos obrigatoriamente na educação.

Perspectivas para uma política de educação integral

Em meio a um contexto legal e regional, propício a diferentes experiências em termos de uma educação integral, cabe, porém, destacar alguns aspectos comuns a serem observados nesse tipo de ação. Um deles diz respeito à própria justificativa da extensão do tempo de escolarização, em um

cenário marcado por desempenhos sofríveis em leitura e matemática, que se tem observado nas diversas avaliações em larga escala, atualmente em voga no Brasil. Em que pese o interesse em propiciar diferentes experiências formativas aos alunos naquilo que comumente se denomina *contraturno escolar*, o fato é que uma atenção prioritária precisa ser dada à aprendizagem de certas habilidades de leitura e matemática – áreas que efetivamente são avaliadas pelos testes padronizados nacionais – e que, inclusive, condicionam e determinam o aprendizado em outras disciplinas do currículo escolar. Assim, o incremento de horas a mais no período de escolarização pode favorecer a aprendizagem em torno das lacunas que se tem verificado nas avaliações externas, sem se confundir com o trabalho em torno de outras disciplinas escolares e demais atividades que podem ser ofertados como formação geral aos alunos, para além do leque de disciplinas obrigatórias.

Outro elemento essencial da execução de qualquer política pública são os agentes institucionais que transformam ideias, planejamento e recursos em ação. São as pessoas envolvidas diretamente na formação dos jovens e na gestão e manutenção de um programa de educação integral que constituem peça decisiva para seu sucesso. Sem dúvida, um fator decisivo em uma política de educação integral é a participação e envolvimento de todos os profissionais em um projeto pedagógico comum.

Neste sentido, o regime de trabalho sob o qual os profissionais foram contratados, sua remuneração, a duração da jornada de trabalho, sua capacitação e o acompanhamento e apoio, que porventura recebam, são fatores fundamentais a serem considerados, ao avaliamos a qualidade e efetividade de uma política de educação integral.

Referências

ALVES, J.E.D. *O Bônus Demográfico e o Crescimento Demográfico no Brasil*. Anais do Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos Populacionais – Abep, 2010.

BERCOVICH, A; MASSÉ, G. Descontinuidades demográficas, onda jovem e mercado de trabalho: uma comparação entre Brasil e Argentina. Anais do I Congresso Latino Americano de Población – ALAP, 2004.

BERQUÓ, E. Demographic evolution of the brazilian population during the twentieth century. In: HOGAN, D. J.

(Org.). *Population change in Brazil: contemporary perspectives*. Campinas: Nepo/Unicamp, 2001.

BRASIL. *Lei 9.394*, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. DF, 1996.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Secretaria de Educação a Distância. *Salto para o Futuro: Educação Integral e Intersetorialidade*. Ano XIX, n. 13, 2009.

BRASIL. Decreto nº 7083, de 27 de janeiro de 2010. Dispõe sobre o Programa Mais Educação. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7083.htm

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO; Secretaria de Educação a Distância. *Salto para o Futuro: Educação Integral e Intersetorialidade*. Ano XIX, n.13, 2009.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Programa Mais Educação*. Gestão Intersetorial no Território. Série Mais Educação. Brasília, 2009.

BRONZO, Carla; VEIGA, Laura. Intersetorialidade e políticas de superação da pobreza: desafios para a prática. *Revista de Serviço Social e Sociedade*. Ano XXVIII, n. 92, 2007.

CALLEGARI, Cesar (org.). *O FUNDEB e o financiamento da educação pública no Estado de São Paulo*. São Paulo: Aquariana: IBSA : APEOESP, 2009.

CAVALIERE, Ana Maria e COELHO, Lígia Martha. Para onde caminham os Cieps? Uma análise após 15 anos. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2003, n.119, pp. 147-174.

CAVALIERE, Ana Maria. Tempo de escola e qualidade na educação pública. *Educação & Sociedade*. Campinas, v. 28, n. 100, out. 2007

CENPEC. *Tendências para Educação Integral*. São Paulo, Fundação Itaú Social – Cenpec, 2011.

COSTA, M. Comparação das estimativas do custo/aluno em dois CIEPs e duas escolas convencionais no município do Rio de Janeiro. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 12, n. 40, p. 486-501, 1991.

IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 2007.

INOJOSA, Rose Marie. Sinergia em Políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersetorialidade. *Cadernos FUNDAP*, n.22, 2001 (pp. 102-110).

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. *Educação & Sociedade*. Campinas, v. 28, n. 100, out. 2007.

OLIVEIRA, Romualdo Portela; CAMARGO, Rubens B. ABC do financiamento da Educação Municipal. In *Coleção Diálogos sobre a Gestão Municipal*. São Paulo, CENPEC, 2009.

SILVA, Vandré G. A narrativa instrumental da qualidade na educação. *Estudos em Avaliação Educacional*, v. 19, n. 40, maio/ago. 2008.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Revista Sociologias*, ano 8, nº16, 2006.

SPOSATI, Aldaiza. Gestão Pública Intersoterial: Sim ou Não? Comentários da Experiência. *Serviço Social & Sociedade*, v. 89, p. 133-141, 2006.

UNICEF. *O Direito de Aprender: Potencializar avanços e reduzir desigualdades*. Coordenação geral. Maria de Saete Silva e Pedro Ivo Alcântara. Brasília, DF, 2009.

NOTAS

¹Dados obtidos no âmbito da pesquisa “*Perspectivas da Educação Integral*” realizada nos anos 2009/2010 e coordenada pelo CENPEC.

Disponível em <http://cenpec.org.br/biblioteca/educacao/producoes-cenpec/tendencias-para-educacao-integral>. Acesso em 04/04/2011.