

QUESTÕES SOBRE UMA PROPOSTA NACIONAL DE GESTÃO ESCOLAR LOCAL

Ana Maria Cavaliere

Universidade Federal do Rio de Janeiro/Brasil

anacavaliere@uol.com.br

Resumo: O texto analisa o Programa educacional “Mais Educação,” criado pelo governo brasileiro em 2007 com vistas à implantação, em escolas públicas de Educação Básica, de uma proposta de educação integral. Além da problematização do conceito de educação integral, destacam-se os aspectos da intersectorialidade e do caráter local e comunitário, presentes nos documentos analisados. A inexistência de uma cultura política de ação conjunta dos órgãos públicos, bem como a precariedade dos equipamentos sociais disponíveis nas comunidades visadas pelo Programa, são algumas das dificuldades apontadas no texto.

Palavras-chave: educação integral; intersectorialidade; gestão local; Programa “Mais Educação”

INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é efetuar uma análise do programa educacional brasileiro “Mais Educação”, criado em abril de 2007, através de Portaria normativa interministerial (BRASIL-MEC, 2007) envolvendo os ministérios da Educação, da Cultura, do Esporte e do Desenvolvimento social e combate à fome. O interesse do estudo consiste no fato de que este programa busca incorporar um conjunto de concepções de gestão da educação pública que se pretende inovador e propiciador de práticas que promoveriam a qualidade da ação educacional no sistema brasileiro público de Educação Básica.

A análise está baseada nos documentos oficiaisⁱ, sendo, portanto, uma análise das concepções e intenções declaradas.

Destaca-se na proposta de gestão do Programa, a intersectorialidade em relação às diversas instâncias de governo que o promovem, o incentivo à busca de parcerias na sociedade e o protagonismo local na escolha dos meios a serem utilizados para a sua implementação.

Em seus objetivos, o Programa “Mais Educação” pretende fomentar, nos termos da Portaria que o criou, a “educação integral” de alunos da rede pública de Educação Básica de todo o país, através de um conjunto de ações sócio educativas, do fortalecimento da formação cultural de crianças e jovens e da aproximação das

escolas com as famílias e as comunidades. Além da Portaria, foram publicados, durante o ano de 2009, três cadernos, compondo a *Série Mais Educação* (BRASIL, MEC, 2009), que visam explicitar a concepção central do Programa e sugerir soluções concretas para a sua implementação.

Os “considerandos” da Portaria aludem ao artigo 34 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que prevê a ampliação do período de permanência das crianças na escola; aludem ao direito à proteção integral constante do Estatuto da Criança e do Adolescente e ainda à própria Constituição Federal que responsabiliza a família, a comunidade, a sociedade e o poder público pela educação das crianças. Destacam e associam o Programa à situação de vulnerabilidade social de parte considerável da população brasileira.

Finalmente, o documento ressalta em seu trecho introdutório, o fato de que os processos educativos se desenvolvem em múltiplos espaços tais como a família, a comunidade, o trabalho, as instituições de ensino e de pesquisa, os movimentos sociais e culturais e as organizações da sociedade civil, deixando subentendida a compreensão do processo educativo como um processo que envolve, necessariamente, múltiplos agentes.

CARACTERIZAÇÃO DO PROGRAMA “MAIS EDUCAÇÃO”

De acordo com a Portaria que o criou, o Programa “Mais Educação” se concretiza no apoio à realização em escolas e outros espaços sócio-culturais de “ações sócio-educativas no contraturno escolar” :

Essas ações devem abarcar os âmbitos da educação, arte, cultura, esporte e lazer, mobilizando-os para a melhoria do desempenho educacional, para o cultivo de relações entre professores, alunos e suas comunidades, para a garantia da proteção social e da formação para a cidadania, incluindo as perspectivas temáticas dos direitos humanos, consciência ambiental, novas tecnologias, comunicação social, saúde e consciência corporal, segurança alimentar e nutricional, convivência e democracia, compartilhamento comunitário e dinâmicas de redes. (BRASIL - MEC, 2007)

O texto da Portaria, bem como os demais textos que subsidiam a proposta, utilizam as expressões “educação integral” e “formação integral”, ambas com o

sentido de ampliação do tempo e do espaço educativo, e de extensão daquilo que seria considerado o “ambiente escolar”. Definem educação integral como a possibilidade de formação integral das crianças e adolescentes, em suas diferentes dimensões.

O Programa está situado no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)ⁱⁱ, do Plano de Ações Articuladas (PAR)ⁱⁱⁱ, e é desenvolvido pela Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD) do Ministério da Educação. A dinâmica gerencial do Programa se faz através da transferência de recursos e assistência técnica do Ministério da Educação aos municípios e Estados, os quais devem gerir a sua distribuição dentre as escolas que se inscreveram no Programa.

Em 2009, o Programa “Mais Educação” atuava em 126 municípios de todos os estados e no Distrito Federal, alcançando 5 mil escolas e cerca de 1,5 milhão de estudantes^{iv}. As escolas se inscrevem diretamente, por meio de formulário eletrônico de captação de dados gerados pelo Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (SIMEC). Para o funcionamento local do Programa, prevê-se a criação de duas instâncias político-organizacionais intituladas Comitê Metropolitano (consultivo e propositivo) e Comitê Local (formulação e acompanhamento), as quais acompanham a implantação do Programa.

Na esfera da administração federal estão envolvidos na execução do Programa os Ministérios da Educação, do Esporte, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Cultura, da Ciência e Tecnologia, do Meio Ambiente e a Secretaria Nacional da Juventude da Presidência da República. Como resultado dessa articulação, criou-se o Fórum Interministerial “Mais Educação”, de caráter normativo, deliberativo, articulador e resolutivo.

Para que um município integre o Programa, ele deve se enquadrar em uma das seguintes condições:

- a. Capitais e Cidades de Regiões Metropolitanas ou do entorno de Capitais com mais de 100 mil habitantes;
- b. Cidades com mais de 50 mil habitantes dos estados de pouca densidade populacional para atuarem como pólos;
- c. Cidades atendidas pelo PRONASCI (Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania do Ministério de Justiça).

A seguir, vamos destacar e analisar três aspectos do Programa que trazem inovações e colocam questões que podem auxiliar na reflexão sobre o sistema

educacional público brasileiro. São eles (1) a intersectorialidade; (2) a educação integral; e (3) o carácter local e comunitário das ações.

SOBRE O CARÁTER INTERSETORIAL

O carácter intersectorial aparece com destaque no texto da Portaria, sendo um dos aspectos mais marcantes do Programa, a começar por sua gênese interministerial.

A intersectorialidade é definida como a co-responsabilidade de todos os entes federados na implementação do Programa, afirmando a necessidade de planeamento territorial das ações intersectoriais, de modo a promover sua articulação no âmbito local.

Pretende-se estimular parcerias no interior da esfera pública e entre os setores público e privado, visando à ampliação e o aprimoramento dos espaços e ações sócio-educativas. Nesse contexto, espera-se ainda fomentar a participação da sociedade civil e de organizações não-governamentais.

A portaria explicita a possibilidade de participação de instituições privadas, mas especifica a necessidade de que as atividades promovidas por essas instituições estejam integradas aos projetos político-pedagógicos das escolas.

Esse aspecto da política analisada expressa, ao mesmo tempo, um fortalecimento da ação política emanada do governo central em relação à ponta do sistema de Educação Básica e uma tendência de descentralização das políticas sociais, incluindo a maior autonomia dos estados e municípios, em curso desde finais dos anos 1980. O movimento, aparentemente contraditório, é o resultado do momento histórico brasileiro que tenta consolidar o sistema público de Educação Básica incorporando modelos que valorizam o protagonismo local, vistos, mundialmente, como democratizantes.

No âmbito da estrutura do Estado, a principal dificuldade encontra-se na tradição administrativa brasileira de funcionamento isolado dos diferentes setores. As políticas públicas dos órgãos públicos não estão estruturadas para funcionarem conjuntamente. A complexidade da ação educativa, que necessita incorporar um conjunto de direitos assegurados às crianças e adolescentes, requer uma articulação de múltiplos atores institucionais, a qual depende de um alto grau de legitimidade e reconhecimento recíproco. Além disso, as ações conjuntas dependem da superação das injunções político-partidárias que, com frequência, orientam as escolhas e

motivações administrativas. As políticas de âmbito nacional que dependem de parcerias locais, estão quase sempre subjugadas, às injunções político-partidárias locais. A criação dos comitês (local e metropolitano) anteriormente citados, parece ser uma tentativa de enfrentar essas dificuldades.

SOBRE O CONCEITO DE EDUCAÇÃO INTEGRAL

O conceito de educação integral tem uma longa história na área educacional do Brasil e do mundo. A idéia que ele traz, de uma educação com responsabilidades ampliadas, em geral com forte atuação nas áreas da cultura, dos esportes, das artes, ultrapassando a atuação restrita à típica instrução escolar, está presente em programas educacionais de diversos países e em diversas épocas.

Em geral, políticas públicas que tentam dar conta do fracasso escolar, dos problemas de integração social e escolar de determinados grupos sociais, investem mais fortemente numa concepção ampliada de educação escolar, se aproximando daquilo que seria uma proposta de educação integral.

O problema que se apresenta em relação a esse aspecto da proposta é uma utilização do termo - educação integral - que parece contar com a possibilidade da compreensão imediata e unânime de seu significado.

Na história brasileira, utilizando-se ou não da expressão, diversos projetos desenvolveram ações na direção do que, hoje, o Programa “Mais Educação” denomina “educação integral”. Podemos lembrar os já longínquos Parques Infantis da cidade de São Paulo, criados por Mário de Andrade, entre 1935/38, e que pretendiam oferecer às crianças pequenas uma educação “não-escolar”; o Centro Educacional Carneiro Ribeiro, criado em 1950, na capital da Bahia, por Anísio Teixeira, para propiciar às crianças das classes populares acesso à “Escola Parque” e ao seu conjunto de atividades complementares às “Escolas Classe”; os CIEPs, criados por Darcy Ribeiro, no Rio de Janeiro, entre 1985 e 1994, que eram escolas de horário integral, com atuação forte nas áreas da educação, cultura e saúde.

Em outros países e épocas, propostas de educação integral estiveram presentes em diferentes contextos, como entre os anarquistas europeus, com seus inúmeros experimentos denominados de “educação integral” (MORIYÓN, 1989), ou entre os socialistas revolucionários, com a politecnia educacional (MACHADO, 1989), ou ainda nas escolas dos Kibutzim, nos primórdios do Estado de Israel. Na França, os

programas de educação prioritária, iniciados na década de 1980, pelo governo socialista de François Mitterrand, permanecem até hoje em funcionamento, com modificações sucessivas, mas mantendo a idéia de “dar mais àqueles que têm menos” e incorporando muitos aspectos de uma educação escolar ampliada, em suas áreas de atuação e em suas responsabilidades (VAN ZANTEN, 1994).

Apesar dos exemplos do passado e do presente, a utilização do conceito de educação integral, quando referido à escola contemporânea, não é auto-evidente. Ele resulta da reavaliação do papel da instituição escolar, ou seja, relaciona-se à busca dos limites e possibilidades de atuação da instituição escolar. Daí a sua inevitável polissemia.

É preciso lembrar que o conceito já foi utilizado para diferentes, e até mesmo antagônicos, objetivos no Brasil e no mundo. Um exemplo do uso conservador da idéia e da expressão “educação integral” encontrava-se no ideário da Ação Integralista Brasileira, que assim chamava a educação promovida pelo “Estado integral”, através da escola, que difundiria uma determinada visão de mundo e prepararia os indivíduos para a “sociedade integral” (CAVALARI, 1999).

Do fato do conceito já ter servido à diferentes visões de mundo e de sociedade e carregar em si mesmo a possibilidade de uma interpretação limitadora, resulta a preocupação em bem definir o que está sendo chamado de educação integral e em bem definir o que é uma concepção democrática de educação integral, que represente uma prática educativa rica e multidimensional, capaz de incorporar diferenças e relativizar padrões.

Do ponto de vista dos formatos das experiências atualmente em curso no país, ligadas ou não ao Programa “Mais Educação”, que tentam ampliar a esfera de atuação da escola, pudemos identificar, grosso modo, dois formatos de educação integral (CAVALIERE, 2009): um mais centrado na instituição escolar propriamente dita, com investimentos no interior das unidades escolares, em seus espaços e em seus profissionais. Outro que se lança para fora da escola, buscando apoios e parcerias com agentes externos a ela.

De acordo com seus documentos, é nesse segundo modelo que se enquadra a proposta do “Mais Educação”.

O aspecto a destacar nessa proposta, que se diferencia da utilização do

conceito em outros momentos históricos, é o reconhecimento de que a educação integral não é obra apenas da escola, ainda que essa esteja no centro do processo. O significado da expressão educação integral no conjunto dos documentos não se limita às inovações no interior da escola, como por exemplo o aumento da jornada escolar ou a ampliação da ação cultural. Eles reforçam os sentidos de responsabilização coletiva da sociedade pela educação das crianças e jovens. Esse significado, a depender da plasticidade do conceito, poderá ou não ser incorporado à noção de educação integral que, de resto, não faz parte do vocabulário escolar tradicional brasileiro.

SOBRE O CARÁTER LOCAL E COMUNITÁRIO

O Programa “Mais Educação” tem como um de seus principais objetivos promover a aproximação entre a escola, as famílias e as comunidades, mediante atividades que visem a responsabilização e a interação com o processo educacional, integrando os equipamentos sociais e comunitários entre si e à vida escolar.

A idéia de que a educação pode se dar através de redes de relações ou “teias do conhecimento”, chegou ao Brasil, no final do século XX. Uma de suas influências foi justamente o movimento de “Cidades Educadoras” (CABEZUDO, 2004). Sob a forma de programas e parcerias, geridas por organizações não governamentais, difundiram-se soluções que defendiam o papel ativo da sociedade civil em substituição ou complementação às ações governamentais. Afirmava-se buscar uma nova participação de cidadãos e associações, através de convênios com empresas e outros tipos de agentes financiadores de dentro ou de fora do Estado. Também nesse período, cresceu a demanda pela participação das comunidades na vida das escolas públicas e o incentivo ao trabalho voluntário, prática que no país, com frequência, assumiu um caráter equivocado de utilização indevida do trabalho dos pais dos alunos na conservação da escola, na confecção de merenda e outros serviços essenciais de responsabilidade do poder público. Propagou-se, ainda que sem grande sucesso prático, a idéia de que as mudanças sociais poderiam advir da boa vontade e dedicação dos indivíduos, sendo todos igualmente responsáveis pelas iniquidades sociais.

Em muitos casos, a participação comunitária na escola, idéia cara ao pensamento educacional democrático, foi mobilizada de maneira desvirtuada, como substituição dos investimentos do Estado, que, de acordo com o tipo de pensamento predominante nos anos 1990, deveriam ser reduzidos ao mínimo, dada a sua suposta incapacidade de responder às demandas da sociedade. Essa tendência, de feição neoliberal, levaria à criação de inúmeros projetos na área educacional em parceria entre órgãos públicos e organizações não governamentais ou de iniciativa dessas últimas, e com a participação de instituições filantrópicas e de voluntariado.

A despeito desse descaminho histórico, a troca com outras instituições sociais e a incorporação de outros agentes educacionais parece ser fundamental para o enriquecimento da vida escolar. Entretanto, num sistema educacional ainda frágil institucionalmente e materialmente, as formas alternativas de ampliação do tempo sócio-educativo que não têm como centro a instituição escolar, expõem-se aos perigos da fragmentação e da perda de direção. Ronda-lhes a possibilidade de que, ao invés de servirem à melhoria da qualidade da ação educacional, atuem aprofundando ainda mais a precarização das práticas educativas.

Mas sem transformar os perigos em impossibilidades, podemos imaginar que, uma estrutura descentralizada, bem coordenada, baseada na ação local, pode representar uma boa solução para o enriquecimento da vida escolar. O maior desafio parece ser a sua administração em grande escala, o seu estabelecimento, como é o caso do Programa Mais Educação, como solução de grande alcance, a ser reproduzida no sistema educacional público brasileiro.

As dificuldades encontram-se no fato de que as comunidades que mais necessitam da integração da escola com o seu entorno, são as comunidades populares, situadas, em geral, em regiões empobrecidas, sem recursos e equipamentos urbanos, públicos ou privados, o que faz com que a busca por novos espaços e parceiros sócio-educacionais, que possam irrigar a escola e ligá-la à vida comunitária, represente uma dificuldade às vezes incontornável.

É evidente que não é possível imaginar-se um projeto de educação, que se pretenda mais ambicioso do ponto de vista de seus objetivos, alcançando esferas mais amplas da vida dos alunos, que não envolva os pais e o entorno da escola. Necessariamente, será um projeto coletivamente assumido, trazendo também as contradições e problemas dessa coletividade. No entanto, a estratégia que poderá fazer

avancar essa idéia nas escolas localizadas nas regiões onde residem as classes populares, e que o Programa “Mais Educação” pretende atingir, não é padronizável, pois depende da realidade e dos agentes locais, o que dá ao Programa uma feição indutora, de difícil avaliação curto prazo.

PROBLEMAS E PERSPECTIVAS

O risco da precarização, ou da naturalização da precarização, é um dos elementos que queremos destacar ao fim desta rápida análise dos documentos do Programa “Mais Educação”.

Os processos de incorporação de outros elementos à vida escolar, como os previstos no Programa “Mais Educação”, parecem importantes para que a própria instituição escolar repense seu papel que parece cada vez mais se ampliar. A agregação ao espaço escolar de espaços comunitários, associativos e outros, obtidos através de parceria com entidades públicas ou particulares; os tempos adicionados ao tempo escolar convencional devido ao aumento e diversificação das atividades oferecidas aos alunos; a participação de outros tipos de profissionais, para além dos professores, que venham se juntar ao trabalho educativo, são elementos-chave da proposta do Programa. Poderão, esses elementos, organizarem-se a partir dos ainda precários projetos pedagógicos das escolas brasileiras? Existirão condições objetivas de atuação que não ponham em risco o ainda frágil equilíbrio do trabalho educativo realizado sob a chancela da escola?

Um pressuposto que está presente nos documentos do Programa “Mais Educação” é a manutenção da centralidade da instituição escolar nesse processo de “localização” da iniciativa educacional. Trata-se de refletir se a escola brasileira, nesse momento, tem condições objetivas de assumir o protagonismo desse processo complexo, de transformação da cultura escolar.

De todo modo, as práticas de implementação dependerão das realidades específicas onde se situarem, mas sempre implicarão em mudanças na cultura escolar e nas expectativas dos profissionais. Quando se busca a ampliação da atuação da escola, através de parcerias externas a ela, a estabilidade e valorização do quadro profissional administrativo e docente é a garantia da continuidade do trabalho, da preservação dos interesses educacionais coletivos e da qualidade das ações

educativas. Os problemas relativos à estabilidade e à valorização dos profissionais da escola, docentes e não docentes, estão na raiz das principais dificuldades da educação brasileira contemporânea, mas ultrapassam, em muito, a esfera de ação do Programa “Mais Educação”. Como todas as demais políticas educacionais inovadoras, os possíveis avanços a serem gerados pelo Programa são dependentes dos imprescindíveis aperfeiçoamentos da infra-estrutura do sistema.

BIBLIOGRAFIA

BRASIL. Ministério da Educação/SECAD. *Redes de Saberes* – Série “Mais Educação”, 2009.

BRASIL. Ministério da Educação/SECAD. *Educação Integral* – Série “Mais Educação”, 2009.

BRASIL. Ministério da Educação/SECAD. *Gestão Intersectorial no Território* – Série “Mais Educação”, 2009.

BRASIL. *Portaria normativa interministerial n. 17*, Brasília, 2007.

CABEZUDO, A. *Cidade Educadora: uma proposta para os governos locais*. In: Gadotti, M.; Padilha, P. R.; Cabezudo, A. (orgs). *Cidade Educadora*, São Paulo, Cortez, 2004.

CAVALARI, R.M.F. *Integralismo: ideologia e organização de um partido de massas no Brasil (1932-1937)*. Bauru, EDUSC, 1999.

CAVALIERE, A.M. *Escola de educação integral – em direção a uma educação escolar multidimensional*, tese de doutorado, FE/UFRJ, 1996.

CAVALIERE, A.M. *Escolas de tempo integral versus alunos em tempo integral*. In: *Em Aberto*, Brasília, Inep, v.22, nº 80, p.51-64, 2009

MACHADO, L. M. *Politecnia, escola unitária e trabalho*, São Paulo, Cortez/Autores Associados, 1989.

MORIYÓN, F.G. *Educação libertária*, Porto Alegre, Artes Médicas, 1989.

VAN ZANTEN, A. *Les politiques d’éducation*. Paris, PUF, 2004.

ⁱ Pesquisas empíricas já estão em andamento, tanto no âmbito do Ministério da Educação como no âmbito das universidades brasileiras.

ⁱⁱ O PDE é um plano executivo lançado em 2007, organizado em torno de 4 eixos: educação Básica, educação Superior, educação Profissional e alfabetização. O “Mais Educação” é um dos programas que o compõem.

ⁱⁱⁱ Plano elaborado por municípios e Estados para o recebimento de recursos e assistência técnica do MEC.

^{iv} Informações divulgadas em:

http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12375%3Aparceiros-e-escolas&catid=312%3Amais-educacao&Itemid=817