

O lugar da educação integral na política social

MARIA DO CARMO BRANT DE CARVALHO*



temática “educação integral” ganha alta relevância no Brasil de hoje.

Queremos e precisamos de educação integral para todas as crianças e todos os adolescentes brasileiros. Mas como estamos compreendendo a educação integral?

Alguns pensam educação integral como escola de tempo integral. Outros pensam como conquista de qualidade social da educação. Outros, como proteção e desenvolvimento integral. Alguns a reivindicam a partir das agruras do baixo desempenho escolar de nossos alunos e apostam que mais tempo de escola aumenta a aprendizagem... Alguns outros a vêem como complemento socioeducativo à escola, pela inserção de outros projetos, advindos da política de assistência social, cultura, esporte.

Enfim, estamos em pleno debate e busca de consensos em torno do conceito, conteúdo e lócus da educação integral.

A educação brasileira não cumpriu o ideário a ela predestinado no século XX. Somente na entrada do século XXI é que, finalmente, universalizou-se o acesso ao ensino fundamental e, no entanto, essa meta não tem sido suficiente para que nossas crianças e adolescentes obtenham os saltos de aprendizagem esperados.

Todos conhecemos os limites que o desempenho da educação brasileira apresenta.

- Adentramos o século XXI com 9% de analfabetos absolutos, 31,3% de pessoas que pouco utilizam a lei-

* MARIA DO CARMO BRANT DE CARVALHO é Professora do Programa de Estudos Pós-graduados em Serviço Social da PUC/SP e coordenadora geral do CENPEC – Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária.

tura e a escrita em sua vida diária, revelando compreensão mínima de um texto escrito; e somente 26,2% atingem níveis mais elevados nessas habilidades, usando de forma intensa e diversificada a linguagem escrita, por exemplo, lendo jornais regularmente ou usando meios escritos para obter novos conhecimentos (IBGE, 2000/INAF, 2001).¹ Essa é a face mais contundente da pouca eficiência da escola, uma vez que tais habilidades são, ao mesmo tempo, um dos principais objetivos do ensino fundamental e conhecimento de base para a aprendizagem em todas as áreas do currículo escolar.

- Paralelamente, mais de 80% dos alunos que frequentaram a 4ª série do ensino fundamental não se apropriaram das habilidades esperadas para essa etapa escolar (SAEB, 2001).
- De cada cem crianças matriculadas na primeira série do ensino fundamental, apenas 54 concluem a 8ª série. Entre jovens de 15 a 17 anos, apenas 44% cursam o ensino médio. Na zona rural, este índice cai para 22%.

Não é tarefa fácil assegurar qualidade de educação, a começar pelo tamanho e deficiências ainda presentes na rede de ensino.

- É sempre importante lembrar que possuímos cerca de 50 milhões de alunos na rede de ensino básico, o que representa mais que a população conjunta dos nossos países vizinhos do Mercosul (Argentina, Paraguai e Uruguai). Possuímos 2,5 milhões de professores nessa rede. As escolas públicas mantêm enormes deficiências (40% delas não possuem energia elétrica); faltam materiais didáticos; faltam bibliotecas; a maioria não possui computadores e menos ainda, acesso à Internet. Para dar conta do número de alunos, nossas escolas funcionam no geral com três e mesmo quatro turnos.
- Nossos professores recebem baixos salários, o que os leva a trabalhar em mais de uma escola, e não se tem ainda uma boa política de formação continuada; é bastante constrangedor assumir que a maioria dos nossos professores ganha menos de dois salários mínimos mensais, para atribuição tão nobre.
- O orçamento destinado à educação básica ainda é insuficiente se comparado com o orçamento destinado por países que radicalizaram os investimentos

em educação e apresentam hoje um enorme salto na escolaridade de seu povo. Um exemplo bastante conhecido é o da Coreia do Sul, onde o aluno do ensino fundamental recebe duas vezes mais investimento que um universitário. No Brasil, o gasto público com aluno do ensino superior é 12 vezes mais que o gasto com um aluno do ensino fundamental.

Mas nem tudo é limite! A sociedade brasileira ganhou consciência da importância da educação e a vocalização social em torno dela cresceu e se generalizou.

A Educação se apresenta hoje como o ponto central do desenvolvimento econômico e social. Esse conceito está produzindo um novo deslocamento.

- Um primeiro fato a ser compreendido neste novo contexto é que a educação ganhou sentido multisetorial. Já não se invoca a escola como único espaço de aprendizagem. As políticas públicas, como cultura, assistência social, esporte e meio ambiente, invadem o campo das chamadas ações/programas socioeducativo objetivando proporcionar às crianças e adolescentes brasileiros ampliação do universo cultural, aprendizados de iniciação tecnológica e inclusão digital, aprendizados no campo esportivo, consciência e trato ambiental ... enfim, aprendizagens básicas que se deslocam da escola, mas a ela se complementam.
- As organizações comunitárias, organizações da sociedade civil (o terceiro setor) e iniciativa privada têm investido expressivamente na educação em seu sentido multidimensional.
- A mídia vem apresentando sistematicamente informações sobre o desempenho da educação pública nacional, o que indica vocalização social.

A política social pública está mudando!

A política social – pós levante neoliberal – vem introduzindo novas sínteses e lógicas para dar conta dos direitos do cidadão sob a consigna da equidade.

Uma política social que se desenha na sua inteireza, pelo prisma da multisetorialidade, com forte protagonismo do Estado, mas também da sociedade civil. Há um inegável contributo das políticas sociais no desenvolvi-

[...] a educação ganhou sentido multisetorial. Já não se invoca a escola como único espaço de aprendizagem.

mento social e humano, no enfretamento da pobreza e desigualdades que assolam o país. Já não são mais toleráveis, para além da descontinuidade da política, os desenhos centralizadores e setorizados na condução da política social, os conceitos corporativos de seus agentes que inibem a maior inovação e densidade de respostas da política social. É absolutamente prioritário buscar com total radicalidade a maior efetividade e equidade da ação pública.

Democracia, participação e descentralização das ações públicas produziram mudanças substanciais na condução da política social.

A **governabilidade social** passou a depender, cada vez mais, da participação dos diversos sujeitos do fazer social: o Estado, a sociedade civil, a comunidade e o próprio público-alvo da ação pública.

Na arena pública, estão presentes, interagindo de forma conflituosa ou cooperativa, o Estado, a sociedade civil, movimentos sociais, minorias, terceiro setor, iniciativa privada, mercado, comunidades e cidadãos. O Estado tem aqui papel central na regulação e garantia na prestação dos serviços de direito dos cidadãos. Não se compreende mais o Estado como agente único da ação pública, mas espera-se que cumpra sua missão de *intelligentia* do fazer público e, em consequência, exerça papel indutor e articulador de esforços governamentais e societários em torno de prioridades da política pública.

É assim que, na conjuntura atual, descentralização, municipalização e parcerias público-privadas contidas no receituário neoliberal tornaram-se realidade irreversível, não para desresponsabilizar o Estado, e sim para compor governância democrática e sentido público da res pública.

Em síntese, há uma nova arquitetura de ação pública colocada em movimento.

- Uma arquitetura de gestão pública fundamentada na lógica da cidadania que promova ações integradoras em torno do cidadão e do local como eixos de um desenvolvimento sustentável.
- O cidadão já não quer ser reconhecido como um somatório de necessidades e direitos; deseja atenções integrais (integralizadas). O Estatuto da Criança e do Adolescente é, nesse sentido, uma lei exemplar, pois anuncia de forma enfática o direito de crianças e adolescentes a uma proteção e desenvolvimento integral.
- Políticas e programas desenhados pelo prisma da multisetorialidade, substituindo os tradicionais recortes setoriais e especializações estanques.
- O reconhecimento da incompletude e necessária complementaridade entre serviços e atores sociais.

Estes princípios reforçam uma nova tendência: ações em rede fortemente conectadas com o conjunto de sujeitos, organizações e serviços da cidade. Não mais ações isoladas.

Por isso mesmo, os serviços na ponta ganham uma margem fundamental de autonomia para produzir respostas assertivas, flexíveis e combinadas, de direito do cidadão e de direito ao desenvolvimento sustentável do território a que pertencem.

No Brasil, as políticas setoriais ainda padecem de um certo saudosismo em torno dos parâmetros que fundamentaram a política social do pós-guerra da primeira metade do século XX: o afã de bem definir seu recorte setorial, a produção estatal de seus serviços, a padronização e igualitarismo de oportunidades, a reserva orçamentária setorial. Em consequência, resiste-se a adoção de políticas combinadas e programas rede.

Não se percebe que as mudanças nos parâmetros de construção da política social são, neste caso, menos pressionadas pelo receituário neoliberal e mais, sobretudo, pressionadas por novas demandas da sociedade civil.

Na primeira metade do século XX, construímos uma política social pautada na igualdade de oportunidades que acabou por resultar em homogeneidade de serviços ofertados a todos os cidadãos. As fraturas, nesse processo, estão às claras para todos nós.

- não consegue garantir efetiva igualdade de oportunidades;
- não contempla conteúdos socialmente significativos porque não pode ajustar-se à dinâmica de âmbitos sociais distintos (grupos sociais e regionais).

Resulta daí o hoje valorizado paradigma de equidade: oferta de múltiplas e distintas oportunidades para assegurar equidade, produzindo o que todos os cidadãos tem direito: igualdade de resultados.

Posta essas questões de fundo, como introduzir a educação integral no escopo de uma política social que se quer mais efetiva?

1. Uma primeira colocação para instigar nosso debate pode ser assim formulada: a educação integral, como nova prioridade na agenda pública, deve ser processada como medida multisetorial ou circunscrita à política setorial de educação?

Para a sociedade que nos toca a viver, uma política de educação fechada em si mesma perdeu seu sentido transformador. Não se quer mais uma política de educação centrada apenas em sistemas formais de ensino (escolas). A educação tem presença e investimento em outras políticas setoriais (cultura, esporte, meio ambiente...). Ela ganha efetividade quando integrada a um projeto retotalizador da política social.

2. Os projetos socioeducativos, como forma de complementar as aprendizagens ofertadas pela escola às crianças e adolescentes pobres, nasceram nas comunidades brasileiras por iniciativa da sociedade e não pela mão do Estado.² Aliás, é assim que nascem as respostas públicas às demandas de sua população.

Expandem-se como políticas da comunidade, constroem-se no microterritório e são promovidas por organizações não-governamentais que, em parceria com a prefeitura, a igreja, empresas e membros da comunidade, oferecem um serviço de atenção à infância e juventude. Os microterritórios em que estão instalados, em sua maioria, têm poucas oportunidades e serviços destinados à proteção, educação e lazer de crianças, adolescentes e jovens.

É preciso insistir que milhares de programas de pós-escola, hoje existentes no Brasil, voltados às camadas populares, são ainda iniciativas da sociedade civil, cunhados pelas próprias organizações da comunidade.

Tendo – estes programas – nascido nas comunidades e adentrado ao Estado pela porta da assistência social ou da cultura, não são reconhecidos como projeto educacional. As alianças e parcerias de complementaridade com a

escola, quando ocorrem, têm origem no próprio interesse de cada escola ou organização social, não sendo costuradas e assumidas como política pública da cidade.

Estas ações são um bem público comunitário e se constituem em um capital social das próprias populações vulnerabilizadas pela pobreza e escassez de oportunidades e serviços.

No estudo sobre estas iniciativas, constata-se a oferta de um mosaico de ações socio culturais, lúdicas e de convivência infanto-juvenil. Sem dúvida, constituem-se como serviço de proteção social, mas vão além, compondo-se como programa multisetorial que abarca, em seu leque de atividades, cultura, educação, esporte, lazer e saúde. Neste sentido, elas indicam uma inovação da maior importância: são ações realizadas nos microterritórios da cidade, construídas com olhar multisetorial capazes de responder ao leque de aprendizagens socioeducativas que o grupo infanto-juvenil precisa e deseja.

Nesta perspectiva, já se torna obsoleta a idéia de compor o pós-escola apenas com iniciativas internas da própria política de educação. O fundamental é concebê-las como políticas da cidade, articulando aí o mosaico de ofertas de aprendizagem disponibilizadas pelo conjunto das políticas públicas setoriais de assistência social, educação, cultura, esporte, e das ações originárias nas próprias comunidades. Abarcam o conjunto de sujeitos e espaços de aprendizagem construídos no local e operados/conduzidos por organizações sociais e poder público.

Aprofundemos os sentidos desta ação socio educativa. Primeiro, ela produz oportunidades de aprendizagem sem ser repetição do espaço escolar. Não possui um currículo e uma programação pedagógica padrão. Ao contrário, sua eficácia educacional está apoiada num currículo-projeto que nasce nas comunidades, de suas demandas, interesses, particularidades, potencialidades, e por seu próprio protagonismo.

O termo socioeducativo, contido, na programática da educação integral, designa um campo de múltiplas aprendizagens para além da escolaridade, voltadas a assegurar proteção social e oportunizar o desenvolvimento de interesses e talentos múltiplos que crianças e jovens aportam. Designa igualmente finalidades, como a convivência, sociabilidade e participação na vida pública comunitária, entendendo este campo como privilegiado para tratar, de forma intencional, valores éticos, estéticos e políticos.

Nossa reflexão problematiza e propõe que o pós-escola resulte da articulação do conjunto de esforços/res-

postas multisetoriais já existentes nos microterritórios da cidade e tomem a realidade local, seus sujeitos e identidades como pauta inicial das situações de aprendizagem oferecidas à população infanto-juvenil.

Nesta proposição, concretiza-se um traço inovador: realiza de forma convergente propósitos intersetoriais de desenvolvimento e proteção integral de crianças e adolescentes, objetivos esses que compartilham a intenção máxima do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA, julho de 1990).

Como conclusão, resta ainda uma última problematização ou dilema dos tempos atuais: o tempo integral exigido pela LDB pode ser feito exclusivamente na escola? Não. Por quê?

Uma primeira resposta é pragmática:

A rede escolar opera com dois ou até mesmo três turnos para atender à demanda por vagas, situação que não se resolverá no médio prazo, o que inviabiliza propostas de escolas em tempo integral.

Assim, a busca do tempo integral exige uma articulação orgânica entre escola pública e programas socioeducativos realizados por organizações não-governamentais nos próprios microterritórios. A expansão dessa articulação irá pressionar o debate e gerar proposições sobre a educação integral e não apenas de tempo integral.

Uma segunda resposta é definida pela intencionalidade educacional:

A sociedade atual é caracterizada por sua complexidade: uma sociedade multifacetada, tecida pela velocidade de mudanças, constantes e cumulativas, provocadas pelos avanços científicos e, sobretudo, pelo aumento das possibilidades de acesso à redes de informação e de consumo. Uma sociedade movida pelo conhecimento e pela informação. Uma sociedade-rede com novos atores e movimentos sociais que incindem seu papel protagonista não só na revolução cultural, como também e cada vez mais, na definição da agenda política dos Estados. As organizações não-governamentais, com todas as suas contradições e mesmo particularismos, alargam e revitalizam a esfera pública.

Nossa sociedade é também marcada pela transformação produtiva: quebra da sociedade salarial, precarização do trabalho, extinção de postos de trabalho e in-

dução a novas ocupações no mercado que exigem um novo perfil de trabalhador.

A sociedade complexa de hoje aumentou o grau de incerteza dos indivíduos e das organizações. Por isso mesmo, a educação tem que avançar nas aprendizagens que este novo cidadão está a exigir e, em consequência, não é possível mais se pensar na escola como o único espaço de aprendizagem. Este novo cidadão requer, para seu trânsito no exercício da cidadania, circular em diversos espaços de aprendizagem, visando à sua maior sociabilidade, o desenvolvimento da capacidade de estabelecer trocas e o exercício da tolerância na pluralidade.

Há uma riqueza de possibilidades contida na complementaridade mais orgânica entre o sistema escolar e as oportunidades de aprendizagem implementadas por outros sujeitos e espaços de aprendizagem da cidade. Potencializam as oportunidades de escolhas de trajetórias de desenvolvimento, de trânsito e de circulação de crianças e adolescentes em diversos espaços. Sintonizam com o modo peculiar de aprendizagem, difuso e descentrado, constitutivo desta sociedade complexa, ampliando as oportunidades de sociabilidade e convivência.

Vários municípios no Brasil já estão operando ou buscando implementar uma rede de serviços pós-escola multisetoriais envolvendo, sobretudo, educação, cultura, esportes e assistência social para constituir a jornada de tempo integral exigida pela LDB.

Contudo, para responder às demandas de aprendizagem e sociabilidade requeridas na contemporaneidade, há um outro avanço democrático e irrecusável nos tempos que nos tocam viver: articulações e convivência mais orgânica entre programas e serviços públicos estatais e serviços públicos não estatais – de iniciativa da comunidade e sociedade civil – como uma tendência à expansão de ações de educação pública.

Essas tendências podem e devem trazer, em seu escopo, compromisso político com: a inclusão e a equidade social; a qualidade da educação e da escola pública; a gestão democrática e partilhada com a comunidade; a participação e o fortalecimento da sociedade organizada e seus diferentes segmentos.

Notas

- 1 INAF: Indicador Nacional de Analfabetismo Funcional, construído pelo Instituto Paulo Montenegro, ONG Ação Educativa e Ibope. Analfabetismo funcional refere-se às condições de uso das habilidades de leitura e escrita em diferentes situações da vida diária.
- 2 Para crianças brasileiras ricas, o comércio empresarial deu conta.