

EDUCAÇÃO INTEGRAL NO BRASIL: uma análise do processo de governança

INTEGRAL EDUCATION IN BRAZIL: an analysis of the governance process

Debora Cristina Jeffrey

Professora Livre-Docente da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)

E-mail: debora.jeffrey@gmail.com

Carolina Machado d'Ávila

Acadêmica no Curso de Doutorado do Programa de Pós-graduação em Educação na Universidade Estadual de Campinas

E-mail: carol.davila@gmail.com

INTRODUÇÃO

A gestão pública, ao final do século XX e início do século XXI, no Brasil, tem se estabelecido diante de uma lógica gerencialista, em que organizações privadas e sem fins lucrativos constituem redes de influência, com implicações em proposições governamentais e estatais.

Para Newman e Clarke (2012, p. 258) a Nova Gestão Pública (NGP), de caráter gerencialista, objetiva promover a reestruturação do Estado burocrático, a partir da figura do gerente, que se torna responsável para dinamizar o setor público, com ênfase no “empreendedorismo e dinamismo” do mercado, oferecendo um leque de “[...] *boas práticas em negócios* que as organizações no setor público precisavam aprender.”

Desse modo, conceitos como: administração por objetivos, serviços públicos voltados ao consumidor, *empowerment*, pagamento por desempenho, qualidade total, descentralização são apresentados como fundamentais para a difusão da Nova Gestão Pública e incorporação desses elementos no aparelho estatal. Assim, as instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, passam a ter um papel importante no novo modelo de Estado, denominando por Peters

e Pierre (1998) como “governança sem governo” ou de acordo com Olmedo (2013) de “governança filantrópica.

Essa nova proposição de governança tem como base a descentralização dos serviços e gestão pública, com o intuito de proporcionar a flexibilidade (capacidade de mudança), a responsabilização dos sujeitos e a produtividade do setor público.

De acordo com Jeffrey e Silva (2015, p. 169), o processo de descentralização de serviços e da gestão pública pode ocorrer através de: 1) *controle local semiautônomo*, geralmente feito por conselhos, os quais podem contar com a participação popular; 2) *organizacional*, com a delegação de autoridade feita, em geral, por uma diretoria ou secretaria a níveis inferiores de hierarquia; 3) *desconcentração de competências*, a unidades menores da administração, mas com a manutenção parcial das competências e funções centralizadas nos órgãos centrais.

Para Abrúcio (1998), a prática da descentralização no aparelho estatal, se justificaria, pelo fato de proporcionar a melhoria dos serviços prestados, devido a proximidade do cliente/consumidor com o órgão público responsável. A fim de viabilizar esse processo, faz-se necessária a regulamentação, a normatização e a constituição de instrumentos de controle de gestão, de modo a alterar as formas de atuação e execução do Estado, no que tange as políticas públicas.

De acordo com Peters e Pierre (1998, p. 227), essa reestruturação do aparelho estatal favorece o estabelecimento das parcerias público-privadas, ao garantir que o Estado referente às políticas públicas amplie as suas possibilidades gestão e oportunidades de atendimento às demandas, habilitando os governos a realizarem menor número de intervenções diretas para alcançar seus objetivos.

Na área da educação, esse processo vem se configurando, especialmente entre estados brasileiros, no que tange ao desenho, formulação, planejamento, implementação de políticas públicas, na formação continuada dos profissionais da educação e na gestão escolar.

Na análise de Gerwitz e Ball (2011, p. 199), esse processo pode ser evidenciado com os movimentos de descentralização e desconcentração das

decisões tomadas pela equipe gestora, compreendida como um “novo gerente da educação” e que deve atingir aos objetivos educacionais estabelecidos externamente à unidade escolar. Além das práticas de avaliação externa, a descentralização e desconcentração de competências, responsabilidades e a implantação de estratégias para melhorar a gestão escolar são adotadas em prol da eficiência do sistema público de ensino, pautada nos resultados.

A gestão escolar e as práticas educacionais, segundo Gerwitz e Ball (2011), nesse contexto, passam a ser difundidas em documentos oficiais através de discursos oriundos do setor privado, relacionando-os à necessidade de alcance da excelência, qualidade, eficácia e eficiência do setor público. Neste sentido, a partir da identificação de tais aspectos, a análise do processo de governança e suas implicações junto aos estados brasileiros, no que se refere à adoção da política de educação integral, serão abordadas no presente artigo.

A GOVERNANÇA NO SETOR EDUCACIONAL: O CASO BRASILEIRO

De acordo com o Portal da Administração (2018), a governança pode ser definida como: a) modo que o governo exerce o poder para executar as políticas públicas; b) as formas de administração de um governo; c) “modos operandi” das políticas públicas, com destaque ao processo decisório, financiamento de políticas e alcance dos programas de governo; d) a competência técnica e gerencial do governo. Para Peter e Pierre (1998), a governança é compreendida como uma nova relação em que os governos estabeleceriam junto à sociedade civil organizada, “terceiro setor” ou mesmo a organizações privadas.

No entendimento de Peci, Pieranti e Rodrigues (2008, p. 42), no Brasil, os processos de desestatização e democratização realizados, a partir da década de 1990, consolidaram uma rede de governança a ser estabelecida entre o Estado, o setor privado e terceiro setor, modificando a lógica da economia brasileira e o papel desempenhado pelo Estado.

Para Abrúcio (1998, p. 187), esse novo modelo de governança descrito por Peci, Pieranti e Rodrigues (2008), envolveria, ao menos três dimensões:

- a) extensão das relações contratuais ao fornecimento de serviços públicos entre o setor público, o setor privado e o voluntário/não-lucrativo,

criando uma nova estrutura de pluralismo institucional, contraposta ao antigo modelo de monopólio estatal;

b) extensão das relações contratuais ao próprio setor público, envolvendo descentralização, delegação de autoridade e mecanismos de *quasi market*; c) estabelecimento de contratos de qualidade entre os prestadores de serviço e os consumidores/clientes.

Esses novos atores políticos, compreendidos por Olmedo (2013, p. 472) como empreendedores de risco, empreendedores sociais e defensores de políticas neoliberais, estabeleceriam, na área educacional, um processo denominado de *governança filantrópica*. A governança filantrópica, de acordo com Olmedo (2016), afirma que a transferência da gestão escolar para fundações, especialmente as ligadas a grandes empresas, reafirmaria a mudança de paradigma na relação entre o governo e a sociedade civil organizada, uma vez que a tomada de decisões, o estabelecimento de políticas, programas e ações educacionais passariam a envolver esses grupos, com implicações diretas na definição de bom/mal professor, aluno e currículo ideal, entre outros aspectos.

Olmedo (2016), nesse sentido, compreende que há uma “evolução do modelo filantrópico”: -filantropia 1.0, consistiria na oferta de donativos para sanarem uma situação específica, com caráter paliativo, como, por exemplo, quando há algum terremoto, furacão, outro evento catastrófico;-filantropia 2.0, consiste na instrumentalização do cidadão com ferramentas para que ele próprio construa seu caminho. É o caso de instituições filantrópicas de educação que realizam acolhimento aos necessitados, promovendo algum tipo de mudança na vida das pessoas; -filantropia 3.0, considerada pelo autor como a nova face do conceito anterior, pelo fato de incorporar o conceito de empreendedor social.

Essa evolução do modelo de governança filantrópica, de acordo com Olmedo (2013), favorece a participação de setores privados na gestão escolar, enquanto os governos realizam um “governo à distância”, apesar de manter diálogo constante entre atores de diferentes áreas e estabelecer alianças políticas.

Para Olmedo (2013, p. 479), organizações locais, regionais e nacionais de diferentes áreas de atuação, com ou sem fins lucrativos, se unem, com vistas à execução de um projeto neoliberal compartilhado, apresentando no-

vas formas de abordar os problemas sociais, nas quais “[...] as fronteiras entre governo e estado, públicas e privadas, processos e resultados, riqueza comum e lucro individual, beneficência e benefícios, são feitas cada vez mais indistinguíveis.”

No caso da educação brasileira, as fronteiras descritas por Olmedo (2013), se entrecruzaram, de modo mais direto, em meados da primeira década de 2000, quando há a aprovação da Resolução CNE/CEB n.1/2012, pelo Conselho Nacional de Educação, que institui o *Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE)*, entendido como um instrumento de colaboração federativa horizontal, a ser instituída entre os entes federados, podendo ser aberta à participação de instituições privadas e não-governamentais, mediante o estabelecimento de convênios e cooperação, sem transferência de recursos públicos as mesmas.

Na análise de Ramos e Abrúcio (2012, p. 12), o *ADE* seria uma possibilidade de se efetivar a articulação, por meio do regime de colaboração entre os entes federados (União, Estados e Municípios) e a consolidação do Sistema Nacional de Educação (SNE), já que nas últimas décadas, ainda era identificada uma lógica fragmentada e desarticulada das políticas educacionais, no que se refere a efetividade do seu alcance. No entendimento dos autores, o *ADE* ao envolver a participação dos entes federados, instituições privadas e não governamentais como empresas e organizações diversas, contribuiria para que os envolvidos assumissem um objetivo em comum: colaborar de forma transversal e articulada, tendo em vista, o desenvolvimento da educação em determinado território para além da esfera municipal.

Nesse sentido, a descentralização torna-se um fator primordial para a efetividade da proposta do *ADE*, com o intuito, de acordo com o Parecer CNE/CEB n. 9/2011, de promover o fortalecimento da cooperação e do associativismo entre os entes federados, bem como combater a redução das desigualdades regionais e intermunicipais em relação à Educação Básica, segundo as atribuições definidas no artigo 11 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) n. 9.394/96.

Para Araújo (2012), apesar da Constituição de 1988 prever uma distribuição alternativa de competências entre a União e os entes federados (Estados e Municípios), permitindo ou estimulando que atuem em conjunto, no caso

do ADE, haveria o estímulo de competências voluntárias entre as instituições privadas e não governamentais, marcando de modo contundente as políticas educacionais em curso no país.

E entre as políticas educacionais em curso, resultante dessa proposição de gestão pública de caráter flexível, descentralizado e voluntário, destaca-se o caso da educação integral no Brasil.

A EDUCAÇÃO INTEGRAL NO BRASIL: A GOVERNANÇA COMO PRESSUPOSTO POLÍTICO

Para Camargo, Bernardes e Jeffrey (2018), a educação integral no Brasil configurou-se como política, inicialmente, pautada na formação integral de crianças e jovens da educação básica mediante a ampliação da jornada escolar. De acordo com as autoras, a proposta inicial, pautou-se na reconfiguração organizacional dos espaços educacionais, a partir da introdução de atividades extra-turno das unidades escolares participantes deste projeto.

Esse pressuposto pedagógico, descrito por Camargo, Bernardes e Jeffrey (2018), legitimou-se, inicialmente com o Manifesto dos Pioneiros da Educação, na década de 1930, seguido de experiências estaduais e municipais, em décadas posteriores e que são descritas e analisadas por autores como Coimbra e Cavaliere et al. (2012).

No entanto, se a dimensão pedagógica da educação integral no Brasil incorpora aspectos como a função social da escola, as dinâmicas que envolvem o processo de ensino e aprendizagem, a organização escolar e curricular, o tempo e o espaço destinado ao processo formativo, a dimensão política da medida se legitima no país, a partir da constituição do arcabouço legal que a fundamenta, com destaque para: a Constituição Federal de 1988, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n. 9.394/96, Plano Nacional de Educação – Lei n. 13.005/2014, Plano de Desenvolvimento da Educação – Compromisso Todos pela Educação – Decreto n. 6.094/2007, Programa Mais Educação – Portaria Normativa Interministerial n. 17 de 24/04/2007; Decreto 7.083/2007.

Na análise de Jeffrey (2017), esse marco legal que fundamenta a educação integral no país, garante sua abrangência nacional e normatização, tornando-a integrante de uma agenda política em que a intersetorialidade, a participação da

sociedade civil organizada, a territorialidade configuraram-se como elementos centrais na efetividade de programas, propostas e iniciativas que se caracterizam pela diversidade de interpretações normativas e projetos educacionais em curso.

Assis (2016), a esse respeito, considera que a normatização envolvendo a educação integral no Brasil, refere-se à ampliação do tempo escolar. Nesse sentido, Parente (2016), ao considerar tal aspecto, chama atenção à necessidade de se estabelecer uma nomenclatura específica, de modo a compreender a delimitação do espaço em que a educação integral tem sido ofertada, bem como essas experiências se caracterizam, referindo-se à denominação: ***política de educação integral em tempo integral***.

A política de educação integral em tempo integral, de acordo com Parente (2016), define-se mediante as experiências ou ações que envolvem a ampliação da jornada escolar, definida pelo Inep (2007) como as atividades realizadas no turno e contra-turno escolar, contabilizando, ao menos 7 horas de carga horária escolar.

A fim de induzir os sistemas educacionais a adoção de política de educação integral em tempo integral, o Programa Mais Educação regulamentado pela Portaria Normativa Interministerial n. 17/2007 e o Decreto n. 7.083/2010 em Documento produzido pelo Ministério da Educação (MEC, 2009, p. 21) como orientações às Secretarias de Educação, escolas públicas e profissionais da educação sobre a implementação da medida, já considerava que a proposta de educação integral demandaria a articulação de um conjunto de atores sociais e de programas, a fim de oferecer uma diversidade de oportunidades garantindo o desenvolvimento integral de crianças e adolescentes.

O MEC (2009), ao referir-se a respeito do Programa Mais Educação como uma iniciativa de caráter indutor à política de educação integral em tempo integral junto aos entes federados, caracteriza a iniciativa como um programa intersetorial que possibilitaria o estabelecimento de consensos e comprometimento dos envolvidos com a garantia da educação integral às crianças, adolescentes e jovens.

Nesse sentido, para o MEC (2009, p. 25), a intersetorialidade contribuiria na construção de recursos de poder e legitimidade da iniciativa, ao reconhecer a necessidade de estabelecimento de um nível de inovação da gestão entre cada agente institucional envolvido, além de propiciar a constituição de relações políticas, técnicas e gerenciais horizontais.

Assim, de modo a garantir a efetividade das ações, referente ao Programa Mais Educação, o MEC (2009, p. 25) orienta sobre a importância dos agentes institucionais “traçar” metas e diretrizes que pudessem ampliar sua participação, orientar a ação de todos os envolvidos, mediante a negociação, o planejamento, o replanejamento, bem como a publicização de resultados.

As orientações apresentadas pelo MEC (2009) referente ao Programa Mais Educação, entendido como um programa intersetorial, envolvendo distintos agentes institucionais, pressupõe o desenvolvimento de uma coordenação federativa, pautada na interdependência dos governos. Esse processo na análise de Ramos e Abrúcio (2012, p. 11), envolveria duas dimensões: **cooperação entre os territórios através do associativismo e consorciamento**, através da criação de entidades territoriais, formais ou informais, que congregariam mais de uma esfera de governo de entes federados diversos; a **conjugação de esforços inter e intragovernamentais** no campo das políticas públicas.

O Programa Mais Educação representaria essa possibilidade de cooperação e conjugação de esforços inter e intragovernamentais, consolidando o estabelecimento entre os entes federados (União, Estados e Municípios) de cooperação que podem ou não incluir a participação de instituições privadas e não-governamentais, como empresas e organizações diversas, de modo a assumirem, ainda de acordo com Ramos e Abrúcio (2012), o objetivo comum de contribuir de forma transversal e articulada para o desenvolvimento da Educação, em determinado território.

Diante das considerações de Ramos e Abrúcio (2012), observa-se que o Programa Mais Educação apesar de ser institucionalizado e normatizado no ano de 2007, já apresentava elementos e dimensões que fundamentam o processo de governança, pautado na cooperação inter e intragovernamental e que estruturam as bases para o estabelecimento dos **ADE's** regulamentado em 2010.

A PARTICIPAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO (OSCIP'S) NA EFETIVIDADE DA POLÍTICA DA EDUCAÇÃO INTEGRAL EM TEMPO INTEGRAL EM ESTADOS BRASILEIROS

Apesar do Programa Mais Educação contribuir para a efetivação de um processo de governança, em que o associativismo cooperativo inter e intra-

governamental se fundamenta, é através da política de educação integral em tempo integral estabelecida por estados e municípios, é que os elementos que caracterizam os **ADE's: a cooperação federativa horizontal (com ou sem a participação de instituições privadas e não governamentais) e a descentralização** se efetivaram, em especial entre estados e municípios brasileiros.

Tal aspecto pôde ser analisado por Camargo, Bernardes e Jeffrey (2018), que após levantamento de organizações não-governamentais brasileiras, no ano de 2017, que destacaram a temática educação integral em seus sites e plataformas, puderam identificar que entre as principais ações dessas instituições junto às Secretarias Estaduais de Educação encontra-se: a assessoria na elaboração e implementação de diretrizes de política de educação integral em tempo integral, o apoio na elaboração de material didático, orientação e formação dos profissionais da educação, a promoção de tecnologia educacional, o acompanhamento de propostas pedagógicas, entre outros projetos em educação considerados inovadores para a garantia da aprendizagem de estudantes participantes.

Após a constatação de Camargo, Bernardes e Jeffrey (2018), o Grupo de Estudos e Pesquisas em Política e Avaliação Educacional (GEPALE)¹ realizou um novo levantamento documental, a partir da consulta em Diários Oficiais e Documentos de Assembleias Legislativas dos estados brasileiros, no ano de 2017, envolvendo a regulamentação do estabelecimento de convênios firmados entre os entes públicos e as organizações não-governamentais, referente à educação integral. Posterior ao levantamento documental, foram identificadas 25 (vinte e cinco) **Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público** – OSCIP's – que realizaram algum tipo de atendimento (assessoria educacional, desenvolvimento de planos, programas ou políticas, formação aos profissionais da educação, entre outros) aos estados brasileiros referente à política de educação integral de tempo integral.

¹ O levantamento documental foi realizado por estudantes do Curso em Licenciatura em Pedagogia e Química/Física Integrada e Pós-Graduação em Educação da Unicamp que integram o GEPALE: Jaqueline Conceição Camargo, Mariane Bernardes, Livia Moura Delfino da Costa, Carolina Machado D'Ávila, Igor Leonardo Ferreira, Josias Ferreira da Silva.

Quadro 1 – Relação das OSCIP’s com atendimento em estados brasileiros por regiões administrativas

Região Norte (8)	Região Nordeste (20)	Região Centro Oeste (6)	Região Sul (2)	Região Sudeste (7)
<ul style="list-style-type: none"> • Cenário Pedagógicos • CENPEC • Educação e Participação • Fundação Itá Social • Instituto de Co-Responsabilidade pela Educação- ICE • Instituto Natura • Instituto Sonho Grande • Instituto Telefônica 	<ul style="list-style-type: none"> • CENPEC • Centro de Referências em Educação Integral - CREI • Centro Integrado de Estudos e Programas de Desenvolvimento Sustentável - CIEDS • Flasco Brasil • Fundação Bradesco • Fundação Itá Social • Fundação Lemann • Fundação SMA • Fundação Vivo • Instituto Alana • Instituto Aliança • Instituto Ayrton Senna • Instituto C&A • Instituto de Co-Responsabilidade pela Educação - ICE • Instituto Inspire • Instituto Natura • Instituto Oi • Instituto Rodrigo Mendes • Instituto Telefônica • Movimento de Aço e Interação Social (MAIS) 	<ul style="list-style-type: none"> • CENPEC • Educação e Participação • Fundação Itá Social • Instituto de Co-Responsabilidade pela Educação- ICE • Instituto Natura • Instituto Sonho Grande 	<ul style="list-style-type: none"> • Instituto Natura • Instituto Ayrton Senna 	<ul style="list-style-type: none"> • Fundação Lemann • Instituto Ayrton Senna • Instituto de Co-Responsabilidade pela Educação- ICE • Instituto Natura • Instituto Porvir • Instituto Telefônica • Parceiros da Educação

Fonte: GEPALE (2018)

Conforme o Quadro 1, pode-se evidenciar que todas as regiões administrativas receberam algum tipo de atendimento de OSCIP’s, no ano de 2017. Há destaque para o **Instituto Natura** que atuou nas 5 (cinco regiões), enquanto **Cenários Pedagógicos e Parceiros da Educação** em 1 região cada.

Com relação aos estados brasileiros atendidos pelas OSCIP’s, em 2017, a Tabela 1 apresenta a seguinte relação:

Tabela 1 - Atendimento de Organizações Sociais Civis de Interesse Público para Educação Integral a Estados Brasileiros - Ano de 2017

	Número de Estados Atendidos	Relação dos Estados Atendidos	Porcentagem
Brasil	23	AC, PA,RO,TO, RR, GO, MT, MS, MG, SP, RJ, ES, SC, AP, AL, PB, CE, PE, MA, PI, SE, BA, RN	100%
Norte	5	AC, PA,RO,TO, RR	21,8%
Centro-Oeste	3	GO, MT, MS	13%
Sudeste	4	MG, SP, RJ, ES	17,4%
Sul	1	SC	4,3%
Nordeste	10	AP, AL, PB, CE, PE, MA, PI, SE, BA, RN	43,5%

Fonte: GEPALE (2018)

Assim, em relação ao atendimento das OSCIP's, 23 dos 26 estados brasileiros estabeleceram convênios ou parcerias com essas instituições, de modo a assessorá-las sobre processos de implementação da política de educação integral, orientação às normativas oficiais, de práticas pedagógicas, entre outras ações. Destacam-se as regiões: Norte que possuía 5 (cinco) estados atendidos (21,8% do total): Acre, Pará, Rondônia, Tocantins e Roraima; e Nordeste com 10 estados atendidos (43,5% do total): Amapá, Alagoas, Paraíba, Ceará, Pernambuco, Maranhão, Piauí, Sergipe, Bahia e Rio Grande do Norte.

Em relação aos estados brasileiros com maior número de OSCIP's atuantes, a Tabela 2 indica os seguintes: Bahia (14 instituições), Pernambuco (13 instituições) e São Paulo (5 instituições). Pode-se observar que houve predominância de dois estados localizados na região Nordeste.

Tabela 2 – Relação de estados brasileiros com maior número de OSCIP'S atuantes na educação integral

Estado	Organização Social Civil de Interesse Público	Número de Instituições atuantes	Região
Bahia (BA)	Cenários Pedagógicos CENPEC Centro de Referencias em Educação Integral (CREI) Centro Integrado de Estudos e Programas de Desenvolvimento Sustentável (CIEDS) Flasco Brasil Fundação Itaú Social Fundação SMA Instituto Alana Instituto C&A Instituto Inspirare Instituto Natura Instituto Oi Instituto Rodrigo Mendes Movimento de Ação e Interação Social (MAIS)	14	Nordeste

Estado	Organização Social Civil de Interesse Público	Número de Instituições atuantes	Região
Pernambuco (PE)	Cenários Pedagógicos CENPEC Centro Integrado de Estudos e Programas de Desenvolvimento Sustentável (CIEDS) Flasco Brasil Fundação Bradesco Fundação Itaú Social Fundação SMA Instituto Alana Instituto de Co-Responsabilidade pela Educação - ICE Instituto Inspirare Instituto Natura Instituto Oi Instituto Rodrigo Mendes Movimento de Ação e Interação Social (MAIS)	13	Nordeste
São Paulo (SP)	Fundação Lemman Instituto de Co-Responsabilidade pela Educação (ICE) Instituto Natura Instituto Porvir Instituto Telefônica Parceiros da Educação	6	Sudeste

Fonte: GEPALE (2008)

De acordo com a Tabela 2, entre os estados brasileiros com maior número de instituições que tem orientado à política de educação integral em tempo integral, em comum, pode ser identificada a atuação do *Instituto Natura*, que conforme foi assinalado no Quadro 1, está presente nas 5 (cinco) regiões do Brasil.

A atuação do Instituto Natura no que se refere às ações relacionadas à política de educação integral junto a estados brasileiros, é justificada pela própria instituição, diretamente em seu *site*², por meio de relatório em que a organização ressalta a importância no apoio e fomento junto aos entes federados, colaborando, especialmente na gestão de políticas públicas, tendo em vista a melhoria da qualidade de ensino, por meio do estabelecimento do regime de colaboração horizontal³.

² Fonte: <http://www.institutonatura.org.br/producao-de-conhecimento/>

³ O Instituto Natura (2018) compreende o regime de cooperação horizontal como a possibilidade de Municípios ou Estados de uma mesma região organizarem seus sistemas de ensino de diferen-

O Instituto Natura (2018), ainda em seu **site**, considera relevante o apoio e fomento aos entes federados que buscam firmar um regime de colaboração horizontal, ao avaliar que, entre os aspectos positivos da iniciativa, destacam-se: a) o planejamento regional estratégico com criação de uma rede com interesses semelhantes; b) a otimização, economia e transparência na utilização de recursos; c) a transparência e maior visibilidade para as ações da administração pública diante da população; d) o maior poder de negociação diante dos diferentes níveis de governo.

Entre as principais iniciativas junto aos estados e municípios, o Instituto Natura (2018) objetiva intermediar e auxiliar no desenvolvimento de propostas de formação continuada aos educadores de redes vizinhas, gestão de recursos materiais e financeiros, bem como a assessoria técnica de diferentes naturezas, a fim de garantir a qualidade de ensino.

Referente à política de educação integral, o Instituto Natura (2018) tem o intuito de:

[...] apoiar a implementação das redes de ensino de escolas em tempo integral para garantir o desenvolvimento integral dos estudantes e a incorporação dos conceitos de Comunidade de Aprendizagem em suas práticas. Envolver toda a comunidade escolar na definição e acompanhamento dos objetivos de aprendizagem nas diferentes dimensões (intelectual, social, emocional e física), com altas expectativas para todos os estudantes.

Além das iniciativas descritas pelo Instituto Natura (2018), o protagonismo da instituição no estabelecimento do regime de colaboração horizontal entre estados brasileiros, de acordo com Abrúcio e Ramos (2012), tem início em agosto de 2011, sendo uma das primeiras organizações a adotar a estratégia de Arranjo de Desenvolvimento da Educação, fato que contribuiu para que em março de 2012, fosse indicada a participar com o apoio do Ministério da Educação, em parceria com Unesco e Fundação Getúlio Vargas-SP na análise de sistematização dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação em curso.

Diante desse fato, a atuação e participação do Instituto Natura em todas as 5 (cinco) regiões do Brasil e entre os 3 (três) estados com maior número de OSCIP's – Bahia, Pernambuco e São Paulo, se justifica pela sua inserção polí-

tes maneiras, como em Arranjos de Desenvolvimento da Educação, Territórios de Cooperação ou então na formação de Consórcios, conforme indica a Lei 11.107, de 6 de abril de 2005.

tica tanto no estabelecimento dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação (gênese e implementação), como também na efetivação da política de educação integral entre estados brasileiros, diante de uma nova proposição de governança, denominada por Olmedo (2013) como filantrópica, caracterizada pela colaboração horizontal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política de educação integral em tempo integral em estados brasileiros se configurou, a partir da governança filantrópica, com o propósito de garantir o alcance de programas de governo, como o “*Mais Educação*”.

Com base na colaboração horizontal, que se fortalece como uma prática de administração pública pautada na descentralização, cooperação territorial inter e intragovernamental, mediante a participação, especialmente de Organizações da Sociedade Civil Organizada de Interesse Público – OSCIP’s, que contribuíram tanto na difusão da educação integral de tempo integral entre estados brasileiros, no fortalecimento dessa política como agenda, quanto nos processos de implementação da medida, mediante o firmamento de parcerias, assessorias, apoio na elaboração de material didático, desenvolvimento de práticas consideradas inovadoras.

O estabelecimento do Arranjo de Desenvolvimento da Educação, no ano de 2010, regulamentou o regime de colaboração horizontal, ao prever o estabelecimento de convênios e parcerias regionais/territoriais inter e intra-governamentais, com mediação de instituições privadas e não-governamentais, no que tange a efetividade de políticas educacionais em comum, a exemplo da política de educação integral em tempo integral, que objetiva a ampliação da jornada escolar, tendo em vista a melhoria dos indicadores educacionais oficiais, como o Índice de Desenvolvimento da Educação – IDEB e desempenho escolar.

É possível considerar que a política de educação integral em tempo integral dissiminou-se entre os estados brasileiros, seja através do Programa Mais Educação, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, Programa Dinheiro Direto na Escola ou de outras iniciativas governamentais.

No entanto, a participação de OSCIP's na formulação, implementação, estabelecimento de diretrizes que subsidiam a política de educação integral junto a estados brasileiros, é um processo recente que cria uma nova lógica administrativa: a colaboração horizontal, que passa a coexistir com a colaboração vertical, prevista na Constituição Federal de 1988, estabelecendo uma nova dinâmica ao pacto federativo e, conseqüentemente à governança.

Resumo: A educação integral no Brasil enquanto política nacional tem se configurado como uma proposição e iniciativa de caráter pedagógico, que objetiva favorecer a ampliação da jornada escolar, bem como a formação integral de crianças e jovens da educação básica. O marco legal que fundamentou a proposta de educação integral (Portaria Interministerial n. 17 de 24/04/2007 e Decreto n. 7.083 de 27/01/2010) estabeleceu que o Programa Mais Educação fosse reconhecido como uma medida indutora para a adesão de estados, municípios e Distrito Federal à política de educação integral no país. Mediante essa perspectiva, o estudo analisa a governança e suas principais características, no que tange o estabelecimento da política de educação integral junto aos estados brasileiros. Evidenciou-se a reconfiguração desse processo mediante a redefinição do pacto federativo envolvendo os entes federativos e a sociedade civil organizada, com efeito direto no desenho e na configuração das iniciativas de educação integral em curso.

Palavras-chave: Educação Integral. Governança. Política Educacional

Abstract: The integral education in Brazil as a national policy has been configured as a proposition and initiative of a pedagogical character, which aims to promote the expansion of the school day, as well as the integral formation of children and youth in basic education. The legal framework that support the integral education proposal (Interministerial Ordinance n. 17 of 04/24/2007 and Decree n. 7,083 of January 27, 2010) established that the "More Education Program" was recognized as an inductive measure for the adhesion of states, municipalities and Federal District to the policy of integral education in the country. From this perspective, the study analyzes the governance and its main characteristics, in what concerns the establishment of the policy of integral education with the Brazilian states. The reconfiguration of this process was evidenced by the redefinition of the federative pact involving the governments and organized civil society, with a direct effect on the design and configuration of ongoing education initiatives.

Keywords: Integral Education. Governance. Educational Policy.

REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, F. L. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: PEREIRA, L. C. B; SPINK, P. K (orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998. p. 173-199.

ARAÚJO, G. C. Federalismo cooperativo e arranjos de desenvolvimento da educação: o atalho silencioso do empresariado para a definição e regulamentação do regime de cooperação. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Goiânia, v. 28, n. 2, p. 515-531, mai./ago. 2012.

ASSIS, A. E. S. Q. Quando a LDB não fala em Educação Integral. In: COSTA, S. A; COLARES, M. L. I. S. (orgs.). *Educação Integral: Concepções e práticas a luz dos condicionantes singulares e universais*. Curitiba: CRV, 2016. p. 15-32.

BALL, S. J. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e pesquisa em política educacional. In: BALL, S. J; MAINARDES, J. (Org.). *Políticas educacionais: questões e dilemas*. São Paulo: Cortez, 2011. p. 21-53.

BALL, S. J. et al. A constituição da subjetividade docente no Brasil: um contexto global. *Revista Educação em Questão*, Natal, v. 46, n. 32, p.9-36, 05 ago. 2013. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/265470706_A_constituicao_da_subjetividade_docente_no_Brasil_um_contexto_global_The_constitution_of_teacher_subjectivity_in_Brazil_some_global_context. Acesso em: 23 set. 2016.

CAMARGO, J. C; BERNARDES, M; JEFFREY, D. C. Educação integral e as experiências estaduais: uma análise da constituição de redes políticas. In: COLARES, M. L. I. S; JEFFREY, D. C; MACIEL, A. C. (orgs.). *A educação integral como objeto de estudo: mais que um tempo... além dos espaços*. Santarém: UFOPA. p. 76-88. Disponível em: http://www.ufopa.edu.br/ppge/images/Livros/1906LivroProcadIcprontovolume1_Optimized.pdf.

COIMBRA, L. M. C.C; CAVALIERE, A. M (orgs.). *Educação Brasileira e (m) tempo integral*. São Paulo: Vozes, 2002.

GEWIRTZ, S; BALL, S. J. Do modelo de gestão do “Bem-Estar Social” ao “novo gerencialismo”: mudanças discursivas sobre gestão escolar no mercado educacional. In: BALL, S J; MAINARDES, J. (org.). *Políticas educacionais: questões e dilemas*. São Paulo: Cortez, 2011. p. 193-221.

GRUPO DE ESTUDOS E PESQUISAS EM POLÍTICA E AVALIAÇÃO EDUCACIONAL (GEPALE). *A educação integral em estados brasileiros: estudo de tipologias*. Campinas: Mimeo, 2018.

JEFFREY, D. C. A educação integral na perspectiva do Programa Mais Educação: uma análise do marco legal. In: MACIEL, A. C; GANZELI, P; COSTA, S. A (orgs.) *Sentidos da educação integral: conceitos, programas e implicações na realidade educacional*. Uberlândia: Navegando Publicações, 2018. p. 69-84. Disponível em: https://docs.wixstatic.com/ugd/35e7c6_2b82e6732b0f4398bca1938791cd0102.pdf.

JEFFREY, D. C.; SILVA, J. F. A descentralização da gestão educacional: orientações internacionais. In: JEFFREY, D. C. (org.). *Política e avaliação educacional: interfaces com a epistemologia*. Curitiba: Crv, 2015. p. 167-179.

LIMA, L. C. Políticas educacionais, organização escolar e trabalho dos professores. *Educação: teoria e prática*, Rio Claro, v. 21, n. 38, p.1-18, out/dez 2011. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1822/17208>. Acesso em: 10 jun. 2017.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. SECAD. *Educação integral: texto referência para o debate nacional*. Brasília: Mec, Secad, 2009. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/cadfinal_educ_integral.pdf. Acesso em: 25 jun. 2018.

NEWMAN, J; CLARKE, J. Gerencialismo. *Educação e Realidade*, Porto Alegre, v. 37, n. 2, p.353-381, maio 2012. Disponível em: <http://www.seer.ufrgs.br/index.php/educacaoerealidade/article/view/29472/19413>. Acesso em: 10 jun. 2017.

OLMEDO, A. Heterarquias e “governança filantrópica” global na Inglaterra: implicações e contravérsias para o controle social das políticas sociais. *Revista Educação e Políticas em Debate*, Uberlândia, v. 2, n. 2, p. 470-498, jul./dez. 2013. Semestral. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/revistaeducapoliticas/article/view/24803/13794>. Acesso em: 05 jul. 2017.

OLMEDO, A. Neoliberal Education Policy: the privatisation of education and educators. In: CO-LÓQUIO DE PESQUISA DO GRUPO DE ESTUDOS E PESQUISAS EM POLÍTICA E AVALIAÇÃO EDUCACIONAL (GEPALE), 2016, Campinas. *Palestra com o tema "A política educacional: princípio teórico-metodológico"*. Campinas: UNICAMP, 2016. Disponível em: <<http://contee.org.br/contee/wp-content/uploads/2015/09/antonio-olmedo-BRAZIL-CONTEE.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2016.

PARENTE, C. M. D. Construindo uma tipologia das políticas de educação integral em tempo integral. *Roteiro*, Joaçaba, v. 41, n. 3, p. 563-586, set./dez. 2016.

PECI, A; PIERANTI, O. P; RODRIGUES, S. Governança e new public management: convergências e contradições no contexto brasileiro. *Organizações & Sociedade*, Salvador, v. 15, n. 46, p.39-55, set. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-92302008000300002>. Acesso em: 5 jul. 2017.

PETERS, B. G; PIERRE, J. Governance without government?: rethinking public administration. *Journal of public administration research and theory*, Oxford, v. 8, n. 2, p. 223-243, abr. 1998. Disponível em: <https://mizan128.wikispaces.com/file/view/Governance+without+Government_Rethinking+Public+Administration.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2017.

RAMOS, M. N; ABRÚCIO, F. L. Apresentação. In: ABRÚCIO, Fernando Luiz; RAMOS, Mozart Neves (org.). *Regime de colaboração e associativismo territorial: arranjos de desenvolvimento da educação*. São Paulo: Fundação Santillana, 2012. p. 11-15.

Recebido em Junho de 2019

Aprovado em Agosto de 2019