

INTERSETORIALIDADE ENTRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS E SEUS EFEITOS NA ESCOLA PÚBLICA BRASILEIRA

Rita de Cássia Oliveira¹

RESUMO

Compreendendo os avanços nos direitos educacionais promulgados na Constituição Federal de 1988 e a exigência da garantia para o direito à qualidade na educação, este estudo objetiva contribuir com as reflexões acerca das políticas implementadas por diversos Ministérios em articulação com o Ministério da Educação. Tais políticas produzem efeitos a partir das ações intersetoriais nas políticas educacionais, portanto, nas escolas públicas. No contexto de democratização do ensino, da luta pela melhoria da sua qualidade e da emancipação humana, torna-se relevante investigar tal intersectorialidade “colocando as lentes” sobre o Estado. A partir disso, avançamos nas reflexões sobre a potencialidade e os limites das políticas intersectoriais e os seus efeitos nas escolas públicas. Pesquisas e artigos² abordam a intersectorialidade entre as políticas sociais, mostrando ser necessário delimitar as interfaces e elucidar as relações entre as ações, no plano político educacional. Tais pesquisas foram realizadas nas áreas do ensino, do serviço social, da sociologia, da saúde, do direito, da economia, da administração pública e da psicologia. Nelas, investigaram o assistencialismo, o processo de implementação de uma política específica, as políticas sociais do Estado brasileiro, as relações entre uma política assistencial específica, os alunos e as famílias, o financiamento das políticas de assistência social e das políticas sociais, a transferência de responsabilidades do Estado para o terceiro setor, os modelos de direito e assistência social, os processos de transferência da administração das creches do setor da assistência social para o setor educacional e as contradições que permeiam as concepções e ações políticas. Esta é uma abordagem complementar a essas pesquisas. Nela, importa refletir sobre o conjunto das políticas sociais que toca a política educacional nos municípios, analisando os limites e potencialidades das ações intersectoriais para a qualidade no ensino público.

Palavras-Chave: Políticas Sociais, Política Educacional, Intersetorialidade, Qualidade na Educação.

¹ Doutoranda em Educação pela *Universidade Federal de Juiz de Fora*. E-mail: ritadgf@yahoo.com.br

² Pesquisa realizada nos sites da CAPES, ANPED, MEC/INEP e do SCIELO, onde foram pesquisados os exemplares das revistas *Cadernos Cedes*, *Cadernos de pesquisa*, *Dados*, *Educação e Pesquisa*, *Educação e Sociedade*, *Educação em Revista*, *Ensaio*, *Lua Nova* e *Revista Brasileira de Educação*.

ABSTRACT

Understanding the advances in educational rights promulgated in the Federal Constitution of 1988 and the requirement of guarantee for the right to quality on education, this study aims to contribute to the reflections on the policies implemented by various Ministries in conjunction with the Ministry of Education. These policies take effect from intersectoral action in education policy, therefore in the public schools. In the context of democratization of education, the struggle for improving their quality and human emancipation, it becomes relevant to investigate this intersectionality "putting the lenses" on the State. From this, we advance on the reflections about potentiality and limits of intersectoral policies and their impact on public schools. Research and articles³ approach the intersectionality between social policies, showing that this is necessary to define the interfaces and elucidate the relationships between actions, in the educational political level. Such researches were performed in educational areas of: social work, sociology, health, law, economics, public administration and psychology. In them, were investigated the welfare, the process of implementing a specific policy, social policies of the Brazilian State, the relationships between a specific welfare policy, students and families, the financing of social welfare policies and social policies, the transference of responsibilities of the State for the third sector, the models of law and social assistance, the process of transferring the administration of child care sector of social assistance for education sector and the contradictions that permeate the political views and actions. This is a complementary approach to these researches. It is important to reflect on all the social policies that touches the educational policy in the cities, analyzing the limits and potentialities of intersectoral action for quality in public education.

Keywords: Social Policy, Educational Policy, Intersectoral, Quality On Education.

³ Research conducted on the sites of CAPES, ANPED, MEC / INEP and SCIELO, where were surveyed the magazines *Cadernos Cedes*, *Cadernos de pesquisa*, *Dados*, *Educação e Pesquisa*, *Educação e Sociedade*, *Educação em Revista*, *Ensaio*, *Lua Nova* e *Revista Brasileira de Educação*.

INTRODUÇÃO

Este é um estudo que tem como objetivo principal trazer à tona algumas reflexões sobre a intersectorialidade entre as políticas sociais e a política educacional, vertendo o olhar sobre o papel do Estado ante a proteção do direito educacional promulgado, a partir da problematização dos limites e das possibilidades das ações intersectoriais na garantia do direito educacional. No campo das políticas sociais do Estado brasileiro, pode-se ver a intensificação da dinâmica normativa, processo do qual derivam políticas setoriais que não só tangenciam as políticas educacionais, mas tocam, diretamente, o cotidiano escolar. Há políticas diversas formuladas e implementadas na perspectiva de potencialização e abrangência dos seus resultados a partir de uma mesma base material, o que cria um campo de interseção entre as suas ações. A essa zona de interseção, ou confluência, denominamos, neste estudo, intersectorialidade. Essas ações, ou a falta delas, produzem efeitos no campo do ensino e da aprendizagem escolar, portanto, no contexto de garantia dos direitos educacionais.

Entramos aqui no campo dos significados atribuídos à intersectorialidade. Um deles foi esclarecido, através do estudo da literatura, por Inojosa (2001, p.103), que mostra a intersectorialidade como “articulação de saberes e experiências para a solução sinérgica de problemas complexos”. Significa, portanto, a potencialização da ação a partir da articulação intencional dos saberes e das práticas pelos atores sociais envolvidos na implementação de uma determinada política para o alcance de fins específicos. Essa noção de intersectorialidade implica ‘partir de baixo’, ou seja, dos atores sociais envolvidos no processo de execução das ações políticas. Por isso, traz à tona a reflexão sobre princípios éticos que orientam a autonomia e a participação, com raízes profundas no reconhecimento da exigência de proteção aos direitos de cidadania. Todavia, exige a existência de instituições capazes de promover e manter a integração intersectorial, questão tratada na literatura como nó górdio. Portanto, como princípio potencializador, essa concepção de intersectorialidade ainda não alcançou fruição institucional.

Noutra perspectiva, podemos pensar a intersectorialidade a partir do desenho das políticas. Isso ocorre quando uma política com objetivos específicos se apóia no contexto de implementação de outra política para obter resultados. Cria-se uma zona de confluência entre essas duas políticas, que pode significar a racionalização com a redução dos recursos destinados às políticas sociais e, no caso do ensino, a

complexificação das ações no campo educacional, vez que duas políticas distintas podem ser implementadas a partir de uma mesma base material, sem trazer recursos novos para um dos setores. Nessa mesma perspectiva, ainda que a implementação de uma política sobre a base material de outra não signifique a redução dos recursos, somente o fato de uma política confluir sobre o mesmo contexto de implementação de outra, por exemplo, no contexto de gestão escolar, significa o aumento das atribuições laborativas. Isto contribui com a perda da qualidade na dinâmica sobre a qual incidem tais políticas, pois leva a um processo de intensificação do trabalho, sem o espaço reflexivo necessário, que pode resultar na perda de sua qualidade. Essa concepção de intersetorialidade, mesmo que não evidenciada, está presente na base de implementação de muitas políticas.

Neste estudo, essas duas perspectivas de intersetorialidade serão examinadas a partir da percepção de que houve avanços nos direitos educacionais promulgados na Constituição Federal de 1988 e de que, após a promulgação dessa Carta, adentramos no campo das lutas por garantias para o direito à qualidade na educação. Pesquisas e artigos⁴ abordaram a intersetorialidade entre as políticas sociais, mostrando ser necessário avançar na delimitação das interfaces e elucidação das relações entre as ações, no plano político educacional. Tais pesquisas foram realizadas, principalmente, nas áreas do serviço social e da saúde coletiva, mas também há pesquisas importantes nos campos da sociologia, do direito, da economia, da administração pública e da psicologia. Nelas, investigaram-se o assistencialismo, o processo de implementação de uma política específica, as políticas sociais do Estado brasileiro, as relações entre uma política assistencial específica, os alunos e as famílias, o financiamento das políticas de assistência social e das políticas sociais, a transferência de responsabilidades do Estado para o terceiro setor, os modelos de direito e assistência social, os processos de transferência da administração das creches do setor da assistência social para o setor educacional e as contradições que permeiam as concepções e ações políticas. Nesta abordagem, importa refletir sobre políticas intersetoriais e a escola,

⁴ Pesquisa realizada nos sites da CAPES, ANPED, MEC/INEP e do SCIELO, onde foram pesquisados os exemplares das revistas *Cadernos Cedes*, *Cadernos de pesquisa*, *Dados*, *Educação e Pesquisa*, *Educação e Sociedade*, *Educação em Revista*, *Ensaio*, *Lua Nova* e *Revista Brasileira de Educação*.

prescritando os seus limites e potencialidades para a garantia do direito educacional promulgado em 1988.

A GARANTIA DO DIREITO À EDUCAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A POTENCIALIDADE DAS AÇÕES INTERSETORIAIS

A Constituição Federal é a política mais ampla do Estado. Se analisarmos o conjunto dos direitos educacionais promulgados na Constituição Federal de 1988⁵ e a história da luta por esses direitos, podemos afirmar que obtivemos avanços em termos de direitos e, numa perspectiva sintética, que eles tiveram o seu corolário no reconhecimento do direito subjetivo à educação pública gratuita de qualidade. Todavia, da promulgação de um conjunto de direitos até a sua garantia existem contextos históricos, políticos, sociais e econômicos que atuam como condicionantes da forma e intensidade como tais direitos são protegidos nas diversas realidades sobre os quais incidem.

Portanto, consideramos que, entre a regulamentação de uma política e a sua implementação, há diversos fatores que condicionam o modo como as ações serão executadas. Nas instituições educacionais, tais fatores influenciam o modo como os alunos permanecem na escola e como ocorrem as relações na comunidade escolar. No contexto de estudo sobre o direito educacional no Brasil, Cury (2002, p.259) elucidou o significado e a importância do direito subjetivo:

O Brasil reconhece o ensino fundamental como um direito desde 1934 e o reconhece como direito público subjetivo desde 1988. Em 1967, o ensino fundamental primário passa de quatro para oito anos obrigatórios. Ele é obrigatório, gratuito e quem não tiver acesso a esta etapa da escolaridade pode recorrer à justiça e exigir sua vaga. Nesse sentido, o direito público subjetivo está amparado tanto pelo princípio que ele o é, assim por ser o seu caráter de base e por sua orientação finalística, quanto por uma sanção explícita quando de sua negação para o indivíduo-cidadão.

Além disso, Cury (idem) mostrou que o direito reconhecido precisa ser garantido, o que ocorre a partir da explicitação dessas garantias no texto legal. A destinação de verbas específicas para o financiamento da educação é uma ação regulamentada, a aplicação correta da legislação exemplifica o cumprimento de uma

⁵ Na Constituição Federal de 1988, os artigos que estabelecem os direitos e deveres educacionais abrangem do artigo 205 ao artigo 214.

dessas garantias. A articulação entre as diversas instituições no sentido do atendimento das necessidades específicas dos alunos e, também, de proteção do direito conquistado torna-se relevante nesse contexto. Para Cury (ibidem, p. 247), a lei, que acompanha o desenvolvimento da cidadania, incorpora sempre uma dimensão de luta,

Luta por inscrições mais democráticas, por efetivações mais realistas, contra descaracterizações mutiladoras, por sonhos de justiça. Todo o avanço da educação escolar além do ensino primário foi fruto de lutas conduzidas por uma concepção democrática da sociedade em que se postula ou a igualdade de oportunidades ou mesmo a igualdade de condições sociais

No processo histórico-político em que se desenvolveu a democratização do ensino no Brasil, essa dimensão de luta permaneceu fortemente presente, culminando na conquista constitucional do direito subjetivo à educação pública gratuita de qualidade, com igualdade de condições para acesso e permanência na escola pública gerida por princípios democráticos⁶. Esse fato assevera a exigência de aprimoramento dos arranjos institucionais para a garantia do direito promulgado. Tais conquistas envolveram conflitos e disputas, foram frutos de lutas nos campos da sociedade civil e da sociedade política. Despenderam, portanto, energia humana e se constituíram a partir de uma aposta na possibilidade de uma sociedade justa.

Em que pesem a importância e o valor dessa aposta, o estudo dos processos legislativos mostra que, na esfera política, o discurso hegemônico se transforma em leis. Para Arendt (2004, p. 191), a ação que o homem inicia é revelada através de palavras nas quais o autor se identifica e anuncia o que pretende fazer. Tal ação dos atores políticos produz políticas, as quais Sacristán (1998, p.93) considera como textos. Como tais, torna-se necessário conhecer a gênese de uma política para entender o seu significado e valor, já que ela tem história e sujeitos. Para o autor, o significado do texto legislativo é negociado também na fase de interpretação, sendo importante a avaliação dos limites da prática, pois, nas suas propostas, existe um efeito simbólico que é colateral: a formação de uma consciência pública que dá sentido e direção a uma esfera de relações e de instituições sociais.

No espectro dessas relações e instituições sociais, delimitamos dois contextos que produzem efeitos no modo como as ações são realizadas para

⁶ Artigo 206 da Constituição Federal de 1988.

alcançar os objetivos da política educacional. O primeiro contexto, constituído por processos de formulação e de regulamentação das políticas, está relacionado às ações realizadas a partir dos órgãos do governo central que têm a prerrogativa de construir as normas e, em decorrência delas, destinar os recursos materiais para que a legislação educacional seja cumprida. Constituindo, portanto, o plano normativo, objetiva a prescrição de regras para o cumprimento do direito positivo, entre elas, regras para a sua garantia. O segundo contexto, constituído pelos processos de implementação das políticas, acontece nas diversas instituições que integram o aparelho executivo do Estado. Nesse plano são realizadas ações cotidianas também com o objetivo de garantir o direito estatuído. Constitui o plano executivo.

Ocorre que, a despeito de serem as políticas setoriais, no contexto de implementação, podem ter a sua ação potencializada a partir da articulação intencional e planejada. Para que isso aconteça, é necessário o compartilhamento dos aspectos comuns a essas políticas por atores institucionais que se disponham a conhecer a zona de confluência entre as políticas e possam transitar por uma zona institucional criada para a promoção da “sinergia” entre as ações a serem implementadas. Isso exige uma arquitetura institucional que permita essa convergência do setorial para o intersetorial. É necessária a existência não só de pessoas capazes de interpretar e reinterpretar as políticas, no processo da sua implementação, mas também da institucionalização de um modelo capaz de contribuir para que tanto exista um fluxo de trabalho intersetorial quanto sejam institucionalizadas as decisões tomadas nesse âmbito, além de ser fundamental a permanência da interação entre os representantes dos setores. Os Conselhos criados para tal finalidade contribuem com o processo de tomada de decisões sobre a alocação de recursos, a construção de consensos e o planejamento das ações. Tais Conselhos precisam ser fortalecidos através da regularidade nos processos de trabalho e da formação adequada dos participantes.

Se aceitamos que a garantia do direito à qualidade na educação envolve o modo como os alunos, professores e outros profissionais permanecem na escola, devemos pensar sobre as possibilidades de melhoria nessa condição de permanência, a partir dessa primeira noção de intersetorialidade. Isso pode ser considerado como potencialidade, porque há demandas sociais percebidas nas escolas cujo atendimento extrapola a capacidade resolutiva das instituições criadas

para a oferta da educação escolar. Assim, torna-se necessária a articulação entre as diversas vias institucionais para o atendimento de tais necessidades. São exemplos dessas demandas os atendimentos especializados aos alunos nos setores da saúde, da assistência social, do poder judiciário, entre outros.

Nesse contexto, a intersectorialidade acontece no sentido da sinergia, conforme entendimento de Inojosa (2001, p. 103), que considera serem integradas as necessidades e expectativas das pessoas e dos grupos sociais, relativas à qualidade de vida. Inojosa (idem) percebe que “Não adianta prover escola para uma criança se ela não estiver bem alimentada e saudável. Sem um conjunto de necessidades atendidas, ela não conseguirá realizar seu aprendizado e desenvolver-se.” Isso está relacionado à qualidade na educação. As escolas precisam do funcionamento pleno do trabalho intersectorial. Numa perspectiva sistêmica, no mínimo, os sistemas educacional, de saúde e de assistência social deveriam articular-se institucionalmente, através de vias eficazes.

Nessa direção, a confluência entre as políticas sociais, sob instituições e ação de atores sociais capazes de conhecer os temas que estão para além dessa zona de confluência, pode potencializar a garantia do direito educacional, se houver a proposição e implementação de ações que alcancem as demandas dos setores específicos. Nesse caso, tal trabalho pode amenizar o excesso de missões sociais⁷ assumidos pelas escolas, o que tem aumentado o grau de dificuldade dos atores educacionais em se dedicarem aos aspectos pedagógicos, inerentes à natureza da instituição escolar.

O CENÁRIO POSTERIOR À CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E OS LIMITES À INTERSETORIALIDADE

Na perspectiva de garantia do direito educacional, tal como exposta anteriormente, torna-se evidente a exigência da universalização do direito e a importância do Estado quanto à execução das políticas. Por isso, pensar a intersectorialidade exige considerar os limites impostos pela fragmentação na execução das políticas, pela racionalização com a redução dos recursos e pelos conflitos de interesses, que trazem, muitas vezes, o deslocamento dos projetos de

⁷ Ver VIEIRA, Sofia Lerche, VIDAL, Eloísa Maia. **Gestão e sucesso escolar: visão de diretores versus indicadores.** ANPAE, 2010.

Estado. Há que se considerar, ainda, os importantes limites impostos pela política de focalização da pobreza. Enfim, limites impostos a partir das concepções subjacentes ao desenho das políticas.

Já na década de 1950, a intersectorialidade, como ação política intencional, foi constituída como questão estratégica, dado o imbricamento das ações políticas que envolviam a produção, comercialização, abastecimento, acesso e consumo dos alimentos (BURLANDY, 2009, p. 854). Entretanto, a planificação setorial da execução orçamentária tornava complexa a operacionalização da integração das políticas em âmbito nacional, dadas as condições de centralização das políticas de Estado. É atual o desafio de pensar a articulação entre a política econômica e a construção de um orçamento consensuado a partir da integração entre os setores. A descentralização administrativa, a partir da década de 1990, constituiu importante aspecto nessa virada, uma vez que, apesar de mantida a centralização do poder político, as instituições locais ganharam autonomia para as formas de organização e tomada de decisão. Nesse contexto, houve também a descentralização dos recursos financeiros, anseios históricos das instituições educacionais.

Tradicionalmente, a descentralização ocorreu a partir de decisões do governo federal, materializando-se na implementação de programas que estimulam a transferência de responsabilidades para os governos locais, induzindo, em muitos casos, à municipalização do ensino.

Na década de 1990, a agenda pública brasileira estava centrada na estabilização econômica e na reinserção internacional. Nesse cenário, a indução de políticas a partir das Reformas Educacionais, que se encaminharam após a promulgação da Constituição Federal de 1988, evidenciou a adesão do Brasil ao contexto de formulação das políticas em âmbito mundial. A descentralização nas reformas educacionais dos anos 1990 veio acompanhada de suas vertentes administrativas, financeiras e pedagógicas, levando às escolas não só uma maior autonomia, mas também uma sobrecarga de trabalho sem a real correspondência em termos de condições infraestruturais. Essa transferência de tarefas trouxe aos gestores educacionais a ampliação de suas responsabilidades e a necessidade de novas aprendizagens para dar conta de responder não apenas às exigências legais, como também às demandas das comunidades, que se quer mais participativas.

Dentro de um contexto participativo, é possível que a descentralização seja favorável à perspectiva democrática e não desestime o protagonismo da

comunidade educativa. Tais fatores, que levam a reconhecer os possíveis efeitos positivos da descentralização, como maior controle gerencial e a ideia de responsabilização pública, têm aumentado a eficiência e a eficácia dos serviços públicos. Por outro lado, a adoção das políticas que reduziram o papel do Estado, na década de 1990, estimulou o repasse de responsabilidades para os municípios sem considerar suas reais condições de administração e financiamento. Daí, podemos pensar que as mazelas estão no modo como as ações foram operacionalizadas, tornando a descentralização um dos mecanismos de racionalização com a redução dos recursos.

Pode-se ver que o financiamento tornou-se o centro das atenções reformistas. Tendo sido considerado peça executiva fundamental, a sua gestão foi descentralizada. No contexto atual, terminada a vigência do Plano Nacional de Educação de 2001, passamos à fase de estudos e debates sobre o Projeto de Lei nº 8.035/2010 que, em tramitação, propõe o novo Plano Nacional de Educação. A participação dos recursos federais no financiamento da educação básica permanece em destaque como importante medida para a efetividade do regime de colaboração com vistas, sobretudo, à equalização das oportunidades educacionais prevista na Constituição Federal de 1988.

No espectro mais amplo de organização sistêmica das políticas sociais, lembramos o movimento do governo federal⁸ que, a partir de 2004, com a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, propôs desenvolver a organização sistêmica das políticas sociais, buscando minorar o paralelismo e a fragmentação dos programas sociais existentes. Essa organização se orientou pela Lei nº 8742 de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social) que, ao dispor sobre a organização da Assistência Social no Brasil, estabeleceu e conceituou os Benefícios, os Serviços, os Programas e os Projetos nessa área, evidenciando importantes confluências com as premissas estabelecidas pela legislação educacional e tocando, de forma direta e indireta, a educação. A execução dos programas para a transferência de renda; para o combate à fome e educação alimentar; para a erradicação do trabalho infantil e para o enfrentamento da violência, do abuso e da exploração sexual das crianças e adolescentes são exemplos importantes dessa confluência.

⁸ Ver <http://www.mds.gov.br/acesso-a-informacao>. Acesso em 22/02/2012.

Em que pese o fato de tais políticas focalizarem problemas que reverberam na educação escolar, Campos (2003, p.184) percebeu que a sua formulação "... esconde o retorno a uma visão mais retrógrada do social como remédio para as consequências mais escandalosas do econômico". Nessa busca de alternativas para os problemas evidencia-se a linha de pobreza institucional. Ela inicia no reconhecimento dos problemas sociais e termina nos processos de implementação das políticas para minorizá-los. Tais problemas sociais são concretos e tem sido pobre a proposição de medidas institucionais eficazes, que deveriam, entre outras coisas, fortalecer a articulação intersetorial ampla. A convergência das ações para esse campo intersetorial institucionalizado potencializaria a fruição de mais alternativas na perspectiva de tratar os problemas sociais de forma mais ampliada e aprofundada.

Ao contrário disso, a escola tem sido tomada como fonte de informação para a execução de políticas sociais, o que, necessariamente, não tem significado contribuição direta com a melhoria do modo como os alunos permanecem na escola. Maria Malta Campos (2005) mostrou os problemas trazidos para o interior das instituições escolares a partir da implementação das políticas de combate à pobreza. No mínimo seria necessário devolver para escola o olhar sobre a natureza específica de sua institucionalidade: a educação escolar, e, junto disso, perceber a natureza específica do campo da Assistência Social. Os campos têm naturezas complementares, mas não podem as políticas se sobrepor ou se confundir, devem, antes, articular-se na esfera intersetorial.

Noutra perspectiva, lembrando que as ações no governo Lula tenderam ao fortalecimento dos trabalhos intersetoriais, destaca-se que a promoção de ações integradas entre vários ministérios com o foco na escola foi potencializada. Assim, os ministérios passaram a desenvolver políticas ou programas a ser implementados nas escolas públicas. Desde 2003, o Programa Orçamentário Vivência e Iniciação Esportiva Educacional Segundo Tempo é exemplar nesse contexto. A Secretaria Nacional de Esporte Educacional do Ministério do Esporte se estruturou, fundamentalmente, em torno desse programa, tornando-o estratégico para alcançar o objetivo de democratizar o acesso à prática e à cultura do Esporte de forma a promover o desenvolvimento integral de crianças, adolescentes e jovens, como fator de formação da cidadania e melhoria da qualidade de vida, prioritariamente em áreas de vulnerabilidade social.

Entretanto, o que o programa propôs para o ensino foi apenas uma parceria entre o Ministério da Educação e o Ministério do Esporte, a ser implementada nas escolas a partir dos manuais formulados previamente pelo Ministério do Esporte⁹. Ocorre que, no mínimo, os projetos a serem implementados nas instituições educacionais deveriam articular-se em torno da projeto de ensino de cada escola. Em tese, os projetos educacionais implementados nas escolas deveriam nascer das demandas de cada instituição educacional. O programa Segundo Tempo exemplifica uma ação interministerial, implantada na realidade escolar sem um trabalho intersetorial.

Enfim, a escola tornou-se a base material de implementação desse programa, assim como para o Programa Saúde na Escola, que tem como objetivo contribuir para a formação integral dos estudantes por meio de ações de promoção, prevenção e atenção à saúde, com vistas ao enfrentamento das vulnerabilidades que comprometem o pleno desenvolvimento de crianças e jovens da rede pública de ensino. Assim como o programa Segundo Tempo, esse programa evidencia o seu caráter circunstancial. Ambos foram concebidos na esfera interministerial sem considerar o aprofundamento das relações intersetoriais, o que implicaria a criação de instituições capazes de garantir uma forma democrática de atendimento às demandas sociais. Para ser eficaz, essa forma de atendimento exige a criação de uma base material dentro de cada sistema a que pertencem os programas e a intensificação do trabalho intersetorial. Não ocorrendo isso, tais programas ganham uma conotação de transitoriedade, uma vez que não foram criados dentro de uma institucionalidade material, razão pela qual apontam para a racionalização com a redução dos recursos destinados a cada área.

Não se trata de oposição ao teor positivo dos objetivos de tais programas à sociedade. Trata-se da busca de entendimento sobre a forma de criação de múltiplos programas e pulverização de ações ante a falta de evidências concretas de resultados positivos nos respectivos sistemas, a falta de evidências de um trabalho intersetorial consistente e de aporte financeiro adequado para a dimensão da ação proposta. Decorre desse entendimento a percepção da possibilidade de haver um

⁹ Disponível em: <http://portal.esporte.gov.br/snee/segundotempo/default.jsp> e <http://portal.esporte.gov.br/snee/segundotempo/noticiaDetalhe.jsp?idnoticia=500>. Consulta em: Jan/2012.

processo de racionalização com a redução dos investimentos no setor social¹⁰, a partir da execução de um projeto com confluência nas duas áreas e realização da despesa em apenas uma área.

Poder-se-ia pensar que ocorre a potencialização da ação de uma política a partir da sua execução explorando a intersetorialidade. Porém, sem evidências do funcionamento da institucionalização das ações intersetoriais, supomos significar a racionalização dos recursos financeiros aplicados no setor social. Tais ações podem ser realizadas dentro dos respectivos sistemas e potencializadas a partir da ação intersetorial, o que não restringiria a abrangência ao sistema educacional, alargando as possibilidades de atendimento à sociedade. Ao contrário, da forma como foram desenhadas, tanto limitam a sua abrangência quanto trazem limites para o trabalho nas instituições escolares.

É um equívoco pensar alternativas para os problemas sociais a partir do público das escolas públicas. Garantir o direito de todos ao conhecimento, à cultura é o objetivo precípua da escola. Entretanto, num contexto em que tudo cabe e é cobrado, a escola acaba por se perder em sua finalidade específica. A ideia de projeto na escola não condiz com diferentes propostas elaboradas de maneira fragmentadas e pouco articuladas, mas diz respeito à necessidade de potencializar as singularidades presentes, frente à materialidade das relações sociais de modo a promover uma proposta educacional consistente para cada instituição escolar (RODRIGUES, 2009, p. 80). De tal proposta educacional consistente é que devem emanar as demandas do ensino e as formas de adesão às políticas setoriais, com seus objetivos e saberes específicos que podem ser articulados na perspectiva do trabalho intersetorial. O contrário disso impõe às escolas desafios permanentes quanto ao alcance da finalidade específica da instituição educacional.

CONSIDERAÇÕES

A intersetorialidade, no sentido de integração e articulação das políticas para alcance de um objetivo comum, através da criação de consensos nas instâncias deliberativas e com forte participação dos representantes do setor educacional, pode potencializar as ações que objetivem o desenvolvimento da qualidade na educação. Todavia, a criação de zonas de confluência dentro do campo educacional, sem a

¹⁰ Segundo Lavinias (2007), o investimento social vem diminuindo e não acompanha o crescimento populacional.

devida objetivação dos fins específicos da educação e sem acréscimo de recursos para tal, pode trazer desafios para a gestão educacional, dado que pode criar campos de conflitos e intensificação da dinâmica administrativa sem, no entanto, contribuir com o alcance dos fins construídos nas instituições educacionais.

Para além do debate inócuo sobre a inserção dos profissionais de outras áreas no campo educacional¹¹, pensar avanços na garantia dos direitos educacionais a partir das ações intersetoriais implica pensar a integração, com a articulação, dos Sistemas de Assistência Social (SUAS), do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Sistema Educacional, entre outras instituições governamentais, na perspectiva da criação de vias institucionais de acesso mais eficazes para o atendimento das necessidades, ou demandas, surgidas no campo educacional. Tal integração dos Sistemas e Espaços Institucionais só pode ocorrer a partir da institucionalização do trabalho intersetorial. Um efeito desse trabalho pode ser a melhoria das ações educacionais na escola e, assim, a melhoria da qualidade na educação, dado que pode contribuir com a resolução dos problemas sociais que tanto interferem negativamente no processo de ensino e de aprendizagem quanto extrapolam a capacidade resolutiva da instituição escolar.

Portanto, a intersetorialidade pode ser potencializada positivamente nos sistemas afins se for articulada a partir de instituições adequadas, com quadros funcionais capacitados para o trabalho intersetorial e dialógico, tendo como referência central os conselhos intersetoriais em pleno funcionamento e com alta capacidade formativa e resolutiva. Isso só pode acontecer na perspectiva de aprofundamento da cidadania. Nesse sentido, lembramos Francisco de Oliveira (1999) que sintetiza cidadania como estado pleno de autonomia: saber escolher, poder escolher e efetivar as escolhas. Ressalta a exigência de uma cidadania ativa no espaço público. Para ele, na sociedade moderna, um cidadão pleno é ativo e consciente dos seus direitos individuais e coletivos. Entretanto, esse cidadão só pode efetivar o pleno gozo de sua cidadania, se mediado pelo espaço público. Por isso, considera que as instituições compõem a armadura material dos direitos da cidadania, que se efetiva em um trabalho permanente de criação e recriação das instituições nas quais o cidadão exerce a sua autonomia.

¹¹ Referência aos Projetos de Lei n.º 3.688 de 2000 e n.º 837 de 05 de julho de 2005, que dispõem sobre a introdução do assistente social e do psicólogo no quadro de profissionais da educação da escola pública.

Ganha força a crença de que a intersetorialidade institucional pode contribuir com a aprendizagem, que é direito do aluno, dado que o Sistema Educacional deve contribuir com processos de alargamento das diversas oportunidades dos cidadãos. Deve o Estado, portanto, assumir o seu papel institucional, regulamentando sobre a estrutura e o funcionamento do Sistema Educacional e aportando esse sistema com os mecanismos necessários para o seu funcionamento, de forma a garantir adequadamente o direito promulgado. Nesse contexto, a intersetorialidade assume o significado de potencialização das ações¹² e ocorre a partir da integração intencional do Sistema Educacional com os Sistemas de Saúde, de Assistência Social, do Poder Judiciário, entre outras instituições que possam, a partir das necessidades identificadas no cotidiano escolar, contribuir com o fortalecimento da “armadura dos direitos de cidadania”¹³ dos alunos das instituições escolares.

¹² Ver MONNERAT, Giselle Lavinias, SOUZA, Rosimary Gonçalves e JUNQUEIRA, Luciano A. Prates.

¹³ Francisco de Oliveira (1999).

BIBLIOGRAFIA

ARENDDT, Hanna. **A condição humana**. Tradução de Roberto Raposo. Rio de Janeiro. Forense Universitária, 2004.

ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 18, n. 51, fev. 2003 . Disponível em <<http://www.scielo.br>> Acesso em: 15/03/2009.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

_____. **Estado, governo, sociedade; por uma teoria geral da política**. Tradução Marco Aurélio Nogueira, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Texto Constitucional, de 05 de outubro de 1988. Disponível em <www.planalto.gov.br>

BRASIL. **Lei nº 8.742**, de 07 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, 07 de dezembro de 1993. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br>>

_____. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br>>

BURLANDY, Luciene. A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a promoção da intersetorialidade no âmbito federal de governo. **Ciência & Saúde Coletiva**, 14(3):851-860, 2009

CAMPOS, Maria Malta. Educação e políticas de combate à pobreza. **Revista Brasileira de Educação** n. 24 p. 183-191, Dezembro/2003

CURY, Carlos Roberto Jamil. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa** n.116 p.245-262, julho/2002. Disponível em <<http://www.scielo.gov.br>> Acesso em 21/12/2005.

DINIZ, Ely. Globalização, reforma do Estado e teoria democrática contemporânea. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.15, n.4, 2001. Disponível em <<http://www.scielo.br>> Acesso em: 12/08/2006

DRAIBE, Sônia M. Uma Nova Institucionalidade das Políticas Sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas e programas sociais. **Revista São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, v.11/ nº.4/ Out-Dez 1997. Disponível em <<http://www.seade.gov.br>> Acesso em: 15/03/2009.

FÁVERO, Osmar. A descentralização dos sistemas de educação básica: crise do planejamento central? IN: Oliveira, Dalila Andrade, Duarte, Marisa R. T. (org).

Política e Trabalho na Escola: administração dos sistemas de educação básica. 3 ed., Belo Horizonte: Autentica, 2003.

GRAMSCI, A. **Os intelectuais e a organização da cultura.** Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 4 ed, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

INOJOSA, Rose Marie. Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional. **RAP**, Rio de Janeiro, n. 32, p. 35-48, mar./abr. 1998.

_____. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersetorialidade. **Cadernos Fundap**, São Paulo, n. 22, p. 102-110, 2001.

JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. Novas formas de gestão na saúde: descentralização e intersetorialidade. **Saúde e Sociedade**. 6 (2):31-46, 1997

_____. A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 13, n. 1, p. 25-36, jan./abr. 2004.

_____. Descentralização e intersetorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal. **RAP**, Rio de Janeiro, n. 32, p. 11-22, mar./abr. 1998.

KOGA, Dirce Harue Ueno. Cidades entre territórios de vida e territórios vivido. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo, n. 72, p. 23-52, nov. 2002.

_____. **Medidas de cidades entre territórios de vida e territórios vividos.** São Paulo: Cortez, 2003.

LAVINAS, Lena. Gasto social no Brasil: programas de transferência de renda versus investimento social. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 6, 2007. Disponível em <<http://www.scielo.br/scielo>> Acesso em 05/05/2008.

MONNERAT, Giselle Lavinas, SOUZA, Rosimary Gonçalves de. Da Seguridade Social à intersetorialidade: reflexões sobre a integração das políticas sociais no Brasil. **R. Katál.**, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 41-49, jan./jun. 2011

MONTEIRO, Carlos Augusto. A dimensão da pobreza, da fome e da desnutrição no Brasil. São Paulo. **Estudos Avançados**, v. 9, n. 24, p. 195-207, 1995.

NOGUEIRA, Marco Aurélio.. **Um Estado para a sociedade civil:** temas éticos e políticos da gestão democrática. 2. ed. São Paulo : Cortez, 2005.

OLIVEIRA, Francisco. **O que é formação para a cidadania.** Instituto Pólis de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais. Disponível em <<http://www.polis.org.br>>. Acesso em 17/01/2006.

OLIVEIRA, Rita de Cássia. Financiamento da educação e cultura política na escola, mudanças necessárias. **IN: Anais do I Congresso Ibero-Luso-Brasileiro – Políticas e Administração da Educação - ANPAE**, Elvas, Cáceres e Mérida, 2010.

_____. Administração dos recursos na escola: Desafios nos caminhos da qualidade do ensino. IN: **Relatório final da pesquisa: Cultura e construção do conhecimento: desafios e perspectivas presentes na gestão das escolas públicas do município de Juiz de Fora**. RODRIGUES, Rubens Luiz (coord). Juiz de Fora: Faculdade de Educação/NESCE/UFJF/FAPEMIG, 2009.

RODRIGUES, Rubens Luiz. (Coord) **Cultura e construção do conhecimento: desafios e perspectivas presentes na gestão das escolas públicas do município de Juiz de Fora**. Relatório Final de Pesquisa. FAGED, UFJF, 2009.

SACRISTÁN, José Gimeno. Reformas educativas y reforma del currículo : anotaciones a partir de la experiencia española. IN : WARDE, Marian Jorge (org). 1998 . **Novas Políticas Educacionais : Críticas e perspectivas**. São Paulo : Programa de Estudos Pós-Graduandos em Educação : História e Filosofia da Educação da PUC – SP, p. 85-108.

SILVA, Gustavo Tavares da. Políticas públicas e intersectorialidade: uma discussão sobre a democratização do Estado. **Cadernos Metrópolen**. 19, p. 81-97, 1º sem. 2008.

SPOSATI, Aldaíza. Gestão pública intersectorial: sim ou não? Comentários de experiência. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 85, p. 133-141, mar. 2006.

_____. Mínimos Sociais e Seguridade Social: uma revolução da consciência da cidadania. **Serviço Social e Sociedade**, n. 55, São Paulo, Cortez, 1997.

VIEIRA, Sofia Lerche, VIDAL, **Eloísa Maia**. **Gestão e sucesso escolar: visão de diretores versus indicadores**. ANPAE, 2010.

YASBEK, Maria Carmelita. Serviço Social e pobreza. Editorial. **Rev. Katál**. Florianópolis v. 13 n. 2 p. 153-154 jul./dez. 2010

_____. Fome Zero: uma política social em questão. **Saúde e Sociedade** v.12, n.1, p.43-50, jan-jun 2003