

**DESAFIOS DA CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA
INTERSETORIAL DE CULTURA E EDUCAÇÃO**

Monografia de Conclusão de Curso

8ª Turma de Especialização em Gestão Pública

Aluna: Carla Carusi Dozzi

2013



Monografia de Conclusão de Curso

Especialização em Gestão Pública - 8ª Turma

DESAFIOS DA CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA INTERSETORIAL DE CULTURA E EDUCAÇÃO

Orientador: Prof. Dr. Denilson Bandeira Coêlho

Aluna: Carla Carusi Dozzi

2013



Carla Carusi Dozzi

**DESAFIOS DA CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA
INTERSETORIAL DE CULTURA E EDUCAÇÃO**

Monografia de Conclusão do Curso de
Especialização em Gestão Pública da Escola
Nacional de Administração Pública

Prof. Dr. Denilson Bandeira Coêlho (Orientador)

Prof. Dr. Amarildo Baesso (Examinador)



“Na responsabilidade que temos com o futuro – que só pode existir como presente transformado – as tarefas educativas podem ser lidas como centrais, pois nos ajudam a desenhar, em seus processos dinâmicos e permanentes, possibilidades outras para a vida em sociedade. Por meio de processos educativos podemos rever formas de ser e estar no mundo, tecendo compromissos comuns em torno de utopias de fraternidade e de alegria compartilhadas”. (MOLL, 2004)



Resumo

A transição paradigmática vivenciada pela gestão pública no Brasil tem provocado a busca por arranjos institucionais capazes de romper com a inércia institucional e responder à complexidade das novas demandas sociais. O presente estudo busca analisar a intersectorialidade a partir de fatores políticos e institucionais que influenciaram o Programa Mais Educação, com foco na articulação entre as áreas de educação e cultura. Trata-se de pesquisa qualitativa realizada a partir do estudo sistemático da literatura sobre políticas intersectoriais, analisada à luz do modelo sistêmico de Easton. Aborda conceitos como agendamento e implementação de políticas públicas, centrando-se no debate contemporâneo sobre intersectorialidade. Analisa, a partir dos dados levantados sobre o Programa Mais Educação e entrevistas semidirigidas com gestores dos diferentes ministérios que o integram, mecanismos existentes na gestão pública para que essa intersectorialidade se efetive. Constata a centralidade do papel das ideias na burocracia de governo em resposta a demandas sociais históricas, contudo desorganizadas. O estudo reconhece a educação integral como um campo de atuação complexo e interdisciplinar, cujo desenvolvimento de políticas públicas mais efetivas, eficientes e eficazes, exige abordagens distintas e somatória de esforços entre as áreas. A complexidade do modelo de gestão do Programa reflete-se em um arranjo institucional inovador em que a intersectorialidade otimiza recursos e esforços das áreas envolvidas, exigindo coordenação intersectorial centralizada e cooperação entre os órgãos.

Palavras-Chave: gestão pública, intersectorialidade, modelo sistêmico, arranjos institucionais, política de educação integral e cultura.



Abstract

The paradigmatic transition of public administration in Brazil has triggered the search for institutional arrangements capable of breaking with institutional inertia and responding to the complexity of new social demands. This study aims to analyze the intersectorality looking at the political and institutional factors that have influenced the “Programa Mais Educação” (More Education Program), focusing on the relationship between the fields of Education and Culture. This study is a qualitative research carried out from the systematic study of the literature on intersectoral policies, analyzed in the light of the systemic model of Easton. As such, this work discusses concepts such as scheduling and implementation of public policy, focusing on the contemporary debate about intersectorality. From the data collected about the “Programa Mais Educação” and semi-structured interviews with managers of different ministries that compose the program, this study analyzes existing mechanisms in the public administration for this intersectorality to become effective. Also, this research study verifies the centrality of the role of ideas in the government bureaucracy in response to social historical, however disorganized demands. This study acknowledges the integral education as a field of complex and interdisciplinary influences, whose development of more effective, efficient and effective public policies requires different approaches and efforts between the sum of areas. The complexity of the management model of the Program is reflected in an innovative institutional arrangement in which intersectoral actions optimize resources and efforts from the related areas requiring centralized coordination and collaboration between agencies.

Key-words: public administration, intersectorality, systemic model, institutional arrangements, integral education policy and culture.



Sumário

1. Introdução.....	8
Objetivo Geral.....	11
Objetivos Específicos.....	11
2. Referencial Teórico.....	14
2.1 – Analisando Políticas Públicas.....	17
2.2 - Políticas Públicas Intersetoriais.....	22
3. Programa Mais Educação.....	30
3.1- Implantação do Programa Mais Educação.....	31
3.2- Educação Integral: uma demanda recorrente.....	39
4. Análise da intersectorialidade no Programa Mais Educação à luz do modelo sistêmico.....	43
5. Considerações finais.....	53
Bibliografia.....	55
Anexos.....	60
I. Equipamentos culturais por macro-região.....	60
II. Participantes das entrevistas.....	60
III. Roteiro das entrevistas.....	61

1. Introdução

Em 1985, a estrutura do então Ministério da Educação e Cultura desmembrou-se, conforme determinado pelo decreto N° 91.144, na criação do Ministério da Cultura. O reconhecimento da necessidade de métodos, técnicas e instrumentos próprios de reflexão e administração das respectivas áreas de Cultura e Educação deu-se, em grande medida, devido à expansão da rede escolar e universitária e à complexidade cada vez maior dos problemas ligados à política educacional, bem como ao enriquecimento da cultura nacional, com crescimento exponencial de iniciativas e equipamentos culturais, assim como a ampliação do próprio conceito de cultura. Embora em atendimento às necessidades administrativas, a cisão entre as duas pastas acarretou um arrefecimento do incentivo às práticas culturais em instituições públicas de ensino, em que as condições concretas para a valorização da diversidade cultural brasileira e o ensino das artes foram perdendo espaço, situação que corroborou a instrumentalização do ensino básico.

Em 2011, Ministério da Cultura (MINC) e Ministério da Educação (MEC) voltam a buscar uma ação conjunta e firmam o Acordo de Cooperação Técnica focando políticas culturais para a educação básica. Esta reaproximação entre as duas áreas culmina em desafios para a implementação de uma política intersetorial. Há 2 anos, o Ministério da Cultura, através da Diretoria de Educação e Comunicação, mais especificamente da Coordenação Geral de Cultura e Educação, empenha-se em formular e implementar uma política que promova a interface entre cultura e educação em seus diferentes níveis de ensino de maneira a abranger a formação para a cidadania, o ensino da arte nas escolas de educação básica, o compromisso das universidades com a promoção da cultura e da diversidade e o ensino profissionalizante no que tange à economia da cultura. Neste âmbito, todas as ações desenvolvidas pelo Ministério da Cultura dependem de uma atuação conjunta com o Ministério da Educação.

Este estudo aborda a reaproximação entre as pastas a partir de ações e programas que promovem a produção e circulação da cultura brasileira em escolas públicas de educação básica. A possibilidade de atuação conjunta neste campo deu-se a partir do Programa Mais Educação, catalisador da reorganização do espaço, do tempo e do saber escolar a partir das potencialidades da comunidade em que a escola está inserida.

Criado pela Portaria Interministerial nº 17/2007, o Programa Mais Educação é uma estratégia de implementação da educação integral nas escolas públicas por meio de atividades optativas que foram agrupadas em macrocampos tais como acompanhamento pedagógico, meio ambiente, esporte e lazer, direitos humanos, cultura e artes, cultura digital, prevenção e promoção da saúde, educomunicação, educação científica e educação econômica. A iniciativa é coordenada pela Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC) em parceria com Secretarias Estaduais e Municipais de Educação.

Integram este programa interministerial os seguintes órgãos: Ministério da Educação, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério da Cultura e Ministério dos Esportes. Como instância de articulação entre as ações dos diversos órgãos, a Secretaria de Educação Básica criou o Fórum Gestor do Programa Mais Educação.

A atuação desse Fórum Gestor, após 5 anos de Programa, dá-se de maneira esporádica e fragmentada. Efetivamente, cada ministério desenvolve uma ação específica junto às escolas, gerida pelo próprio órgão e que pouco com as demais ações implementadas.

Pode-se perceber, portanto, que um programa interministerial apresenta inúmeros desafios. A busca por uma maior compreensão desses desafios, da sua construção e de possíveis mecanismos para sua superação é o que impulsiona este estudo.

Igualmente, corrobora a necessidade deste estudo a pouca produção de conhecimento sobre a temática e sobre os desafios concretos envolvidos na implementação de políticas intersetoriais. O novo foco em políticas de cultura e educação vem atender demandas sociais provenientes da realidade escolar, mas também de artistas e produtores culturais.

Dentre os 9 macrocampos possíveis¹ para eleição pelas escolas participantes do Programa Mais Educação, a grande maioria - 87% das escolas² - opta por realizar atividades relacionadas ao macrocampo Cultura e Artes, explicitando uma busca ativa das escolas públicas por condições objetivas de ampliação do acesso à cultura. Em algumas regiões do país esse fato é acentuado. Na Região Norte, por exemplo, das 4.343 escolas do Programa, 3.933 optam por receber recursos para desenvolver atividades de Cultura e Artes.

Ao relacionar dados do Programa Mais Educação referentes a iniciativas culturais e artísticas com informações sobre Políticas Culturais³ nas macro-regiões do país, identifica-se

1 Ver todos os macrocampos no capítulo sobre o Programa Mais Educação, p. 33.

2 Conforme dados disponíveis no Simec em maio de 2013 e organizados no quadro 3 do capítulo 4.

3 Ver anexo I.

uma relação direta entre oferta de equipamentos culturais e a procura das escolas por estas atividades. Dados da MUNIC/2011⁴ revelam que em toda a Região Norte do país, por exemplo, existem apenas 46 teatros, 60 salas de cinema, 215 bibliotecas e 113 museus. Dessa maneira, a baixa oferta de equipamentos culturais e a contrastante rica diversidade das manifestações culturais da região impulsionam os equipamentos de ensino a serem, também, espaços culturais para as comunidades em que estão inseridos.

Por outro lado, na medida em que a oferta de equipamentos culturais cresce, a procura das escolas por recursos para realizarem atividades culturais se equilibra em relação à procura pelas demais atividades oferecidas pelo Programa. Na Região Sudeste, onde registram-se 1.244 salas de cinema, 689 teatros, 1.788 bibliotecas e 964 museus, as escolas apresentam uma procura maior por atividades de outros macrocampos, como esporte e lazer ou Educação em Direitos Humanos, por exemplo.

A gritante desigualdade no acesso à equipamentos culturais entre as macro-regiões, conforme explicitada nos dados apresentados, pode ser, em parte, atenuada pela ampliação do acesso a manifestações culturais e artísticas nas escolas públicas. Diante dessa necessidade de ampliação do acesso à cultura e do conseqüente repertório cultural de crianças e jovens em idade escolar, ambos os ministérios empenham-se em construir ações conjuntas que qualifiquem a escola pública enquanto espaço de produção, circulação e fruição da cultura brasileira.

Compreender a educação como uma prática intersetorial é um dos méritos do Programa Mais Educação. Reconhecer outros espaços e atores, para além dos muros escolares e de seus docentes, como potencialmente educativos, exige uma mudança na cultura escolar. O Ministério da Cultura, por sua vez, reconhece a demanda escolar por maior acesso à produção cultural e empenha-se em estabelecer mecanismos que possam facilitar a intersetorialidade entre as áreas.

Para tanto, faz-se necessária a construção de instrumentos de articulação, integração e gestão conjunta na implementação de uma política intersetorial, que evite o desperdício de tempo e de recursos financeiros e humanos, que minimize a duplicidade e a fragmentação de intervenções nos territórios e que potencialize ambas as áreas, a educação e a cultura.

Apesar da otimização de tempo, recursos humanos e recursos financeiros que o avanço desta agenda comum entre os ministérios da cultura e da educação implicaria, aventa-se que

4 Pesquisa de Informações Básicas Municipais, realizada pelo IBGE.

as dificuldades na sua implementação podem ser atribuídas, em grande medida, à ausência ou inadequação de instrumentos da burocracia estatal que atendam as necessidades de implementação de uma política intersetorial. Delinear os problemas político-institucionais que delimitam a formação desta agenda, pode contribuir com a superação dos desafios que se colocam na sua implementação.

A formação de agendas intersetoriais, presente em diversas políticas federais como o Plano Brasil Sem Miséria ou a Política Nacional de Juventude, reflete a transição paradigmática vivida pelo Estado brasileiro, que busca arranjos institucionais contemporâneos capazes de romper com a inércia institucional e de responder à complexidade das novas demandas sociais. Nesse sentido, é fundamental compreender os elementos que determinam ou influenciam a formação destas agendas, que apontam a intersetorialidade como solução.

Objetivo Geral

Este estudo se propõe a analisar fatores políticos e institucionais que influenciaram a criação de programas/ações intersetoriais nas áreas de cultura e educação básica, tendo como recorte específico o Programa Mais Educação.

Objetivos Específicos

- Identificar atores e arenas políticas determinantes na definição da agenda intersetorial entre políticas de cultura e educação básica;
- Analisar mecanismos existentes na gestão pública para que esta intersetorialidade se efetive;
- Identificar o conjunto de fatores que impedem ou que potencializam esta intersetorialidade; e
- Delinear propostas de incentivo da política intersetorial.

A definição do caminho percorrido por este trabalho parte de uma compreensão sócio-histórica de sujeito, considerando que somos ativos na construção da história e na constante construção e reconstrução de nós mesmos e da realidade na qual estamos inseridos. Explicita-se, portanto, o reconhecimento da não possibilidade da neutralidade científica no plano das Ciências Humanas, uma vez que o cientista desta área é, também, produto histórico de sua

sociedade e está inevitavelmente envolvido com as questões de seu tempo. Nesse sentido, a subjetividade do pesquisador, bem como daqueles que estão sendo estudados, torna-se parte do processo de pesquisa. Postos estes pressupostos, optou-se pela pesquisa qualitativa, de natureza descritiva exploratória.

Como afirma Flick (2009), “a pesquisa qualitativa não se baseia em um conceito teórico e metodológico unificado. Diversas abordagens teóricas e seus métodos caracterizam as discussões e a prática da pesquisa. Os pontos de vista subjetivos constituem um primeiro ponto de partida”.

Ao optar pela realização de pesquisa qualitativa, compreende-se sua aproximação maior com a produção de conhecimento relevante em termos práticos, ou seja, com a promoção de soluções para problemas concretos, não se restringindo a propósitos científicos *strictu sensu* (Flick, 2009).

Flick aponta ainda que “os aspectos essenciais da pesquisa qualitativa [...] consistem na escolha adequada de métodos e teorias convenientes; no reconhecimento e na análise de diferentes perspectivas; nas reflexões dos pesquisadores a respeito de suas pesquisas como parte do processo de produção de conhecimento; e na variedade de abordagens e métodos.” (2009, p.23). Considerando que o método adotado pelo pesquisador é “[...] o ponto de referência para a verificação da adequação de ideias e de questões para a investigação empírica”, e por tratar-se de uma monografia de conclusão de curso, optamos pelo seguinte caminho:

- **Análise de Conteúdo**

Estudo sistemático da literatura sobre políticas intersetoriais, priorizando produções contemporâneas, que serão analisadas à luz do modelo sistêmico de Easton. Buscaremos, também, análise dos documentos oficiais do Programa Mais Educação, enfatizando a intersectorialidade entre Cultura e Educação.

- **Entrevistas e análise de discurso**

Foram realizadas entrevistas semidirigidas com 4 diretores de diferentes ministérios que integram o Fórum Gestor do Programa Mais Educação. Compõem este Fórum Intersetorial, além do Ministério da Educação, os Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Cultura e dos Esportes.



Além das entrevistas, trabalhou-se também com o registro das falas dos diretores dos Ministérios da Educação, da Cultura e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, durante evento sobre Educação Integral, em um evento que abordava especificamente a temática deste trabalho⁵.

A estrutura dessa monografia está dividida em 3 partes. O primeiro capítulo, Referencial Teórico, aborda os distintos modelos conceituais de análise dos processos políticos, optando pelo modelo sistêmico de Easton. O estudo aborda conceitos como agendamento e implementação de políticas públicas, centrando-se no debate contemporâneo sobre intersectorialidade. O segundo capítulo refere-se ao Programa Mais Educação, seu arranjo institucional, seus critérios e os atores envolvidos, com ênfase na intersectorialidade entre cultura e educação. A terceira parte deste estudo busca analisar a intersectorialidade do Programa Mais Educação a partir dos dados levantados e entrevistas realizadas⁶, à luz do modelo sistêmico. Por fim, buscou-se apontar algumas considerações sobre os desafios da construção de uma Política Intersetorial entre Cultura e Educação.

5 Mesa: Agenda intersectorial para a consolidação da educação integral enquanto política pública, realizada durante a reunião técnica dos coordenadores do Programa Mais Educação: Consolidando a Política de Educação Integral, nos dias 05, 06 e 07 de agosto de 2013, no Auditório Anísio Teixeira/CAPES – Setor Bancário Norte, Quadra 2, Brasília/DF.

6 Ver roteiro das entrevistas e órgãos entrevistados no anexo III.

2. Referencial Teórico

Dye (2005) nos apresenta uma variedade de modelos políticos comumente utilizados na análise de processos políticos: modelos conceituais de políticas públicas que contribuem para identificarmos características essenciais da política pública em questão compreendendo seus principais desafios, propondo explicações para esses com efetivas referências empíricas e elencando elementos que permitam prever suas consequências. Trata-se, portanto, da busca de compreensão de uma determinada política a partir de uma representação simplificada dessa. Abordaremos, de maneira geral, distintos modelos conceituais de análise dos processos políticos, nos atendo àquele sob o qual se apoia este estudo.

- Modelo institucional: foca a relação estreita e de condicionalidade entre política pública e instituição governamental e de que maneira as instituições governamentais podem gerar importantes consequências políticas.
- Modelo de processo: aborda o processo político como uma série de atividades políticas como identificação de problemas, organização de agenda, formulação, legitimação, implementação e avaliação. Aqui, não é o conteúdo da política que deve ser estudado, mas os processos através dos quais estas são desenvolvidas, implementadas e alteradas.
- Modelo de grupo: compreende a política como a luta entre grupos para influenciar as políticas públicas. Neste caso, cabe ao sistema político administrar o conflito entre grupos, estabelecendo regras, negociando acordos e equilíbrios de interesse e oficializando estes acordos através das políticas públicas.
- Modelo de elite: nesta abordagem, as políticas públicas traduzem as preferências das elites, uma vez que estas moldam a opinião das massas. Assim, eleições e competição partidária não permitem que as massas governem, possuindo apenas um valor simbólico, uma vez que as regras do jogo são estabelecidas pelas elites.
- Modelo racional: parte da premissa de que não se deve adotar políticas cujos custos excedam seus benefícios. Como são muitos os empecilhos para sua implementação, o desenvolvimento de políticas públicas raramente acontece nos governos.
- Modelo incremental: pressupõe a política pública sempre como continuidade de políticas implementadas por governos anteriores, com acréscimos, decréscimos ou

Desafios da Construção de uma Política Intersectorial de Cultura e Educação 15

modificações dos programas em vigor. Trata-se de modelo politicamente conveniente e conservador.

- Modelo da teoria de jogos: implica em decisões racionais em casos que dois ou mais participantes têm opções a fazer e os resultados dependem de escolhas. Pressupõe definição de estratégia capaz de “minimizar a perda máxima e maximizar o ganho mínimo”.
- Modelo da opção pública: é o estudo econômico da tomada de decisão fora do âmbito do mercado, especialmente a aplicação de análises econômicas à formulação de políticas públicas. Atribui ao Estado a função de suprir falhas nas funções que o mercado é incapaz de desempenhar.
- Modelo sistêmico: compreende políticas públicas como produto do sistema político, concebido, por sua vez, como o conjunto de estruturas e processos interrelacionados, que aloca valores para a sociedade. As forças que afetam o sistema (demandas ou apoio da sociedade, por exemplo) são consideradas *inputs* e as políticas públicas, *outputs*. O sistema absorve uma série de demandas e, para transformá-las em *outputs*, deve promover acordos e fazê-los cumprir pelas partes interessadas. Trata-se de um modelo bastante utilizado para compreender as causas e as consequências das políticas públicas.

Neste estudo, optou-se por esse modelo por sua capacidade de considerar o todo, levando em consideração as partes e suas inter-relações. Dessa maneira, procuraremos identificar de que forma os *inputs* da sociedade influenciaram o conteúdo desta política intersectorial, assim como quais as características relevantes do sistema político que o tornam capaz de transformar demandas em *outputs*. Considerando, ainda, que os *inputs* da sociedade são, muitas vezes, contraditórios à burocracia estatal, busca-se a partir do modelo sistêmico de Easton, a compreensão entre os encontros e desencontros, entre demandas da sociedade e as demandas da burocracia de governo.

Para compreender as interrelações entre diferentes áreas de governo que integram o mesmo Programa (*policy*), em especial a maneira como ações do ério da Cultura e da Educação interagem em um Programa de Educação Integral, buscou-se focar cada uma das partes, as mediações entre elas, e sua interação sistêmica.

Para além do apoio teórico no estudo do modelo sistêmico, busca-se também como ferramental teórico uma reflexão quanto ao papel das ideias para apoiar a análise. Considera-se que as principais ideias e interesses dos *policymakers* surgem de suas experiências com políticas antecedentes, de maneira que se desenha um conjunto de ideias e padrões que define a natureza dos prolemas abordados e os instrumentos de sua solução. Dessa maneira, a centralidade das ideias e do conhecimento pode manifestar-se tanto nos *inputs* quanto nos *withinputs* da política.

A ciência política tem tido, nos últimos anos, um avanço marginal quanto ao papel das ideias na produção de políticas, embora estas ocupem um espaço importante no modelo contemporâneo de elaboração de políticas políticas. Heclo (1974 in FARIA 2003, p. 4) aponta que, em alguns casos, “uma abordagem do processo de produção das políticas públicas que enfatize a aquisição e produção de conhecimento, pode produzir explicações mais adequadas do que aquelas derivadas das teorias do *mainstream*, centradas no conflito”. Este autor destaca que a interação das ideias de uma comunidade epistêmica pode exercer papel determinante na abordagem dos problemas sociais e nas respostas dadas à sociedade.

Segundo Faria (2003), nas duas últimas décadas, a compreensão dos processos de produção das políticas públicas, em sua diversificação e complexificação (não hierarquização, diversificação de atores etc) tem explicitado os modelos tradicionais como insuficientes. O autor ressalta, ainda, que, com a crescente tecnicização dos processos de formulação e gestão das políticas e sua quase inevitável despolitização, é preciso ressaltar o papel das ideias e do conhecimento como vertente analítica das políticas públicas.

A formulação de políticas envolve montagem de agenda, formulação de propostas, legitimação de políticas através da conquista de apoio político, implementação envolvendo a criação de burocracias e efetivando leis, e a sua avaliação. Contudo, se a ênfase analítica em relação às políticas públicas continua a ficar nos processos decisórios, as ideias e o conhecimento são cruciais para compreendermos a formação da agenda.

Faria aponta, também, que, das vertentes analíticas que buscam reconciliar ideias e interesses, a *advocacy coalitions* está voltada à compreensão de padrões de mudança nas políticas públicas, focalizando as interações no interior das e entre as distintas coalizões de *advocacy*. Para ele, “embora o aprendizado das políticas altere, muitas vezes, os aspectos secundários do sistema de crenças de uma coalizão, a mudança no núcleo duro de programas governamentais requer uma perturbação em fatores não cognitivos externos ao subsistema”

(2003, p. 24). Nesse sentido, colocam-se 3 questões fundamentais, sintetizadas por Zahariadis (1999, p. 73 in Faria 2003, p. 24) e que ressoam neste estudo: “Como a atenção dos tomadores de decisão é focalizada sobre determinados problemas e soluções? Como as questões são determinadas e modeladas? Como e quando é conduzida a busca de soluções?”

Este estudo possui, ainda, como literatura secundária, estudos contemporâneos sobre intersectorialidade e políticas públicas, temática ainda pouco explorada pela literatura de políticas públicas.

2.1 – Analisando Políticas Públicas

Ham e Hill (1993) afirmam que a preocupação com as políticas públicas se acentuaram no começo da década de 1960 e tiveram duas vertentes de interesse: as dificuldades enfrentadas pelos formuladores de política diante da complexidade cada vez maior dos problemas com que se deparavam fez com que buscassem ajuda para a construção de alternativas e propostas para formulação de novas soluções; e a atenção de pesquisadores acadêmicos que progressivamente passaram a trabalhar com questões relacionadas às políticas públicas, construindo e aplicando conhecimentos à resolução de problemas concretos do setor público. Os autores destacam ainda o sentido de políticas públicas como sendo um caminho de duas mãos: a análise, que tem o objetivo de desenvolver conhecimentos sobre a elaboração de políticas em si, estudos políticos e conhecimento de política, revelando, portanto, uma orientação predominantemente descritiva; e um outro objetivo direcionado a apoiar os formuladores de política, agregando conhecimento ao processo de planejamento e envolvendo-se diretamente na tomada de decisões, o que revela um caráter mais prescritivo ou propositivo.

Ham e Hill (1993), com base em formulação de Dye (1976 apud HAM & HILL, 1993), compreendem que fazer “análise de políticas é descobrir o que os governos fazem, porque fazem e que diferença isto faz”. Para eles, esse enfoque busca a descrição e a explicação das causas e consequências da ação do governo. Os autores afirmam que “O que distingue a análise de políticas do que se produz em ciência política é a preocupação com o que o governo faz” (HAM; HILL, 1993, p. 19-20).

A análise de políticas públicas, em uma abordagem estatocêntrica, foca a ação governamental, embora reconheça o grande espectro de atividades e atores envolvidos no

entorno desta ação. Assim, a política pública “tem como objeto os problemas com que se defrontam os formuladores de política (*policy makers*) e como objetivo auxiliar o seu equacionamento através do emprego de criatividade, imaginação e habilidade” (DAGNINO, 2002).

Nessa divisão, a política é, primeiramente, concebida por tomadores de decisão - técnicos e dirigentes de uma organização pública - em um processo decisório que pode ser democrático e participativo, ou centralizado no gabinete do governante, com ou sem manipulação e controle da agenda pelos atores com maior poder.

A agenda consiste no espaço de constituição da lista de problemas ou questões que chamam a atenção do governo e dos cidadãos, podendo ser não governamental, governamental ou de decisão. A primeira contém aqueles assuntos que são há anos preocupação do país sem merecer a atenção do governo. A segunda é formada pelos problemas que merecem a atenção do governo, mas que ainda não serão resolvidos. E a agenda de decisão é a que inclui as questões a serem decididas (KINGDON, 1984).

De acordo com Kingdon, o agendamento pode dar-se em função de:

Acontecimentos de crise ou eventos dramáticos, a influência de um quadro de indicadores ou o acúmulo de informações ou experiências sobre a questão. A construção da agenda governamental sofre influências de participantes ativos (atores governamentais e não-governamentais, visíveis e invisíveis) e de processos que filtram e indicam a proeminência de umas questões sobre as outras (características das instituições, dos órgãos e a forma como selecionam e respondem aos problemas). (KINGDON, 1994, p. 3)

Ao destacar, também, o poder de uma crise em colocar um item na agenda, podemos tomar, por exemplo, a recente onda de manifestações populares que tomaram o país, cujo estopim foi a questão da mobilidade pública, explicitando, também, uma grande crise no setor de serviços públicos em geral (saúde, educação, transporte, entre outras pautas), fatos determinantes para que o item reforma política ascendesse na agenda governamental.

A falta de transparência (manipulação de dados e informações, por exemplo) é outra característica para garantir o encaminhamento das alternativas, definidas como prioritárias por aqueles que tomam a decisão final. Outro fator relevante e considerado pelos políticos é a opinião pública. Apesar de sua influência, é importante destacar que esta não é determinante e que agendas recentes que encontraram resistência em determinados segmentos

da população, em especial, grandes grupos midiáticos, consolidaram-se sendo implementadas disputando, inclusive nova opinião pública sobre o assunto - como é o caso do Programa Mais Médico, por exemplo.

Um dos aspectos fundamentais destacados por Kingdon (1984) para entender o processo de determinação da agenda é o papel desempenhado pelos atores, identificando-se a importância de cada um (se afetou a agenda, as alternativas, ou ambas) e os recursos disponíveis com que conta cada ator.

Kingdon (1984) classifica os atores em dois grupos: os atores governamentais (representantes do Executivo e os servidores públicos) e os atores não governamentais (os especialistas, consultores, partidos políticos, os grupos de interesse aqui representados pelos representantes dos trabalhadores e dos empresários, além da mídia e da opinião pública). Do grupo de atores não governamentais participam: os grupos de pressão ou de interesse; os especialistas, os acadêmicos e os consultores; os partidos políticos; a mídia e a opinião pública. Os grupos de pressão ou de interesse (sindicatos, associações, consumidores, ambientalistas, lobistas etc.) são muito importantes, agindo principalmente como “atores que bloqueiam” ao invés de “atores que promovem” os itens da agenda ou como pessoas que querem ter suas alternativas consideradas uma vez que a agenda tenha sido determinada. Um grupo que mobiliza apoios, elabora documentos, envia delegações e estimula seus aliados a fazerem o mesmo, atrai a atenção da equipe do Governo para suas questões, tendo um impacto positivo na agenda.

Depois dos grupos de pressão, dentre o conjunto de atores não governamentais, o segundo grupo, em ordem de importância, envolve os acadêmicos, pesquisadores e consultores (KINGDON, 1984, p.53). Esta comunidade contribui, geralmente, apontando propostas que satisfaçam aos interesses políticos e constituam soluções para os problemas enfrentados. Afetam, portanto, a elaboração e seleção de alternativas bem mais do que afetam o conteúdo das agendas governamentais.

A fase de implementação pode ser definida por “ações de indivíduos (ou grupos) públicos ou privados dirigidos à consecução de objetivos previamente estabelecidos mediante decisões políticas” (HAM and HILL, 1993).

Os processos de implementação podem ser analisados a partir das abordagens de tipo *top-down* (de cima para baixo) ou de tipo *bottom-up* (de baixo para cima). Conforme descreve Dagnino:

Os processos de implementação de tipo *top-down* possuem uma aparência mais organizada, planejada, em decorrência da adoção do modelo racional para concretizar a formulação. Nesse modelo há uma nítida separação entre os dois momentos: a implementação só se inicia depois da formulação ter sido finalizada em todos os seus detalhes pelos dirigentes e pelo corpo técnico da organização. Neste caso, a regra é encontrar agências sendo governadas por meio de hierarquias, cadeias de comando, atribuições e atividades bem definidas, sem superposições e de forma rigorosa consignadas em manuais.

No caso dos processos de tipo *bottom-up*, a política é implementada por “profissionais” com considerável poder de decisão sobre os assuntos-chave e com elevada discricionariedade no controle da agenda de decisões. Um contínuo formulação-implementação é típico neste caso, e as organizações envolvidas aparentam ter um funcionamento desorganizado. (DAGNINO, 2002, p. 6)

É frequente que conflitos decorrentes do controle da agenda ou associados à manipulação de consciência durante o momento da formulação apareçam com força quando iniciada a implementação. Isto se deve ao fato de que, por ter ficado incompleta, muitas decisões relevantes são tomadas durante a implementação, podendo alterar o que foi definido durante o planejamento ou construir um plano de ação diverso do originalmente proposto.

Para tentar compreender os motivos da baixa efetividade de uma política pública, não basta olharmos sua implementação, mas é preciso compreender também suas causas e consequências. A partir daí, algumas questões que podem ser analisadas segundo o modelo sistêmico de Easton são colocadas: quais as estruturas e processos inter-relacionais que compõem a política pública? Quais demandas sociais (*inputs*) foram absorvidas pelo sistema e por quê? Quais as forças políticas atuantes e quais os acordos necessários para que a política pública se efetive?

Easton (1957, p.130) considera “uma política (*policy*) uma teia de decisões que alocam valor”. Para ele, a política pública é vista como produto do sistema político. O conceito de sistema implica em um conjunto identificável de instituições e atividades na sociedade que funcionam no sentido de transformar demandas sociais, políticas e econômicas em respostas à sociedade. Um sistema é composto de diversos elementos que se inter-relacionam. Nas palavras do autor, os sistemas políticos são “um conjunto de interações abstraídas da totalidade do comportamento social, por meio das quais valores são alocados de forma autorizativa para uma sociedade” (EASTON 1965, p. 32).

A figura abaixo demonstra as relações dinâmicas entre os processos de um sistema em

que este é, na essência, uma maneira complexa, dinâmica e inter-relacional de “converter certos tipos de *inputs* em *outputs*” (EASTON, 1957).

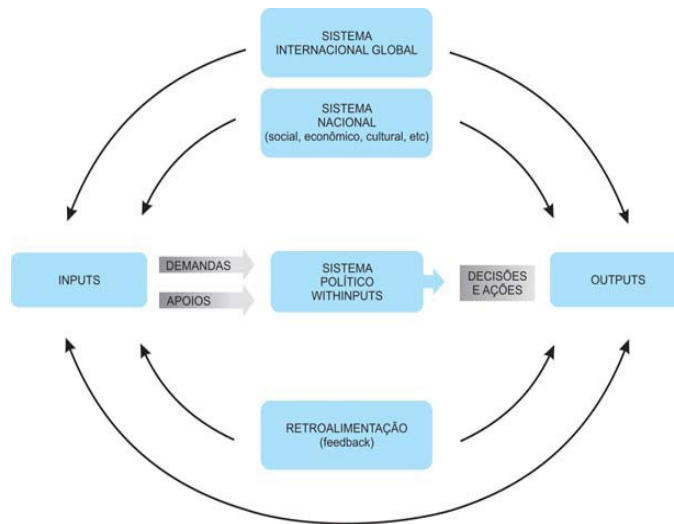


Figura 1: Modelo Sistêmico adaptado de Easton

Fonte: Apresentação cedida pelo Prof. Denilson Coêlho, IPOL/UnB. Brasília, 2013

Os *inputs* são recebidos no sistema político tanto sob forma de demandas como de apoio, enquanto os *outputs* (política pública) exercem um efeito modificador sobre o ambiente e suas demandas, influenciando o sistema político.

Para Easton:

O valor dos *inputs* como conceito é que através do seu uso será possível apreender o efeito da enorme variedade de acontecimentos e condições no meio ambiente no que concerne à persistência do sistema político. Sem os *inputs* seria difícil delinear de alguma forma precisa como o comportamento nos vários setores da sociedade afeta o que acontece no setor político, *inputs* servirão como variáveis sumárias que concentrarão e refletirão tudo que no meio ambiente é relevante para a pressão política, porque é possível utilizar os *inputs* dessa maneira, o conceito pode ser uma poderosa ferramenta analítica. (EASTON, 1957, p. 155)

Traz, também, o conceito de *withinputs*, que compreendem demandas e apoios, e diferenciam-se dos *inputs* por serem provenientes do próprio subsistema político, sendo gerados internamente: “para assinalar o fato de que o distúrbio ocorreu dentro do sistema e que o *input*

de pressão deveu-se a acontecimentos internos pode-se usar o conceito *withininput*”.

Os *withinputs* advêm dos interesses dos atores do sistema político, de suas ideologias, de seus códigos de valores, de seu entendimento quanto ao seu próprio papel no sistema político, de seus projetos de poder etc. Reconhecer a existência e o papel dos *withinputs* é reconhecer, também, que os atores do sistema político não são neutros.

Os *outputs* denotam produtos, saídas e resultados. Esses produtos do sistema político desencadeiam ações e reações na sociedade, no sistema nacional ou global, de acordo com o sistema de retroalimentação (*feedbacks*). Essa retroalimentação pode alterar os *inputs*, os *withinputs*, o comportamento do sistema político e levar ao redimensionamento dos *outputs*. Essa retroalimentação constante mantém o equilíbrio do sistema até que a ação de algum fator externo provoque mudanças na dinâmica sistêmica.

Nessa abordagem, a maneira pela qual os *inputs* tornam-se *outputs*, ou seja, aquilo que impele a transformar demandas e “pressões do ambiente” em políticas públicas, denomina-se tomada de decisão.

2.2 - Políticas Públicas Intersectoriais

As políticas públicas enfrentam realidades cada vez mais complexas e a abordagem intersectorial dá-se como uma possibilidade de resposta a problemas sociais complexos, de difícil enfrentamento. Trata-se de tema ainda pouco explorado pela literatura. Abordaremos autores contemporâneos que discutem conceitualmente a temática, seus avanços e desafios.

Junqueira et al (1997, p.26) destaca a intersectorialidade como “articulação de saberes e experiências no planejamento, realização e avaliação de ações, com o objetivo de alcançar resultados integrados em situações complexas, visando um efeito sinérgico no desenvolvimento social”.

Santos (2011) aponta a intersectorialidade como resultado de um processo ainda pouco claro e descoordenado de modelo de gestão de políticas públicas, cuja problematização impõe o desenvolvimento de modelos integrativos de gestão governamental. Pouco claro devido à falta de consenso nas orientações por parte do governo federal e descoordenado, devido a pouca interação entre os setores, com baixa troca de informações, experiências e trabalho em equipe. Para esta autora, a intersectorialidade é um modelo de gestão de políticas públicas que se baseia na “contratualização de relações entre diferentes setores, onde responsabilidades,

metas e recursos são compartilhados, compatibilizando uma relação de respeito à autonomia de cada setor, mas também de interdependência”.

Tumelero (2010) traz novo elemento à discussão, ao atrelar a lógica territorial de implementação de políticas públicas ao debate da intersectorialidade, destacando o campo ético-político da reflexão sobre gestão, refletido na busca por otimização de recursos públicos.

Nesse mesmo sentido, Koga (2003) e também Sposati (2006) consideram território uma categoria central para a análise de políticas públicas intersectoriais, uma vez que é neste âmbito que se dá a realização da articulação entre as políticas de desenvolvimento urbano e as sociais, por considerarem importante a presença dos sujeitos na construção das políticas das quais são alvo, bem como a valorização desses sujeitos no atendimento aos direitos sociais por eles demandados.

Com este mesmo foco de intersectorialidade a partir da articulação entre políticas de desenvolvimento urbano e social, Junqueira nos aponta que:

A mudança das práticas institucionais e das relações sociais que se estabelecem entre os diversos atores organizacionais e societários, deverão privilegiar a integração de saberes e experiências em prejuízo da setorialização e da autonomização. (...) Diante dessas diferentes perspectivas, trazemos para o campo de debate a discussão da articulação entre as políticas de desenvolvimento urbano e social. Para tanto, considera-se a articulação entre as políticas que levam em consideração a questão da segregação territorial, as questões socioterritoriais, lugar, local, espaço, assim como o território. Observa-se que há uma preocupação com a interdisciplinariedade quando se busca discutir a temática da questão urbana e das cidades a fim de abranger outros campos de conhecimento, assim como verifica-se nos artigos do campo das políticas sociais a preocupação com a intersectorialidade. (JUNQUEIRA, 2004, p.5)

Outro aspecto abordado pela literatura, refere-se aos processos de participação social, direta ou indireta, em que a sociedade civil organizada, muitas vezes com implicação direta no agendamento da política ou, ainda, tendo poderes deliberativos e/ou fiscalizadores, acaba sendo um elemento dificultador da implementação de políticas intersectoriais, por reproduzir conflitos de poder e de interesses nas esferas instituídas de participação social.

Tumelero ao abordar a temática da participação social relacionada à intersectorialidade nos aponta que esta:

[...] se coloca como desafiadora à implementação de processos intersectoriais, visto que explicita jogos de poder e conflitos, polarizando

grupos de defesa de interesses públicos de largo alcance social e portadores do discurso mercantil. Neste sentido se coloca no debate dos entraves para a consecução de políticas intersetoriais, a presença das redes sociais que se integram e articulam constituindo-se como alternativa de descentralização para a gestão das políticas sociais. Esta é uma variável que tensiona as relações entre Estado e sociedade e demanda esforço de gestão e negociação política para práticas intersetoriais, visto ser um espaço mediado pela diversidade de valores - associados a causas específicas, religiosas, doutrinárias, corporativas, mercantis, clientelistas, dentre outros. (TUMULERO, 2010, p. 5)

Inojosa (2001), sem abordar os conflitos que emergem nos espaços instituídos de participação social como um elemento dificultador de políticas intersetoriais, afirma que a concretização dos elementos intersetoriais devem ser articulados aos processos de planejamento, execução e avaliação e mediada pela democracia participativa.

Outro aspecto desafiador refere-se à necessidade de criação de mecanismos de coordenação intergovernamental de políticas intersetoriais, considerando que esta deve prever que o exercício dos diferentes papéis entre união e entes federados ocorra de maneira articulada, simultaneamente, na esfera intragovernamental.

Nesse sentido, Nascimento alerta que:

É necessário observar como a gestão administrativa nos vários níveis de governo envolvendo todos os entes federados se coloca diante da política pública e da intersetorialidade. Neste aspecto, é preciso considerar tanto os interesses em jogo e os processos de privilegiamento de determinada política setorial quanto as concepções e formatação das políticas pelos diferentes órgãos públicos. (NASCIMENTO, 2010, p. 99)

Esse mesmo autor, enfatiza os desafios na implementação de políticas intersetoriais:

A intersetorialidade das políticas públicas passou a ser uma dimensão valorizada à medida que não se observava a eficiência, a efetividade e a eficácia esperadas na implementação das políticas setoriais, primordialmente no que se refere ao atendimento das demandas da população e aos recursos disponibilizados para a execução das mesmas. Deste modo, a intersetorialidade passou a ser um dos requisitos para a implementação das políticas setoriais, visando sua efetividade por meio da articulação entre instituições governamentais e entre essas e a sociedade civil.

A incorporação da intersetorialidade nas políticas públicas trouxe a articulação de saberes técnicos, já que os especialistas em determinada área passaram a integrar agendas coletivas e compartilhar objetivos comuns. Nesta perspectiva, a intersetorialidade pode trazer ganhos para a população, para a organização logística das ações definidas, bem como para a organização das políticas públicas centradas em determinados territórios. Ao

mesmo tempo, abrem-se novos problemas e desafios relacionados à superação da fragmentação e à articulação das políticas públicas, sobretudo se considerarmos a cultura clientelista e localista que ainda vigora na administração pública. (NASCIMENTO, 2010, p. 96)

Tumelero ressalta a incipiência da intersectorialidade, especialmente em âmbito municipal:

No Estado brasileiro – democrático e de direito – afirmado pela Constituição Federal de 1988, o indicativo de ações governamentais integradas intersectorial e interinstitucionalmente constitui diretriz para várias políticas públicas destinadas a assegurar direitos. Apesar disto, as práticas intersectoriais ainda figuram como processos inovadores experimentais viabilizados na maioria das situações pelo interesse dos atores que executam tais políticas e menos por uma decisão política de governo - são poucas as experiências em que administrações municipais optam por um desenho de governo pautado na intersectorialidade. (TUMULERO, 2010, p. 01)

Outro aspecto a ser abordado dentro dessa temática refere-se à produção do conhecimento. Segundo Inojosa (2001, p. 102), a intersectorialidade consiste na “expressão, no campo das políticas públicas e das organizações, da transdisciplinaridade tal como tem sido discutida no campo do conhecimento científico”. A autora aponta para a necessidade de uma reorganização das áreas do conhecimento, onde os prefixos *inter* e *trans* tornam-se exigências contemporâneas para a superação de problemas complexos. Nesse sentido, para Inojosa (2001, p. 105), a intersectorialidade consiste em elemento transitório tido como o conceito de “articulação de saberes e experiências com vistas ao planejamento, para a realização e a avaliação de políticas, programas e projetos, com o objetivo de alcançar resultados sinérgicos em situações complexas”.

Tumelero também aborda a problematização conceitual da intersectorialidade:

Contemporaneamente o tema da intersectorialidade figura sob distintas abordagens, tanto na cena política quanto nos debates acadêmicos. Nas políticas públicas a intersectorialidade aparece como possibilidade de superação de práticas fragmentárias ou sobrepostas na relação com os usuários de serviços estatais, ou mesmo de serviços ofertados por organizações privadas sob iniciativas da sociedade civil ou de fundações empresariais. No campo das produções intelectuais a intersectorialidade é identificada em sua problematização conceitual, sob análises de características gerenciais nas teorias da administração pública e em debates acerca das finalidades de seu uso sob o ponto de vista ético, político e de projetos societários. (TUMULERO, 2010, p. 01)

Para Junqueira (2004, p. 27), ao fim e ao cabo, “cada política social encaminha a seu modo uma solução, sem considerar o cidadão na sua totalidade e nem a ação das outras

políticas sociais (...). Pinho e Ribeiro dialogam com esta afirmação, apontando que uma abordagem intersectorial exige uma compreensão integral e integradora dos sujeitos:

Em encontros sistemáticos entre profissionais de várias instituições públicas e não-governamentais, precariamente e por iniciativa própria, é possível uma interlocução com objetivo de discussão de casos e na tentativa de suprir as dificuldades na busca do surgimento de um novo saber a partir desses encontros, provocando uma visão holística dos sujeitos, fazendo, assim, vigorar um princípio básico, a intersectorialidade. (PINHO E RIBEIRO, 2010, p. 17)

Inojosa (2001, p.102) ressalta que a intersectorialidade ou transectorialidade é “expressão no campo das políticas públicas e das organizações, da transdisciplinaridade tal como tem sido discutida no campo do conhecimento científico”. Para ela, intersectorialidade é sinônimo de transectorialidade: ambas confluem em busca de resultados sinérgicos.

Sposati (2006, p. 140) indica a intersectorialidade não apenas como um elemento de aprendizagem dos agentes institucionais, mas também como caminho ou processo estruturador da construção de novas respostas, bem como novas demandas para cada uma das políticas públicas.

Para Inojosa (2001), dada a complexidade da intersectorialidade, tende-se a reunir diferentes profissionais num mesmo lugar ou com um mesmo objeto, sem apresentar um diálogo próspero entre os setores. A autora atribui tal fato à cultura corporativa presente nos setores públicos. Tal compreensão é reafirmada por Sposati (2004), ao apontar a conflituosa relação setorialidade/intersectorialidade como obstáculo para a experiência intersectorial. Entre os motivos que poderíamos sinalizar para entendermos o porquê dessa difícil relação está o fato de que a intersectorialidade parece ainda representar uma ameaça à setorialidade e à governabilidade.

O modelo intersectorial de políticas públicas implica mudanças no status quo de instituições e de atores, uma vez que leva à fragmentação de poder de uma burocracia que já existia antes, chegando a ser apontado pela literatura como uma ameaça ao modelo setorial. Outra complexidade é a pouca experiência prévia em se fazer isso nas diversas áreas. Essa inexperiência acarreta certa aversão ao risco, pois os próprios atores desconfiam dos possíveis resultados desse arranjo.

Nessa mesma direção apontam Westphal e Ziglio (2013, p. 120) ao afirmar que “apesar do paradigma da intersectorialidade não ser de difícil compreensão, na prática, há

dificuldade de concretizar-se pelas resistências intuitivas e culturais que desencadeia”.

Característica da sociedade moderna, a produção de conhecimento de maneira fragmentada – “dividir para conhecer” - implica a fragmentação da identificação de problemas e, conseqüentemente, a produção de soluções também fragmentadas. Para Tumelero:

Ao nos referirmos à intersectorialidade é importante pontuar que a estrutura segmentada dos governos em saberes e conhecimentos setorizados e especializados tem efeitos sobre os usuários dos serviços públicos, os quais não são percebidos como integrantes de uma realidade de múltiplas determinações que também inclui aspectos subjetivos. Muito frequentemente são qualificados pelas suas necessidades e vulnerabilidades objetivas, apreendidas de modo fragmentado por saberes disciplinares, perdendo sua dimensão de sujeito humano/social e, por conseguinte, distanciando-se de práticas que possam assegurar sua autonomia e atuação política. Tais elementos são reforçados pela cultura política nacional, impregnada de direcionamentos clientelistas, paternalistas, cunhada pelo personalismo político e internalizada na dinâmica organizacional do aparato estatal brasileiro.

A lógica setORIZADA facilita a explicitação de demandas particulares da população na busca de soluções imediatas e compromete a existência de espaços públicos de debates ampliados (intersectoriais) que se colocam em torno de projetos políticos de sociedade, de Estado e de governos. (TUMULERO, 2010, p. 06)

Algo comum entre os autores é o reconhecimento de que um desafio central para as políticas intersectoriais consiste em criar mecanismos de integração entre os diversos setores e, também, entre diferentes níveis de governo. Identifica-se que, se por um lado há polêmica na implementação de políticas intersectoriais, por outro lado encontra-se também a compreensão de que políticas e programas articulados otimizam políticas públicas. Nesse sentido, ao refletir sobre as mudanças em curso nos arranjos institucionais da gestão pública, Galvão, Lotta e Bauer (2012, p. 6) apontam tendência à construção de respostas complexas para problemas intersectoriais. Segundo as autoras, “percebe-se um movimento de mudança dos arranjos que passam de um modelo de gestão hierarquizado, funcional e setorial para um modelo transversal, intersectorial, sistêmico, participativo, com visão de problemas e voltado ao alcance de resultados”.

Para as autoras,

O setor público de modo geral tem operado dentro de uma cultura que pouco

valoriza a negociação; o planejamento; os arranjos institucionais intergovernamentais, intersectoriais e com a sociedade; o monitoramento e a avaliação das políticas e programas; a flexibilização das regras e instrumentos de gestão; a criação de novos instrumentos de cooperação e de contratualização, restringindo-se a convênios; o foco em resultados; o controle social; a gestão do conhecimento e da informação; a transparência; e as políticas de recursos humanos. (GALVÃO, LOTTA E BAUER, 2012, p. 6).

No bojo dessa mudança paradigmática na gestão pública, apontada como necessária por Galvão, Lotta e Bauer (2012), compreende-se os arranjos intersectoriais como uma tentativa de superar desafios que a setorialidade não conseguiu vencer. Um dos problemas dessa transição de um modelo para o outro é que os objetivos são demasiadamente extensos e para enfrentá-los, propõe-se um órgão central, coordenador da intersectorialidade, com suficiente reconhecimento político para conduzir a implementação de uma política que reúne diversos órgãos.

Bourguignon traz uma abordagem pontual entre os autores estudados, destacando as redes intersectoriais como forma de estruturar novas exigências para políticas públicas:

Trata-se da articulação entre as políticas públicas através do desenvolvimento de ações conjuntas destinadas a proteção, inclusão e promoção da família vítima do processo de exclusão social. Considera-se a intersectorialidade um princípio que orienta as práticas de construção de redes municipais. (BOURGUIGNON, 2001, p. 54)

A autora aponta que desarticulação, fragmentação, paralelismo e sobreposição de atores são características históricas das políticas sociais no Brasil. Para ela, as redes de políticas públicas tendem à intersectorialidade e caminham no sentido de superação destes elementos, uma vez que exigem “articulação, conexão, vínculos, ações complementares, relações horizontais entre parceiros, interdependência de serviços para garantir a integralidade da atenção aos segmentos sociais” (BOURGUIGNON, 2001, p. 55).

Algo comum na literatura sobre a temática é bem sintetizado por Westphal e Ziglio, que identificam a intersectorialidade já como novo paradigma de políticas públicas no processo de desenvolvimento nacional:

Se os problemas decorrem das interconexões entre fatores e dos sistemas

entre si, sua análise não pode ser feita isoladamente, sem verificação das interconexões com outros fatores, de outras áreas ou setores, com o risco de, através de uma análise fragmentada e incompleta, cometer erros de avaliação e dar soluções parciais, desarticuladas e incompletas aos problemas. Dada a interconexão entre os sistemas, análises parciais podem gerar ações de consequências imprevistas e às vezes desagradáveis. É útil ter diferentes recortes de um problema para equacioná-los em uma multiplicidade de níveis, ter diferentes profissionais trabalhando para os mesmos objetivos, de diferentes maneiras e de forma complementar. É através do paradigma da intersectorialidade que poderemos ter uma visão completa dos processos que ocorrem no mundo real e das suas conexões entre vários e diferentes níveis do contexto. A contribuição do paradigma da intersectorialidade é valiosa na solução de problemas que parecem insolúveis, existentes neste mesmo mundo das pessoas e instituições. (WESTPHAL E ZIGLIO, 2013, p. 116)

Para a análise da intersectorialidade a partir de uma compreensão sistêmica, este estudo elege focá-la como arranjo institucional inovador (GALVÃO, LOTTA E BAUER, 2012), que provoca a articulação de saberes e experiências com vistas ao planejamento, para a realização e a avaliação de políticas, programas e projetos, para o enfrentamento de problemas complexos (TUMULERO, 2010). O estudo se referencia, também, no processo de retroalimentação do sistema conforme apontado por Easton (1957), e no papel das ideias segundo Hecló (1974).

O capítulo a seguir apresenta o Programa de educação integral do governo federal, denominado Mais Educação, suas características, abrangência, desenho institucional e principais desafios.

3. Programa Mais Educação

O Programa Mais Educação foi instituído pela Portaria Interministerial n.º 17/2007 e integra as ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que preconiza que a formação do estudante seja feita, além da escola, com a participação da família e da comunidade. A Lei n.º 11.494, de 20 de junho de 2007, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica - FUNDEB, regulamenta a educação básica em tempo integral e os anos iniciais e finais do ensino fundamental (artigo 10, § 3º), normatizando essa modalidade de educação.

O decreto presidencial n.º 6.253/07 (artigo 4º) considera “educação básica em tempo integral a jornada escolar com duração igual ou superior a sete horas diárias, durante todo o período letivo, compreendendo o tempo total que um mesmo estudante permanece na escola ou em atividades escolares”.

Para o MEC:

O Mais Educação é uma estratégia do Ministério da Educação para induzir a ampliação da jornada escolar e a organização curricular, na perspectiva da Educação Integral. É elemento de articulação, no bairro, do arranjo educativo local em conexão com a comunidade que organiza em torno da escola pública, mediante ampliação da jornada escolar, ações na área da cultura, do esporte, dos direitos humanos e do desenvolvimento social. (BRASIL, 2013, p. 04)

Esta perspectiva exigiu uma articulação entre vários ministérios, com o intuito de qualificar ações das diversas áreas na composição de um Programa de Educação Integral.

Conforme documentos do Ministério da Educação:

Trata-se da construção de uma ação intersectorial entre as políticas públicas educacionais e sociais, contribuindo, desse modo, tanto para a diminuição das desigualdades educacionais, quanto para a valorização da diversidade cultural brasileira. Por isso coloca em diálogo as ações empreendidas pelos Ministérios da Educação – MEC, da Cultura – MINC, do Esporte – ME e do Desenvolvimento Social-MDS. (BRASIL, 2007, pp. 4-5)

O Programa Mais Educação apresenta a Educação Integral através de ações vinculadas, voltadas à construção de projetos pedagógicos, formação de seus agentes, infraestrutura e formas práticas para sua implantação. O Programa propõe a participação de toda a comunidade escolar para a efetiva ampliação tanto do tempo, quanto dos espaços na



formação integral de crianças e jovens, buscando garantir o acesso completo à educação pública, bem como a permanência na escola e em especial a aprendizagem.

A coordenação do Programa Mais Educação está a cargo da Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC), que através do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), repassa recursos diretamente às escolas para a realização das atividades previstas nos seguintes macrocampos:

1. Acompanhamento Pedagógico (único macrocampo obrigatório) / Orientação de Estudos e Leitura;
2. Comunicação, Uso de Mídias e Cultura Digital e Tecnológica;
3. Cultura, Artes e Educação Patrimonial;
4. Educação Ambiental e Sociedade Sustentável;
5. Esporte e Lazer;
6. Educação em Direitos Humanos; e
7. Promoção da Saúde.

Desse modo, em cada macrocampo são definidas atividades que devem ser desenvolvidas pelas escolas contempladas pelo Programa. Cada comunidade escolar deve eleger, coletivamente, quais atividades serão vivenciadas por elas durante um período de dois anos. Após esse período, a escola poderá eleger novos macrocampos de atuação, acompanhando também a reformulação desses. As atividades do tempo ampliado devem estar interligadas às atividades do tempo regular, o que deve estar explicitado no projeto político-pedagógico da escola.

Esses macrocampos foram instituídos na busca de uma reorganização curricular, em uma perspectiva de serem integrados às disciplinas escolares.

3.1- Implantação do Programa Mais Educação

O processo de implantação do Programa Mais Educação, envolve etapas de:

- Coordenação intragovernamental: articulando ações e programas de diferentes áreas, junto à 4 outros Ministérios, e criando mecanismos de integração dos mesmos nas pautas



pertinentes à educação integral;

- Coordenação intergovernamental: mobilizando, articulando e conquistando a adesão de secretarias estaduais e municipais de educação ao programa. Cabe a estas, denominadas Unidades Executoras (UEX), realizar o acompanhamento pedagógico e administrativo do Programa; e

- Coordenação extragovernamental: mobilizando e articulando o apoio das esferas organizadas da sociedade, no âmbito da educação. Dentre estas, destacam-se: União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), Conselhos de Educação, entre outros.

Dessa maneira, é essencial garantir mecanismos de articulação e integração de atores envolvidos nas diversas esferas de implementação do Programa: entre os gestores dos diversos programas federais, entre os gestores das três esferas de governo, entre as diferentes secretarias em nível municipal e, em especial, nos territórios compostos por todos aqueles envolvidos na implementação do Programa.

Na implantação do Programa, é contrapartida das secretarias estaduais e municipais ou distrital de educação destacar um professor com vínculo, com dedicação exclusiva ao Programa, denominado "Professor Comunitário". Em cada escola haverá um professor coordenador do Programa, responsável por desenvolver, sistematizar e mediar as relações entre a escola e a comunidade; formular um projeto de educação integral com foco nos desafios e possibilidades locais em conjunto com as diversas forças atuantes nos territórios; assim como planejar e acompanhar as atividades desenvolvidas nos macrocampos.

As atividades oferecidas são sempre realizadas por monitores com habilidades específicas na área de conhecimento delineada em cada macrocampo. O Programa prevê somente uma ajuda de custo para esses monitores, o que causa grande rotatividade destes nas escolas.

O procedimento de adesão das escolas ao Programa implica os seguintes passos:

- As escolas são pré-selecionadas pela Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação de acordo com critérios estabelecidos anualmente pelo MEC (vide quadro 1).

- As secretarias estaduais e municipais aderem ao Programa e liberam às escolas o preenchimento do Plano de Atendimento, disponível no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC), declarando quais atividades irão desenvolver, o número de



estudantes participantes e demais informações solicitadas.

- As UEX aprovam o Plano de Atendimento das escolas sobre sua jurisdição e enviam à Secretaria de Educação Básica. Esta confere as propostas enviadas e encaminha para o FNDE efetivar o pagamento às escolas.

Conforme prerrogativa do Mais Educação:

Os Planos de Atendimento deverão ser definidos de acordo com o projeto político pedagógico das unidades escolares e desenvolvidos, através de atividades, dentro e fora do ambiente escolar, ampliando tempo, espaço e oportunidades educativas, na perspectiva da Educação Integral do estudante. (BRASIL, 2009, p. 26)

A implantação do Programa prevê a articulação de equipes gestoras, para o acompanhamento do desenvolvimento do Programa no âmbito das Redes Estaduais e Municipais de ensino.

Segundo as normativas do Programa Dinheiro Direto na Escola a gestão intersectorial do Programa dá-se de forma articulada nos territórios, em três níveis, buscando-se a aproximação entre programas, ações e projetos já existentes. Assim, prevê as seguintes instâncias de gestão intrasetorial:

A criação dos Comitês Locais do Programa Mais Educação a partir da indicação pela Escola e pelo Conselho Escolar, de quatro representantes sendo um coordenador geral, um representante pedagógico para intersectorialidade, um representante de assuntos comunitários e um representante para execução financeira e prestação de contas do plano de ação local. Recomenda-se que seja paritário com 2 representantes da direção da escola e dois do conselho escolar.

A criação de Comitês Metropolitanos do Programa Mais Educação com a participação do coordenador geral dos comitês locais, indicação de 3 (três) representantes de cada EEx e representantes de Universidades locais, quando houver.” (BRASIL, 2009, p. 5)

O monitoramento do Programa em âmbito federal dá-se, basicamente, através do SIMEC, que permite identificar quantas e quais escolas aderiram ao Programa, quais os macrocampos em desenvolvimento, qual o montante de recursos repassados e qual o número de crianças e jovens beneficiários.

A implementação do Programa Mais Educação vem se dando de maneira gradual e cumulativa - as escolas que aderem ao programa tendem a permanecer, enquanto outras vão

sendo agregadas anualmente - com revisão e ampliação anual dos critérios de elegibilidade dos municípios passíveis de adesão ao Programa, conforme quadro a seguir:

Quadro 1 – Critérios para adesão ao Programa Mais Educação

Ano	Critérios para adesão ao Programa	Número de Municípios contemplados pelo Programa
2008	<ul style="list-style-type: none"> • Assinatura do Compromisso Todos pela Educação, pelo estado ou município. • Regularidade da UEx e EEx junto ao Programa Dinheiro Direto na Escola- PDDE, conforme Resolução CD/FNDE nº 13 de 28/04/2008. • Escolas localizadas nas capitais e cidades das regiões metropolitanas com mais de 200.000 habitantes, com Ideb baixo e com mais de 99 matrículas registradas no Censo Escolar 2007 do Inep. 	54
2009	<p>Manutenção dos critérios de 2008 acrescidos de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alunos que apresentam defasagem série/idade em virtude de dificuldades ensino e de aprendizagem; • Alunos das séries finais da 1ª fase do ensino fundamental (4º e/ou 5º anos), onde existe uma maior evasão de alunos na transição para a 2ª fase; • Alunos das séries finais da 2ª fase do ensino fundamental (8º e/ou 9º anos), onde existe um alto índice de abandonos após a conclusão; • Alunos de anos onde são detectados índices de evasão e/ou repetência e assim sucessivamente; • A Educação Integral deverá ser implementada com a participação de, no mínimo, cem alunos. 	131

Ano	CrITÉrios para adesão ao Programa	Número de MunicÍpios contemplados pelo Programa
2010	<ul style="list-style-type: none"> • Escolas contempladas com PDDE/Integral no ano de 2008 e 2009; • Escolas com baixo IDEB e/ou localizadas em zonas de vulnerabilidade social; • Escolas que estejam localizadas nas capitais e nas cidades das nove regiões metropolitanas conforme os dados do IBGE: Porto Alegre/RS, Belo Horizonte/MG, Rio de Janeiro/RJ, São Paulo/SP, Salvador/BA, Recife/PE, Fortaleza/CE, Belém/PA e Curitiba/PR; • Escolas das cidades com mais de 163 mil habitantes pertencentes ao Grupo de Trabalho das Grandes Cidades/SEB/MEC; • Escolas das cidades com mais de 90 mil habitantes. 	398
2011	<ul style="list-style-type: none"> • Escolas contempladas com PDDE/Integral no ano de 2008, 2009 e 2010; • Escolas de cidades com população igual ou superior a 18.844 habitantes que aderiram ao PDE/Escola. • Escolas estaduais ou municipais que foram contempladas com o PDE/Escola 2007, e em 2009 ficaram com IDEB abaixo ou igual a 4,2 nas séries iniciais e/ou 3,8 nas séries finais; 	1378
2012	<ul style="list-style-type: none"> • Escolas contempladas com PDDE/Integral no ano de 2008, 2009, 2010 e 2011; • Escolas estaduais, municipais e/ou distritais que foram contempladas com o PDE/Escola e que possuem o IDEB abaixo ou igual a 4,2 nas séries iniciais e/ou 3,8 nas séries finais; • Escolas localizadas nos territórios prioritários do Plano Brasil Sem Miséria; • Escolas com índices igual ou superior a 50% de estudantes participantes do Programa Bolsa Família; • Escolas que participam do Programa Escola Aberta; e Escolas do campo. 	3380

Ano	Critérios para adesão ao Programa	Número de Municípios contemplados pelo Programa
2013	<ul style="list-style-type: none"> • Escolas contempladas com PDDE/Integral no ano de 2008, 2009, 2010, 2011 e 2012; • Escolas estaduais, municipais e/ou distritais que foram contempladas com o PDE/Escola e que possuam o IDEB abaixo ou igual a 3,5 nos anos iniciais e/ou finais, IDEB anos iniciais < 4.6 e IDEB anos finais < 3.9, totalizando 23.833 novas escolas; • Escolas localizadas em todos os municípios do País; • Escolas com índices igual ou superior a 50% de estudantes participantes do Programa Bolsa Família. 	4836

Fonte MEC, 2013.

O salto no numero de municípios que aderiram ao Programa, em especial entre 2011 e 2012, deu-se principalmente devido à inserção das escolas com índices igual ou superior a 50% de estudantes participantes do Programa Bolsa Família. Em 2013, das 65 mil escolas do Programa, 43 mil possuem mais de 50% dos alunos no Programa Bolsa Família.

Com uma estratégia de ampliação quantitativa das escolas participantes do Mais Educação, como força propulsora para mudanças qualitativas na educação pública brasileira, o Programa possui claros desafios de gestão, assim como desafios políticos sendo o principal dele a manutenção da educação integral na agenda do governo federal como uma exigência do combate à desigualdade social.

O mapa a seguir explicita a abrangência do Programa em todo o território nacional, evidenciando, também, a evolução da adesão voluntária dos municípios anualmente:

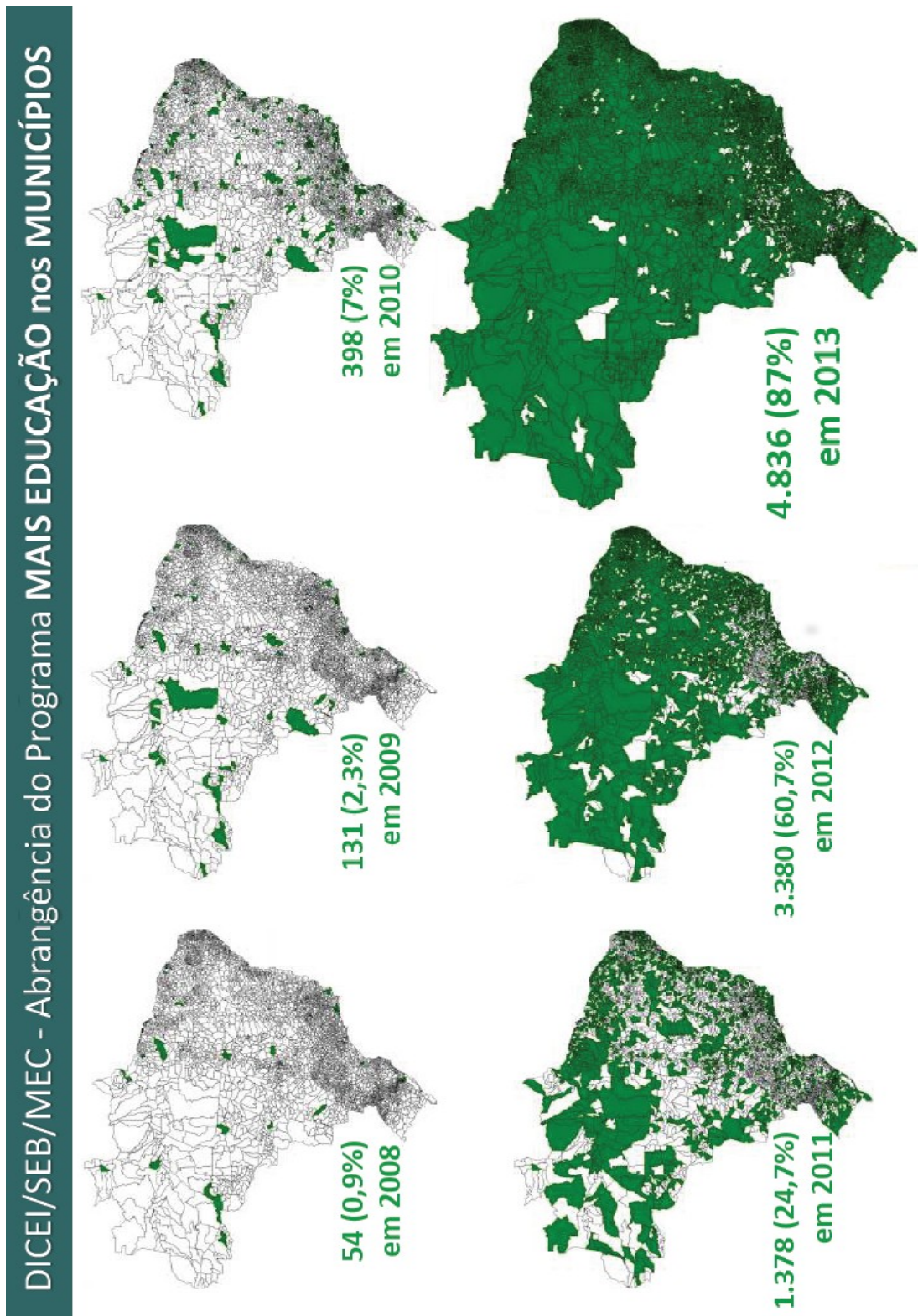


Figura 2 - Mapa da distribuição do Programa Mais Educação por município
Fonte: SEB/MEC - agosto 2013.

O Programa Mais Educação destina recursos diretamente às Escolas, sendo que:

O apoio financeiro da Educação Integral destina-se às escolas públicas das Redes Municipais, Estaduais e do Distrito Federal, que possuem estudantes matriculados no ensino fundamental conforme os critérios definidos no Manual de Educação Integral e na Resolução PDDE do Programa Mais Educação, selecionadas pela Secretaria de Educação Básica (SEB) do Ministério da Educação (MEC) e divulgadas por intermédio das páginas eletrônicas <http://portal.mec.gov.br> e www.simec.gov.br

O montante de recursos destinados a cada escola é repassado por intermédio do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE/Educação Integral, para conta corrente em nome da Unidade Executora Própria - UEX representativa da unidade escolar, liberado em uma só parcela, considerando as necessidades de 10 (*dez*) meses letivos para realização das atividades. (MEC, 2012, p. 13).

O quadro a seguir, demonstra o montante de recursos federais repassados diretamente às escolas do Programa Mais Educação desde 2008:

Quadro 2 – Recursos Federais repassados às escolas do Programa Mais Educação

Recursos do PME			
PDDE/ED. INTEGRAL	Valores	Escolas atendidas	Alunos atendidos
2008	R\$ 56.808.276,40	1.408	924.584
2009	R\$ 152.933.430,87	5.006	1.086.693
2010	R\$ 378.776.632,68	10.027	2.162.002
2011	R\$ 528.907.514,62	14.995	2.695.418
2012	R\$ 1.093.511.784,89	32.074	4.897.304

Fonte: SEB/MEC, julho/2013.

Considerando-se que o valor do repasse para as escolas dá-se de acordo com o número de alunos atendidos pelo Programa relacionados à quantidade de macrocampos a serem desenvolvidos, os valores recebidos pelas escolas são diferenciados. O fato do recurso não passar pelas secretarias estaduais e municipais de educação e ir diretamente para a escola poderia ser um dificultador da adesão destes ao Programa. Tal temor não se comprovou. O gráfico a seguir nos permite relacionar a quantidade de escolas participantes do Programa com o número de alunos beneficiados e montante de recursos federais recebidos.

DICEI/SEB/MEC - Evolução do Programa MAIS EDUCAÇÃO

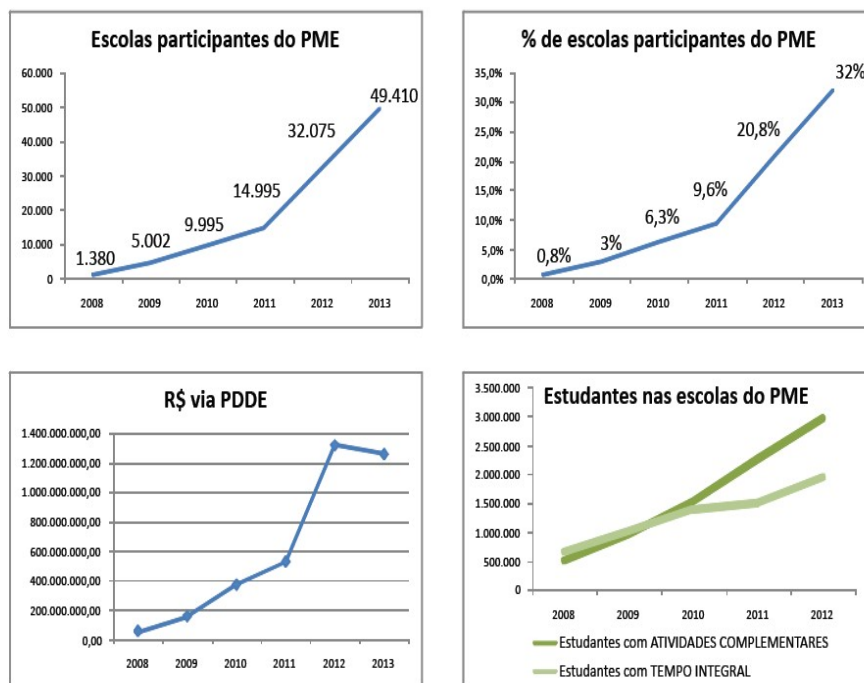


Figura 3. Evolução do Programa Mais Educação.

Fonte: SEB/MEC - agosto 2013.

A despeito de estar presente em 87% dos municípios brasileiros, o Programa Mais Educação contempla, apenas, 32% das escolas públicas. Com crescente número de estudantes envolvidos (a escola precisa envolver no mínimo 100 alunos para aderir ao Programa), as escolas tendem a uma adesão gradual ao Programa, até chegar à uma proposta de educação integral para a escola inteira.

3.2- Educação Integral: uma demanda recorrente

A Educação Integral representa meio para assegurar o desenvolvimento das crianças e dos adolescentes em todos os âmbitos da vida, de maneira integral e integradora. Considera essa perspectiva de educação como estratégica para garantir a proteção dos estudantes da escola pública como sujeitos de direitos que vivem uma contemporaneidade marcada por “[...]”



intensas transformações, no acesso e na produção de conhecimentos, nas relações sociais entre diferentes gerações e culturas, nas formas de comunicação, na maior exposição aos efeitos das mudanças em nível local, regional e internacional” (MEC/SECAD, 2008, p.10).

Para além da simples permanência do aluno na escola durante o chamado “contraturno”, a política de educação integral se contrapõe a um projeto tecnicista de educação, onde o aprender a fazer está no mesmo patamar do aprender a conhecer, aprender a ser, a conviver e a cuidar. Todas estas, habilidades fomentadas por uma educação integral e integradora.

Para Teixeira:

A ideia de treinamento para o trabalho aliada à extensão do ensino a todos resultou, na prática, em um *programa de menor a um maior número de alunos*. Além da redução do curso primário, logo surgiu, para ampliar a matrícula, a inovação dos turnos escolares, ou seja, o funcionamento da escola em vários turnos, com redução do dia escolar e, por fim, a redução do período de formação dos professores. [...] A despeito da tremenda expansão do conhecimento humano, um paradoxal imediatismo escolar reduziu a duração dos cursos e do dia escolar [no Brasil] a fim de oferecer a um maior número de alunos uma educação primária reduzida ao mínimo. (TEIXEIRA, 2007, p. 125)

A concepção de educação integral concentra várias correntes do pensamento educacional, que relacionam a formação humana na sua condição multidimensional e não apenas na sua dimensão cognitiva. Concebe o sujeito como ser integral, que dispõe de afetos e desejos, e se constitui mediado por um contexto histórico e social. Nas palavras de Guará:

Educação Integral que coloque “o desenvolvimento humano como horizonte (...), a necessidade de realização das potencialidades de cada indivíduo para que possa evoluir plenamente com a conjugação de suas capacidades, conectando as diversas dimensões do sujeito (cognitiva, afetiva, ética, social, lúdica, estética, física, biológica). (GUARÁ, 2010, p. 16)

Em relação aos desafios do sistema educacional na incorporação da agenda da cultura, segundo Sempere, o Sistema Educacional deve:

Incorporar práticas culturais básicas; utilizar a formação cultural para o desenvolvimento de currículos formativos; preparar para a incorporação da cultura no mercado de trabalho; Promover a formação artística; situar na contemporaneidade o legado histórico e artístico; desenvolver habilidades polivalentes tanto para a vida profissional quanto para o desenvolvimento pessoal e social; converter as instituições de ensino em espaços culturais. (SIMPERE, 2011, p. 113)



Desafios da Construção de uma Política Intersectorial de Cultura e Educação 41

O caminho escolhido pelo Programa Mais Educação foi o de aproximar saber comunitário e saber escolar; o conteúdo educacional à realidade vivida e à problemática dos diferentes territórios em que a escola está inserida. Assim, elege a intersectorialidade como eixo estruturador da gestão do Programa:

O Programa prevê um novo modelo de gestão, intersectorial, uma vez que articular diversas políticas setoriais para resolução dos problemas educacionais, considerando a referência territorial e dos sujeitos destinatários. Esta articulação é fundamentada em um conceito de educação que afirma o potencial educativo de amplo espectro das políticas públicas setoriais de Assistência Social, Ciência e Tecnologia, Cultura, Educação, Esporte, Meio Ambiente. (SEB/MEC, 2009, p. 05).

O Programa Mais Educação instituiu Comitês para Educação Integral, que segundo o MEC consiste na:

Instância de gestão dos Programas de Educação Integral com objetivo de enraizar suas propostas e de ampliar a vivência de gestão compartilhada de políticas públicas educacionais e do regime de colaboração entre as secretarias e parceiros. (BRASIL, 2013, p. 78)

Em âmbito intragovernamental, foi instituído o Fórum Gestor do Programa Mais Educação. Com caráter consultivo, o Fórum reúne 5 ministérios e deveria ser espaço prioritário de articulação dos diversos programas e ações que chegam às escolas através do Mais Educação. No entanto, cada ministério desenvolve uma ação específica, que é gerida pelo próprio órgão e pouco dialoga com as demais ações.

Em documento sobre a intersectorialidade no Programa Mais Educação, destaca-se o quanto os instrumentos de planejamento e gestão de políticas públicas estão configurados para uma dinâmica estritamente setorial:

A trajetória das políticas públicas brasileiras guarda distinções entre elas em função dos movimentos sociais que as pautaram e constituíram, da forma como estão formalizadas em lei, da variedade de interesses que compõem sua agenda, das responsabilidades que foram capazes de configurar para cada esfera governamental. Essas diferenças em si já configuram o primeiro desafio quando o tema é intersectorialidade: as políticas públicas setoriais estão estruturadas para funcionar isoladamente. Planejamentos, orçamentos, normatizações técnicas, recursos humanos, enfim, todo o modelo de gestão é organizado e operado, via de regra, em função do grau de especialização e profissionalização de cada área. Nesse contexto, começa a se delinear um novo modelo de gestão que passa a conviver com o anterior sem, no entanto, superá-lo inteiramente: trata-se da gestão da incerteza. (BRASIL, 2009, pp.



24-25)

O reconhecimento de que uma política de educação que atenda desafios contemporâneos exige a intersectorialidade aponta, também, para a necessidade contrária, em que cada área/setor/órgão reconheça sua capacidade de contribuir com a qualificação da educação pública brasileira. Conforme registrado pelo próprio Ministério da Educação/SECAD:

A intersectorialidade supõe trocas sustentadas na horizontalidade das relações políticas, gerenciais e técnicas. Não se trata de equivalências, mas, sobretudo, do reconhecimento da capacidade que cada política setorial tem a aportar ao propósito comum: garantir educação integral às crianças, adolescentes e jovens. [...] A intersectorialidade se materializa no cotidiano da gestão à medida que consegue criar consenso em torno de uma meta com a qual todos possam, em alguma medida, comprometer-se. Esta é a primeira característica que podemos destacar numa estratégia de ação intersectorial. (BRASIL, 2009, p. 36)

Nesse sentido, a complexidade da gestão do Programa contém claros desafios de coordenação intersectorial como, por exemplo, garantir que haja integração e cooperação entre os órgãos para que as ações desenvolvidas nas escolas sejam complementares e potencializem um projeto pedagógico emancipador. Em âmbito intrasetorial, esse desafio se intensifica uma vez que nos governos subnacionais a concorrência entre as áreas e a prática política corporativa são acentuadas.

A análise desses desafios, à luz do modelo sistêmico de Easton, sinaliza caminhos possíveis para o fortalecimento do Programa.

4. Análise da intersectorialidade no Programa Mais Educação à luz do modelo sistêmico

Procuraremos identificar de que forma os *inputs* da sociedade influenciaram o conteúdo desta política intersectorial, assim como quais as características relevantes do sistema político que o tornam capaz de transformar demandas em *outputs*. Considerando, ainda, que os *inputs* da sociedade são, muitas vezes, contraditórios à burocracia estatal, busca-se, a partir do modelo sistêmico de Easton, a compreensão dos encontros e desencontros entre as demandas da sociedade e as demandas da burocracia de governo.

Diante das assimetrias regionais brasileiras refletidas, também, nas políticas de educação, o tema da educação integral sempre encontrou obstáculos no seu agendamento. Pauta controversa e secundária deparava-se de um lado, com dificuldades estruturais, como ausência de espaço físico para a implementação da educação integral nas escolas, uma vez que essas são utilizadas em 3 turnos com turmas diferentes; a construção de novos equipamentos totalmente voltada à demanda candidato/vaga; e a ausência de profissionais suficientes na Rede Pública de Ensino, e, de outro, com demandas da sociedade por ampliação da jornada escolar, assim como por maior apropriação dos equipamentos de ensino público.

Segundo Goulart (2008, p. 18)

O tema “Educação Integral”, durante muito tempo, permaneceu fora do debate nacional pelo entendimento de que seria necessário dobrar a estrutura das escolas para que as mesmas pudessem oferecer atividades complementares para seus alunos no contraturno escolar. No entanto, cresce o movimento que entende não ser esta a única possibilidade para a implantação de programas de Educação Integral. A escola, nesta concepção, não executa sozinha todo o programa, mas se articula com outros atores sociais na ampliação de tempos, espaços e oportunidades para os alunos nela matriculados.

Essa ampliação do campo da educação propõe ao administrador público um desafio para o planejamento de políticas públicas de educação. Novos sujeitos ganham legitimidade para propor políticas públicas de educação que se complementam, uma vez que as diversas linguagens são reconhecidas como parte de um mesmo processo de construção do conhecimento. (GOULART, 2008, p. 18)

O agendamento da educação integral efetiva-se durante o primeiro mandato do governo Lula e configura-se, através do Programa Mais Educação, estratégia do governo



federal para a implementação da educação integral no Brasil. Tendo no Programa Escola Aberta⁷ um indicador de demanda da apropriação da escola pública pelas comunidades, a estratégia de implementação da educação integral iniciou-se através da oferta de diversas atividades no contra turno escolar. Em 2007, o Programa Mais Educação é iniciado, a partir de articulação inicial com os Ministérios dos Esportes e da Cultura.

Em entrevista concedida a esse estudo, a diretora do Ministério da Educação destaca a tensão no processo de agendamento da política de educação integral:

Eu acho que tem uma tensão na entrada da educação integral na agenda do governo, sim. As velhas fórmulas resistem muito a qualquer tipo de mudança. E elas têm muito espaço nas políticas públicas. Esta ideia da escola como lugar de confinamento ou ainda como espaço de formação para o trabalho, exclusivamente para o trabalho.

É aí que entra na agenda, eu estou querendo insistir nisso. Não se trata de ter tomado a intersectorialidade como uma categoria, bom, moderna, inovadora, que a gente aplica, não. A intersectorialidade é a condição de atuação do Estado para o enfrentamento dos desafios colocados hoje para a Educação Básica brasileira (...) pra constituir as condições necessárias pra que esse menino, essa menina cheguem na escola, fiquem na escola, permaneçam na escola e aprendam na escola. É isso. É preciso fazer uma política pública que dialogue com essas escolas, nós precisamos ter como requisito o diálogo das políticas sociais que podem ajudar a constituir o ambiente interno, escola, e o ambiente externo à escola e que também deve favorecer a permanência das crianças na escola e o seu aprendizado, crianças e jovens. Então é isso, é aí que chega o tema da intersectorialidade como desafio para o governo. (informação verbal)⁸

Conforme consta na portaria de criação do Programa Mais Educação, compete aos Ministérios e Secretarias Federais integrantes deste Programa:

- promover a articulação institucional e a cooperação técnica entre Ministérios e Secretarias Federais, governos estaduais e municipais, visando o alcance dos objetivos do Programa;
- prestar assistência técnica e conceitual na gestão e implementação dos projetos;
- capacitar gestores e profissionais que atuarão no Programa;

7 Lançado em 2004, o Programa Escola Aberta prevê recursos para que a escola fique aberta aos finais de semana e acolha atividades culturais, esportivas e de lazer da comunidade.

8 Entrevista concedida pela Diretora de Currículos e Educação Integral da Secretaria de Educação Básica / Programa Mais Educação – SEB/MEC. Entrevista I [ago. 2013]. Entrevistadora: Carla Carusi Dozzi. Brasília, 2013. 1 arquivo .mp3.

Desafios da Construção de uma Política Intersetorial de Cultura e Educação 45

- estimular parcerias nos setores público e privado visando à ampliação e ao aprimoramento do Programa; e
- sensibilizar e orientar outros parceiros visando à integração de suas ações em curso ao Programa Mais Educação

Desde o seu início, o Programa buscou articular diversas áreas avançando, aos poucos, no que se configurou como uma política intersetorial. Conforme afirma Goulart :

As políticas públicas de educação são hoje encontradas nas políticas públicas de esporte educacional, de educação e cultura, de educação ambiental, de inclusão digital, de educação profissional, de educação em saúde, de Juventude, entre outras. Reconhecer essas políticas públicas como parte de um programa integrado de Educação Integral pressupõe comungar do conceito de Educação Integral aqui trabalhado. Articular esses processos em projetos político-pedagógicos dos territórios permite que os mesmos sejam incorporados de forma intencional e planejada à trajetória educativa de cada indivíduo. Isto porque as políticas públicas setoriais são sempre pensadas de forma fragmentada, provocando sobreposição de ações entre diversos programas e projetos e provocando baixa eficácia nas ações. (GOULART, 2008, p. 10)

Com claros desafios de gestão, para diminuir fragmentações entre as ações de cada área, foi instituído o **Fórum Gestor Interministerial** do Programa Mais Educação, com as seguintes atribuições:

- ser composto por representantes dos ministérios ou secretarias federais que integrem ou venham a integrar o Programa Mais Educação;
- indicar um representante para compor o Fórum;
- ser coordenado pelo MEC e ter caráter consultivo; e
- convidar, quando necessário, representantes das ações desenvolvidas pelos Ministérios participantes e de outros órgãos e instituições que possam contribuir na implementação, monitoramento e avaliação do Programa.

O Fórum Gestor poderia ser espaço prioritário de articulação e coordenação intergovernamental do Programa. Com 5 ministérios participantes, reuniu-se apenas 2 vezes nos últimos 2 anos. A não efetividade desse espaço acaba dificultando a construção de interação entre as ações dos diversos ministérios ocorrendo, inclusive, situações em que um órgão não conhecia a atuação do outro estando, ambos, integrados ao Mais Educação. Em entrevista concedida a esse estudo, representante do MDS aponta necessidade de “boa orquestração” de um Programa Intersetorial:

(...) falta sim um acompanhamento ao meu ver mais, no sentido positivo da palavra, mais central, mais orquestrado, melhor do que central, mais orquestrados nestas iniciativas que potencializaria o todo e daria mais garantia, mais segurança e até mais aprofundamento não só da própria implementação intersectorial do Mais Educação como também da interpretação intersectorial das condicionalidades que são as duas grandes referências intersectoriais que temos ao meu ver na nossa política pública, de modo que os possíveis atrasos possíveis entraves, possíveis potenciais que estariam mais bem trabalhados se houvesse uma boa orquestração intersectorial a partir de uma estância que eu digo central sem ser autoritária mas na lógica da negociação e da construção. (informação verbal)⁹

Em 2013, o Programa ultrapassou 31 mil escolas. Dessas, conforme quadro 3, a grande maioria, 87% das escolas, opta pelo macrocampo Cultura e Artes, explicitando busca ativa das escolas públicas por condições objetivas de ampliação do acesso à cultura. Essa busca por atividades culturais e artísticas relaciona-se, muitas vezes, com a ausência de políticas culturais na região.

Quadro 3 - Rede do Programa Mais Educação

Região /Município-polo	TOTAL ESCOLAS PÚBLICAS (A)	ESCOLAS COM MAIS EDUCAÇÃO (B)	ESCOLAS COM MACROCAMPO CULTURA E ARTE (C)
NORDESTE	64.755	16.440	14.168
CENTRO-OESTE	9.273	2.566	1.684
SUDESTE	6.827	5.154	4.934
SUL	20.287	3.026	2.713
NORTE	20.727	4.343	3.933
TOTAL	156.066	31.529	27.432

Fonte: SIMEC/2013.

Se por um lado, o agendamento da política cultural junto à política de educação integral ocorre por explícita demanda das próprias escolas, por outro, a possibilidade de incentivar a formação de público a partir da realidade escolar, assim como incentivar iniciativas culturais a atuarem nas escolas públicas, passa a ser assumida pelo Ministério da

9 Entrevista concedida pelo Diretor de Condicionalidades da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania / Programa Bolsa Família - MDS. Entrevista I [ago. 2013]. Entrevistadora: Carla Carusi Dozzi. Brasília, 2013. 1 arquivo .mp3.

Cultura em função de *withinputs* e referenciada em experiências e pesquisas internacionais. Para o Ministério da Cultura abriu-se em 2011, a partir do Programa Mais Educação, uma janela de oportunidade para a elaboração e implementação de um Programa de Cultura para as escolas públicas, denominado Programa Mais Cultura nas Escolas¹⁰. Segundo representante do Ministério da Cultura:

O Mais Educação é uma política intersectorial que percebe que a ampliação da jornada escolar impõe a necessidade de haver uma integração efetiva das ações de outros ministérios, por exemplo no caso do Ministério da Cultura. O conceito de cidadania cultural, de direito cultural, de inclusão cultural pela cultura, quer dizer como que a escola a partir do momento que ela amplia sua jornada escolar e percebe na cultura uma aliada importante pra esse projeto de educação integral, como ela também contribui pra formação não só cultural dessa criança e desse jovem que vai ter o contato com as diversas atividades e manifestações artísticas, dentro da escola e fora da escola, mas também como a gente percebe a importância de uma educação realmente plena e integral; quer dizer a vivência da cultura, a vivência de outros saberes que não são os saberes da escola, curriculares, mas são saberes da vida e das diferentes vivências é que vão fazer com que essa criança amplie seu repertório cultural mas também seu repertório humano. (informação verbal)¹¹

Na medida em que o Programa Mais Educação foi avançando em sua implementação, nota-se que os órgãos envolvidos foram sendo instigados pela sociedade a desenvolverem seus próprios programas, que passam a ser oferecidos às escolas de educação integral como algo a mais para aqueles que já atuam nos macrocampos oferecidos pelo Mais Educação. Tal fato, por vezes, acentua a fragmentação da atuação e intervenção dos diferentes órgãos na realidade escolar, evidenciando a necessidade de uma política pedagógica capaz de integrar as diferentes áreas.

Nas palavras da Diretora de Currículos do MEC:

Nós nunca tivemos uma estratégia do Governo Federal pra educação integral que fosse se transversalizando, intersectoralizando e capilarizando nos diferentes territórios do país, num curto espaço de tempo como esse. Nós

10 Lançado em maio de 2013, o Programa Mais Cultura nas Escolas objetiva promover o diálogo entre práticas culturais e artísticas e práticas pedagógicas escolares. Recebeu, em 60 dias, a inscrição de 14mil iniciativas a serem desenvolvidas em escolas onde já existe o Programa Mais Educação. Em out/2013, estava em pleno processo de seleção de 5mil iniciativas que seriam financeiramente contempladas.

11 Entrevista concedida pela Diretora de Educação e Comunicação da Secretaria de Políticas Culturais / Programa Mais Cultura nas Escolas – SPC/MINC. Entrevista I [ago. 2013]. Entrevistadora: Carla Carusi Dozzi. Brasília, 2013. 1 arquivo .mp3.

temos as políticas universais, o livro, nós temos a alimentação, o transporte vai melhorando, mas como política pedagógica, que vai fazendo essa mudança e que vai sendo construída nessa parceria, é a primeira vez. (informação verbal)¹²

A intersectorialidade na educação repercute diretamente sobre a realidade escolar. Como nos aponta Moll:

Nessa perspectiva, surgem diferentes iniciativas que buscam redesenhar contornos institucionais da escola, rompendo com a rigidez organizativa de tempos, espaços, campos de conhecimento e com o isolamento que a tem caracterizado desde sua gênese”.(MOLL, 2012)

Vê-se, portanto, que demandas desorganizadas da sociedade civil são incorporadas pelo poder público e recebem como respostas, novos arranjos institucionais. Na fala da diretora do Ministério da Cultura:

É uma parceria muito boa para o Ministério de Cultura também porque, a partir da escola, estamos realizando formação de público, de ampliação do repertório cultural dos jovens e das crianças que estão na escola, e nós acreditamos que a cultura, se comprometendo mais com a escola pública, com a política de educação em tempo integral, ela também vai contribuir pra melhoria da qualidade dessa escola (informação verbal)¹³.

Sempere(2011) ao refletir sobre agendas comuns entre políticas de cultura e de educação aponta que, apesar do alto nível de complementariedade entre as duas áreas, há grande dificuldade em se desenhar políticas que garantam sinergia entre elas.

Uma sociedade complexa gera uma grande variedade de políticas, que são configuradas a partir de diferentes fundamentos que tentam influir na ordem das prioridades ou hierarquias de intervenção.

O aumento da complexidade de nossas realidades exige um nível maior de interdependência, o que aumenta a dificuldade dos responsáveis por essas políticas para encontrar complementaridades e sinergias. Nesse sentido, as relações entre políticas que, por seus conteúdos, requerem essa complementariedade encontram dificuldades, em razão de suas próprias estruturas internas, que dificultam a articulação com outras com as quais teriam de encontrar sinergias e campos afins para uma maior eficácia social.

12 Entrevista concedida pela Diretora de Currículos e Educação Integral da Secretaria de Educação Básica. op. cit.

13 Entrevista concedida pela Diretora de Educação e Comunicação da Secretaria de Políticas Culturais. op. cit.

Exemplo dessa problemática é a relação entre políticas culturais e políticas educacionais partindo da percepção majoritária de que são um conjunto de ações com alto nível de interdependência e complementaridade, mas que, na prática, encontram sérias dificuldades de articulação por diferentes razões, entre elas suas estruturas intra-sistêmicas. (SEMPERE, 2011, p. 115)

Ao enfatizar processos ao invés de estruturas ou instituições o modelo sistêmico de Easton representa um avanço em relação a análises mais tradicionais. É possível afirmar que a construção da intersectorialidade no Programa Mais Educação vem sendo implementada em um processo de acertos e recuos. Sua revisão vai se dando a partir dos *whitinputs* das diversas áreas.

Para que o Programa seja intersectorial é preciso que os órgãos sentem juntos, planejem juntos, pensem em como vão atuar no território, pensar na realidade local, trazer realidade local para a política pública, emergindo nesse processo de discussão, de planejamento e desenvolvimento das ações conjuntas (informação verbal)¹⁴.

Conforme a implementação do Programa foi avançando, evidenciou-se, também, a necessidade de uma coordenação central das ações intergovernamentais. No entanto, a falta de referências quanto ao caminho a ser percorrido, exige a construção de novos instrumentos de gestão, que acompanhem as respostas qualitativas que o Programa poderia dar à sociedade.

Talvez um dos desafios mais atuais nesta temática, seja justamente colocar a intersectorialidade na centralidade da política pública. (...)colocar isso na centralidade, implica uma coordenação. Eu acho que ainda falta amadurecer isso como um grande desafio, uma coordenação das políticas intersectoriais.

[...]

É preciso pensar instrumentos para isso, arranjos, colocar um órgão que seja bem preparado à frente desta coordenação, não de uma forma autoritária, não de uma forma impositiva, mas bem preparado pra facilitar a coordenação de diálogos que poderia parecer uma distância, mas, digamos entre aspas, seria central. Dentro do ambiente do governo federal, que pudesse ajudar a coordenar essas políticas a fazer as conexões, a escutar, a destravar as dificuldades, a fazer avançar pontos que estão parados pra não depender tanto de lateralidades, mas tem uma ação orquestrada que poderia ser na casa civil, no planejamento, desde que preparados para a construção da intersectorialidade na perspectiva da construção e do diálogo, não da imposição, não do autoritarismo (informação verbal)¹⁵.

14 Entrevista concedida pelo representante do Ministério da Saúde / Programa Saúde na Escola - MS. Entrevista I [ago. 2013]. Entrevistadora: Carla Carusi Dozzi. Brasília: 2013. 1 arquivo .mp3.

15 Entrevista concedida pelo Diretor de Condicionalidades da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. op. cit.

Foi explicitada a necessidade de uma coordenação intergovernamental forte, não necessariamente do Ministério da Educação, mas, de um órgão capaz de garantir a centralidade da educação integral, articulada com diversas áreas e, principalmente, partindo das demandas e possibilidades do território. Conforme reconhecido pela Diretora do MEC, essa coordenação entre as áreas deve ser pensada a partir da realidade territorial:

É preciso uma coordenação forte, que tenha a educação no centro mas que não se atenha à instituição escola e que pense a partir da realidade dos territórios

[...]

essa organização fragmentada do saber escolar, também está muito presente na forma de organização do Estado. E aí que vem o link. Eu estou falando todas essas coisas pra falar disso aqui, quer dizer é a mesma matriz que organiza a escola do modo que ela é organizada, segregada, segmentada, fragmentada, também organiza o Estado como esse organismo que vai organizar a sociedade inteira, e vai organizar este organismo de modo fragmentário; cada tema tem uma caixinha; cada tema tem um ministério; cada tema, no âmbito municipal estadual tem uma secretaria.”

[...]

na média em que a gente não consegue pensar a partir dos sujeitos e dos territórios, a gente tende a aprofundar esta matriz fragmentária (informação verbal)¹⁶.

Embora a intersectorialidade seja uma demanda crescente por parte da sociedade civil, essas exigem arranjos institucionais complexos, nem sempre alcançados pelas políticas. O desenho institucional do Programa Mais Educação, prevê instâncias de coordenação intersectorial intergovernamental e, também, intragovernamental (comitês gestores territoriais, por exemplo). O reconhecimento dessa dificuldade é, também, apontado pelo Ministério da Saúde.

Eu não sei se dá para dizer que o governo federal está preocupado com a intersectorialidade, mas eu acredito que políticas setoriais não dão conta por si só. Então elas precisam estar se articulando, se rearranjando, se afirmando, na sua setorialidade também é lógico, para aí então dar conta de um novo arranjo que seja intersectorial, que é a grande dificuldade nossa (informação verbal)¹⁷.

16 Entrevista concedida pela Diretora de Currículos e Educação Integral da Secretaria de Educação Básica. op. cit.

17 Entrevista concedida pelo representante do Ministério da Saúde. op. cit.

Uma parte da literatura, conforme descrito, elabora diretrizes de como as políticas intersetoriais devem ser estruturadas. Entretanto, uma outra parte mais empírica, complexifica o funcionamento deste modelo. Há um conjunto de elementos concretos que dificultam a implementação da intersectorialidade. Algo apontado pela literatura e, também, bastante presente na fala dos gestores é a tendência à uma cultura corporativa bastante consolidada entre as áreas. Na fala da representante do MEC a fragmentação entre as áreas pode ser reconhecida na própria forma de produção do conhecimento.

E se eu consigo pensar em sujeitos à sua inteireza, esses sujeitos são demandantes, e sujeitos de direitos no campo da cultura, no campo da saúde, no campo do lazer, no campo do esporte, no campo da educação, no campo do saneamento básico, e por aí vai. Então eu diria que o debate da intersectorialidade vai responder através das políticas públicas do mesmo modo que o debate da interdisciplinaridade responde a essa matriz fragmentária na organização dos conhecimentos escolares, essa perspectiva da intersectorialidade vai responder a esta fragmentação em áreas, em campos que muitas vezes não se conectam entre si, na organização das políticas públicas, e na organização do Estado. E por isso, a grande dificuldade que temos, porque nós estamos saindo de um modelo absolutamente cartesiano e absolutamente fragmentário em termos de temática (informação verbal)¹⁸.

A intersectorialidade na implementação de políticas públicas vem sendo uma resposta capaz de desafiar o modelo setorial. Nesse sentido, a fragmentação entre as áreas deve ser superada na medida em que a pauta da educação integral, foi assumida pelas diferentes áreas, como algo para além da ação específica de cada área. A ameaça ao modelo setorial, apontada pela literatura sobre intersectorialidade, é confirmada durante as entrevistas:

Para que a educação integral aconteça é necessário que as políticas realmente interajam, quer dizer existem políticas de acesso, existem políticas de fruição, existem políticas de fomento à atividade cultural, que pouco ainda se relacionam com as políticas de educação e as atividades da escola. Então, nós estamos ainda desenhando como a gente constrói esta política integrada, é necessário instrumentos de repasse, instrumentos de controle social, instrumentos de controle interministerial, equipes pra que essa intersectorialidade se dê e que a gente não tenha dificuldades de acompanhamento e nem sobreposição de ministérios fazendo o mesmo trabalho, fazendo as mesmas coisas (informação verbal)¹⁹.

18 Entrevista concedida pela Diretora de Currículos e Educação Integral da Secretaria de Educação Básica. op. cit.

19 Entrevista concedida pela Diretora de Educação e Comunicação da Secretaria de Políticas Culturais. op. cit.

A qualidade da solução pensada, a ideia foi capaz de minorar e neutralizar os problemas clássicos do processo de formulação de políticas e estabelecer um novo desenho institucional. Ainda assim, a preocupação com a construção de instrumentos da gestão pública que garantam a intersectorialidade segue como um desafio apontado por todos os entrevistados:

Essas áreas não estão pensando nos instrumentos, metodologias, tão implementando e a gente tá indo...não é, faltam instâncias que consigam metodologias estratégias, capacitação e orientação, ajudar essas intersectorialidades que estão ocorrendo a serem mais bem formatadas tecnicamente, politicamente e metodologicamente, mas vem acontecendo muito no fazer acontecer (informação verbal)²⁰.

As coisas vão aparecendo setorialmente e os gestores têm que se virar para amarrar intersectorialmente (informação verbal)²¹.

O compromisso com a educação integral precisa perpassar varias áreas. Ele não pode ser compromisso só da educação, a gente tem isso claro, tá. Mas nós ainda não temos instrumentos pra isso, acho que esse é um grande desafio (informação verbal)²²

Nossa proposta de educação integral, é de uma política integrada e integradora de políticas de cultura, de políticas de lazer, de políticas de esporte, que vão ser profundamente humanizadoras, em ambientes que são desumanizados. E a escola pode ser, deve ser o palco e cenário pra que esse encontro, pra essa convergência de atores sociais e de políticas intersectoriais com os sujeitos dessas comunidades, aconteça (informação verbal)²³.

A complexidade do modelo de gestão do Programa reflete-se em um arranjo institucional inovador em que a intersectorialidade otimiza recursos e esforços das áreas envolvidas, exigindo coordenação intersectorial centralizada e cooperação entre os órgãos. A necessidade de criação de novos instrumentos para implementação, monitoramento e avaliação de políticas intersectoriais, vai se tornando premente e o seu não atendimento, coloca em risco os avanços conquistados até o momento.

20 Entrevista concedida pelo Diretor de Condicionalidades da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. op. cit.

21 Entrevista concedida pelo representante do Ministério da Saúde. op. cit.

22 Entrevista concedida pela Diretora de Currículos e Educação Integral da Secretaria de Educação Básica. op. cit.

23 Idem.

5. Considerações finais

A construção da intersectorialidade entre os diferentes campos, delineada como novo modelo de gestão de políticas sociais, potencializa a oferta de serviços públicos e seus resultados em termos de humanização e qualidade de vida. Propor uma política educacional intersectorial é compreender a educação como um campo de atuação complexo e interdisciplinar, cujo desenvolvimento de políticas públicas mais efetivas, eficientes e eficazes exige abordagens distintas e somatória de esforços entre as áreas. O Programa Mais Educação ousa caminhar nesse sentido.

A articulação de diversos órgãos do governo federal é compreendida como uma condição para a implementação de uma política de educação integral. Diante do questionamento de por que envolver outros setores na Educação Integral, é no estreitamento da relação entre escola e comunidade que a intersectorialidade do Programa Mais Educação ganha sentido. A ampliação dos atores responsáveis pelo processo de ensino e aprendizagem, assim como de outros espaços reconhecidamente educativos, para além do equipamento escolar, tornam a educação integral um projeto viável para a educação básica pública brasileira.

De maneira geral, esse estudo reconhece que a definição do modelo intersectorial que articule educação e cultura advém do papel das ideias em uma burocracia de governo. No entanto, a análise captura também que essa ideia pensada advém de algumas evidências de que a sociedade brasileira já demandava maior tempo de permanência escolar, assim como um projeto integrador entre escola e comunidade. Identifica, ainda, que a constante tensão entre a escola como receptora de diversos programas fragmentados de governo e a articulação de diversas áreas em convergência com um Programa de Educação Integral acompanha a intersectorialidade no Programa Mais Educação.

Em resposta a demandas desorganizadas da sociedade, a complexidade do modelo de gestão do Programa compreende um arranjo institucional ousado e intersectorial. A burocracia do Estado não caminha nesse sentido isoladamente. De um lado, há influência das comunidades epistêmicas e, de outro, evidências de demandas sociais nesse sentido.

Em uma abordagem sistêmica compreende-se que, historicamente, foi processado um determinado padrão de políticas culturais e educacionais que foi retroalimentando as políticas

dessa forma. Assim, os *feedbacks* que eram dados pela sociedade, sustentavam campos bem delimitados de atuação para cada área, respectivamente, educação e cultura. A articulação intersectorial do ponto de vista da formulação e implementação entre as duas áreas foi deflagrada em uma proposta de educação integral que reconfigura tempo, espaço e áreas do conhecimento. Essa retroalimentação foi reconfigurada em função do papel das ideias.

Considerando que nem sempre o sistema de retroalimentação muda em função de *inputs* ou *whitinputs* domésticos, novos paradigmas do sistema global internacional, também influenciam essas mudanças. Assim, a presença da intersectorialidade na agenda do governo deu-se a partir da confluência entre interesses da sociedade e a influência de pesquisas e experiências internacionais que apontam melhores resultados de desempenho de crianças e jovens que possuem, durante o período escolar, vivências artísticas. Deve-se, ainda, incorporar o entendimento da complexidade da implementação de uma política pública intersectorial de educação, provocando a interação entre as áreas desde a elaboração da política.

Dessa maneira, esse estudo constata a centralidade do papel das ideias na burocracia de governo em resposta a demandas sociais históricas, contudo desorganizadas. Em uma abordagem sistêmica, priorizando o processo de implementação da política, é possível reconhecer que, embora o Programa tenha dado saltos quantitativos no número de escolas contempladas, a construção da intersectorialidade no Programa Mais Educação vem sendo implementada em um processo de acertos e recuos. Sua revisão vai se dando a partir dos *whitinputs* das diversas áreas. Tal fato, além de exigir a construção de novos instrumentos de gestão, exige também uma forte instância de coordenação centralizada de sua implementação.

A complexidade do modelo de gestão do referido Programa reflete-se em um arranjo institucional inovador em que a intersectorialidade otimiza recursos e esforços das áreas envolvidas, buscando consolidar uma coordenação intergovernamental centralizada e a cooperação entre os órgãos.

As instâncias de coordenação intersectorial intergovernamental, como o Fórum Gestor do Programa Mais Educação e, também, intragovernamental, como os Comitês Gestores Territoriais, devem assumir caráter estratégico no desenho institucional do Programa. A articulação entre as áreas deve acontecer a partir das potencialidades territoriais, buscando evitar a sobreposição de recursos e a fragmentação entre essas.



Desafios da Construção de uma Política Intersectorial de Cultura e Educação 55

Com desafios de avançar na intrasetorialidade, o Ministério da Educação deve articular diferentes órgãos federais e alinhar os interesses estratégicos do Estado com a adoção de práticas de gestão que garantam o compromisso das diversas áreas na formulação, implementação e acompanhamento de uma Política de Educação Integral, integradora da escola na comunidade.

Bibliografia

BAUER, M; LOTTA, G; GALVÃO, M. C. P. **Novos arranjos institucionais para a gestão de políticas públicas**: O Programa Brasil sem Miséria. Artigo apresentado no XVI IRSPM – The International Research Society for Public Management Conference. Roma - Itália, 2012.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria normativa interministerial N° 17**, de 24 de Abril de 2007. Dispõe sobre o Programa MAIS EDUCAÇÃO. Brasília, 2007. Disponível em: <portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task> Acesso em: jan. 2013.

_____. Ministério da Educação. **Resolução/CD/FNDE n° 30**, de 3 de agosto de 2012. Dispõe sobre o Programa Mais Cultura nas Escolas. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/item/3705-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-30,-de-3-de-agosto-de-2012>> Acesso em: jan. 2013.

_____. Ministério da Educação. **Série Mais Educação: Gestão Intersectorial no Território**. Brasília: MEC – Secad, 2009.

_____. Ministério da Cultura. **Plano Nacional de Cultura**. 27/06/2012. Dispõe sobre as metas do PNC. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/site/2012/06/27/plano-nacional-de-cultura-38/>> Acesso em: jan. 2013.

_____. Ministério da Cultura. **Cultura em Números: Anuário de Estatísticas Culturais 2009**.

_____. Casa Civil. **Lei 11494 de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – Fundeb. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/ Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm> Acesso em: jan. 2013.

_____. Casa Civil. **Decreto 6094 de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm> Acesso em: jan. 2013.



_____. Ministério da Educação. **Programa Mais Educação**: Passo a passo por Maria Eliane Santos, et al. Brasília: MEC – Secad, 2009a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/passoapasso_maiseducacao.pdf> Acesso em: dez. 2012.

_____. Ministério da Educação. **Rede de saberes Mais Educação**. Brasília, 2009. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/cad_mais_educacao_2.pdf> Acesso em: ago. 2013.

_____. Ministério da Educação. **Série mais educação**: educação integral. Brasília, 2009. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/cadfinal_educ_integral.pdf> Acesso em: ago. 2013.

BOURGUIGNON, J. A. **Concepção de rede intersectorial**. 2001. Disponível em: <<http://www.uepg.br/nupes/intersector.htm>> Acesso em: jul. 2013.

CENPEC. **Introdução ao Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária**. São Paulo, s/d., s/p. Disponível em: <<http://cenpec.org.br/quemsomos>> Acesso em: ago.2013.

DAGNINO, R et al. **Gestão estratégica da inovação**: metodologias para análise e implementação. Grupo de Análise de Políticas de Inovação/DPCT/Unicamp, Taubaté: Cabral Editora Universitária, 2002.

DYE , T. R. **Models of Politics**:Some help in thinking about public policy. In: Understanding public policy. New Jersey: Prentice-Hall, 2005. p. 11-30. Tradução: Francisco G. Heidemann, ESAG/UDESC.

EASTON, DAVID. World Politics, vol.9, no. 3, April 1957, pp. 383-400. Disponível em: <www.jstor.org> Acesso em: fev. 2013.

_____. **Uma teoria de análise política**. (tradução Gilberto velho). Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/74811568/Texto-David-Easton-Uma-teoria-de-analise-politica>> Acesso em: jul. 2013.

FARIA, C. A. P. de. Idéias, Conhecimento e Políticas Públicas: Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 18 n.o 51 , fev 2003.

FLICK, Uwe. **Introdução à Pesquisa Qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar um projeto de pesquisa**. São Paulo: Ed. Atlas, 2002. (Capítulos 2, 3 e 6 pp. 23-40 e 161- 171).

GONCALVES, R; LOTTA, G e BITELMAN, M. A coordenação federativa de políticas públicas duas décadas após a Constituição Federal de 88. In: **Encontro Nacional de Administração Pública e Governança**, 3, 2008, Salvador. Anais. Salvador: EnAPG.

GOULART, M. A. A intersectorialidade no contexto da educação integral-Educação Integral e a transversalidade das políticas públicas. In: **Salto para o Futuro: Educação Integral**, Ano XVIII, Boletim 13, 2008 Disponível em: <http://www.tvbrasil.org.br/fotos/salto/series/173859Edu_int.pdf> Acesso em: ago. 2013.

GUARÁ, I. M. F. ROSA(org). **Cadernos CENPEC: Educação, Cultura e Ação Comunitária**. São Paulo: CENPEC – N.7, 2010.

HAM, Christopher; HILL, Michael. **O processo de elaboração de políticas no estado capitalista moderno**. Título original: *The policy process in the modern capitalist state*; Londres, 1993. Tradução: Renato Amorim e Renato Dagnino, Unicamp.

INOJOSA, R.M. Intersectorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional. **Revista de Administração Pública**, v. 32, n. 2, p. 35-48, 1998.

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

INOJOSA, Rose Marie. JUNQUEIRA, L. P. **Experiências Municipais: Desenvolvimento social e intersectorialidade na gestão pública municipal**. Conferência Nacional de Saúde on-line. 1997. Disponível em: <<http://www.datasus.gov.br/cns/inovador/MUNICIPAIS.htm>> Acesso em: ago. 2013.

JUNQUEIRA, L.A.P. Descentralização e intersectorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal. **Revista de Administração Pública**, v. 32, n. 2, p. 11-22, 1997.

_____. A gestão intersectorial das Políticas Sociais e o terceiro setor. **Revista Saúde e Sociedade**. São Paulo: Cortez, 2004, n. 1, p. 25-36



KINGDON, John W. **Agendas, alternatives and public policies**. United States of America: Addison-Wesley Longman, 1984.

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

LINDBLOM, C. E. **O processo de decisão política**. Brasília: UNB, 1981.

MOLL, J. A. Cidade Educadora como possibilidade – apontamentos. In TOLEDO, Leslie; FLORES, Maria Luiza; CONZATTI, Marli. (orgs.). **Cidade Educadora**: a experiência de Porto Alegre. São Paulo: Cortez, Instituto Paulo Freire, 2004.

SANTOS, N. N. **A Intersectorialidade como modelo de gestão das políticas de combate à pobreza no Brasil**. Dissertação de Mestrado. FGV/SP, 2011.

NASCIMENTO, S. Reflexões sobre a intersectorialidade e as políticas públicas. **Revista Serviço Social & Sociedade**. São Paulo: Cortez, 2010, n. 101.

PINHO, G. S. A. ; RIBEIRO, H. B. A. Intersectorialidade: por que não dá certo?: As políticas públicas e seus desencontros. In: **Polêmica**: UERJ, janeiro/março 2010 , v. 9, n. 1, p. 14 – 27. Disponível em: <www.polemica.uerj.br> Acesso em: jan. 2013

SEMPERE, A. M. As relações entre políticas culturais e políticas educacionais: para uma agenda comum. In: COELHO, T. (org). **Cultura e Educação**. São Paulo: Iluminuras, 2011, p. 113.

SPOSATI, A. Especificidade e intersectorialidade da Política de Assistência Social. In: **Revista Serviço Social & Sociedade**. São Paulo: Cortez, nº 77, 2004.

_____. Gestão Pública Intersectorial: sim ou não? **Revista Serviço Social & Sociedade**. São Paulo: Cortez, 2006, n. 85, p.133-141

TEIXEIRA, Anísio. **Educação não é privilégio**. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 2007. (Coleção Anísio Teixeira).

TUMELERO, S. M. Intersectorialidade nas Políticas Públicas (2010). Disponível em:



<http://www.litoral.ufpr.br/sites/default/files/TUMELERO_SILVANA20Intersectorialidade_Cong_Chile.pdf> Acesso em: mar. 2013.

VIANNA, A.L.D. Novos riscos, a cidade e a intersectorialidade das políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 32, n. 2, p. 23- 33, 1998.

WESTPHAL, M. F e ZIGLIO, E. Políticas Públicas e Investimentos: a Intersectorialidade. in: **O Município no século XXI: Cenários e Perspectivas**. Disponível em: <<http://www.ppge.ufrgs.br/ats/disciplinas/11/Textos%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%BAblica%20em%20Sa%C3%BAde/Pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20em%20sa%C3%BAde.pdf>> Acesso em: ago. 2013.

Anexos

I. Equipamentos culturais por macro-região

Quadro 1 -Equipamentos culturais por macro-região

Região	SALAS DE CINEMAS	TEATROS	BIBLIOTECAS PÚBLICAS	MUSEUS
NORDESTE	273	246	1.314	532
SUL	328	183	1.200	715
CENTRO-OESTE	193	65	434	172
SUDESTE	1.244	689	1.788	964
NORTE	60	46	215	113

Fonte: MUNIC/2011

II. Participantes das entrevistas

- Ministério da Educação:
Diretoria de Currículos e Educação Integral da Secretaria de Educação Básica/
Programa Mais Educação
- Ministério da Cultura:
Diretoria de Educação e Comunicação da Secretaria de Políticas Culturais / Programa
Mais Cultura nas Escolas
- Ministério do Desenvolvimento Social:
Diretoria de Condicionalidades da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania /
Programa Bolsa Família
- Ministério da Saúde:
Representante do Ministério da Saúde / Programa Saúde na Escola
- Ministério dos Esportes:
Coordenadora Geral de Integração de Políticas e Programas Intersectoriais do
Ministério do Esporte / Programa Esporte na Escola



III. Roteiro das entrevistas

As entrevistas ocorreram como um diálogo informal com os entrevistados, orientada pelo seguinte *Roteiro semi dirigido*:

- *Por que o estado brasileiro vem produzindo políticas intersectoriais*
- *Como as demandas históricas por intersectorialidade entre [área] e educação se processaram ? / Como houve o agendamento da intersectorialidade entre as duas pastas?*
- *Como se dá a intersectorialidade entre [nome do programa] e o Programa Mais Educação?*
- *Como e por que esse modelo se tornou intersectorial ?*
- *Avanços e desafios da implementação da intersectorialidade a partir do Programa Mais Educação*