

## Programa São Paulo integral - atores, ideias e conflitos na concepção de uma política

KAROLINE DE OLIVEIRA<sup>1</sup>

### Resumo

Este artigo tem por objetivo analisar as tensões e debates presentes na construção e desenho do Programa São Paulo Integral, formulado durante o governo do Prefeito Fernando Haddad, em 2015. A política é resultado de um histórico que se iniciou com a inserção do município de São Paulo na Rede Cidades Educadoras em 2004 e a conseqüente construção de outras políticas em torno do tema. Para tanto, entrevistas semiestruturadas foram realizadas com atores que participaram da formulação do programa e também de parte da implementação. Os resultados mostram que o Programa São Paulo Integral tem um desenho que leva em conta uma concepção de educação “integral, integrada e integradora” dos saberes com o território. Contudo, convencer e implementar essa concepção na rede é um dos maiores desafios do Programa, já que o debate sobre educação integral é muitas vezes reduzido à ideia de tempo expandido.

### Resumo expandido

A perspectiva de formulação de políticas orientada pelo *policy design* assume que o processo de definição de alternativas e soluções possui diferentes graus de racionalidade, além de ser informado por evidências e pelo reconhecimento público do problema em foco, que é orientado pelo conhecimento (científico, popular, do acúmulo de políticas anteriores)<sup>2</sup> e que possuem um direcionamento intencional dos governos politicamente orientados na utilização de instrumentos (Howlett, Mukherjee, 2017). Isso não quer dizer que essas políticas serão sempre consistentes ou que não serão suscetíveis de possíveis fracassos ou resultados insatisfatórios, já que o desenho pode ser afetado por fatores contextuais, políticos e organizacionais (Lima, Aguiar, Lui, 2022).

O desenho pode ser definido, então, como a criação de estruturas, significados e funcionalidade para realizar uma intervenção que promova mudança social ou econômica na realidade. Essa definição assume que o *design* é composto por atitudes e competências que visam dar forma às ideias, ou seja, desenhar “futuros mais desejáveis”, especificamente com políticas públicas que possam ampliar o espaço para as soluções e aproximar o real do ideal. Por isso, a importância da dimensão político-relacional e das ideias das burocracias. Em suma, essa literatura assume que o desenho é uma variável relevante para analisar o desempenho das políticas, em conjunto com argumentos dos estudos de avaliação e

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Políticas Públicas na Universidade Federal do ABC. Mestre em Estudos Urbanos e Regionais. E-mail: karoline.deoliveira2@gmail.com

<sup>2</sup> O que Filgueiras, Pallotti e Nascimento (2022) também definem como conhecimento científico, político ou prático-profissional.

implementação, uma vez que as considerações sobre o desenho geram implicações no processo de implementação das políticas (Peters, Rava, 2017; Lima, Aguiar, Lui, 2022).

Este artigo tem por objetivo analisar as tensões e debates presentes na construção e desenho do Programa São Paulo Integral. Para tanto, foi realizada pesquisa documental, além da aplicação de entrevistas semiestruturadas com atores que participaram da formulação do programa e também de parte da implementação. O Programa São Paulo Integral é a principal política de educação integral do município. O Programa começou a ser formulado em 2015 com a publicação da Portaria nº 4.617 de 17 de julho de 2015 que instituiu um Grupo de Trabalho com o objetivo principal de elaborar uma proposta para a Educação Integral em Tempo Integral na Rede Municipal. Após seu desenho, o Programa entra em vigor com a Portaria nº 7.464 de 03 de dezembro de 2015. A construção da política e a sua implementação ocorreu por meio do Núcleo de Educação Integral, inserido no organograma da Coordenadoria dos Centros Educacionais Unificados e Educação Integral - COCEU.

Do ponto de vista histórico, ideias em torno da educação integral no município estiveram presentes em diferentes momentos, especialmente a partir da década de 1930, com a instituição dos Parques infantis do Mário de Andrade. Em décadas recentes, esse histórico tem como marco a criação dos Centros Educacionais Unificados - CEUs e a inserção do município de São Paulo na Rede Cidades Educadoras em 2004, movimento liderado pela Associação Internacional de Cidades Educadoras (AICE) com objetivo de promover ideais de educação inclusiva.

A partir de 2007, algumas escolas do município passam a aderir ao Programa Mais Educação do Governo Federal, instituído pela Portaria Interministerial nº 17<sup>3</sup>, com o objetivo de ampliar o tempo de permanência dos estudantes na escola com ações no contra turno escolar. Essa adesão era feita diretamente pelas unidades escolares por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) Interativo. Em 2013, na gestão do Prefeito Fernando Haddad, foi instituído o Programa de Reorganização Curricular e Administrativa, Ampliação e Fortalecimento da Rede Municipal de Educação – Mais Educação São Paulo, que possuía cinco dimensões: infraestrutura, currículo, avaliação, formação e gestão. Esse programa possuía princípios da educação integral, como o enfoque em um currículo com elementos da construção cidadã e democrática, além do desenvolvimento de atividades complementares. Na época, a prefeitura buscou articular outras ações já existentes para o contraturno escolar, como o Programa Sala de Leitura e o Programa Informática Educativa.

Em 2015, a prefeitura decidiu instituir um grupo de trabalho para formular uma política específica de educação integral. O grupo foi composto por docentes da rede que na época já vinham mobilizando em seus territórios ações ou diálogos sobre a educação integral. Em

---

<sup>3</sup> Regulamentado pelo Decreto 7.083 de 2010.

2016, com a política instituída, parte desse grupo de trabalho compôs, em cargo de confiança, o Núcleo de Educação Integral, responsável pela implementação da política. Essa articulação de atores mobilizados em torno do tema também levou a criação do Fórum de Educação Integral para uma Cidade Educadora (FEICE) em 2016. A efervescência do debate sobre educação integral na época levou a difusão de referências, estratégias e instrumentos para construção de uma política que tinha como foco a intersetorialidade, o território e a autonomia.

Como resultado, o Programa São Paulo Integral tem como objetivo promover a vivência de situações que enriqueçam o processo formativo, expandindo os tempos de permanência dos educandos na escola, nos territórios educativos e nas comunidades de aprendizagem da educação básica. A política respeita a adesão das unidades educacionais, propondo a expansão da jornada do educando para, no mínimo, 7 horas diárias (8 horas-aula) e reorganiza a matriz curricular, integrando aulas da base nacional comum, da parte diversificada e das experiências pedagógicas que compõem os Territórios do Saber (abordagem pedagógica que integra a escola ao seu contexto local, buscando construir um currículo mais relevante e conectado com a realidade dos alunos).

O desenho da política levou em consideração a superação de alguns conflitos de diferentes ordens: conceitual, ou seja, em torno das ideias sobre educação integral; material e de infraestrutura, no sentido de viabilizar as necessidades das unidades escolares para implementar a política; e o processo de formação e convencimento da rede sobre a política e seus princípios. Este artigo apresenta cada um desses conflitos e a forma como os atores buscaram soluções para eles no desenho da política. Os resultados mostram que o Programa São Paulo Integral tem um desenho que leva em conta uma concepção de educação “integral, integrada e integradora” dos saberes com o território. Contudo, convencer e implementar essa concepção na rede é um dos maiores desafios do Programa, de acordo com os formuladores, já que o debate sobre educação integral é muitas vezes reduzido à ideia de tempo expandido.

## Referências

FILGUEIRAS, F.; PALOTTI, P.L.M.; NASCIMENTO, M. I. B. Policy design e uso de evidências: o caso da plataforma gov.br. In: KOGA, N.; PALOTTI, P.L.M.; MELLO, J.; PINHEIRO, M. M. S. Políticas públicas e usos de evidências no Brasil: conceitos, métodos, contextos e práticas. Brasília. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2022.

HOWLETT, M.; MUKHERJEE, I. Policy design: from tools to patches. Canadian Public Administration/ Administration Publique du Canada, v. 60, n. 1, p. 140-144, 2017.

LIMA, L. L.; AGUIAR, R. B.; LUI, L. Desenho de políticas públicas: análise da robustez das políticas de desenvolvimento das capitais brasileiras. Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política, v. 31, n. 3, 2022, p. 24-49. ISSN 2236-0107.

PETERS, B. G.; RAVA, N. Policy design: from technocracy to complexity, and beyond. In: IPPA INTERNATIONAL PUBLIC POLICY CONFERENCE, 28-30 jun. 2017, Singapore. Papers [...]. Singapore: IPPA, 2017. p. 1-23.