

## DO PROJETO INTEGRADO À DIVISÃO INSTITUCIONAL: A TRAJETÓRIA DOS CAICS SOB A PERSPECTIVA HISTÓRICA E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO DISTRITO FEDERAL

Joyce Pereira da Silva<sup>1</sup>

Natasha Pereira da Silva<sup>2</sup>

### RESUMO

O trabalho visa uma análise qualitativa histórico-documental sobre os Centros de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente (CAICs), concebido na década de 1990 como parte de uma política educacional voltada à formação integral de crianças e adolescentes. Os CAICs situam-se, em geral, em territórios marcados por desigualdades socioeconômicas, sendo referência social e cultural para a população, muitas vezes assumindo funções assistencialistas que extrapolam sua finalidade educativa. O trabalho investiga a implementação da política dos CAICs no Brasil, seu papel social, cultural e educativo nas comunidades onde atuam. O objetivo geral é compreender o percurso histórico da política pública. Especificamente, busca-se identificar os fatores que motivaram sua criação, mapear as razões de sua desmobilização e refletir sobre possibilidades de ressignificação no presente. A metodologia adotada é de natureza qualitativa e documental, com análise de fontes primárias (legislação, documentos, registros de implantação e projetos pedagógicos) e fontes secundárias (artigos, dissertações, teses e obras sobre política educacional e gestão escolar). A investigação se apoia, ainda, em um levantamento exploratório da distribuição territorial dos CAICs e suas características socioculturais nos contextos de origem. Os resultados preliminares apontam que, apesar da descontinuidade das políticas públicas que sustentavam sua proposta original, marcada pela interdisciplinaridade e pela articulação entre educação, cultura e assistência, os CAICs seguem atuando como referências simbólicas e funcionais em muitos territórios vulneráveis, especialmente no Distrito Federal. Sua presença, ainda representa o único elo institucional contínuo entre o Estado e a comunidade e tem relevância social para a população atendida. Conclui-se que o tema carece de aprofundamento, especialmente no que se refere à reinterpretação dos CAICs como patrimônio socio-cultural e educativo. O trabalho propõe, uma base inicial para futuras investigações interdisciplinares que articulem gestão, política educacional e território.

**Palavras-chave:** CAIC; análise documental; gestão de políticas educacionais; território e vulnerabilidade; educação integral.

<sup>1</sup> Graduanda do Curso de Pedagogia da Universidade de Brasília - UnB, [pereira-joyce.jp@aluno.unb.br](mailto:pereira-joyce.jp@aluno.unb.br).

<sup>2</sup> Graduado pelo Curso de Educação Física da Universidade Federal - UF, [natasha.pereira061@gmail.com](mailto:natasha.pereira061@gmail.com).





## INTRODUÇÃO

A gestão escolar, entendida como um processo que articula dimensões administrativas, pedagógicas e políticas, é elemento central para a efetivação da educação de qualidade e para o alcance dos objetivos das instituições de ensino. No caso dos Centros de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente (CAICs), essa articulação assume contornos ainda mais complexos, uma vez que tais instituições foram concebidas como espaços intersetoriais, voltados à integração de políticas educacionais, sociais e culturais.

Os CAICs surgiram no início da década de 1990, no âmbito do Projeto Minha Gente, regulamentado pelo Decreto nº 91/1991, durante o governo de Fernando Collor de Mello. Conforme explicam Sobrinho e Parente (1995), o projeto tinha como finalidade a implantação de escolas de educação em tempo integral, integrando saúde, educação, cultura e assistência social em um mesmo espaço. Essa proposta se inseria em um contexto de redemocratização e de busca pela ampliação dos direitos sociais, refletindo o ideário de uma escola pública promotora de equidade e de desenvolvimento integral.

Entretanto, a experiência dos CAICs revelou, ao longo do tempo, contradições e desafios. O artigo “CAIC: Solução ou Problema?” (1995) aponta que, embora o projeto tenha recebido investimentos significativos por meio do Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente (PRONAICA), sua implementação foi marcada por dificuldades de financiamento, descontinuidade administrativa e indefinição de responsabilidades entre as esferas de governo. Tais fatores impactaram diretamente a gestão das unidades, gerando assimetrias entre o que foi proposto e o que de fato foi concretizado nas escolas.

No contexto atual, conforme analisam Medeiros (2012) e Bardin (1997), pesquisas de abordagem qualitativa, especialmente aquelas baseadas em estudos de caso e análise de conteúdo, têm possibilitado compreender de forma mais profunda as práticas e as relações de poder que se manifestam no interior das escolas. No caso do CAIC Norma Coelho, em Olinda, as análises evidenciam tensões entre as dimensões administrativa e pedagógica da gestão, com a primeira, muitas vezes condicionando e limitando a autonomia da segunda. Isso reflete um cenário comum na educação pública brasileira, no qual as exigências burocráticas e financeiras podem se sobrepor às necessidades pedagógicas, comprometendo o caráter democrático e participativo da gestão escolar.





Do ponto de vista das políticas públicas de educação integral, é relevante compreender o funcionamento dessas iniciativas à luz do ciclo das políticas públicas, que engloba as etapas de formulação, implementação e avaliação. Conforme argumenta o artigo “Políticas de Educação Integral em Tempo Integral à Luz da Análise do Ciclo da Política Pública”, as políticas de tempo integral exigem instrumentos e metodologias de análise que permitam compreender as disputas políticas, os limites de gestão e os resultados pedagógicos de tais programas. Nesse sentido, o estudo dos CAICs se insere na fase de avaliação e reinterpretação das políticas educacionais, contribuindo para o debate sobre a efetividade e sustentabilidade das propostas de educação integral no Brasil.

Além disso, o trabalho desenvolvido sobre o CAIC Aureliano Joaquim da Silva, em Ituiutaba-MG, revela um aspecto territorial e social importante: a localização dos CAICs, frequentemente em bairros periféricos, buscava reduzir desigualdades socioespaciais e promover a inclusão. No entanto, como demonstram as análises, a efetividade dessa estratégia depende diretamente da capacidade de gestão das escolas e da articulação entre políticas públicas locais (educação, saúde, cultura e assistência social).

Assim, o estudo da gestão escolar nos CAICs, a partir das dimensões administrativa e pedagógica, permite compreender não apenas as práticas internas da escola, mas também os efeitos estruturais das políticas educacionais implementadas no Brasil desde os anos 1990. A análise revela que a gestão democrática, preconizada pela legislação educacional, ainda enfrenta barreiras práticas relacionadas à burocratização, à fragmentação administrativa e à falta de clareza nas funções dos gestores. Desse modo, o fortalecimento da gestão pedagógica e a integração entre setores tornam-se fundamentais para a consolidação de uma educação integral verdadeiramente emancipadora.

## **Desenvolvimento**

Os Centros de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente (CAICs) surgiram no início da década de 1990, durante o governo de Fernando Collor de Mello, como parte do Programa Nacional de Atenção à Criança e ao Adolescente (PRONAICA), originário do projeto “Minha Gente”. A proposta inicial visava promover a formação integral de crianças e adolescentes, articulando educação, saúde e assistência social em um mesmo espaço físico. Inspirados nas concepções de Anísio Teixeira e Darcy Ribeiro, os CAICs retomavam a ideia





de uma escola pública integral, próxima à comunidade e voltada à democratização do acesso aos bens culturais, científicos e sociais. Nessa perspectiva, buscava-se garantir não apenas a ampliação da jornada escolar, mas uma educação que integrasse corpo, mente e sociedade, conforme os princípios da educação integral defendidos pelos pioneiros da educação brasileira.

A proposta dos CAICs dialogava fortemente com a experiência dos Centros Integrados de Educação Pública (CIEPs), criados no Rio de Janeiro durante o governo de Leonel Brizola e idealizados por Darcy Ribeiro. Os chamados “Brizolões” tinham como eixo a educação pública de tempo integral, com infraestrutura adequada para o atendimento às necessidades básicas dos estudantes — alimentação, esporte, cultura e saúde —, numa perspectiva de inclusão e equidade social. Tanto os CIEPs quanto os CAICs expressavam uma visão de Estado voltado à garantia dos direitos sociais, buscando romper com o modelo dualista que historicamente separou a educação das classes populares de uma formação plena e emancipatória.

Entretanto, com a renúncia de Collor e as transformações políticas que marcaram o governo Itamar Franco, houve uma reconfiguração do PRONAICA, que passou a se denominar formalmente CAIC, perdendo parte de seu caráter integrador e comunitário. A proposta inicial de integração intersetorial foi sendo gradualmente substituída por uma lógica mais assistencialista e setorializada, na qual os serviços de saúde e assistência social se desvincularam da proposta pedagógica. O projeto, que nasceu com uma perspectiva de rede nacional articulada, acabou se fragmentando, sendo incorporado de maneiras distintas pelos estados e municípios.

Durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), buscou-se resgatar a noção de educação integral e em tempo integral, especialmente com base nos debates trazidos pelos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) e pelas políticas voltadas à ampliação da jornada escolar. Contudo, nesse contexto, a educação integral passou a ser compreendida sob uma ótica mais gerencial e pragmática, reduzida à ampliação do tempo na escola, sem a necessária reestruturação curricular, pedagógica e comunitária que sustentava o ideal original.





Assim, o projeto dos CAICs foi sendo esvaziado como política pública nacional estruturante, mantendo-se pontualmente como espaço de atendimento escolar, mas já descolado de sua proposta de formação integral e transformação social.

No Distrito Federal, os CAICs foram implantados com base nessa concepção inicial de integração, mas com o tempo sofreram divisões físicas e administrativas. O espaço antes unificado foi segmentado em duas gestões distintas, separando a educação infantil do ensino fundamental, o que implicou não apenas uma ruptura espacial, mas também curricular e institucional. Essa divisão refletiu uma tendência nacional de fragmentação das políticas públicas, reforçando a lógica burocrática e dificultando a gestão integrada dos recursos e do projeto pedagógico.

Do ponto de vista da gestão e do financiamento, essa segmentação teve impactos significativos: os repasses financeiros e as responsabilidades administrativas passaram a ser distribuídos entre unidades escolares diferentes, cada qual com um gestor, um conselho e uma execução orçamentária próprios. O resultado foi a dissolução da proposta de centro integrado, comprometendo tanto a eficiência administrativa quanto a coerência pedagógica da educação integral. Além disso, o caráter intersetorial foi substituído por uma visão setorializada e assistencialista, em que o CAIC passou a ser visto mais como equipamento social de atendimento à vulnerabilidade do que como instituição educativa transformadora.

Sob a perspectiva do materialismo histórico-dialético, essa trajetória revela o movimento contraditório das políticas públicas no contexto neoliberal dos anos 1990. Enquanto a proposta original dos CAICs expressava uma resposta estatal às desigualdades estruturais por meio da ampliação dos direitos sociais, as reformas posteriores, marcadas pela racionalização do gasto público e pela descentralização sem sustentação financeira, levaram ao recuo da função social do Estado. A fragmentação dos CAICs, portanto, pode ser compreendida como expressão concreta da contradição entre o discurso da inclusão e a prática da contenção orçamentária, típica das políticas educacionais neoliberais.

No caso do Distrito Federal, essa contradição se evidencia na forma como os CAICs se tornaram referenciais sociais para as comunidades atendidas, sobretudo em regiões periféricas, concentrando um perfil de estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Ainda que tenham mantido importância simbólica e comunitária, os CAICs do DF passaram a depender fortemente de recursos descentralizados, como o Programa de





Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF), o que reforça seu caráter suplementar e não estruturante na política educacional.

Por fim, a discussão sobre os CAICs deve ser articulada às metas do Plano Nacional de Educação (PNE), especialmente à Meta 6, que prevê a oferta de educação em tempo integral em, no mínimo, 50% das escolas públicas, atendendo a pelo menos 25% dos estudantes da educação básica. A trajetória histórica dos CAICs, de proposta integradora à fragmentação institucional, revela o desafio de retomar a educação integral como política de Estado, superando a visão assistencialista e recuperando o sentido emancipador e social da escola pública.

## **METODOLOGIA**

A análise fundamentou-se na análise de fontes primárias e secundárias. Os dados primários privilegiam o enfoque nas normativas de implementação da política dos Centros de Educação Integral à Criança e ao Adolescente. De forma complementar, foram analisadas fontes secundárias, como artigos científicos, relatórios institucionais e publicações oficiais.

Desse modo, o estudo buscou a exploração da implementação e expansão da política dos CAIC's juntamente com o levantamento histórico e dos aparatos normativos que regulamentam o programa, até o momento atual que evidencia a desintegração da política. Além disso, foi explorado o carácter de atendimento integral e em tempo integral visado pelo modelo dos CAIC's, tendo em vista que a política pública visa atender a um problema público que por sua vez é a discrepância entre o status quo e uma situação ideal possível. Um problema público é a diferença entre o que é e aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública" (Secchi, 2014, p. 44).







Para alcançar o objetivo de pesquisa previsto, o estudo utilizou a abordagem qualitativa, que possibilita a compreensão integral do:

[...] universo simbólico e particular das experiências, comportamentos, emoções e sentimentos vividos, ou ainda, compreender sobre o funcionamento organizacional, os movimentos sociais, os fenômenos culturais e as interações entre as pessoas, seus grupos sociais e as instituições (Medeiros, 2012, p.1).

Vale ressaltar que a pesquisa respeitou os princípios éticos, garantindo o sigilo das informações, a preservação da identidade dos participantes e o anonimato da instituição.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

A criação dos Centros de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente (CAICs), no início da década de 1990, representou um marco nas políticas educacionais brasileiras voltadas à educação integral e à equidade social. Inspirados nos Centros Integrados de Educação Pública (CIEPs) idealizados por Darcy Ribeiro e implantados no Rio de Janeiro durante o governo de Leonel Brizola, os CAICs foram concebidos como espaços intersetoriais que buscavam integrar educação, cultura, saúde e assistência social. Como destaca Sobrinho e Parente (1995), o projeto nasceu com o propósito de atender prioritariamente populações vulneráveis, funcionando como um núcleo comunitário de desenvolvimento humano, mas enfrentou desafios de gestão e financiamento que comprometeram sua consolidação como política de Estado.

Do ponto de vista histórico e político, os CAICs expressam a tensão entre o ideal democrático da educação pública e as contradições das políticas neoliberais dos anos 1990. Conforme argumentam Dardot e Laval (2016), o neoliberalismo instaurou uma nova racionalidade que subordina todas as esferas sociais à lógica da concorrência e da eficiência, redefinindo o papel do Estado e da escola. Nesse contexto, projetos como os CAICs, que propunham uma formação integral e solidária, foram gradualmente ressignificados sob a ótica gerencialista e economicista, reduzindo-se à ampliação da jornada escolar sem a necessária reestruturação curricular e pedagógica.

A análise dessa trajetória exige, como propõe Gramsci (2001), compreender a escola como um espaço de disputa hegemônica, no qual se formam intelectuais orgânicos capazes de



intervir criticamente na sociedade. A proposta original dos CAICs, ao buscar integrar diferentes dimensões da vida social e cultural, dialogava com essa visão de educação como prática política e como instrumento de formação de sujeitos críticos. Entretanto, a fragmentação institucional e o esvaziamento da proposta integral evidenciam o que Freire (2005) chamaria de “domesticação da educação”, isto é, a transformação de um projeto emancipatório em um modelo adaptado à ordem vigente.

Sob essa perspectiva crítica, Saviani (2008) destaca que a escola pública só cumpre seu papel democrático quando oferece uma formação omnilateral, voltada ao desenvolvimento integral do ser humano, e não apenas à sua adaptação ao mercado. A substituição do ideário de educação integral por políticas pontuais de tempo integral representa, portanto, uma curvatura da vara — expressão utilizada pelo autor para denunciar os desvios entre o discurso e a prática educativa no país. Essa deformação é visível no caso dos CAICs, cuja concepção interdisciplinar foi sendo diluída em práticas escolares tradicionais e compartimentadas.

No Distrito Federal, essa contradição se expressou de forma emblemática. A divisão física e administrativa das unidades, separando a educação infantil do ensino fundamental, provocou rupturas nas dimensões espacial, curricular e de gestão. Santos e Arruda (2023) observam que essa segmentação gerou uma “dupla gestão” com orçamentos e conselhos distintos, tornando a articulação pedagógica mais difícil e comprometendo o caráter intersetorial do projeto. Essa fragmentação também reflete o que Luck (2009) denomina crise paradigmática da gestão educacional, em que prevalece uma racionalidade burocrática que subordina a dimensão pedagógica às demandas administrativas.

Do ponto de vista da gestão democrática, Arroyo (2012) chama atenção para a importância de reconhecer o educador como sujeito histórico e político, cuja prática deve estar voltada à emancipação e não à mera reprodução de estruturas de poder. A experiência dos CAICs, marcada pela tensão entre o administrativo e o pedagógico, evidencia justamente o conflito entre uma gestão centrada em processos formais e outra orientada pela autonomia e pela participação coletiva. Essa tensão também se manifesta na avaliação das políticas públicas. Como analisa Cury (2005), a avaliação deve ser entendida como parte do direito à educação, e não como mecanismo de controle, exigindo que se analisem os impactos qualitativos das políticas, e não apenas seus indicadores quantitativos.







O caráter social e territorial dos CAICs também pode ser compreendido à luz das reflexões de Gohn (2011), que destaca o papel das práticas educativas não formais e da cultura política comunitária como dimensões essenciais da formação cidadã. Situados em áreas de vulnerabilidade, os CAICs assumiram uma função social ampliada, tornando-se referências culturais e simbólicas para as comunidades atendidas. Mesmo enfraquecidos como política estruturante, continuam sendo espaços de resistência e de convivência comunitária, onde a presença do Estado se materializa de forma concreta e cotidiana.

A partir da leitura de Duarte (2001), é possível interpretar a proposta dos CAICs como uma tentativa de superar o fetichismo da individualidade, ou seja, a ideia de que o desenvolvimento humano ocorre de maneira isolada. Para o autor, a educação deve resgatar o sentido coletivo e histórico do trabalho educativo, promovendo a formação de sujeitos que compreendam sua inserção nas relações sociais. Essa concepção aproxima-se do ideal freireano de uma educação libertadora, pautada no diálogo, na consciência crítica e na transformação social (FREIRE, 2005).

No campo das políticas públicas, Moll et al. (2012) enfatizam que a educação integral exige a construção de novos tempos e espaços educativos, articulando o território como dimensão pedagógica e cultural. Essa perspectiva amplia a compreensão sobre os CAICs como experiências territoriais de educação, cuja ressignificação depende da capacidade de integrar novamente os eixos da gestão democrática, da intersetorialidade e da justiça social. Nesse sentido, a permanência dos CAICs no Distrito Federal, ainda que desarticulada, representa um patrimônio sociocultural e educativo que pode ser revitalizado em conformidade com as metas do Plano Nacional de Educação (PNE), especialmente a Meta 6, voltada à oferta de educação em tempo integral.

## **Conclusão**

A análise histórico-documental dos Centros de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente evidencia que, embora concebidos como instrumentos de transformação social e democratização da educação, os CAICs foram progressivamente reconfigurados por lógicas de racionalidade neoliberal (DARDOT; LAVAL, 2016), o que os afastou de seu propósito emancipatório original. A descontinuidade administrativa, a fragmentação institucional e a





insuficiência de financiamento levaram à perda de coerência entre o discurso da integralidade e a prática escolar, reproduzindo desigualdades estruturais e desafios de gestão.

Sob a perspectiva de Freire (2005) e Arroyo (2012), essa trajetória reflete o embate entre uma educação libertadora e humanizadora e uma educação burocratizada e domesticada. No entanto, a permanência dos CAICs como referenciais comunitários indica que ainda existe potencial para a ressignificação dessas instituições como espaços de resistência e cidadania, sobretudo quando se reconhece a importância do território e das práticas sociais que nele se desenvolvem (GOHN, 2011; MOLL et al., 2012).

Assim, repensar os CAICs implica revisitar as lições de Saviani (2008) e Gramsci (2001), compreendendo a escola como espaço de disputa política e cultural e reafirmando o papel do Estado na promoção de políticas públicas de caráter universal, intersetorial e democrático. Do ponto de vista da gestão, é necessário retomar o paradigma defendido por Luck (2009) e Cury (2005), no qual a autonomia escolar, a avaliação formativa e a participação coletiva são condições para a efetivação do direito à educação integral.

Conclui-se, portanto, que os CAICs devem ser entendidos não como um projeto fracassado, mas como um patrimônio educativo e social em aberto, cuja história oferece lições valiosas para o presente. Sua ressignificação requer uma política pública sustentada, comprometida com a integração entre gestão, território e cidadania, reafirmando a escola como espaço de emancipação humana e transformação social.





## REFERÊNCIAS

PARENTE, C. DA M. D.. Políticas de Educação Integral em Tempo Integral à Luz da Análise do Ciclo da Política Pública. *Educação & Realidade*, v. 43, n. 2, p. 415–434, abr. 2018.

MEDEIROS, Marcelo. Pesquisas de abordagem qualitativa. *Revista Eletrônica de Enfermagem*, Goiânia, v. 14, n. 2, p. 224–225, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.5216/ree.v14i2.13628>.

MEDEIROS, Marcelo. Pesquisas de abordagem qualitativa. *Revista Eletrônica de Enfermagem*, v. 14, n. 2, p. 224–232, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.5216/ree.v14i2.13628>. Acesso em: [17/11/2025].

AUTOR NÃO IDENTIFICADO. *CAIC: solução ou problema?* [S.l.: s.n.], 1995.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1997.

AUTOR NÃO IDENTIFICADO. *Políticas de educação integral em tempo integral à luz da análise do ciclo da política pública*. [S.l.: s.n., s.d.].

SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. 50. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.

SAVIANI, Dermeval. *Escola e democracia*. 41. ed. Campinas: Autores Associados, 2008.

SANTOS, [s.n.]; ARRUDA, [s.n.]. *[Título não informado]*. [S.l.: s.n.], 2023.

LÜCK, Heloísa. *Perspectivas da gestão escolar e implicações sobre a formação do gestor*. 4. ed. Curitiba: Positivo, 2009.





ARROYO, Miguel G. *Ofício de mestre: imagens e autoimagens*. 6. ed. Petrópolis: Vozes, 2012.

CURY, Carlos Roberto Jamil. *Educação e direito à educação*. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2005.

GOHN, Maria da Glória. *Educação não formal e cultura política*. São Paulo: Cortez, 2011.

DUARTE, Newton. *Crítica ao fetichismo da individualidade*. Campinas: Autores Associados, 2001.

MOLL, Jaqueline et al. *Caminhos da educação integral no Brasil*. Porto Alegre: Penso, 2012.

