



## CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO

PRAÇA DA REPÚBLICA, 53 – CENTRO/SP - CEP: 01045-903  
FONE: 2075-4500

PROCESSO CEE	16/2017
INTERESSADO	Conselho Estadual de Educação
ASSUNTO	Proposição com vistas a Atenção a Crianças e Jovens em Situação de Vulnerabilidade Social
RELATORES	Cons <sup>o</sup> . Luís Carlos de Menezes, Débora Gonzalez Costa Blanco, Ghisleine Trigo Silveira, Hubert Alquéres, Jacintho Del Vecchio Júnior e Sonia Teresinha de Sousa Penin
INDICAÇÃO CEE	Nº 168/2018 CE Aprovada em 25/07/2018

### CONSELHO PLENO

## 1. RELATÓRIO

### 1.1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal define em seu artigo 3º os objetivos fundamentais da República como sendo a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem de todos. Logo, as ações das instituições públicas, em todos os seus níveis, devem obrigatoriamente convergir para a concretização dessas finalidades, para tornar real aquilo que, infelizmente, ainda prescinde de muito trabalho para ver-se consolidado. Urge, portanto, que a Administração Pública priorize políticas de estado aptas a efetivar o que o país espera para seu futuro.

Em nossos dias, é praticamente um consenso o reconhecimento da tríade educação-saúde-segurança como os grandes anseios do povo brasileiro, aliados, evidentemente, ao desenvolvimento econômico e ao combate à corrupção, que são as condições necessárias para que esses ideais tornem-se possíveis. No Estado de São Paulo, as últimas décadas têm propiciado avanços importantes nessas três áreas compreendidas como sensíveis (saúde, educação e segurança). A crescente profissionalização da Administração Pública, um dos fatores determinantes desse progresso, é resultado de um processo complexo, caracterizado pelo desenvolvimento de novos padrões de trabalho, pela apropriação de novas tecnologias, pela definição de planos plurianuais como referenciais à condução das políticas governamentais, pela busca por alternativas no sentido de financiar investimentos e pela qualificação profissional dos servidores públicos, algo do que São Paulo pode realmente se orgulhar.

Em contrapartida, a herança de subdesenvolvimento, de atraso, de desigualdade, nos planos social, político e econômico, são condições concretas que dificultam qualquer programa governamental, sobretudo em um quadro em que impera a carência crônica de recursos e a insuficiência de bases estruturais mínimas para fomento do desenvolvimento socioeconômico. Isso gera uma percepção generalizada de que, apesar dos avanços, ainda há muito a construir, a realizar, sensação que é fortemente reforçada se tivermos como referencial os países que protagonizam o desenvolvimento socioeconômico.

Nesse quadro, a busca por novas soluções, que sejam aplicáveis, plausíveis, e que levem a ganhos concretos são indispensáveis, sobretudo se respondem a demandas nas áreas sensíveis de educação, saúde e segurança. Dentre todos os brasileiros que sofrem os efeitos desse quadro, estão as populações que se encontram em situação de risco social, em seus variados matizes. Mas para além do trato das populações envolvidas nessa condição, há também o caso de indivíduos em condição de vulnerabilidade social. A propósito, essa distinção é importante, para que se realize o emprego de uma terminologia correta: enquanto o conceito de risco social aplica-se a grupos fragilizados em face das condições sociais e econômicas decorrentes da sociedade atual e de todas as suas mazelas, o conceito de vulnerabilidade

social remete essencialmente a indivíduos em condição de fragilidade social.<sup>1</sup> São, portanto, conceitos intrinsecamente ligados, mas não sinônimos, e guardam uma correspondência possível, mas não necessária.

O Estado tem um compromisso intransferível em relação a populações em risco e a indivíduos em condição de vulnerabilidade social, não apenas por conta do comprometimento formal da ordem constitucional para com uma sociedade justa e igualitária, mas também porque o quadro social é iminentemente relacional: trata-se de uma responsabilidade social a existência de desigualdades gritantes entre grupos, e um dos papéis essenciais do Estado é o de procurar minimizar essas diferenças, mediante o fomento de políticas que permitam amenizar esse quadro, e quebrar um círculo vicioso que tem se mostrado perverso.

O Conselho Estadual de Educação de São Paulo acredita que a Educação tem um papel fundamental para a superação dessas dificuldades. Assim, esta Proposta de Indicação foi motivada pela intenção de identificar e apoiar escolas atuando em condição social de risco, assim como orientar educadores para reconhecer e apoiar estudantes em condição de vulnerabilidade, evitando qualquer discriminação. É possível reconhecer escolas de risco, seja a partir do alto índice de abandono escolar, do reconhecimento de frequentes práticas impróprias ocorrendo na escola ou em seu entorno, assim como do expressivo absentismo discente e docente.

Entre os efeitos das condições sociais de risco para crianças e jovens o abandono e a não frequência escolar resultam em 15% dos jovens de 15 a 17 anos não estarem matriculados, quase 7% abandonarem a escola e dos que ficam 15% serem reprovados, a metade destes por faltas<sup>2</sup> (conforme dados do Censo Escolar MEC/INEP 2017). O não enfrentamento dessas reconhecidas perdas corresponderia a se abrir mão de cumprir metas centrais do Plano Estadual de Educação, como a universalização da Educação Básica e a elevação da escolaridade média.

O alto custo pessoal do insucesso escolar de estudantes tem efeitos que se propagam por outras dimensões da vida pessoal, perdurando por décadas ou de forma definitiva. A repercussão social e econômica desse insucesso é cada vez maior com a crescente modernização no campo produtivo, que demanda melhor preparo de quem trabalha e cuja falta fragiliza o sistema produtivo e de serviços. A eventual marginalização dos que abandonam a escola não raro leva ao seu acolhimento socioeducativo, com discutível eficácia e com custo incomparavelmente mais alto que qualquer novo investimento na escolarização regular.

O problema da mortalidade entre jovens em situação de vulnerabilidade é, talvez, o caso extremo desse processo, de acordo com pesquisa realizada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, mostrando milhares de vidas sacrificadas e o número de jovens envolvidos na criminalidade.<sup>3</sup>

Em um quadro de crescente desinstitucionalização<sup>4</sup>, a contravenção passa a ser vista como uma atividade cada vez mais natural para a satisfação de desejos e necessidades dos indivíduos, como um modo de vida, sobretudo diante da carência de alternativas que caracterizam os quadros de risco e de vulnerabilidade social.

Vários órgãos públicos ou da sociedade civil têm competência e papel relevante no enfrentamento dessa problemática, mas a Secretaria de Educação tem indiscutível centralidade e protagonismo, tendo-se

---

<sup>1</sup> JANCZURA, R. Risco ou Vulnerabilidade Social? **Textos & Contextos** (Porto Alegre), v. 11, n. 2, p. 301 - 308, ago./dez. 2012

<sup>2</sup> Conforme dados de 2015 do IBGE, Censo Escolar e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), tabulados em "Políticas públicas para redução do abandono e evasão escolar de jovens", Insper, BRAVA, Instituto UNIBANCO, Instituto Ayrton Senna.

<sup>3</sup> FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2017**. São Paulo, ano 11, 2017.

<sup>4</sup> O termo é devido ao clássico de Robert Merton, *Social Structure and Anomie*. A desinstitucionalização é caracterizada pelo momento em que o Estado não é mais apto em direcionar uma ordem pacífica na sociedade, pois as normas institucionais perdem sua eficácia de frear o comportamento indesejável por parte do indivíduo. Vide MERTON, R. Social structure and anomie. **American Sociological Review**. v. 3, n. 5, 1938, p. 672-682.

em vista que nas regiões de maior risco social é a escola o único equipamento de estado de que se pode dispor<sup>5</sup>. O ponto ideal a ser buscado é a tentativa de fomentar uma política pública voltada a sensibilizar a rede para a importância da identificação do aluno em condição de vulnerabilidade, de forma rápida e eficaz, chamando à responsabilidade todos os envolvidos no processo educacional, de construção do indivíduo, que se configure com algo que transcenda uma mera postura burocrática.

## 1.2 O CENÁRIO DA REDE PÚBLICA NO ESTADO DE SÃO PAULO

O Estado de São Paulo, com seus 645 municípios, é o mais populoso do país, com aproximadamente 44 milhões e 800 mil habitantes, em um território com 248.209 km<sup>2</sup>. Quanto à educação formal, o Estado de São Paulo conta com 5.406 escolas públicas estaduais vinculadas à Secretaria de Estado da Educação (SEE) destinadas à Educação Básica, 256 com outra vinculação administrativa fora da SE, 12.775 escolas públicas municipais, 9.861 escolas privadas e 4 escolas públicas federais. Juntas, elas atendem, do ensino infantil ao ensino médio, mais de 9 milhões e 200 mil alunos.<sup>6</sup> Só a comunidade escolar da Educação Básica de São Paulo é maior que a população da Suécia, da Áustria e da Bulgária, por exemplo.

Esse universo é tão multifacetado quanto o é a condição socioeconômica da população do Estado. Existe um pouco de tudo nesse cenário: desde locais de excelência, com professores motivados, alunos com ótimo desempenho, e todos os aspectos objetivos e subjetivos que propiciam um processo de ensino-aprendizagem exemplar, até o extremo oposto desse quadro, em que a escola é a extensão da penúria do cotidiano de comunidades em situação de risco social.

Mas nem mesmo as ilhas de excelência estão imunes ao fenômeno de alunos sujeitos a uma condição de vulnerabilidade social. Isso porque essa condição não deriva exclusivamente de fatores econômicos. A violência doméstica, a desestruturação familiar, o abandono material ou intelectual, a alienação parental, as várias formas de *bullying*, são comportamentos que não escolhem classes sociais, e infelizmente estão disseminados na realidade brasileira contemporânea.

Por esse motivo, e considerando a importância de fortalecer a filosofia de proteção integral à criança e ao adolescente introduzida pelo ECA, qualquer política pública que se volte ao tema deve ser suficientemente flexível para abarcar as diferentes condições concretas que se apresentam, quando tratamos de comunidades escolares em situação de risco social ou crianças e adolescentes em condição de vulnerabilidade.

Sem pretender apontar responsáveis, é preciso reconhecer que a escola protagoniza a ação do Estado no combate a esse tipo de condição, dada a proximidade e o “contato direto” que guarda em relação a crianças, jovens e suas famílias. Evidentemente, outros atores sociais são partes indispensáveis nesse processo: os órgãos de assistência social, ONGs, comunidades religiosas, conselhos tutelares, instâncias judiciais, e até mesmo a segurança pública e os órgãos de saúde, cada um em sua área de atuação. Mas é na escola que o desequilíbrio pode ser identificado mais rapidamente, pois a convivência do cotidiano permite, se houver um olhar atento, identificar essas condições com maior rapidez, e movimentando os demais envolvidos de forma célere e eficiente.

Um dos sinais mais claros que pode servir como sinal de alerta para o problema da vulnerabilidade é o da evasão escolar. Esse fenômeno não significa outra coisa que não perder a criança ou adolescente para outro tipo de vida, que, na melhor das hipóteses, é o subemprego. Por isso, o combate à evasão escolar deve ser tratado como prioridade nos processos de gestão escolar.

O absenteísmo docente, por exemplo, é um problema que pode estar diretamente relacionado à situação de risco social. Assim, quanto mais consideramos o professor como um fator crucial para uma

---

<sup>5</sup> A Comissão que elaborou a presente indicação reuniu-se com o Secretário de Bem Estar Social, Floriano Pesaro, que reiterou a importância de centralizar nos equipamentos escolares as iniciativas de atenção a condições sociais de risco, dada a ausência de outros equipamentos nas regiões de maior fragilidade social.

<sup>6</sup> Dados obtidos junto à Secretaria Estadual de Educação de São Paulo (Cadastro de Escolas-2017).

educação de qualidade (e isso tem sido um consenso reiterado exaustivamente no CEE/SP), tanto mais o absenteísmo docente é um risco para a consecução dos objetivos do ensino paulista. A contraparte dessa questão, e que pode realmente fortalecer o sistema como um todo, é o fato de atribuir a devida importância e empoderamento à supervisão e à direção escolares, atores fundamentais na condução desse processo, em atendimento a lei que dispõe a respeito da atenção integral a crianças e adolescentes.<sup>7</sup>

Uma última observação que merece destaque é a da necessidade de buscar alternativas que envolvam uma utilização otimizada dos recursos materiais e humanos já existentes. Uma breve análise do orçamento da educação para 2018<sup>8</sup> ratifica esse posicionamento: apesar da soma vultosa destinada à Pasta da Educação (mais de 30 bilhões e 700 milhões de reais), as despesas com pessoal e encargos sociais consomem 62% desse montante (mais de 19 bilhões e 101 milhões de reais); as despesas correntes, 36,8% (11 bilhões e 316 milhões de reais), restando para investimento apenas R\$ 366 milhões de reais, ou seja, 1,2% do orçamento. A falta de flexibilidade na aplicação desses recursos (não é possível, por exemplo, reduzir salários, deixar de pagar despesas de água e luz das escolas, para direcionar o recurso a investimentos) evidencia que a Secretaria da Educação deve buscar formas de maximizar suas ações e iniciativas com os meios dos quais dispõe, com imaginação e engenhosidade.

### 1.3 POLÍTICAS DE ATENDIMENTO JÁ EXISTENTES

Diferentes secretarias estaduais e municipais, assim como organizações não governamentais, desenvolvem ações de caráter social e cultural compensatório, ao reconhecer carências e procurar de alguma forma supri-las, a exemplo das “Fábricas de Cultura” empreendidas pela Secretaria Estadual de Cultura. A Secretaria de Educação é a que tem indiscutível centralidade no enfrentamento da problemática em questão, tendo-se em vista que nas regiões de maior risco social é a escola o único equipamento de estado de que se pode dispor, como já afirmado.

A referida centralidade da Secretaria de Educação tem correspondido a uma variedade de iniciativas e programas, alguns deles relativamente recentes, de diferentes naturezas e amplitudes. Entre ações da própria SEE-SP têm relevância para minimizar efeitos da condição social adversa programas como:

- Escolas de Tempo Integral e demais programas de ensino integral com diversas modalidades, como as que utilizam diferentes períodos, fazendo uso do tempo livre nos estabelecimentos no noturno, podendo, assim, atender estudantes que trabalhem em outro período;
- o Programa Escola da Família, desenvolvido pela SEE-SP desde 2004, que envolve atividades culturais e sociais dos estudantes e suas famílias, tendo já passado por várias avaliações;
- Programa “Quem falta faz falta”, com o objetivo de redução do abandono e da evasão escolar (apoio direto às Diretorias e escolas, fortalecendo recursos para motivação aos alunos);
- Estratégia “Busca Ativa”, localizando adolescentes entre 15 e 17 anos que se encontram fora da escola;
- Plataforma GESTA, discutindo causas, contexto e consequências de evasão escolar e apresentando propostas que atacam o abandono escolar de jovens;
- Programa “Mediação escolar” – que estabelece professores com a função de garantir interlocução em disputas e conflitos de interesse, ou seja, garantindo respeito e bom convívio.

### 1.4 CONSIDERAÇÕES E PROPOSTAS

A existência dessas iniciativas já é promissora, mas sua articulação voltada a situações de risco lhes daria maior eficácia. A Escola de Tempo Integral é particularmente importante por ampliar a permanência de estudantes no convívio escolar, e a ampliação do número dessas escolas em regiões econômica e culturalmente mais frágeis minimizaria a exposição dos estudantes às situações de risco. Em

<sup>7</sup> Lei nº 16.789, de 5 de julho de 2018, com especial atenção ao artigo 28.

<sup>8</sup> Vide Lei nº 16.646, de 11 de janeiro de 2018 – Lei Orçamentária Anual do Estado de São Paulo.

escolas em regiões de risco social é reconhecido o absenteísmo de discentes e docentes, para o que contribuem diferentes razões, a exemplo as econômicas, de segurança, de transporte. Assim, seria essencial garantir a oferta efetiva das aulas previstas a cada ano letivo, para o que se torna necessário políticas que sobrevalorizem a assiduidade docente, assim como priorizem contratos de professores eventuais para as escolas mais vulneráveis, em que o absenteísmo docente é reconhecidamente maior.

E para além da garantia de que as aulas efetivamente ocorram, poderia ser um aporte de maior sentido de suprimento das fragilidades reconhecidas o privilegiar de escolas de tempo integral nessas regiões, reconhecendo-se que no contraturno escolar dá-se maior exposição dos estudantes aos riscos sociais de seu entorno.

Com relação ao absenteísmo discente, resultantes de dificuldades econômicas, são recomendáveis parcerias com programas como o do Menor Aprendiz, em que sua iniciação profissional seja promovida. A educação integral nessas periferias poderia se aproveitar da ociosidade das escolas no período noturno, para eventual formação profissionalizante, com diferentes arranjos temporais para uma integralização do atendimento.

Uma maior atenção pedagógica da ação da supervisão de ensino pode trazer um reforço significativo para o suprimento das carências, e em caráter experimental, poderia ser oferecido às escolas a oportunidade de apoio especial para projetos pedagógicos inovadores, com maior participação social da escola, dando-se aos estudantes papel de protagonismo na interface com a comunidade.<sup>9</sup>

## **1.5 SÍNTESE DAS RECOMENDAÇÕES**

I – Articulação entre diferentes secretarias e entidades diversas, a partir de iniciativa da Secretaria Estadual de Educação, envolvendo suas Diretorias de Ensino, aproveitando equipamentos escolares e eventuais outros espaços para oportunizar e potencializar atendimento educacional integral e a integração sociocultural da escola com a sociedade.

II – Priorização de educação integral em regiões de risco social, assim como oportunidades de projetos pedagógicos inovadores de caráter experimental ou piloto, em que se promova o protagonismo social e cultural da escola e dos estudantes.

III – Oferecimento de Contratos para Professores Eventuais em número proporcional ao reconhecido absenteísmo docente, permitindo às direções de escolas em situação de risco social que garantam o direito de aulas a seus estudantes.

IV – Atenção da Supervisão de Ensino para maior acompanhamento dos indicadores de Educação (IDEB e IDESP) nas escolas em situação de vulnerabilidade social, para diagnóstico e providências nos casos de evasão escolar, abandono da escola e frequência irregular, tais como reclassificação, recuperação e garantia das aulas previstas.

V – Estabelecimento de parcerias, com programas como o Menor Aprendiz e o MédioTec para adolescentes e jovens carentes em busca do primeiro emprego, assim como outras formas de bolsas e subsídios.

VI - Desenvolvimento de programas que aproveitem a ociosidade das escolas no período noturno, ampliando o escopo de escolas do Ensino Médio para formação profissionalizante, cultural e desportiva.

VII – Priorizar nas regiões de vulnerabilidade social a implantação de percursos formativos profissionais diversificados em escolas de Ensino Médio.

---

<sup>9</sup> No Suplemento Pedagógico APASE, Ano XV, No. 30, Julho de 2017, a presidente manifesta interesse da referida Associação para um melhor atendimento ao combate à violência e à ressocialização dos alunos, sugerindo ações.

## **2. CONCLUSÃO**

Nestes termos, submetemos ao Conselho Pleno a presente Proposta de Indicação.

São Paulo, 17 de junho de 2018.

**a) Cons<sup>o</sup> Luís Carlos de Menezes**  
Relator

**a) Cons<sup>a</sup> Débora Gonzalez Costa Blanco**  
Relatora

**a) Cons<sup>a</sup> Ghisleine Trigo Silveira**  
Relatora

**a) Cons. Hubert Alquéres**  
Relator

**a) Cons Jacintho Del Vecchio Júnior**  
Relator

**a) Cons<sup>a</sup> Sonia Teresinha de Sousa Penin**  
Relatora

## **DELIBERAÇÃO PLENÁRIA**

O CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO aprova, por unanimidade, a presente Indicação.

Sala “Carlos Pasquale”, em 25 de julho de 2018.

**Cons<sup>a</sup>. Bernardete Angelina Gatti**  
Presidente