| | | | |
|---|---|---|---|
| PROCESSO SEE | 3532/0000/2013 | | |
| INTERESSADAS | SEE, FDE e Prefeitura Municipal de Laranjal Paulista | | |
| ASSUNTO | Celebração de Convênio para a construção de creche | | |
| RELATOR | Conselheiro Hubert Alquéres | | |
| PARECER CEE | Nº 594/2017 | CPL | Aprovado em 13/12/2017 |

***CONSELHO PLENO***

**1. RELATÓRIO**

A Secretaria de Estado da Educação encaminha, para manifestação deste Conselho, nos termos do artigo 2º, III, da Lei Estadual nº 10.403/71, os autos relativos ao Convênio a ser celebrado com o Município de Laranjal Paulista.

**1.1 Objeto**

O processo tem por objeto a celebração de Termo de Convênio entre o Estado de São Paulo, através da Secretaria de Estado da Educação, a Fundação para o Desenvolvimento da Educação - FDE e o Município de Laranjal Paulista, para implantação e o desenvolvimento do "Programa Ação Educacional Estado/Município/Educação Infantil" em regime de colaboração, para o atendimento de 150 crianças da educação infantil, mediante a transferência de recursos financeiros destinados à construção de creche, em terreno cedido pelo Município, nos termos do Decreto nº 57.367/11, alterado pelos Decretos nºs 58.117/2012 e 62.733/2017e Decreto Estadual nº 59.215/2013.

O Convênio objetiva, também, a aquisição de equipamento e material de natureza permanente destinado ao uso exclusivo da educação infantil.

**1.2 Prazo**

O Convênio a ser celebrado com o Município de Laranjal Paulista terá vigência de 02 (dois) anos, contados a partir da data da sua celebração, podendo ser prorrogados até o limite de 05 (cinco) anos, mediante prévia justificativa e celebração de termo de aditamento.

**1.3 Recursos**

O valor estimado do Convênio é de **R$ 2.638.271,19** (dois milhões, seiscentos e trinta e oito mil, duzentos e setenta e um reais e dezenove centavos), assim distribuídos:

| Município | Processo Nº | Valor Total R$ | Valor da Obra R$ | Valor Equipamento R$ |
|---|---|---|---|---|
| Laranjal Paulista | 3532/0000/2013 | **2.638.271,19** | 2.507.577,58 | 130.693,61 |

**1.4 Documentação**

O município de Laranjal Paulista encaminhou Ofício, Plano de Trabalho e documentação de acordo com as exigências da legislação. Constam os seguintes documentos nos autos:

i) Plano de Trabalho aprovado pelo Secretário da Educação (fls. 542/543);
ii) Documentações referentes ao terreno cedido pela P. Municipal e Memorial descritivo da obra;
iii) Certificado de Regularidade do Município para celebrar Convênios – CRMC;
iv) Cronograma de Desembolso Financeiro, Relatório de Orçamento de Obras e Relatório de vistoria, pela FDE;
v) Ofício da CISE, DEORC e Coordenadoria de Orçamento e Finanças;
vi) Minuta do Termo do Convênio, às fls. 602/608;

vii) Pareceres da Consultoria Jurídica da Pasta às fls. 412/416 e 596/601;
viii) Despacho da Coordenadoria de Orçamentos e Finanças – DECON;
ix) Ofício do Sr. Secretário de Estado da Educação, cumprindo-se todo o rito procedimental junto à Secretaria de Estado da Educação.

**1.5 Apreciação**

Tratam os autos de Convênio, encaminhado ao Conselho Estadual de Educação para manifestação desta Comissão de Planejamento e posteriormente do Conselho Pleno, a ser celebrado com o Município de Laranjal Paulista, para o atendimento de 150 crianças da educação infantil, mediante a transferência de recursos financeiros destinados à construção de creche (em terreno cedido pelo Município), além de aquisição de equipamento e material de natureza permanente destinado ao uso exclusivo da educação infantil.

Com relação à educação infantil, sabemos que os primeiros anos de vida são fundamentais para o desenvolvimento das crianças. É, por exemplo, do zero aos três anos de idade que 70% das conexões cerebrais acontecem e onde se desenvolvem grandes habilidades motoras. Estudos realizados em todo o planeta por uma enorme gama de profissionais - dentre os quais neurocientistas, economistas, assistentes sociais, educadores - provaram a importância de uma ação integrada entre Educação, Saúde e Assistência Social para atender as crianças nessa faixa etária. Os cuidados médicos e nutricionais, bem como os estímulos ao desenvolvimento cognitivo, emocional e cultural de crianças desta faixa etária podem trazer inúmeros benefícios a longo prazo. Tudo isso foi possível graças às recentes descobertas cientificas de inúmeros pesquisadores na área.

No Brasil, muitas instituições e prefeituras têm realizado trabalhos diferenciados ao tratar com a educação infantil. Dentre elas destaca-se, desde 2006, a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal que atua na promoção do desenvolvimento da Primeira Infância por meio de um conjunto de ações integradas, voltadas para a geração e a disseminação do conhecimento prático e científico sobre o tema.

Um dos maiores centros de estudos sobre o desenvolvimento da primeira infância é o *Center on the Developing Child*, da Universidade de Harvard, nos Estados Unidos. Ele pode ser acessado no endereço eletrônico www.developingchild.harvard.edu. Lá encontramos alguns dados que mostram a importância da primeira infância para o aprendizado, comportamento e saúde:

1. Nos primeiros anos de vida, 700 novas conexões neurais são formadas a cada segundo. Elas acontecem por conta das interações da criança com o mundo. Quanto mais estímulos recebem, melhor. Em especial as interações que ocorrem entre as crianças e os adultos, e que os pesquisadores de desenvolvimento chamam de reciprocidade contingente, *"serve and return"*. São as conexões neurais que constroem a arquitetura do cérebro – a base da qual depende todo o aprendizado, comportamento e saúde futuros.

2. As experiências na infância e os ambientes em que as crianças se desenvolvem nos primeiros anos podem ter um impacto permanente no sucesso escolar e nas suas vidas. Os obstáculos para as conquistas educacionais da criança começam cedo e continuam crescendo sem intervenção. As diferenças na quantidade de vocabulário da criança aparecem primeiramente aos 18 meses de idade, dependendo de se ela nasce em uma família com educação e renda altas ou educação e renda baixas. Aos 3 anos de idade, crianças cujos pais ou responsáveis pelos primeiros cuidados tinham nível superior possuíam vocabulário 2 ou 3 vezes maior do que aqueles cujos pais não tinham completado o ensino médio. Quando estas crianças atingem a idade escolar, já estão atrasadas em relação a seus colegas a não ser que sejam logo introduzidos em um ambiente rico em linguagem.

3. A ocorrência de uma adversidade significativa pode debilitar o desenvolvimento da criança já nos primeiros três anos de vida – e quanto maior a adversidade que a criança enfrenta, maior é a probabilidade de atraso no seu desenvolvimento. Na verdade, os fatores de risco como pobreza, doenças mentais dos responsáveis, maus-tratos e educação materna precária têm um impacto cumulativo: crianças expostas a 6 ou 7 riscos enfrentam uma probabilidade de 90% a 100% de sofrer um ou mais déficits em seu desenvolvimento cognitivo, linguístico ou emocional.
4. Mas a ocorrência de fatores de risco na primeira infância também afeta a saúde física da criança - não interfere somente no desenvolvimento cognitivo e emocional. Eles trazem efeitos para toda a sua vida. Um conjunto de pesquisas recentes vincula adversidade significativa na infância a risco maior de problemas de saúde na fase adulta, incluindo diabetes, hipertensão, acidentes vasculares cerebrais, obesidade e alguns tipos de câncer. Adultos que lembram ter tido 7 ou 8 experiências adversas sérias na infância têm 3 vezes mais probabilidade de sofrer de uma doença cardiovascular quando mais velhos.
5. Propiciando um ambiente saudável para que as crianças pequenas possam aprender e crescer não é somente bom para o seu desenvolvimento – os economistas têm mostrado que programas na primeira infância de alta qualidade dão retornos expressivos em investimentos para os governos. Três rigorosos estudos de longo prazo comprovaram um retorno na faixa de US$ 4 e US$ 9 para cada dólar investido em programas de aprendizagem para crianças de baixa renda. Participantes dos programas tornaram-se adultos beneficiados pelo aumento de renda enquanto o governo obteve retornos em termos de redução com educação especial, previdência, gastos com crimes e aumentaram a receita por meio de impostos recebidos destas pessoas.

Por todas essas razões o Conselho Estadual de Educação tem se manifestado favoravelmente à transferência de recursos da Secretaria de Estado da Educação a Municípios para construção ou reforma de prédios públicos destinados à Educação Infantil através do “Programa Ação Educacional Estado/Município/Educação Infantil” que foi instituído pelo Decreto Estadual 57.367 de 26 de setembro de 2011 alterado pelos Decretos nº 58.117/2012 e 62.733/2017 e cujo objetivo é o de propiciar às crianças atendidas na educação infantil, desenvolvimento integral em seus aspectos ”físico, psicológico, intelectual e social”, complementando a ação da família e da comunidade e fornecendo melhores condições para prosseguirem no ensino fundamental. O Convênio prevê a transferência de recursos financeiros ao município para construção, ampliação, reforma ou adequação de prédios públicos destinados à educação infantil, bem como para a aquisição de equipamentos e materiais.

Desde o início do Programa, o Governo do Estado já repassou para os municípios de São Paulo um total de recursos de um bilhão de reais.

Algumas questões, no entanto, emergem diante da expansão quantitativa desses equipamentos.

A primeira diz respeito à necessidade de que os municípios façam adequada provisão dos recursos necessários para a manutenção não só da estrutura física, como de um padrão de qualidade satisfatório, aí incluída prioritariamente a qualidade técnica dos recursos humanos que prestarão serviços nas creches.

A segunda questão diz respeito à necessidade de considerar e analisar modelos alternativos para educar crianças pequenas que não exijam necessariamente a institucionalização em período integral. O modelo da construção e manutenção de creches pelo poder público também não deveria ser generalizado; em alguns locais, a rede de creches conveniadas é mais adequada. Hoje também existem inúmeras experiências exitosas em todo o país onde foram criadas formas alternativas diferenciadas de atendimento às famílias e às crianças; é o caso das visitas regulares às casas destas famílias por técnicos de saúde, assistência social e educação.

E finalmente é preciso lembrar a necessidade de focalizar o Programa nas comunidades que realmente mais necessitam ser atendidas. A porcentagem de crianças que frequentam creches é pequena e não é recomendado um aumento indiscriminado. Priorizar, nesses casos, exige informações confiáveis e capacidade de gestão.

Importante notar também que vários dos municípios beneficiados já têm recursos próprios per capta (total de recursos gastos com educação pelo numero de alunos atendidos) bem maiores do que o Estado. No caso do ensino fundamental, o Estado tinha 2.563.326 alunos e gastou R$ 9.945.704.880,00 enquanto que os 645 municípios tinham 2.359.825 alunos e gastaram R$ 16.018.492.100,00 (dados de 2011, segundo a FUNDAP). Isso significa um per capta de R$3.880,00 para o Estado e de R$ 6.788,00 para os municípios, 75% a mais. Ou seja, numa boa parte dos casos, os municípios já têm mais recursos do que o Estado. Por que, então, repassar recursos do Estado para estes municípios?

Com relação ao poder estadual, nunca é demais lembrar que, legalmente, ele é o único responsável pela oferta de ensino médio que abriga uma população jovem com percentuais crescentes e significativos em nossas estatísticas populacionais e que atualmente apresenta indicadores perversos de marginalidade e mortalidade.

Muito tem sido realizado e investido na rede estadual de ensino pelo governo estadual via Secretaria de Educação, mas o ensino médio, ainda está longe de atingir os patamares desejáveis, ou até mesmo aceitáveis, quanto à construção escolar, material didático, laboratórios, capacitação de professores, dentre outros, para atrair e atender à demanda desses jovens que cada vez mais abandonam esse nível de ensino. Frente a estas considerações, cabe ressaltar e enfatizar a importância do poder público estadual em direcionar os recursos do Estado para a melhoria da qualidade dos níveis de ensino os quais deve ofertar compulsoriamente.

O Conselho Estadual de Educação pondera, desta forma, que a assinatura desse tipo de Convênio deva ser uma ação momentânea, de caráter excepcional, visando atender a enorme demanda por educação infantil, especialmente as crianças de 0 a 3 anos de idade. O Colegiado entende que, uma vez atendida à demanda, a manutenção desse nível de ensino deva ser feita exclusivamente pelo poder público municipal enquanto que o Estado deva se concentrar em suas atribuições constitucionais no que se refere ao Ensino Fundamental e ao Ensino Médio.

## 2. CONCLUSÃO

**2.1** Nos termos deste Parecer e com base no artigo 2º, III, da Lei Estadual nº 10.403/71, este Colegiado manifesta-se favoravelmente à celebração do Convênio objeto do processo nº 3532/0000/2013, entre o Estado de São Paulo, através da Secretaria de Estado da Educação, a Fundação para o Desenvolvimento da Educação - FDE e o Município de Laranjal Paulista, objetivando a construção de creche, em terreno cedido pelo Município, nos termos do Decreto nº 57.367/11, alterado pelos Decretos nº 58.117/2012, nº 62.733/2017 e Decreto Estadual nº 59.215/2013.

**2.2** Atente-se à necessidade de que o município faça adequada provisão dos recursos necessários para a manutenção não só da estrutura física, como de um padrão de qualidade satisfatório, aí incluída prioritariamente a qualidade técnica dos recursos humanos e que futuramente prestarão serviços na creche.

**2.3** Este convênio, de caráter excepcional, visa atender a enorme demanda por educação infantil, especialmente as crianças de 0 a 3 anos de idade. O Colegiado entende que, uma vez atendida a demanda, a manutenção desse nível de ensino deva ser feita exclusivamente pelo poder público municipal, enquanto que o Estado deva se concentrar em suas atribuições constitucionais no que se refere ao Ensino Fundamental e ao Ensino Médio.

**2.4** Caberá à Secretaria de Estado da Educação – SEE, acompanhar, avaliar e ajustar as atividades previstas no termo do convênio. O Município deverá acompanhar a execução das obras e elaborar relatório de avaliação de vistorias mensais, com vistas ao cumprimento do cronograma físico-financeiro. Os relatórios produzidos devem ser encaminhados para a Comissão de Planejamento deste Conselho.

**2.5** Ressalta-se que a SEE deverá dar ciência do Convênio celebrado à Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo e encaminhá-lo ao Tribunal de Contas do Estado, com indicação do critério de escolha do conveniado.

São Paulo,06 de dezembro de 2017.

a) **Conselheiro Hubert Alquéres**
Relator

**3. DECISÃO DA COMISSÃO**

**A COMISSÃO DE PLANEJAMENTO** adota como seu Parecer, o Voto do Conselheiro relator. Presentes os Conselheiros: Hubert Alquéres e Débora Gonzalez Costa Blanco.

Sala da Comissão, em 06 de dezembro de 2017.

**a) Conselheira Débora Gonzalez Costa Blanco**
Presidente da CPL

**DELIBERAÇÃO PLENÁRIA**

O CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO aprova, por maioria, a decisão da Comissão de Planejamento, nos termos do Voto do Relator.

A Consª Rose Neubauer votou contrariamente nos termos de sua Declaração de Voto.

Sala “Carlos Pasquale”, em 13 de dezembro de 2017.

**Consª. Bernardete Angelina Gatti**
Presidente

PARECER CEE Nº 594/17 – Publicado no DOE em 14/12/2017 - Seção I - Páginas 49/50
Res SEE de 18/12/17, public. em 19/12/17 - Seção I - Página 26

## Declaração de Voto

A minha observação é semelhante às anteriores. Voto contra a aplicação de recursos estaduais da educação à construção de creches porque antes do FUNDEB, havia uma justificativa de que era preciso ajudar os Municípios e colocar recursos nos Municípios para atender a educação.

Hoje, isso não faz sentido. Com o FUNDEB, o *per capita* aluno do Estado é dividido entre o Estado e Municípios. O Município ao atender a população de zero a três anos recebe um *per capita* do FUNDEB para cada aluno que atende, além dos recursos do Salário Educação e de receitas próprias do Município que devem ser aplicadas na educação.

Gostaria de enfatizar que quem estudou Piaget já sabia que, boa parte do desenvolvimento cognitivo das crianças, incide entre zero a três anos, mas, que posteriormente esse desenvolvimento continua a ocorrer. Assim, é equivocada a colocação de que é quase impossível intervir e corrigir falhas, do ponto de vista cognitivo, se uma criança não tiver sido atendida nesse período, e de que sua aprendizagem ficou para sempre comprometida.

A importância da primeira infância na formação da inteligência não é algo novo. Os estudos sobre desenvolvimento infantil, aprendizagem, desenvolvimento da inteligência (Piaget, Vigotsky) já haviam demonstrado a importância dessa fase, mas é preciso lembrar que existem muitas outras pesquisas mostrando que os efeitos da pré-escola desaparecem quando a criança vai para uma escola fundamental precária e fica aí nove anos, sendo ensinada de forma "emburrecedora". É novamente a teoria da curvatura da vara na área da educação.

O que acontece é que hoje a educação infantil virou palavra de ordem, a salvação da educação. São os famosos modismos e exageros sempre presentes na área educacional. Acredito que como nós ainda temos uma escola de educação fundamental ruim é, inclusive, ingenuidade acreditar que eu vou passar quatro anos trabalhando com essa criança e isso vai torná-la excepcional, uma geração completamente diferente, que não será reprovada, que será toda bem alfabetizada.

Do meu ponto de vista, cada instância de poder contribui para essa formação se usar os seus recursos para atender de forma eficiente e com qualidade a clientela que tem obrigação constitucional de atender. O Estado, por exemplo, oferece um péssimo ensino médio e precisaria melhorar muito porque seus alunos vão ser os futuros pais das crianças de zero a três anos. Esses jovens saem desse nível de ensino, quando o fazem, com formação precária, ficam desempregados ou subempregados e são obrigados a enviar seus filhos às creches para se alimentar mais do que para aprender.

Gostaria que esta minha manifestação se tornasse minha declaração de voto.

São Paulo, 13 de dezembro de 2017

**a) Consª Rose Neubauer**