

CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO

PROCESSO CEE Nº 1.035/86

INTERESSADA: SECRETARIA DA EDUCAÇÃO

ASSUNTO : PROGRAMA DE FORMAÇÃO INTEGRAL DA CRIANÇA (PROFIC)

RELATOR : CONSº CELSO DE RUI BEISIEGEL

PARECER CEE Nº 120/87

APROVADO EM 04/02/87

CONSELHO PLENO

1. HISTÓRICO:

1. Logo após sua posse na Secretaria de Estado da Educação, o Exmo. Sr. Secretário, Professor José Aristodemo Pinotti, visitou o Conselho Estadual de Educação e, em sessão plenária, apresentou aos Senhores Conselheiros as linhas gerais do Programa de Formação Integral da Criança (PROFIC). As propostas foram debatidas no Conselho Pleno. Ao final da sessão, o Exmo. Sr. Secretário propôs-se a enviar cópias do projeto aos Senhores Conselheiros para exame e em caminhamento de críticas e sugestões.

Em 31 de julho de 1986, a Presidência do CEE recebeu exemplares do PROFIC para distribuição aos Senhores Conselheiros. No ofício então dirigido à Presidência, o Senhor Secretário reiterava que, ao propor o Programa de Formação Integral da Criança, não tinha a intenção de adotar qualquer medida que pudesse prejudicar os demais projetos em andamento na rede. "Pelo contrario"... , afirmava, "... pretendia-se, como se estava fazendo, incrementá-los e ampliá-los na medida do possível..." Independentemente do PROFIC, que se constituía em um projeto a mais, estavam sendo atendidas as reivindicações de diferentes setores da rede, " com o início de outros projetos não relacionados com o PROFIC e que visavam melhorar as condições de trabalho como, por exemplo, a questão do módulo mínimo das unidades escolares, Delegacias e Divisões Regionais, da reforma das escolas, da guarda escolar e outros." Afirmava, ainda, o Exmo. Sr. Secretário, que as ações previstas no PROFIC contribuíam para atender a sugestões de diversos outros projetos em andamento na Secretaria, reforçando-os. Concluía o ofício, afirmando que "... o PROFIC, nos termos

do Decreto que o instituiu, apresentava-se como projeto de Governo, e não da Secretaria da Educação, à qual caberiam, no âmbito do Programa, as ações diretas de ampliação do tempo de permanência da criança na escola e, assim mesmo, naquelas escolas que tivessem espaço disponível e demonstrassem interesse em fazê-lo. Os demais componentes do projeto seriam realizados em convênios com outras Secretarias, Municípios e entidades privadas não-lucrativas e envolveriam verbas destinadas especificamente para essa finalidade.

2. Em sua apresentação, o projeto então distribuído aos Senhores Conselheiros delineava as orientações básicas do Programa, que eram, em síntese, as seguintes:

1. Os problemas que afetam a criança brasileira são estruturais e sua solução depende de mudanças sociais, políticas e econômicas, não podendo, conseqüentemente, realizar-se somente pela atuação junto à criança.

2. Apesar disso, a situação de vida do menor e de tão baixa qualidade que não comporta esperar até que sejam alteradas as estruturas. Há, na área social, um imenso espaço de atuação voltada para a melhoria da vida da criança e para a atenuação dos efeitos das injustiças sociais que pesam sobre ela.

3. Pelas suas características, tem a escola posição privilegiada para agir como órgão articulador das ações orientadas para essa desejada melhoria da qualidade de vida da criança.

4. Essa atuação educativa seria estendida para além da faixa etária "escolar", envolvendo todo o período de formação social, emocional e intelectual e procuraria, também, alcançar todo o dia da criança. Finalmente, este esforço deveria abranger os recursos de toda a comunidade.

Um programa com tal abrangência deveria necessariamente envolver, sob a coordenação da Secretaria da Educação, os esforços das Secretarias da Saúde, da Promoção Social, do Trabalho e do Esporte e Turismo, procurando-se também obter a colaboração das instituições da sociedade civil.

3. Eram os seguintes os objetivos básicos do programa:

"1. Transformação conceitual e prática da escola de primeiro grau, gradualmente, de instituição dedicada à instrução formal da infância, em instituição dedicada à formação integral da criança.

2. Ampliação do período de permanência da criança na escola de primeiro grau, em decorrência dessa transformação.

3. Estabelecimento, de maneira direta ou indireta, de uma rede de pré-escolas no Estado, que atenda, de maneira integral e integrada, a criança até os seis anos de idade.

4. Transformação conceitual e prática da pré-escola, gradualmente, de instituição dedicada à preparação para a alfabetização, em instituição dedicada à formação integral da criança.

5. Criação de condições para que o período de permanência da criança na pré-escola possa corresponder ao período de trabalho dos pais.

6. Criação de condições para que as mães, especialmente aquelas de classes mais pobres, possam estar presentes junto de seus filhos, amamentando-os, se possível, nos dois primeiros anos de vida da criança.

7. Cooperação com entidades públicas e privadas no sentido de encontrar fórmulas para resolver o problema do menor já abandonado."

Em seguida, eram apresentados os quatro projetos integrados no PROFIC: o Projeto de Formação Integral do Escolar (7 a 14 anos); o Projeto de Formação Integral do Pré-Escolar (2 a 6 anos); o Projeto de Formação Integral da Criança nos Dois Primeiros Anos de Vida; e o Projeto de Atendimento ao Menor Abandonado.

Considerando as afirmações do Exmo. Sr. Secretario no Ofício encaminhado à Presidência do CEE, incluir-se-iam entre as atribuições diretas da Pasta somente as ações previstas nos dois primeiros projetos.

4. Formação Integral do Escolar de 7 a 14 anos.
Objetivos:

"1. Selecionar escolas da rede estadual, preferencialmente em grandes centros ur-

banos ou em regiões pobres, que possam ou desejem participar do Projeto;

2. Melhorar qualitativamente o ensino proporcionado nessas escolas, a partir da constituição de um sistema de formação integral, que enfatize, além da participação das crianças nas atividades de instrução formal, o seu envolvimento em atividades artísticas, culturais, esportivas, recreativas, pré-profissionalizantes, e em outras atividades de reforço e do enriquecimento curricular;

3. Treinar seus professores, através de programas previamente preparados e discutidos com os setores interessados;

4. Tomar as medidas necessárias para que essas escolas disponham de espaço físico necessário para a execução das atividades do Projeto;

5. Alimentar as crianças que participarem do Projeto, através de merendas adicionais e mais reforçadas;

6. Fornecer os demais recursos e materiais necessários às escolas participantes do Projeto para que possam desenvolver as atividades que programarem;

7. Desenvolver nos alunos e na comunidade hábitos, atitudes e valores que favoreçam a preservação da saúde individual e coletiva."

Justificativas

Justificavam-se estes objetivos pela intenção de:

"... redefinir o papel da escola de primeiro grau. E trata-se, especificamente, de aumentar o tempo de permanência da criança na escola, tornando essa permanência tão rica quanto possível, na perspectiva da formação integral da criança.

Inicialmente, pretende-se atingir prioritariamente as crianças mais carentes, na faixa de 7 a 10 anos, de grandes centros urbanos e/ou de regiões muito pobres (locais onde a infância é mais violentada, por oposição às pequenas cidades, ou às regiões não muito pobres, onde o tipo de relações sociais é ainda mais protetor). Posteriormente, estender-se-á o atendimento a um número crescente de crianças na faixa de 7 a 10 anos, ampliando-se, gradativamente, o escopo do Projeto, de modo a incluir as crianças de 11 a 14 anos também.

A principal dificuldade em estender o tempo de permanência na escola das crianças mais carentes está no fato de que as escolas que servem as regiões mais pobres são, via de regra, as que menos espaço e condições possuem para um atendimento mais prolongado àqueles que a freqüentam. As estratégias que serão exploradas para a obtenção de espaço físico adequado para as necessidades do presente Projeto estão descritas adiante.

Tendo em vista, porém, o fato de que não se pretende que o tempo adicional de permanência da criança na escola seja preenchido com aulas e outras atividades caracteristicamente de sala de aula, não é necessário, por exemplo, em uma escola do dois turnos diurnos, que se dobrem as instalações da escola para que toda sua população seja atendida em período integral. Nesta escola, as crianças de um turno poderão estar envolvidas com atividades recreativas, esportivas, artísticas (corais, fanfarras, teatro, etc.), enquanto as crianças do outro turno estão em sala de aula.

Havendo espaço adequado e recursos humanos qualificados em disponibilidade, o ideal será que o período de permanência adicional da criança na escola seja também utilizado para atividades de reforço da aprendizagem, conforme já ocorre no caso do Ciclo Básico, para a realização das tarefas de casa, que muitas crianças não têm condições de realizar em suas próprias casas, para leitura orientada, utilizando-se a Biblioteca da escola, quando houver, para o aprendizado e a prática de jogos lógicos, e para outras atividades típicas de enriquecimento curricular."

Procedimentos

Para a realização de seus objetivos, o projeto previa o aproveitamento dos recursos materiais e humanos da própria rede, propondo-se a explorar as seguintes possibilidades:

- "a) melhor aproveitamento dos espaços porventura disponíveis nas escolas, incluindo salas de aula ociosas, galpões, quadras;
- b) utilização, através de convênios, de espaços, porventura disponíveis, nas adjacências da escola, de propriedade de

órgãos públicos, estaduais ou não, especialmente das Prefeituras Municipais, bem como de instituições particulares, como Igrejas, Sindicatos, Associações Comunitárias, etc.;

c) obtenção de espaços através do aluguel de imóveis na proximidade das escolas;

d) construção de módulos especiais para abrigar os alunos no período adicional de permanência na escola."

Entre os procedimentos propostos, considerava-se que o mais importante estaria na procura de envolvimento do maior número possível de interessados - não somente na execução das ações, mas, também, nas deliberações.

A extensão do projeto seria gradativa, cobrindo-se gradualmente o maior número de crianças que os recursos materiais, humanos e financeiros viessem a comportar. Na avaliação das ações, seriam privilegiadas as opiniões de professores, diretores, supervisores e outros agentes envolvidos no projeto.

5. Formação Integral do Pré-Escolar, entre 2 e 6 anos de idade.

Objetivos:

"1. Selecionar Prefeituras Municipais, preferencialmente de grandes centros urbanos ou de regiões pobres, bem como entidades privadas, que possam ou desejem participar do Projeto;

2. Estabelecer convênios com essas Prefeituras e/ou entidades, de modo a lhes prestar assistência técnica, bem como a lhes fornecer recursos humanos, materiais e financeiros, a fim de que possam criar ou ampliar pré-escolas de período integral que visem promover a formação integral da criança na faixa etária de 2 a 6 anos;

3. Melhorar qualitativamente o atendimento proporcionado nessas pré-escolas, a partir da constituição de um sistema de formação integral, que enfatize, além da preparação das crianças para a alfabetização, o seu envolvimento em atividades artísticas, culturais, esportivas, recreativas, e de enriquecimento pessoal;

4. Treinar os professores envolvidos no Projeto, através de programam previamente preparados e discutidos com os setores interessados;

5. Alimentar as crianças que participarem o Projoto, através do merendas adicionais e mais reforçadas;

6. Desenvolver nos alunos e na comunidade hábitos, atitudes o valores que favoreçam a preservação da saúde individual e coletiva,"

Justificativa

Justificavam-se estes objetivos a partir da importância da educação pré-escolar na formação física, psíquica, social e emocional da criança e, conseqüentemente, na criação de condições mais favoráveis à procura do ingresso, à permanência e ao aproveitamento dos estudos na escola de 1º grau.

Procedimentos

A realização do projeto dependeria da necessária integração das iniciativas da União, dos Estados e dos Municípios e das entidades privadas. Também neste caso impunha-se a participação de todos os agentes na execução e na deliberação. A avaliação, o acompanhamento e a supervisão seriam atribuídos às Divisões Regionais e às Delegacias de Ensino.

Em resumo, eram estes os projetos sobre os quais o Exmo.Sr. Secretario solicitava as considerações e sugestões do Conselho.

2. APRECIÇÃO:

A partir de 03/09/86, começaram a dar entrada no CEE os processos concernentes à aprovação de convênios firmados entre o Estado e os Municípios no âmbito do PROFIC. Em 17/09/86,

O Conselho Pleno examinou e aprovou Pareceres da Comissão de Planejamento, favoráveis às propostas de Convénio entro o Estado e oito municípios.

Em 22/10/86, foram aprovados os Pareceres favoráveis à assinatura de Convênios com trinta e quatro municípios.

Em 05/11/86, foram aprovados os Pareceres favoráveis à assinatura de convênios com quatorze municípios.

Em 10/11/86, foram aprovados os Pareceres favoráveis às assinaturas de Convênios com cinco municípios.

Em 26/11/85 , foram aprovados o* Pareceres favoráveis à assinatura de Convênios com mais 59 municípios.

Em reunião conjunta, realizada em 10/12/86, a Comissão de Planejamento e a Câmara de Ensino de Primeiro Grau examinaram a primeira leva de propostas de convênio com entidades particulares.

Durante o exame e a aprovação dessas propostas, a Comissão de Planejamento, as Câmaras e o Conselho Pleno debateram, em profundidade, as questões levantadas em torno do PROFIC, podendo-se, pois, a esta altura, afirmar que as sugestões solicitadas pelo Exmo. Sr. Secretário já foram expendidas no âmbito do CEE. Em síntese, seriam as seguintes as principais considerações registradas sobre as propostas do PROFIC durante o exame dos processos já apresentados neste Conselho:

1. Embora o Conselho ainda não tenha concluído os trabalhos da nova versão do Plano Estadual de Educação, existe, no órgão, clara fixação de posições sobre as prioridades que devem orientar os investimentos públicos no campo do ensino. Delineadas já nas primeiras propostas da administração estadual no atual governo, es-

tas prioridades encontram-se formalmente subscritas pelo Conselho nos termos do Parecer CEE nº 2.003/85, quando da apreciação do PTA de 1986, e foram reproduzidas nas "apreciações" dos Pareceres que aprovaram os convênios propostos no âmbito do PROFIC. São as seguintes:

"1. Destinação de recursos à expansão da rede física para:

a) ampliação da rede, de modo a abarcar, rogressivamente, toda a população em idade escolar;

b) garantida escola para todos, ampliação da rede, de modo a reduzir o número de turnos diários, com o conseqüente aumento do tempo diário de permanência dos alunos na escola;

c) ampliação da rede, de modo a possibilitar a redução do numero de alunos por classe ate os limites recomendados do ponto de vista pedagógico.

2. Destinação de recursos à manutenção da rede física para:

a) conservação das unidades escolares em condições adequadas ao trabalho pedagógico;

b) alocação e manutenção de todos os equipamentos necessários ao bom desenvolvimento do ensino, tais como mobiliário, laboratórios, bibliotecas, aparelhos de apoio didático, material de limpeza, etc.

3. Destinação de recursos para a alocação do pessoal docente, técnico, administrativo e auxiliar necessário ao bom funcionamento das unidades escolares, de modo a garantir:

a) adequada organização da carreira do magistério em níveis compatíveis com a dignidade da profissão;

b) moios institucionais ou para-institucionais do formação e aperfeiçoamento do pessoal docente, técnico, administrativo e de apoio;

c) eliminação da rotatividade da mão-de-obra escolar, com a consequente fixação do pessoal nas unidades escolares e instituição dos regimes de tempo parcial e integral;

d) provimento e adequada distribuição de profissionais não-docentes em funções técnicas, nos estritos limites,

das exigências impostas pelo bom funcionamento do ensino;

e) provimento e adequada distribuição - de todo o pessoal de apoio (serventes, escriturários, secretários, merendeiras, etc...) necessário ao bom funcionamento do ensino.

4. Destinação de recursos ao aprimoramento das condições pedagógicas de funcionamento das escolas, abrangendo:

a) organização adequada dos currículos (conhecimentos transmitidos e processos de transmissão, distribuição, seqüenciação, gradação e articulação dos conteúdos no espaço a tempo escolares);

b) dotação do material didático pedagogicamente adequado às necessidades do ensino;

c) redução das diferenças de qualidade entre os ensino rural e urbano, noturno e diurno, bem como entre escolas isoladas e agrupadas.

4.5. Redistribuição dos recursos relacionados às condições administrativas de funcionamento do sistema escolar, de modo a combater a atual hipertrofia das atividades-meio, o que implica em:

a) transferência de recursos das atividades-meio para as atividades-fim, subordinando aquelas a estas, visando a corrigir a distorção da autonomização das atividades-meio ;

b) redução dos órgãos administrativos e técnicos, bem como do respectivo pessoal, aos estritos limites das exigências do bom funcionamento do ensino;

c) agilização da normalização do sistema de ensino e do fluxo de tomada de decisões.

4.6. Destinação de recursos a atividades complementares de apoio ao trabalho propriamente pedagógico, tais como saúde escolar, transporte escolar, etc."

Deste modo, ao reproduzirem, nas respectivas apreciações, os termos do Parecer CEE 2.003/85, estes Pareceres davam continuidade à orientação, já fixada na apreciação dos P.T.A. anteriores, de considerar os projetos que lhe eram submetidos sob a perspectiva das prioridades aprovadas no Conselho para os investimentos na educa-

ção pública. Assim, ao aprovarem as propostas do convênios com as prefeituras municipais, os Srs. Conselheiros, ao mesmo tempo em que reafirmavam seus próprios critérios, reconheciam que os objetivos das ações então previstas no PROFIC podiam ser vistos como compatíveis com as orientações que fundamentaram a fixação daqueles critérios.

2. Posou, consideravelmente, na apreciação positiva das propostas de convênio com as Prefeituras, a possibilidade de promover o crescente envolvimento dos recursos municipais na expansão da rede local de pré-escola e na ampliação do tempo diário de permanência do aluno na escola de 1º grau. Com a emenda Calmon e sua regulamentação, aumentaram os recursos que a localidade deveria investir na educação e, já há algum tempo, fixava-se no Conselho a preocupação quanto a direção que seria dada aos investimentos. Impunha-se evitar que fossem canalizados para as tão problemáticas aventuras na criação de dispendiosos e quase sempre pouco viáveis estabelecimentos de ensino superior, em detrimento da educação básica de toda a coletividade. Os convênios com as Prefeituras foram vistos como importante recurso de atuação no sentido da progressiva racionalização dos investimentos municipais na arca do ensino.

Como corolário desta posição, percebeu-se, claramente também, durante as discussões, que os Srs. Conselheiros defendiam rigoroso acompanhamento do desenvolvimento dos trabalhos no âmbito dos municípios, para assegurar que os recursos aí investidos realmente se traduzissem em serviços educacionais, definidos nos termos das prioridades acima relacionadas.

3. Durante as discussões, encontraram ressonância entre os Srs. Conselheiros muitas das críticas que vêm sendo endereçadas ao PROFIC por grupos de educadores. Somente uma parte das reações negativas às propostas foram consubstanciadas nas restrições e nas declarações de voto contrárias à aprovação dos pareceres. Entre outros aspectos, foi criticado o modelo de planejamento participativo das ações previstas nos convênios com as municipalidades. Uma crítica mais geral dirigia-se contra a ruptura da linha de atuação que estaria sendo praticada na área da Educação desde o início do atual

governo. Não obstante as garantias do Exmo. Sr. Secretário de que não ocorreriam prejuízos às atividades em andamento, argumentou-se que a canalização de recursos para municípios e entidades privadas chocava-se contra prioridades já definidas na ampliação da rede física e na melhoria das condições de funcionamento das escolas. Observou-se, também, que o PROFIC previa a ampliação do tempo diário de permanência das crianças nas escolas que tivessem capacidade para isso e que estas condições ocorreriam exatamente nas regiões onde o incremento da atuação educativa do Estado seria menos necessário. Foi observado, finalmente, que a ampliação do tempo de permanência da criança teria escasso significado pedagógico, quando não fosse acompanhada por outras providências relacionadas à utilização educativa dessa maior presença do aluno no estabelecimento de ensino.

4. As maiores resistências à aceitação do PROFIC no Conselho ocorreram nas propostas de convênios com as entidades particulares. Um primeiro argumento apontava para a orientação imprimeada ao envolvimento dessas entidades nas ações do Programa. Afirmou-se que a natureza dos convênios propostos levaria esse envolvimento a realizar-se sob as perspectivas e os interesses das entidades privadas e não de acordo com orientações definidas sob a ótica da educação pública. Foram assinaladas, em numerosas propostas, dificuldades ou mesmo possíveis impedimentos de ordem legal, em investimentos destinados a construções, ampliações, ou reformas de instalações, e em investimentos em entidades que não atuam no ensino ou que não estão autorizadas a funcionar no sistema estadual de ensino. Observou-se, finalmente, que as propostas de atendimento a criança, mediante o financiamento de entidades privadas, representavam uma radical inversão na política social dos poderes públicos na área da educação. E, na verdade, no Estado de São Paulo, os serviços educacionais no ensino básico vieram sendo progressivamente estendidos a setores mais amplos da coletividade, sempre pela atuação do poder público, mediante a expansão de sua própria rede de escolas estaduais e municipais. Por isso mesmo, entenderam alguns Conselheiros que os recursos públicos devem continuar sendo investidos nessas escolas públicas estaduais e municipais. Segundo esta linha de reflexão, os investimentos nas entidades privadas, leigas ou confessionais, para produzirem consequên-

cias significativas, deveriam ser maciços e persistentes no tempo. Isto e, não teria sentido um grande esforço de investimento durante um ou dois ou mesmo três anos consecutivos. Ora, um investimento de grandes proporções, durante um longo período, em entidades privadas, para a realização das atribuições sócio-educacionais dos poderes públicos, realmente significaria uma radical redefinição da política pública no campo do ensino. Boa parte das reações contrárias às propostas de convênio com entidades privadas decorreu, assim, da convicção de que o melhor caminho para o atendimento das necessidades educacionais da população ainda está em investimentos na ampliação e na molharia da rede pública do educação básica.

As propostas de convênio com as entidades particulares encontraram decidido apoio, no âmbito do CEE, entre Conselheiros que, sob uma perspectiva que tem prevalecido em amplos setores da Igreja Católica, entendem que, ao subsidiar o trabalho do entidades particulares não.lucrativas e dedicadas à ação social no campo do ensino, o Estado estaria garantindo às famílias o direito de escolherem a educação que desejam para seus filhos. Outros Conselheiros entenderam que a intolerável qualidade de vida das populações mais pobres exige urgente e decisivo esforço voltado para a proteção e a educação da criança, envolvendo os recursos do Governo e da Sociedade como um todo.

5. Convém ressaltar, também, que, ao longo das discussões, foi possível perceber que muitos Conselheiros poderiam vir a apoiar o aproveitamento dos recursos de entidades privadas, se os procedimentos adotados pela Secretaria fossem diversos: assim, questionou-se a inexistência de um (ou vários) projeto(s) de funcionamento de uma escola pública de 1º grau em tempo integral, com indicação das atividades previstas para todo o período do permanência da criança na escola, definindo-se, nosso projeto, as modalidades e de integração dos recursos das entidades privadas, sob a orientação e o controle do ensino público.

6. Impõe-se ressaltar, finalmente, que os princípios gerais do PROFIC foram aprovados; pelo Conselho Estadual de Educação. Entendeu-se que as propostas traduziam fielmente as posições humanistas do governo no campo social. As objeções e as críticas tiveram sempre o sentido de procurar contribuir na busca dos melhores meios de efetivação da generosa inspiração do Programa de Formação Integral da Criança.

3. CONCLUSÃO:

Encaminhe-se ao Exmo. Pr. Secretário de Estado da Educação cópia deste Parecer.

São Paulo, 28 de janeiro de 1987.

a) Cons^o Celso de Rui Beisiegel
RELATOR

DELIBERAÇÃO DO PLENÁRIO

O CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO aprova, por unanimidade, a decisão da Câmara do Ensino do Primeiro Grau, nos termos do Voto do Relator Sala "Carlos Pasquale", em 04 de fevereiro de 1987.

a) Cons^a. MARIA APARECIDA TAMASO GARCIA
Presidente