TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 363

CAIC: Solução ou Problema?

José Amaral Sobrinho
Marta Maria de Alencar Parente

JANEIRO DE 1995

Livros Grátis

http://www.livrosgratis.com.br

Milhares de livros grátis para download.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

O IPEA é uma fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, cujas finalidades são: auxiliar o Ministro do do Planejamento e Orçamento na elaboração e no acompanhamento da política econômica e prover atividades de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial.

PRESIDENTE
Andrea Sandro Calabi

DIRETOR EXECUTIVO
Antonio José Guerra

DIRETOR DE ADMINISTRAÇÃO
Adilmar Ferreira Martins

DIRETOR DE PESQUISA
Claudio Monteiro Considera

DIRETOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS
Luís Fernando Tironi

DIRETORA DE PROJETOS ESPECIAIS
Anna Maria Peliano

DIRETOR DE TREINAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL — CENDEC
Adroaldo Quintela Santos

TEXTO PARA DISCUSSÃO tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos direta ou indiretamente pelo IPEA, bem como trabalhos considerados de relevância para disseminação através do Instituto, informando profissionais especializados e colhendo sugestões.

Tiragem: 200 exemplares

SERVIÇO EDITORIAL
Brasília — DF:
SBS Q. 1, Bl. J, Ed. BNDES — 10º andar
CEP 70.076-900

Av. Presidente Antonio Carlos, 51 — 17º andar
CEP 20.020 - 010 —- Rio de Janeiro — RJ

SUMÁRIO

I. APRESENTAÇÃO

II. HISTÓRICO DO PROGRAMA

III. O QUE É O PRONAICA

IV. SITUAÇÃO ATUAL

V. ANÁLISE DO PROGRAMA

VI. CONSIDERAÇÕES FINAIS

BIBLIOGRAFIA

CAIC: SOLUÇÃO OU PROBLEMA?

José Amaral Sobrinho*
Marta Maria de Alencar Parente*

** Técnicos da Diretoria de Projetos Especiais do IPEA*

A produção editorial deste volume contou com o apoio financeiro do PNUD (Projetos BRA 92/029 e BRA 91/016) e do Programa de Gerenciamento do Setor Público — Gesep/BIRD.

I. APRESENTAÇÃO

Este estudo tem por objetivo analisar a situação atual do Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente — Pronaica, a partir de seus pressupostos, objetivos, estratégias e primeiros resultados.

O documento descreve inicialmente o programa abordando sua concepção, objetivos, diretrizes, estratégias e estrutura programática e a situação em que hoje se encontra em termos de implantação. Ao final, apresenta uma análise do modelo de atendimento proposto e de seus resultados e problemas.

As considerações e conclusões apresentadas fundamentam-se na análise da proposta do programa e em dados disponíveis em relatórios sobre o Pronaica, elaborados pela Secretaria de Projetos Educacionais Especiais - Sepespe, do Ministério da Educação e do Desporto.

II. HISTÓRICO DO PROGRAMA

Como parte de suas políticas sociais, o governo federal propôs-se a desenvolver, a partir de 1990, ações integradas de educação, saúde, assistência e promoção social para crianças e adolescentes, como forma de assegurar melhores condições de vida a este segmento da população.

A prioridade dada às crianças e adolescentes se fundamenta na Constituição Federal de 1988 e em compromissos assumidos pelo governo brasileiro em diversos foros internacionais.[1]

Esses compromissos ganharam especial atenção nos países em desenvolvimento, em que os problemas econômicos afetam as crianças de duas maneiras: primeiro, pelos escassos investimentos na área social; e, segundo, pelo desemprego ou subemprego que, ao reduzir a renda, reduz a capacidade da família de garantir a sua sobrevivência e de prover os cuidados básicos dos filhos.

No Brasil, os indicadores sociais demostram uma situação indesejável. Em 1990, segundo dados da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios (PNAD/IBGE), o país contava com uma população de 60 milhões de crianças e adolescentes na faixa etária de zero a 17 anos, o que representa 41% do total de habitantes. Desse total, 15 milhões encontravam-se na faixa de indigência, disseminados por todo o território nacional; no Nordeste, na área rural, concentrava-se um terço de todas as crianças e adolescentes que vivem em situação de extrema pobreza.

---

[1] *Encontro Mundial de Cúpula pela Criança, realizado na sede das Nações Unidas, em 1990, no qual foi aprovada a Declaração Mundial sobre a Sobrevivência, a Proteção e o Desenvolvimento da Criança e adotado o Plano de Ação para a sua implementação nos anos 90.*

O contínuo processo migratório do campo para a cidade, bem como entre as regiões, tem contribuído para o agravamento da situação de pobreza nos grandes centros urbanos, colocado milhares de crianças e adolescentes em situação de abandono ou provocado sua incorporação precoce ao mundo do trabalho.

É bastante significativo o contingente de crianças e adolescentes que exercem uma atividade econômica. Mesmo sendo um fenômeno mais intenso nas zonas rurais, o trabalho infantil nos grandes centros urbanos aumentou bastante nos últimos anos, tendo como um dos fatores agravantes desta situação a deterioração das condições de trabalho. Forçados a uma jornada de trabalho muitas vezes superior a 40 horas semanais, com salários muito baixos e sem nenhuma garantia trabalhista, as crianças se vêem obrigadas a interromper os seus estudos, em um processo contínuo de abandono e retorno à escola. Esta situação onera os custos do sistema educacional e reduz a sua eficácia.

Associada a esta situação, apresenta-se igualmente grave o reduzido tempo de permanência das crianças e dos adolescentes na escola, o que dificulta o alcance dos objetivos educacionais que se espera.

Dessa forma, embora a década de 80 registre um crescimento expressivo da escolarização na faixa etária dos 7 aos 14 anos, o mesmo não ocorre com as taxas de evasão e repetência, que permanecem altas, assim como o baixo índice de conclusão do ensino de 1º grau.

Dentro desse contexto, e como resposta aos compromissos assumidos, o governo federal criou, em 14 de maio de 1991, o Projeto Minha Gente, com o objetivo de desenvolver ações integradas de educação, saúde, assistência e promoção social e dinamizar as políticas sociais básicas de atendimento à criança e ao adolescente.

Com estas ações, o governo federal se propôs a reduzir os efeitos negativos da pobreza sobre as crianças e adolescentes que habitam as periferias dos maiores aglomerados urbanos do país.

O modelo proposto teve as seguintes características: atendimento social integrado em um mesmo local; atendimento em tempo integral; envolvimento comunitário; desenvolvimento de programas de proteção à criança e à família; gestão descentralizada; e, como característica principal, a implantação de unidades físicas — o Centro Integrado de Atenção à Criança e ao Adolescente — CIAC. Este centro previa o atendimento em creche pré-escola e ensino de primeiro grau; saúde e cuidados básicos; convivência comunitária e desportiva.

A meta definida foi a contrução de cnco mil CIAC's para atender a aproximadamente seis milhões de crianças, sendo 3,7 milhões em escolas de primeiro grau e 2,3 milhões em creches e pré-escolas.

O programa foi concebido originariamente pela Legião Brasileira de Assistência, com coordenação a cargo do Ministério da Criança e, posteriormente, da Secretaria de Projetos Especiais da Presidência da República.

Com a extinção da Secretaria de Projetos Especiais da Presidência da República, o Ministério da Educação e do Desporto criou, em 1992, a Secretaria de Projetos Educacionais Especiais para dar continuidade ao projeto.

O Ministério da Educação e do Desporto, ao assumir as ações do projeto, introduziu algumas modificações em sua concepção e mudou sua denominação para Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente — Pronaica. O programa continuou adotando o atendimento integral à criança como forma alternativa para o desenvolvimento dessa população, admitindo, no entanto, que tal atendimento pode ser dado em instalações especialmente construídas ou adaptadas.

A ênfase conferida pelo MEC à pedagogia da atenção integral e às formas de desenvolvê-la refletiu-se na alteração do nome dado às unidades de serviços especialmente construídas ou adaptadas para esse fim. Na denominação adotada pelo Projeto Minha Gente (CIAC), destacava-se a característica arquitetônica do centro integrado. Com o nome Centro de Atenção Integral à Criança — CAIC, a tônica desloca-se para o atendimento integral, que "requer a adoção de pedagogia própria independente do espaço físico a ser utilizado".[2]

O objetivo do programa continua sendo a superação dos problemas enfrentados por grande parcela da população infantil carente, na faixa etária de zero aos 14 anos, garantindo-lhes seus direitos fundamentais e seu desenvolvimento integral, com vistas ao seu preparo consciente para o exercício da cidadania.

Seus objetivos mais específicos são:

a) a melhoria da situação educacional, especialmente em relação ao ensino de 1º grau, com repercussões sobre a formação da criança e do adolescente e a iniciação para o trabalho;

b) a difusão da pedagogia da atenção integral e sua assimilação pela rede de serviços sociais básicos;

---

2 *MEC/Sepespe, 1994.*

c) a redução da taxa de mortalidade infantil e a ampliação dos níveis de expectativa de vida;

d) a melhoria das condições de saúde, mediante a atenção especial a crianças e adolescentes;

e) a redução do nível de violência contra crianças; e

f) a promoção social das comunidades atendidas.

O Pronaica absorveu toda a estrutura organizacional, o acervo patrimonial, a programação orçamentária e financeira aprovada para o Projeto Minha Gente, os planos plurianuais de investimentos e os ativos e passivos do projeto, ficando sua administração e execução a cargo da Secretaria de Projetos Educacionais Especiais do Ministério da Educação e do Desporto, criada para esse fim.

Com o Pronaica o Ministério da Educação e do Desporto propõe-se a atender, até o ano 2003, a 1,2 milhão de crianças e adolescentes, das áreas urbanas periféricas, em programas de atenção integral, em trabalho conjunto com as secretarias estaduais e municipais de Educação. Esse compromisso está contido no Plano Decenal de Educação para Todos.

III. O QUE É O PRONAICA

O Pronaica é um programa do Ministério da Educação e do Desporto criado para coordenar o desenvolvimento de ações de atenção integral à criança e ao adolescente, de forma descentralizada, articulada e integrada, por meio de órgãos federais, estaduais e municipais, organizações não-governamentais e com a cooperação de organismos internacionais.

III.1 DIRETRIZES E ESTRATÉGIAS

O Ministério da Educação e do Desporto definiu como diretrizes do programa:

a) a garantia do direito da criança ao pleno desenvolvimento de suas capacidades e potencialidades;

b) a universalização do atendimento às necessidades básicas da criança e do adolescente, embora priorizando medidas voltadas à população mais pobre e sem assistência;

c) a oferta de serviços de qualidade para as crianças, em oposição a soluções precárias e improvisadas, parciais, descontínuas e meramente assistencialistas;

d) a irradiação e a disseminação de novas tecnologias, adequadas à atenção integral;

e) a intersetorialidade, a intercomplementaridade, a articulação de ações;

f) a descentralização das ações, pela ação compartilhada entre União, estados e municípios e entre os diversos setores sociais e a comunidade, e o compartilhamento de responsabilidades; e

g) a flexibilidade em termos normativos, programáticos e gerenciais.

Estas diretrizes visam garantir o atendimento integral à criança e ao adolescente, a intersetorialidade e a participação comunitária, ou seja, a atenção integral entendida como "co-responsabilidade do Estado, da sociedade e da família e consubstanciada na integração de ações e serviços voltados para o atendimento das necessidades de desenvolvimento integral da criança nos aspectos físico, psíquico, intelectual e de socialização".[3]

A estratégia básica do programa é a implantação gradativa da pedagogia da atenção integral nas escolas da rede oficial, estadual e municipal, constituída por diferentes modalidades que podem ser adotadas, concomitante ou separadamente, conforme as necessidades e disponibilidades locais, tais como:

a) articulação e integração de serviços e experiências locais já existentes;

b) adequação e melhoria de espaços físicos e equipamentos sociais disponíveis;

c) construção de unidades de serviços especiais para a oferta da atenção integral, ou seja, os centros de atenção integral à criança — CAIC's (integração físico-espacial);

d) administração participativa integrada; e

e) financiamento compartilhado.

Ainda segundo orientação do programa, a construção do centros integrados de atenção à criança é concebida como a última alternativa para o atendimento integral, "devendo ser adotada somente quando indispensável".[4]

---

[3] *MEC/Sepespe, op. cit.*

[4] *MEC/Sepespe,op.cit.*

III.2 ESTRUTURA PROGRAMÁTICA

O programa está subdividido em subprogramas que integram ações de natureza finalística e instrumental. Os subprogramas de natureza finalística são:

- Proteção Especial à Criança e à Família;
- Promoção da Saúde da Criança e do Adolescente;
- Educação Infantil (creche e pré-escola);
- Educação Escolar;
- Esportes;
- Cultura;
- Educação para o Trabalho;
- Alimentação.

Os subprogramas de natureza instrumental, que perpassam todos os demais programas, são:

- Suporte Tecnológico;
- Gestão;
- Mobilização.

O desenvolvimento das ações de cada subprograma está pautado nas seguintes orientações:

a) o atendimento à criança e ao adolescente é prioritário, sendo admitida a extensão ao núcleo familiar a que pertencem e ao grupo social como um todo;

b) os subprogramas desenvolvem-se de forma integrada, sem prevalência de um sobre o outro, com a utilização de todos os meios e recursos disponíveis;

c) a ação integrada supõe a articulação entre os diversos subprogramas e ações, assim como a articulação das agências empenhadas no processo — família, sociedade e Estado —, entre as três esferas do poder público — União, estados e municípios — e entre os diversos setores sociais envolvidos, tais como educação, saúde, assistência social, trabalho, justiça, cultura e esporte;

d) os serviços de caráter inovador, a serem prestados pelos subprogramas, devem contar com recursos humanos com formação adequada; e

e) nos CAIC's, em qualquer das alternativas de implantação, cada subprograma tem um núcleo de serviços correspondente.

III.3 FINANCIAMENTO

A responsabilidade pelo financiamento do Pronaica é compartilhada entre o governo federal, os estados, os municípios e a comunidade local.

O governo federal tem como principais responsabilidades no programa: a elaboração do projeto arquitetônico e de engenharia; a construção da estrutura física; os equipamentos; a manutenção das equipes de coordenação geral e técnica; a realização de pesquisas para a avaliação do programa; a assistência ao estudante pelos programas da Fundação de Assistência ao Estudante — FAE (Alimentação; Livro Didático; Material Escolar e Bibliotecas Escolares).

Aos governos estaduais compete assegurar os recursos humanos necessários ao funcionamento — dirigentes e docentes — e compartilhar com os municípios as despesas de operação e manutenção dos CAIC's.

Aos municípios competem a aquisição do terreno e a manutenção dos CAIC's, com o uso de recursos próprios ou do apoio financeiro estadual, de organismos privados e da comunidade local.

As formas e a dimensão da participação das diferentes instâncias governamentais, bem como da comunidade, devem ser definidas e negociadas em função da disponibilidade individual de cada parceiro, embora a responsabilidade de implantação do programa seja tomada diretamente pelo estado, conforme acordo assinado entre a Secretaria Estadual de Educação e o Ministério da Educação e do Desporto. Com este acordo, o estado fica comprometido com o MEC pela implantação e pelo acompanhamento do Pronaica. Cabe ao estado repassar aos municípios a responsabilidade pela manutenção e o gerenciamento das ações do programa e, quando for o caso, do CAIC em nível local.

III.4 RECURSOS HUMANOS

O programa considera os recursos humanos o vetor principal para a efetiva integração e a qualidade dos serviços. Com essa compreensão, o recrutamento do pessoal necessário à composição do seu quadro funcional é definido nas seguintes bases:

- mobilização para o engajamento no programa;
- recrutamento de pessoal de preferência em nível local;
- estímulo especial ao quadro de profissionais do Pronaica sem, contudo, discriminar outros recursos humanos;
- valorização dos profissionais que atuam no Pronaica, enquanto agentes de mudança; e
- treinamento de multiplicadores para a constituição de equipes regionais
  e locais.

Como se trata de um conjunto de ações a serem desenvolvidas de forma integrada e a partir de pedagogia própria, todos os profissionais são treinados, desde o professor ao auxiliar administrativo, passando pelo médico, o psicólogo, o assistente social, o nutricionista e o cozinheiro, para que as diretrizes de integração e qualidade dos serviços sejam alcançadas.

Para o funcionamento integral de um CAIC padrão AA12 (12 salas de aula) são necessárias 160 pessoas, entre profissionais de diferentes áreas de formação e níveis de qualificação.

O programa prevê, para a contratação desses profissionais, a adoção do mesmo regime de contratação utilizado pela rede já existente. Em situações específicas, o processo de contratação poderá assumir formas diferenciadas, sem o aproveitamento de funcionários estaduais ou municipais.

III.5 O PROJETO SOCIAL

Para participar do programa, os estados e municípios devem elaborar o Projeto Social, que vem a ser um conjunto de subprogramas e ações detalhados e adequados a partir de um estudo inicial sobre a comunidade na qual se propõe a implantação do Pronaica.

O Projeto Social tem como eixo a análise da situação da infância e da adolescência na localidade, e contém a caracterização geral da comunidade, informações sobre os serviços sociais existentes, diagnósticos da situação atual e a proposta de atenção integral a crianças e adolescentes, em termos programáticos e operacionais.

O Projeto Social constitui um primeiro passo para o desenvolvimento do programa, em nível local.

IV. SITUAÇÃO ATUAL

IV.1 IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA — QUADRO GERAL

O Pronaica até o momento vem desenvolvendo apenas a estratégia de criação de infra-estrutura básica para o funcionamento dos centros integrados de atenção à criança e ao adolescente, não tendo ainda utilizado instalações já existentes para o alcance de seus objetivos.

O processo de criação e construção dos CAIC's é coordenado em nível central pelo Ministério da Educação e do Desporto, pela sua Secretaria de Projetos Educacionais Especiais— Sepespe, a quem cabe a responsabilidade institucional pelo financiamento e a construção dos centros.

Em função dessa situação, este item retrata apenas a situação do programa em relação aos CAIC's.

Dos cinco mil CAIC's previstos para serem implantados nos 600 maiores aglomerados urbanos (meta prevista pelo Projeto Minha Gente), o MEC assumiu como meta de curto prazo, para o período 1993/1994, a construção de 423 CAIC's em diversas regiões do país.

Até a presente data, existem 359 CAIC's em diferentes estágios de implantação. Destes, 148 encontram-se em obras (41%); 81 já foram concluídos (22,5%); 81, inaugurados (22,5%); 47 estão com construção já autorizada (13%) e dois, com a construção suspensa (0,5%). Existem ainda 64 unidades programadas, cujas obras ainda não foram autorizadas (ver Quadros 1, 2 e 3, em anexo).

Segundo informações colhidas junto ao MEC, todos os CAIC's com construção já concluída, inaugurados ou não pelo MEC, estão em funcionamento total ou parcial.

IV.2 IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA POR REGIÃO

Dos 359 CAIC's em processo de implantação, 238 (65%) estão concentrados nas regiões Sudeste e Nordeste.

Na região Sudeste existem atualmente 57 CAIC's construídos e em funcionamento, 69 em obras, 15 com construção autorizada e dois com construção suspensa.

Na região Nordeste existem 40 CAIC's construídos e em funcionamento, 37 em obras e 18 com construção autorizada, num total de 95 unidades.

A região Sul ocupa o terceiro lugar em número de unidades em implantação, com um total de 86. Desse total, 55 já foram concluídos e encontram-se em funcionamento, 25 encontram-se em obras e seis, com construção autorizada.

Na região Centro-Oeste estão sendo implantados 29 CAIC's: 10 já foram construídos e encontram-se em funcionamento, 14, em obras e cinco, com construção autorizada.

A região Norte é a menos beneficiada pelo programa; conta apenas com seis CAIC's, sendo três em obras e três com construção autorizada.

Quanto a equipamento e instalações, dados fornecidos pelo MEC/Sepespe indicam que 162 CAIC's em funcionamento encontram-se parcialmente equipados.

Embora existam vários CAIC's que já funcionam há mais de quatro anos, inclusive no Distrito Federal, como é o caso do CAIC Samambaia I (o quarto a ser inaugurado), no momento não dispomos de informações relacionadas a seu funcionamento, administração e gestão. O MEC iniciou um primeiro levantamento e já dispõe de algumas informações, coletadas diretamente junto aos CAIC's, que se encontram em fase de tratamento e análise; assim, não estão disponíveis.

A capacidade de atendimento de cada CAIC em construção nesta etapa do programa é de 864 alunos em dois turnos no primeiro grau, 234 alunos em dois turnos na pré-escola e 30 crianças na creche em tempo integral, o que perfaz um total de 1.128 pessoas atendidas.

Se o MEC continuar mantendo este padrão de construção — CAIC com 12 salas —, quando as 423 unidades de serviço estiverem em funcionamento serão atendidos cerca de 477 mil alunos.

IV.3 IMPLANTAÇÃO DOS SUBPROGRAMAS NOS CAIC'S

De acordo com a primeira coleta de dados básicos realizada pela Sepespe nos 146 CAIC's em funcionamento, os 80 que já responderam ao levantamento apresentam os seguintes subprogramas finalísticos implantados: de proteção especial à criança e à família, em 18 CAIC's; de saúde da criança e do adolescente, em 22; de educação infantil (creche e pré-escola), em 142; de educação escolar (ensino de primeiro grau), em 146; de esporte, em 45; de cultura, em 44; de educação para o trabalho, em 24; e de alimentação, em 130.

Ainda de acordo com a mesma fonte, dos subprogramas instrumentais, o componente gestão foi implantado em 135 CAIC's; mobiliza-

ção e participação, em 27; e suporte tecnológico, parcialmente, nos 146 CAIC's em funcionamento.

IV.4 CUSTO DE CONSTRUÇÃO E EQUIPAMENTOS

De acordo com informações obtidas junto ao MEC, a construção de um CAIC padrão AA12,[5] com 4. m^2 de área construída, tem custado, em média, ao governo federal, US$ 2 milhões, sem incluir o custo do terreno, que é de responsabilidade da prefeitura, e cujo tamanho padrão é de 16 mil m^2. Dependendo da região, registra-se uma variação no preço da obra, basicamente em função de fatores locais que influenciam na construção.[6]

O custo para equipar um CAIC tem se situado na faixa de US$ 200 mil, o que significa que o custo total de uma unidade de serviço, construída e devidamente equipada, corresponde, em média, a cerca de dois milhões e duzentos mil dólares.

IV.5 O CUSTO/ALUNO EM UM CAIC — UMA REFERÊNCIA

Não foi possível precisar neste trabalho o custo real de um aluno matriculado no ensino regular de 1º grau oferecido pelo CAIC, devido à insuficiência de informações mais detalhadas sobre os procedimentos técnicos adotados e a natureza das despesas tomadas para o cálculo desse custo. Entretanto, o MEC apresenta algumas referências, relacionadas aos aspectos de custo/aluno, obtidas em levantamentos realizados pelo ministério, que indicam um custo médio — de uma criança, em escola pública das regiões Sul e Sudeste — de aproximadamente U$ 200/ano.[7]

Os cálculos básicos feitos pela Sepespe para o atendimento de uma criança assistida por um CAIC em tempo integral, inclusive matriculada no ensino de 1º grau, coloca este custo no patamar de U$ 600/ano. Dividindo os U$ 600/ano por 12 meses, tem-se um custo aproximado de U$ 50/usuário/mês, o que representa um custo/aluno/dia de U$ 2, considerando-se um atendimento de 25 dias/mês.

Segundo informação da Sepespe, estão incluídos nesses custos os gastos com todos os serviços prestados pelo CAIC, bem como o atendimento em tempo integral prestado ao aluno durante 200 dias letivos, e, nos demais dias do ano, à comunidade.

---

[5] *Padrão AA12 corresponde à especificação argamassa armada com 12 salas de aula.*

[6] *MEC/Sepespe/CAT, maio de 1994.*

[7] *MEC/Sepespe, op.cit.*

O MEC, ao definir as despesas com a manutenção de uma criança ou adolescente, computou os gastos com os diferentes subprogramas que compõem o Pronaica, embora esses custos não representem, necessariamente, a soma de todos os subprogramas.

Cabe observar que, com a atenção integral, o MEC acredita superar os problemas existentes em relação ao atendimento feito em uma escola comum, "cujos custos — considerados os fenômenos da evasão e da repetência — , assumem para a sociedade valores muito mais altos".[8]

V. ANÁLISE DO PROGRAMA

V.1 CONCEPÇÃO, PRESSUPOSTOS E OBJETIVO

O programa tem seu objetivo, suas estratégias, seus pressupostos e seus fundamentos. Seu objetivo é a "superação das carências das crianças e dos adolescentes". Suas estratégias: "a integração dos serviços", "o atendimento integral", "a participação da comunidade" e "a gestão local pelas prefeituras e instituições comunitárias". Seus pressupostos: a inovação e a flexibilidade. Seus fundamentos estão centrados na urgência de reverter as precárias condições de vida de parte das crianças e adolescentes brasileiros, nos posicionamentos e compromissos internacionais e na Constituição Federal de 1988, que estabelece nos seus dispositivos relativos à área social importância primordial a essa questão, para o que o Estado deverá assumir e dispensar apoio e atenção especiais, provendo os meios necessários pelo desenvolvimento de programas de assistência social à criança e ao adolescente.

O programa declara a intenção de se colocar como fator de superação de problemas, como integrador dos serviços sociais, flexível, inovador e moldado pela comunidade e gerido localmente pelas prefeituras, com a ajuda das instituições comunitárias.

Um programa com tais características e dimensão levanta inicialmente a questão de sua capacidade de resposta aos problemas que propõe solucionar.

A superação dos problemas das crianças e dos adolescentes e de suas famílias extrapola a capacidade de atuação do programa. Esses estabelecimentos podem amenizar, em alguns aspectos, os problemas emergenciais das crianças e adolescentes que terão acesso a seus programas, sem, contudo, alterar essa realidade.

---

[8] *MEC/Sepespe,op.cit.,p.32.*

Há alguns equívocos e simplificações nas estratégias propostas e nos pressupostos que tornam o programa bastante vulnerável e de difícil execução:

a) A concentração e integração dos serviços básicos têm sua lógica ao possibilitar às crianças e adolescentes o recebimento de atendimento diversificado. Por outro lado, essa integração "intramuros" não leva em consideração outros projetos em desenvolvimento pelo setor público, nas mesmas áreas, que, provavelmente, têm como alvo a mesma clientela do CAIC. Essa duplicação de ações e de estruturas administrativas, além de onerar os custos para o setor educacional, gera fragmentação de ações e cria dificuldades para uma efetiva coordenação do programa.

A interdisciplinaridade das ações, resultado da integração dos serviços básicos, é de difícil operacionalização, em razão da própria estrutura do setor público, cujos serviços são organizados de forma setorizada, como educação, saúde, assistência e outros.

Esta setorização também se estende à estrutura orçamentária e ao financiamento. Há, assim, competências bem delimitadas, mecanismos e procedimentos bem definidos e diferenciados que, certamente, não serão modificados pelas propostas do programa.

Para exemplificar a complexidade de se administrar a intersetorialidade pode-se citar o fato de que os recursos do salário-educação, que os estados e municípios compartilham com o governo federal, e que constituem a principal fonte de recursos para a manutenção do ensino de primeiro grau, somente podem ser aplicados, por lei, neste nível de ensino. Assim, é vedada sua aplicação em programas de saúde, lazer, esporte, desenvolvimento comunitário, creche e pré-escola.

b) O programa reconhece que a educação integral pode assumir um papel catalizador e levar a uma nova concepção de escola, a escola comunitária, cujo conteúdo programático deve ser flexível, adaptado à realidade local e regional.

Estes aspectos do programa na área educacional precisam ser analisados com cautela.

Em primeiro lugar, seria conveniente fazer uma distinção entre educação integral e escola de tempo integral.

A educação integral implica a integração, no ambiente escolar, de vários conteúdos e atividades, ampliando-se o leque de conhecimento e vivência de alunos. Escola de tempo integral é aquela que permite ao aluno a permanência na escola nos turnos da manhã e

da tarde. Esta ampliação da permanência pode facilitar o atendimento educacional mais integrado, pela possibilidade dos alunos se envolverem em outras atividades.

Em segundo lugar, uma das funções da escola é transmitir à criança e ao adolescente as ferramentas básicas para a aprendizagem, ou seja, códigos de leitura, de escrita e de cálculo aritmético, bem como outras informações e habilidades que lhe permitam participar consciente e ativamente na sociedade.

Para o alcance desses objetivos nacionais, a Lei de Diretrizes e Bases — LDB — definiu um núcleo comum para o currículo que não pode ser substituído ou alterado ao sabor das posições locais e comunitárias. O apoio à criança deve levá-la a se integrar na sociedade, e não afastá-la pelo empobrecimento de seus conteúdos.

Assim, a especificidade do setor educação deve ser garantida, mesmo que a escola, por questões da situação social do país, seja utilizada como um local estratégico para se atingir uma larga faixa da população infantil com outros serviços essenciais, como já vem sendo feito, por exemplo, com a alimentação escolar.

Em terceiro lugar, a escola pode ser comunitária pelas formas de propriedade, de gestão e de envolvimento, mas não pelo conteúdo, que transcende a comunidade.Isto porque a escola tem suas competências básicas definidas para promover o processo de aprendizagem, cabendo-lhe a definição de métodos de trabalho e de ensino adequados, de modo a atender aos conteúdos educacionais nacionais e às especificidades regionais e locais.

c) O programa coloca seu sucesso em grande parte na comunidade, que tem a responsabilidade de opinar, decidir e administrar as ações. Cabe a ela identificar as necessidades locais e os subprogramas a implantar.

Dois alertas devem ser feitos ao se abordar a participação da comunidade.

Participação comunitária não se cria de cima para baixo; nasce da dinâmica dos grupos comunitários no equacionamento de problemas e superação de carências. Como exemplo, uma pesquisa feita pela Organização Mundial de Educação Pré-Escolar — Omep — , em 1988, em 7.785 programas de atendimento à criança, evidenciou a grande diversidade de instituições não-governamentais, de cunho associativo, comunitário, de natureza confessional, etc., que se organizaram para atender a carências de seus membros ou de setores específicos.

Esse movimento de organização de setores da sociedade é ainda pouco significativo no Brasil, sendo mais representativo nas regiões Sul e Sudeste. Pela novidade do processo e pela falta de prática no manejo de organizações, essas instituições comunitárias enfrentam também diversos problemas internos. Há dissenso no âmbito dos grupos comunitários, o que, até certo ponto, é normal, mas que, se não for bem gerenciado, transforma-se em conflito permanente e interfere negativamente nessas organizações, chegando a desestruturá-las, torná-las ineficientes e até inviabilizá-las.

Assim, atribuir o sucesso de emprendimento de tal envergadura à participação da comunidade é delegar responsabilidade muito grande a setores que ainda não têm estrutura e tradição para tal, bem como assumir que a comunidade aceita participar em estruturas e organizações que, afinal, não nasceram por sua iniciativa.

Prevê-se a gestão do programa pelas prefeituras, o que poderá representar-lhes um grande ônus: de um lado, pela falta de fôlego gerencial dos municípios (exceto das grandes capitais e alguns de porte médio) para administrar grandes organizações; e, de outro, pela falta de recursos para mantê-las funcionando com padrões de eficiência e qualidade.

d) O programa é apresentado como algo "inovador", fora dos padrões normais de organização dos serviços sociais, como forma de lhe garantir a legitimidade e a aceitação.

Na área educacional, projetos inovadores já foram implantados, como as escolas de tempo integral na Bahia e no Distrito Federal em décadas passadas. As escolas polivalentes implantadas com recursos da United States Agency for International Development — Usaid em vários estados, na década de 70, também foram inovadoras. Mais recentemente, várias secretarias de Educação dos estados investiram em programas que inovaram a forma de organização do tempo e do espaço escolares, bem como a gestão e as formas de organizar o conteúdo, buscando ampliar as oportunidades das crianças mais carentes.

A experiência mostra que o caráter inovador não garante o sucesso do empreendimento. As experiências citadas, apesar do caráter inovador e da excelência de seus projetos, tiveram suas instalações abandonadas ou utilizadas para outros fins. A principal razão para a descontinuidade dessas inovações foi que ficaram restritas a um pequeno percentual da rede de estabelecimentos, bem como da clientela à qual se destinavam. Por serem restritas, pela incapacidade financeira do sistema de expandi-las para toda a rede de ensino, elas acabaram se transformando em um "quisto" dentro do sistema educacional, tornando-se a exceção, e não a regra.

A literatura existente sobre as questões educacionais brasileiras aponta para soluções e alternativas mais racionais e abrangentes em termos da clientela que poderá ser alcançada. São soluções embasadas na realidade da educação, que apontam para a necessidade de um enfrentamento responsável e imediato que vise à manutenção da universalização do ensino de 1º grau e à melhoria de sua qualidade.

e) O programa é discriminador, pois concentra recursos substanciais para atendimento a uma pequena parcela da população-alvo, ou seja, crianças e adolescentes em situação de risco. Como os CAIC's estão sendo construídos em áreas urbanas, excluem da proposta as crianças e adolescentes do meio rural, apesar das condições de pobreza e alijamento social serem ali mais intensas.

Outro aspecto que merece destaque é o custo/aluno anual de um CAIC
(U$ 600), considerando que o custo médio de um aluno/ano na escola pública nas regiões Sul e Sudeste situa-se em torno de U$ 200.

As estatísticas educacionais mostram que cerca de 95% da população de sete a 14 anos têm acesso à escola. O grande problema é que as escolas existentes não têm qualidade e são extremamente ineficientes. A melhoria das condições de funcionamento dessas escolas é prioridade absoluta.

O percentual de crianças que serão beneficiadas quando todos os CAIC's em processo de implantação estiverem concluídos e funcionarem com os subprogramas previstos é bastante reduzido face aos 27 milhões de crianças que freqüentam escolas públicas, aos 60 milhões de crianças objeto de atenção do Estatuto da Criança e do Adolescente e aos 15 milhões de crianças economicamente marginalizadas. Se os recursos gastos nos CAIC's fossem utilizados para dotar as escolas já existentes de condições adequadas e dignas de funcionamento, a clientela beneficiada seria muito maior, e os efeitos para o sistema educacional, mais permanentes e significativos.

V.2 RESULTADOS ATÉ AGORA ALCANÇADOS

O Pronaica atingiu, até o momento, apenas 7% das metas físicas previstas na proposta original do Projeto Minha Gente que ele incorporou, considerando-se os CIAC's/CAIC's construídos e em funcionamento.

Quanto à implantação dos subprogramas previstos, constata-se que, nos 146 CAIC's em funcionamento, os de Educação Infantil (creche e pré-escola) e Educação Escolar (1º grau) foram implantados na

quase totalidade. Os demais subprogramas ainda não foram implantados.

O atendimento educacional nos CAIC's em funcionamento é ainda, do ponto de vista quantitativo, bastante modesto, situando-se na faixa de 165 mil crianças. Isto representa apenas 0,6% do contingente que atualmente se encontra matriculado na pré-escola e no ensino fundamental.

Quando a totalidade dos 359 CAIC's já em processo de construção estiverem em funcionamento, este percentual chegará a 1,4%, também modesto face à dimensão da matrícula no pré-escolar e no ensino de primeiro grau.

Os 130 CAIC's que implantaram o subprograma de Alimentação Escolar fornecem, pelo menos, uma refeição diária para as crianças matriculadas. Esse resultado está ainda longe do previsto, considerando-se que a proposta do Pronaica é o atendimento com três refeições diárias para os escolares do 1º grau, da pré-escola e, principalmente, para as crianças das creches, necessitadas de maiores cuidados alimentares.

Quanto aos subprogramas que dão suporte físico, social e psicológico às crianças e adolescentes, objetivando assegurar melhores condições de saúde física (alimentação, nutrição) e psicológica, os resultados não são também satisfatórios. Dos 146 CAIC's em funcionamento, apenas 18 implantaram o subprograma Proteção Especial à Criança e à Família, e 22, o subprograma Promoção à Saúde da Criança e do Adolescente. Se se considera que o suprimento das carências das crianças e adolescentes contribui para a sua permanência na escola e a prontidão para a aprendizagem, o fato de não serem asseguradas as condições de alimentação — considerada como um dos fatores para o alcance de melhor rendimento e freqüência — reduz mais ainda os benefícios do programa em termos de aproveitamento.

Cabe ainda mencionar que o programa prevê o atendimento em tempo integral; nos 146 CAIC's em funcionamento, a jornada escolar é de apenas seis horas. Essa redução do tempo de permanência da criança no centro está próxima do que aconteceu com experiências semelhantes como a dos CIEP's, em que muitos passaram a funcionar em dois turnos, perdendo sua característica de centros de atendimento em tempo integral.

VI. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O programa tem sua lógica voltada para a atenção às crianças e famílias carentes, a fim de amenizar a precariedade em que vivem. No entan-

to, tem objetivos além de suas possibilidades de alcance, tanto pela complexidade das causas das carências sociais que afetam grande parte das crianças e dos adolescentes, quanto pela extrapolação de sua proposta, que vai além das possibilidades, limites e competências do sistema educacional na sua totalidade e suas especificidades básicas.

O programa parece desconsiderar, na sua prática, a existência de estruturas físicas e organizacionais localmente instaladas, e que necessitam, na maioria, de melhores condições para o seu funcionamento e manutenção. Por outro lado, minimiza as dificuldades e meandros das organizações públicas, da participação comunitária e das administrações municipais, em especial.

As dificuldades vivenciadas pelas secretarias estaduais e municipais de Educação para o enfrentamento diário dos problemas de gestão e manutenção dos seus sistemas, com toda a complexidade de problemas e situações, colocam de imediato dúvidas quanto à questão da viabilidade e sustentabilidade dos CAIC's, principalmente nas regiões mais carentes.

Os poucos CAIC's em funcionamento, seu elevado custo, o tamanho e a complexidade de sua estrutura física e de serviços — que acarretam um ônus bastante significativo para os orçamentos das prefeituras — e as dificuldades para equacionar sua gestão a partir das críticas de secretarias estaduais e municipais de Educação sinalizam no sentido de que o programa tem poucas chances de ser o instrumento pelo qual o governo poderia alcançar a superação dos problemas das crianças e dos adolescentes.

Face à estrutura de serviços sociais existentes, a atenção à criança e ao adolescente deveria, para ter maiores chances de sucesso, ter como orientação a melhoria dos serviços básicos de educação, saúde e assistência, em vez de priorizar a implantação de novas estruturas. Os resultados certamente viriam em prazo muito mais curto, seriam mais sólidos, e beneficiariam um número bem maior de crianças.

Embora o programa contemple a possibilidade de ter sua metodologia implantada em estabelecimentos já existentes, a prática vem demonstrando o contrário, uma vez que, das unidades de serviço autorizadas, construídas ou equipadas, apenas duas utilizam-se de instalações já existentes.

Este programa apresenta-se como mais uma experiência de programa nacional concebido de forma centralizada pelo governo federal, com execução partilhada pelos estados e municípios. Confronta-se com o processo de descentralização, no qual a educação vem alcançando avanços progressivos com a ampliação dos espaços de participação dos estados e municípios, de maior representatividade política e autonomia de gestão e administração.

Acrescenta-se ainda, como dificuldade relevante, a intensidade dos desníveis regionais e inter-regionais, que concorrem para a inviabilidade de programas de cunho nacional.

QUADRO 1

Evolução da Situação do Pronaica
Situação geral da implantação

BRASIL

Situação	Quantidade	% sobre o Brasil
Programado	64	15,1%
Autorizado	47	11,1%
Em obras	148	35,0%
Suspenso	2	0,5%
Concluído	81	19,1%
Inaugurado	81	19,2%
Total	**423**	**100,0%**

Fonte: MEC/Sepespe/CAT - maio/1994
Convenções:
Programado= Previsto, ainda não autorizado
Autorizado= Autorizado, obra não iniciada
Em obras= Avanço físico entre 1% e 99%
Suspenso= Obra suspensa
Concluído= Avanço físico 100%, ainda não inaugurado
Inaugurado= Concluído e inaugurado pelo MEC

QUADRO 2

Evolução da Implantação dos Caic's por Região

Região	P	A	EO	C	I	S	**Total**
Norte	3	3	3	-	-	-	**9**
Nordeste	14	18	37	24	16	-	**109**
Centro-Oeste	10	5	14	1	9	-	**39**
Sudeste	26	15	69	32	25	2	**169**
Sul	11	6	25	24	31	-	**97**
Brasil	64	47	148	81	81	2	**423**

Fonte: MEC/Sepespe/CAT - maio/1994
Convenções:
P=Programado(previsto, ainda não autorizado)
A=Autorizado(autorizado, obra não concluída)
EO= Em obras (avanço físico entre 1% e 99%)
S= Suspenso(obra suspensa)
C= Concluído (avanço físico 100%, ainda não inagurado)
I= Inaugurado (concluído e inaugurado pelo MEC)

QUADRO 3

Evolução da Implantação dos Caic's por Estado/Região

Estado/Região	P	A	EO	C	I	S	**Total**
Norte	3	3	3	-	-	-	**9**
Pará	3	3	1	-	-	-	**7**
Tocantins	-	-	2	-	-	-	**2**
Nordeste	14	18	37	24	16	-	**109**
Alagoas	-	-	-	5	3	-	**8**
Bahia	4	5	-	1	-	-	**10**
Ceará	1	3	7	-	-	11	
Maranhão	-	-	-	15	3	-	**18**
Pernambuco	2	4	7	1	1	-	**15**
Piauí	2	1	7	-	2	-	**12**
Paraíba	3	1	5	-	2	-	**11**
Rio Grande do Norte	1	3	6	2	5	-	**17**
Sergipe	1	1	5	-	-	-	**7**
Centro-Oeste	10	5	14	1	9	-	**39**
D.Federal	2	-	6	-	8	-	**16**
Goiás	3	4	4	-	1	-	**12**
Mato Grosso	2	-	2	1	-	-	**5**
M. Grosso do Sul	3	1	2	-	-	-	**6**
Sudeste	26	15	69	32	25	2	**169**
M. Gerais	16	9	22	13	13	-	**73**
E.Santo	3	-	8	-	1	-	**12**
R. Janeiro	-	-	8	1	5	2	**16**
São Paulo	7	6	31	18	6	-	**68**
Sul	11	625	24	31	-	97	
Paraná	4	3	6	18	10	-	**41**
Sta.Catarina	3	3	8	5	12	-	**31**
Rio Grande do Sul	4	-	11	1	9	-	**25**
Brasil	64	47	148	81	81	2	**423**

Fonte MEC/Sepespe/CAT - maio/1994
Convenções:
P= Programado (previsto, ainda não autorizado)
A= Autorizado (autorizado, obra não iniciada)
EO= Em obras (avanço físico entre 1% e 99%)
C= Concluído (avanço físico 100%, ainda não inaugurado)
S=Suspenso (obra suspensa)
I= Inaugurado (concluído e inaugurado pelo MEC)

BIBLIOGRAFIA

CAVALIERE, Ana Maria Villela. Educação escolar e atenção integral à criança e ao adolescente. *In*: *Subsídios para uma proposta de atenção integral à criança e ao adolescente em sua dimensão pedagógica*. — Brasília: MEC/SEF/Sepespe, 1994. (Cadernos Educação Básica, Série Institucional, nº 3).

CUNHA, Fátima. O Projeto CIEP de 1987 a 1990: o desafio da continuidade. *In*: *O desafio da escola básica:* qualidade e eqüidade. — Brasília: IPEA, 1994. (Série IPEA, nº 132).

DEMO, Pedro. *Em torno da assim dita educação integral*. — Brasília: MEC/SEF/Sepespe, 1994. (Cadernos Educação Básica, Série Institucional, nº 3).

FUNDAÇÃO IBGE. *Crianças e adolescentes* - indicadores sociais. — Rio de Janeiro: 1989. 76 p.

MEC/Sepespe. *Programa nacional de atenção integral à criança e ao adolescente* - Pronaica, concepção geral. — Brasília: 1994. (Série Documentos Básicos, nº 2).

MEC/UNESCO. *Plano Decenal de Educação para Todos*. — Brasília: junho 1991.

MEC/Sepespe/CAT. *Relação geral de locais de implantação do Pronaica/CAIC, atualizada até 25.05.94, relatório de trabalho*. — Brasília: 1994.

PELIANO, Anna Maria T. Medeiros. *O Mapa da criança*: a indigência entre as crianças e os adolescentes. — Brasília: IPEA, nov. 1993. (Documento de Política, nº 19).

SCHELKES, Sylvia. *Hacia una mejor calidad de nuestras escuelas*. — Washington: Organização dos Estados Americanos - OEA, 1994. (Série Educativa, Interamer, nº 32).

Livros Grátis

(http://www.livrosgratis.com.br)

Milhares de Livros para Download:

Baixar livros de Administração
Baixar livros de Agronomia
Baixar livros de Arquitetura
Baixar livros de Artes
Baixar livros de Astronomia
Baixar livros de Biologia Geral
Baixar livros de Ciência da Computação
Baixar livros de Ciência da Informação
Baixar livros de Ciência Política
Baixar livros de Ciências da Saúde
Baixar livros de Comunicação
Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE
Baixar livros de Defesa civil
Baixar livros de Direito
Baixar livros de Direitos humanos
Baixar livros de Economia
Baixar livros de Economia Doméstica
Baixar livros de Educação
Baixar livros de Educação - Trânsito
Baixar livros de Educação Física
Baixar livros de Engenharia Aeroespacial
Baixar livros de Farmácia
Baixar livros de Filosofia
Baixar livros de Física
Baixar livros de Geociências
Baixar livros de Geografia
Baixar livros de História
Baixar livros de Línguas

Baixar livros de Literatura
Baixar livros de Literatura de Cordel
Baixar livros de Literatura Infantil
Baixar livros de Matemática
Baixar livros de Medicina
Baixar livros de Medicina Veterinária
Baixar livros de Meio Ambiente
Baixar livros de Meteorologia
Baixar Monografias e TCC
Baixar livros Multidisciplinar
Baixar livros de Música
Baixar livros de Psicologia
Baixar livros de Química
Baixar livros de Saúde Coletiva
Baixar livros de Serviço Social
Baixar livros de Sociologia
Baixar livros de Teologia
Baixar livros de Trabalho
Baixar livros de Turismo