

O PRONAICA E A CRIAÇÃO DOS CAICs NO BRASIL

Frade, Carmen Oliveira ¹
Otranto, Celia Regina ²

Resumo

Este estudo propõe uma aproximação com o Programa de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente (PRONAICA) buscando esclarecer o que é um Centro de Atenção Integral à Criança e ao adolescente (CAIC), quantos e em que regiões estas instituições foram instaladas no Brasil e, algumas avaliações sobre esta política e o trabalho desenvolvido. Nossas reflexões estão amparadas em documentos oficiais e em pesquisadores que se debruçaram sobre o assunto, dentre os quais destacamos: o Relatório de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União - Avaliação das Atividades dos CAICs (1998); Amaral; Parente (1995); Santos; Schimtz (2013); Cavaliere; Coelho (2003); Cassan (2004). Conclui-se que tal política formulada pelo governo federal não alcançou o diálogo necessário com as especificidades da realidade brasileira, distanciando-se dos objetivos traçados, levando-a a descontinuidade.

Palavras-chave: Pronaica. Política Educacional. Atenção integral.

Abstract

This study proposes an approach to the Comprehensive Care Program for Children and Adolescents (PRONAICA) seeking to clarify what a Comprehensive Care Center for Children and Adolescents (CAIC) is, how many and in which regions these institutions have been installed in Brazil, and some evaluations of this policy and the work developed. Our reflections are supported by official documents and researchers who have studied the subject, among which we highlight: the Operational Audit Report of the Federal Court of Auditors - Evaluation of the Activities of the CAICs (1998); Amaral; Parente (1995); Santos; Schimtz (2013); Cavaliere; Coelho (2003); Cassan (2004). It is concluded that this policy formulated by the federal government did not achieve the necessary dialogue with the specificities of the Brazilian reality, distancing itself from the objectives set, leading to its discontinuation.

Keywords: Pronaica. Educational Policy. Comprehensive care.

INTRODUÇÃO

Com o afastamento e renúncia de Fernando Collor em 1992, acusado de corrupção, o vice-presidente Itamar Franco assumiu o governo e iniciou uma reforma ministerial. Extinguiu o Ministério da Criança e atribuiu uma nova denominação ao "Projeto Minha Gente", passando a chamar-se "Programa Nacional de Atenção à Criança e ao Adolescente" – PRONAICA, criado através da Lei nº 8.642, de 31 de março de 1993 (Brasil, 1993), com a finalidade de “integrar e articular ações de apoio à criança e ao adolescente” (Artigo 1º), coordenado pelo Ministério da Educação. Deste modo, deu-se início à retomada dos compromissos assumidos internacionalmente na década de 1990, apontando a necessidade de uma reorganização das políticas públicas sociais, objetivando a continuidade de inserção do Brasil no cenário internacional. Materializando-se na elaboração do Plano Decenal de Educação para todos e, na criação do PRONAICA, ambos em 1993. No contexto das mudanças, os Centros Integrados de

¹ Doutora em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas Populares – PPGEDUC/UFRRJ. Docente DHSS/UFRRJ. E-mail: carmenf@ufrrj.br. ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-6813-2068>.

² E-mail: celiaotranto@gmail.com.

Atenção à Criança - CIACs transformam-se CAICs - Centro de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente, fortalecendo o seu foco no atendimento integral.

Na perspectiva da continuidade do debate mundial sobre a política de educação para todos, iniciado em 1990, com a Conferência de Jomtien, na Tailândia, em dezembro de 1993 foi realizada uma nova Conferência em Nova Delhi, Índia, promovida pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), Fundo das Nações para Atividades da População (UNFPA) e Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF).

As teses centrais da Declaração de Nova Delhi e do Guia de Ação que a complementava, inspiraram as propostas defendidas pelo Plano Decenal brasileiro que, tinha dentre outras metas: a garantia de no mínimo 94% de acesso à escolarização; atingir 80% de aproveitamento escolar diminuindo o índice de repetência, em especial da 1ª a 5ª série; ofertar educação infantil a aproximadamente 3,2 milhões de crianças oriundas das classes populares; oferecer atenção integral a crianças e adolescentes por meio do Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente (PRONAICA), com um investimento de 1,2 milhão de reais (BRASIL, 1993).

Conforme apontado por Amaral e Parente (1995, p. 8), 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.

A definição dos subprogramas a serem implementados em cada Unidade de Serviço deveria considerar os critérios voltados para a prioridade do atendimento de crianças e adolescentes, reconhecendo a possibilidade de extensão para o núcleo familiar e até mesmo para o grupo social, observando os pressupostos que guiarão o planejamento e a gestão da US.

Cada Unidade de Serviço instrumentalizaria oito Subprogramas com características específicas, voltados às peculiaridades do desenvolvimento da criança e do adolescente, incluindo as características da família e contexto sociocultural: “Proteção especial à Criança e ao Adolescente; Promoção da saúde da criança e do adolescente; Educação Infantil (creche e pré-escola); Educação escolar; Esportes; Cultura; Educação para o trabalho e Alimentação” (MEC/SEPESPE, 1994, p. 7). Para a execução destes subprogramas, estava prevista a contratação e posterior treinamento de diversos profissionais, dentre eles: professores, auxiliares administrativos, médicos, psicólogos, assistentes sociais, nutricionistas e cozinheiros. As Unidades de Serviços constituíam a manifestação concreta do PRONAICA, no local de seu desenvolvimento, os CAICs. Os recursos humanos se constituíam no vetor principal para a real integralização da proposta de forma a garantir a qualidade dos serviços prestados, segundo a descrição de Amaral e Parente (AMARAL; PARENTE, 1995). O treinamento estava previsto para todos os profissionais, desde o auxiliar administrativo, incluindo médico, psicólogo, assistente social, nutricionista e o

cozinheiro. Amaral e Parente (1995) registraram que para o funcionamento de um CAIC padrão AA12 (12 salas de aula) seriam necessários 160 profissionais, considerando as diversas áreas de formação e níveis de qualificação.

Os subprogramas de Educação Infantil (Creche e Pré-escolar), Educação Escolar e Alimentação, foram os que tiveram maior quantitativo de implantação de propostas, os demais se apresentaram de forma pouco expressiva (AMARAL; PARENTE, 1995). Esta realidade foi confirmada na Auditoria³ realizada em 1996, com relatório publicado em 1998, pelo Tribunal de Contas da União, com o objetivo de dar continuidade à discussão sobre a política brasileira de desenvolvimento da educação, tomando como referência a avaliação das atividades desenvolvidas pelos CAICs.

Os Subprogramas com menores índices de funcionamento, de acordo com os dados observados no Relatório da Auditoria Operacional (1998), foram os de Atendimento Médico e Atendimento Odontológico e Proteção Especial à Criança e à Família. O relatório apontou como dificuldade para esta implementação a necessidade de participação de outras secretarias, como a de saúde, de fundamental importância para a execução dos trabalhos.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Conforme observado no Relatório da Auditoria Operacional (1998) o atendimento em tempo integral não foi efetivado, menos de 5% dos 251 CAICs que participaram do questionário feito pelos auditores do Tribunal de Contas da União, declararam estar funcionando neste regime. Avaliando sua efetividade, assim como a evasão e repetência, Amaral e Parente (1995) destacaram que os CAICs não produziram resultados muito diferentes das demais unidades escolares, levando em conta seu alto custo, tamanho e complexidade de sua estrutura predial e de seus serviços que impactavam os orçamentos das prefeituras, além das dificuldades de ponderar sua gestão.

Há uma desconexão entre teoria e prática, entre intenção e ação, com destaque para os subprogramas considerados fundamentais para o PRONAICA, todos com efetivação insatisfatória. O relatório mencionou, ainda, as dificuldades econômicas vividas pelo País naquele período. A conjuntura de problemas econômicos produzia e agravava uma pobreza endêmica de parte considerável da sociedade brasileira, e desvendava uma realidade de fome

³ A Auditoria Operacional foi realizada na Secretaria de Projetos Educacionais Especiais do Ministério da Educação e do Desporto Sepespe/ MEC (em extinção), objetivando avaliar, do ponto de vista de desempenho operacional, as atividades dos Centros de Atendimento Integral à Criança e ao Adolescente Caics e aferir os resultados alcançados pelos programas e projetos governamentais pertinentes. Como resultado desta auditoria realizada em 1996, foi publicado um relatório. A versão aqui utilizada é do ano de 1998.

que atingia quase metade da população, exigindo da política social uma ação emergencial. O desafio seria compatibilizar o desenvolvimento social com alguma forma de assistência.

Amaral e Parente (1995, p. 16), ao realizarem uma análise da concepção, pressupostos e objetivo do PRONAICA apontam que “a superação dos problemas das crianças e dos adolescentes e de suas famílias extrapola a capacidade de atuação do programa”. Neste sentido, estes estabelecimentos (CAICs) podem mitigar os problemas emergenciais deste público em alguns aspectos sem, contudo, transformar a realidade estrutural das questões sociais.

O Decreto nº 1.056, de 11 de fevereiro de 1994 (Brasil, 1994) regulamentou a Lei nº 8.642, de 31 de março de 1993 (Brasil, 1993) e definiu a atuação dos órgãos do Poder Executivo para a condução do PRONAICA. De acordo com o novo instrumento legal, a criação e operacionalização dos CAICs compreendia as responsabilidades entre os entes federados: a) federal - coordenação do Programa; adequação ou construção de espaços físicos e seu equipamento; capacitação de recursos humanos e suporte na manutenção de serviços; incluindo a orientação jurídica quanto à celebração de contratos e convênios; b) estadual - coordenação do processo de implantação do Programa; apoio à capacitação dos profissionais, indicação dos profissionais para composição das equipes e da articulação com os demais setores na busca de parceria para a manutenção e continuidade dos subprogramas; c) municipal - que englobaria a cessão do terreno para a construção e o encargo de execução dos serviços de funcionamento do CAIC, apoiaria na capacitação dos recursos humanos. Orientaria a elaboração do plano de trabalho, também alocaria recursos e buscava articulação com diferentes setores na perspectiva do estabelecimento de parcerias para a continuidade dos subprogramas, em colaboração com o órgão estadual.

A concepção do projeto se deu de forma extremamente centralizada, no núcleo do Governo Federal, que acabou se refletindo nas etapas subsequentes. Também previa a participação de outras entidades públicas, como universidades. O CAIC ainda poderia ser operacionalizado por entidades privadas, desde que de natureza jurídica, sem fins lucrativos.

Santos e Schmitz (2013) registram a escassez de dados sobre o funcionamento do PRONAICA no tocante à sua proposta pedagógica ou filosófica, fato que também foi mencionado no relatório dos auditores do Tribunal de Contas da União.

Em 1º de janeiro de 1995 teve início o governo de Fernando Henrique Cardoso, que foi presidente por dois mandatos consecutivos. Como se pode notar a Medida Provisória citada acima é de 1º de março do mesmo ano. Fernando Henrique foi eleito com o compromisso da mudança. Infelizmente nossos governantes e o povo ainda não perceberam que o maior desafio é dar condições de continuidade às propostas políticas que possam melhorar a vida dos brasileiros, mesmo que estas precisem ser aprimoradas.

A memória do programa, contemplando desde sua formulação, perdeu-se, e os técnicos responsáveis se dispersaram. Novos técnicos da Secretaria de Ensino Fundamental (SEF) assumiram a responsabilidade pela área educacional do Programa, quando foi feita a desativação da unidade que, em sua estrutura, estava encarregada dos CAICs. Diante disso, os textos “PRONAICA: Subprogramas e ações”, do MEC/Sepespe (1994), “CAIC: Solução ou problema?”, de Amaral e Parente (1995) e o Relatório do Tribunal de Contas “Avaliação das Atividades dos CAICs” (1998), ganharam relevância nesta pesquisa, pois forneceram vários fundamentos para as análises que apresentamos a seguir.

De acordo com Amaral e Parente (1995, p. 7-8), constituíam objetivos específicos do PRONAICA:

- 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;
- 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.

Observando os apontamentos de Amaral e Parente (1995), percebemos que o objetivo geral do programa se manteve voltado para a superação dos problemas enfrentados por significativa parcela da população infantil das classes mais desfavorecidas, na faixa etária de zero aos quatorze anos, buscando a garantia de seus direitos fundamentais e seu desenvolvimento integral, almejando o seu preparo consciente para a cidadania. Ao mesmo tempo, fica evidente a continuidade na condução de uma política focalizada, voltada para os mais pobres.

Amaral e Parente (1995) destacaram as dificuldades vividas pelas secretarias estaduais e municipais de Educação para o enfrentamento diário dos problemas de gestão e de manutenção de seus sistemas, considerando a complexidade de desafios e situações que passaram a suscitar dúvidas sobre a viabilidade e sustentabilidade dos CAICs, especialmente nas regiões mais carentes. Cassan (2004) explicita que esta estratégia, que privilegia a integração e articulação entre as instâncias governamentais, representa economia para o governo federal, salvaguardando, no entanto, o controle das ações, numa perspectiva de centralizar as decisões e descentralizar as ações.

As principais críticas vão na direção de que os CAICs não conseguiram operacionalizar uma política pública duradoura. Na realidade, suas diretrizes foram gradativamente abandonadas a partir de 1995, quando ocorreu a mudança de governo na esfera federal, e seus prédios foram definitivamente absorvidos pelas redes de ensino municipais e estaduais. Segundo o Relatório de Auditoria Operacional (1998), já tinham sido construídos um total de 444 CAICs com um custo

de R\$ 1,5 bilhão. Tanto o Relatório de Auditoria Operacional, quanto os estudos de Santos e Smith (Santos; Schmitz, 2013), contabilizaram 444 instituições.

O quadro que reproduzimos abaixo, publicado por Amaral e Parente (1995), aponta o processo de implantação e distribuição dos CAICs nas diferentes regiões brasileiras até maio de 1994, quando não estavam concluídos em sua totalidade. Nesta ocasião somavam 423 unidades, meta de curto prazo estabelecida pelo MEC para o período de 1993/1994. Não encontramos publicação mais recente com localização das construções posteriores a maio de 1994, o que nos impediu de complementar o Quadro 19 com a totalidade das 444 instituições. No entanto, consideramos importante para este estudo as informações nele contidas, uma vez que abarca quase todas as instituições construídas.

Quadro 19 – Evolução da implantação dos CAICs 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
TOTAL	64	47	148	81	81	2	423

Fonte: AMARAL; PARENTE (1995, p.23). In: MEC/SEPESP/CAT, maio/1994.

Convenções: P = Programado (previsto, ainda não autorizado); A = Autorizado (autorizado, obra não concluída); EO = Em obras (avanço físico ente 1% e 99%); S = Suspenso (obra suspensa); C = Concluído (avanço físico 100%, ainda não inaugurado); I = Inaugurado (concluído e inaugurado pelo MEC).

Embora o PRONAICA tivesse sido implantado com o caráter nacional, observa-se no quadro acima uma distribuição desigual, marcada pela concentração nas regiões de maior representatividade política e de certo modo, conforme apresentado por Amaral e Parente (1995), com maior autonomia de gestão e de administração, o que serviu para explicitar a possível inviabilidade de programas de abrangência nacional.

Segundo Moraes (2015) a existência de uma superestrutura física poderia oferecer aos alunos ambientes diversificados e adequados para aprendizagem dos componentes do currículo básico ou de ofertar outros tipos de atividades de natureza esportiva, cultural ou de saúde. A mesma autora conclui que o projeto do CAIC não foi capaz de garantir o movimento de resignificação do fazer pedagógico, que seria fundamental para a melhoria da qualidade de ensino. Afirma que o CAIC efetivou uma concepção de educação integral partindo da ampliação da jornada escolar, através da oferta complementar composta por um conjunto de experiências em esporte, artes, recreação ou mesmo temáticas, sem de fato alcançar uma mudança qualitativa envolvendo o aprofundamento de conhecimentos, de construção do espírito crítico e de vivências democráticas.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta é uma pesquisa que pode ser configurada como histórico-política. Histórica, porque está fundamentada em fatos historicamente comprovados. Política, porque ao longo dos relatos históricos vamos destacando as principais políticas públicas que mudaram ou ratificaram a história das instituições.

Apresentamos um histórico, bem como as análises realizadas na década de 1990 sobre Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente (PRONAICA). Nesta perspectiva, dois documentos têm destaque significativo na literatura educacional: o texto dos pesquisadores do IPEA José Amaral Sobrinho e Marta Maria de Alencar Parente, intitulado “CAIC: Solução ou problema?” (1995), e o Relatório de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União, que tem por título “Avaliação das Atividades dos CAICs” (1998). Também recorreremos à dissertação de Cassan (2004) e aos textos e artigos de Santos e Schimtz (2013); Cavaliere e Coelho (2003) e, ao documento do MEC/Sepespe “Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente – PRONAICA, Subprogramas e Ações” (Brasília, 1994).

RESULTADOS E ANÁLISES

Na perspectiva de uma avaliação do PRONAICA dois documentos ganham destaque na literatura educacional, são eles: o texto de autoria dos pesquisadores do IPEA José Amaral Sobrinho e Marta Maria de Alencar Parente, intitulado “CAIC: Solução ou problema?” (1995) e o Relatório de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União - Avaliação das Atividades dos CAICs (1998).

Amaral e Parente (1995, p. 17) realizaram uma avaliação do PRONAICA em 1995, após o período de implantação dos CAICs. Neste estudo, observando o programa em andamento, destacaram alguns equívocos e simplificações nas estratégias e nos pressupostos que trouxeram vulnerabilidade e dificuldades de execução do programa, tais como:

- a) A concentração e integração dos serviços poderiam possibilitar o atendimento diversificado, no entanto, esta integração fechada na estrutura do CAIC nem sempre levava em consideração outros projetos desenvolvidos pelo setor público, por vezes na mesma área. A interdisciplinaridade das ações propostas foi de difícil operacionalização, diante da própria organização historicamente setORIZADA dos serviços públicos, com competências, mecanismos e procedimentos bem definidos.
- b) O programa enfatiza a importância da educação integral, no entanto, não estabelece a distinção entre educação integral e educação em tempo integral. A proposta do CAIC estava mais voltada para a educação em tempo integral e seu potencial para enriquecer a concepção de

escola comunitária, com conteúdo programático flexível, adaptado à realidade local e regional. Aqui Amaral e Parente (1995) sinalizaram para o cuidado com o risco do empobrecimento da qualidade do ensino que, deveria seguir os conteúdos educacionais nacionais observando as especificidades regionais e locais.

c) O programa evoca o papel da comunidade no seu sucesso, indicando sua responsabilidade de opinar, decidir e administrar as ações. Tal processo é muito novo na realidade da sociedade brasileira e, não deve ser efetivado de forma impositiva. O Programa não conseguia proporcionar as condições para a efetiva participação comunitária.

d) O programa apresentou-se como inovador o que não garantiu o sucesso do empreendimento. Experiências exitosas são reconhecidas como exceção e não como regra, demonstrando que não é o caráter inovador que garante o sucesso da proposta. Os avaliadores destacaram que, diante das questões educacionais enfrentadas pela sociedade brasileira há que se encontrar alternativas mais racionais e abrangentes, com uma atitude de enfrentamento responsável e imediato, visando a garantia da universalização da educação infantil e ensino fundamental acompanhada da melhoria de sua qualidade.

e) O programa concentra recursos significativos visando o atendimento de uma clientela específica, crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade. Excluíram as crianças do meio rural, mesmo sabendo que ali também encontraríamos situações de intensa precariedade. A construção dos CAICs estava prevista somente para as áreas urbanas. O custo/aluno anual matriculado num CAIC era de US 600, enquanto o custo médio de um aluno/ano na escola pública situava-se em torno de US 200. Amaral e Parente (1995) ponderaram que se os recursos investidos nos CAICs fossem utilizados para prover as unidades escolares já existentes com condições adequadas e dignas de funcionamento, os benefícios seriam maiores, com efeitos mais significativos para o sistema educacional.

Diante do elevado custo dos CAICs, da complexidade de sua estrutura física e da real possibilidade de execução de serviços, o Programa enfrentava sérias limitações para desempenhar o papel de instrumento de superação dos problemas das crianças e dos adolescentes mais desfavorecidos. Um caminho mais provável e palpável seria a melhoria dos serviços básicos de educação, saúde e assistência já existentes, poupando tempo, com mais solidez e maior abrangência do público beneficiado.

O segundo documento, é o Relatório de Auditoria Operacional (1998, p. 52) que, baseou-se na “preocupação com a gestão e o desempenho do programa”, sem considerar o aspecto da legalidade do projeto Minha Gente ou do PRONAICA. Ateve-se à feitura de um diagnóstico sobre o funcionamento dos CAICs construídos desde os anos 1990.

O relatório destaca a estratégia adotada pelos auditores que levou em consideração “as avaliações feitas pelos próprios administradores dos CAICs e pelos responsáveis das secretarias estaduais e municipais de educação, todos igualmente envolvidos com o desenvolvimento do programa” (Brasil, TCU, p. 54). Somando-se a esta estratégia, o ponto de vista de instâncias mais distantes como as universidades e centros de pesquisa. Todo este processo proporcionou um elevado nível de abrangência sobre o assunto em questão, tendo como conclusão a opinião dos auditores que constataram causas e efeitos.

Com base nos dados obtidos com as respostas advindas dos CAICs e das Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, aos questionários do Relatório da Auditoria Operacional na Avaliação das Atividades dos CAICs, destacamos alguns itens abordados que nos pareceram mais relevantes para este estudo.

Em relação ao desempenho e repetência dos alunos dos CAICs a maioria das secretarias estaduais e municipais respondeu que os resultados são equivalentes aos estudantes de escolas convencionais.

Atentando para a qualidade de construção dos CAICs as respostas foram bem diversificadas. Os próprios Centros e as secretarias municipais julgaram a qualidade de construção melhor do que a das escolas convencionais. Mas, as secretarias estaduais são mais críticas neste critério, pois possuem uma percepção mais completa do universo das demais escolas do estado, comparando-as aos CAICs. Os diretores dos CAICs nem sempre dispunham de elementos sobre as escolas convencionais, para julgarem quais instalações eram as melhores. Vale considerar também que neste período os CAICs tinham pouco tempo de uso, portanto contavam com instalações novas. Diante do exposto, os CAICs estavam longe de se configurarem como modelo de qualidade de construção. O relatório salienta a precariedade das escolas convencionais que, num momento inicial, poderia dificultar a avaliação dos CAICs com maior rigor.

Um outro fator observado no relatório foi o custo de manutenção dos CAICs ao que a maioria, 61% das secretarias municipais de educação e 89% das secretarias estaduais responderam que eles são de manutenção mais difícil e, de forma mais expressiva, 87% e 82% respectivamente, consideraram que o custo de manutenção era mais caro que o das escolas convencionais.

De um modo geral o relatório constatou que a maioria dos CAICs procurou implantar a filosofia do atendimento integral. Sinalizou ainda a limitação de recursos financeiros, além da dificuldade para receber recursos humanos para o desenvolvimento dos diversos subprogramas previstos. O retorno dos questionários possibilitou perceber uma superlotação entre 20% e 30% nos CAICs, com o uso de salas destinadas aos outros subprogramas, impossibilitando a oferta do horário integral e o funcionamento de outras atividades. Destacaram a creche como a área com maior demanda, extrapolando a capacidade de atendimento, o que resultou na definição de critérios,

em geral socioeconômicos, para a seleção de crianças a serem atendidas, observando aquelas das camadas mais pobres.

Também foi constatado que o subprograma “Cultura” funcionava como o único centro irradiador das atividades culturais nas comunidades, com destaque para o fato da maioria dos CAICs disporem de bibliotecas, embora nem todas estivessem abertas à comunidade. O relatório reforça o papel da direção do CAIC como principal provocador do envolvimento comunitário e da mobilização dos envolvidos no processo de internalização da perspectiva da atenção integral.

Após reunir e analisar todos estes aspectos, com base na escuta dos próprios CAICs em funcionamento, das secretarias municipais e estaduais de educação e, do estudo técnico produzido por pesquisadores do IPEA, o Relatório apontou a avaliação do PRONAICA indicando que suas realizações não deram conta de apresentar um resultado muito expressivo, nem duradouro.

O Relatório conclui que, esta política que levou à criação dos CAICs, não seria a melhor forma de enfrentar, resolver ou minimizar os problemas das crianças e dos adolescentes no Brasil, e, que o programa definiu objetivos que não encontraram possibilidade de execução por completo. Sua concepção de forma centralizada pelo MEC, com uma postura tecnocrática, criando um “pacote” a ser mantido e desenvolvido por Estados e municípios, não alcançou o diálogo necessário, principalmente na fase de sua criação, para lidar com as particularidades observadas no território nacional.

Santos e Schmitz (2013) constatarem que a política educacional brasileira é marcada por descontinuidades, ocasionando poucas mudanças efetivas. A implementação de uma determinada política ou programa exige investimentos em recursos financeiros, administrativos e humanos que possibilitem a continuidade da oferta, fruto do compromisso do Estado com o cumprimento dos objetivos.

CONSIDERAÇÕES

Contudo, esta política teve a escola de tempo integral como centro e, seus investimentos voltados para a ampliação da função de socialização dos conhecimentos, estendendo as perspectivas dos debates, defesa e busca da educação integral. Mesmo que seus objetivos não tenham sido totalmente alcançados, pois só chegou, na realidade, a uma educação em tempo integral, o fato de haver gerado discussões desse tipo permitiu acordar novos paradigmas para a educação nas primeiras séries da educação básica.

Cabe ainda contextualizar a tendência à municipalização do ensino fundamental, observada nas últimas três décadas no Brasil, o que tornou mais difícil a efetivação da implantação do horário integral, mesmo com a indicação prevista na LDB de 1996, em seu artigo 34, onde aponta que

“a jornada escolar no ensino fundamental incluirá pelo menos quatro horas de trabalho efetivo em sala de aula, sendo progressivamente ampliado o período de permanência na escola”.

Arroyo (1986) nos convida à reflexão sobre a educação escolar das classes subalternas, pontuando a negação do saber como interesse da burguesia de submeter o operariado à exploração e ao embrutecimento. Destaca o papel excludente do Estado com preferência para súditos imersos na ignorância e submissão. Por sua vez, continua o autor, o povo, ao perceber a condição de ignorância, busca saídas, assim, a história de cada escola pode representar uma possibilidade de construção da educação de qualidade para os filhos da classe trabalhadora, contrapondo-se à ideia de escola rica para os filhos dos ricos e, para os filhos dos pobres, as escolas pobres. O autor afirma que o sistema escolar foi concebido e estruturado com as marcas dos interesses de classe. Às camadas populares destinavam-se conteúdos, métodos e organização escolar concebidos para uma formação de cidadãos como trabalhadores semianalfabetos, desqualificados e permeados pela submissão. Arroyo (1986) é emblemático ao afirmar que para o enfrentamento deste projeto de classe é preciso um outro projeto “da e para” a classe trabalhadora que supere as oportunidades de ascensão de apenas alguns indivíduos. Dialogando com Ferretti (1992), a escola é uma das organizações da sociedade civil responsável pela elaboração e divulgação da ideologia e, neste contexto de luta pela hegemonia, caberia à escola a promoção da educação da classe trabalhadora, buscando a libertação da visão folclórica de mundo e dos mitos, objetivando a construção de uma consciência unitária, com uma formação humanista.

REFERÊNCIAS

AMARAL Sobrinho José; PARENTE, Marta Maria de A. **CAIC: Solução ou problema?** Texto para discussão, n.363, jan. 1995. Disponível em http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1717/1/td_0363.pdf. Acesso em 22/01/2020.

ARROYO, Miguel Gonzalez (Org). **Da escola carente à escola possível**. Edições Loyola, São Paulo, 1986.

Brasil. Lei 8.479 de 06 de novembro de 1992g. Dispõe sobre a instituição do Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente – PRONAICA, e dá outras providências. **Diário Oficial** de 01/04/1993, p. 4,158.

Brasil. Câmara dos Deputados. Lei n.º 8.642 de 31 de março 1993. Dispõe sobre a Instituição do Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente — PRONAICA e dá outras providências. **Diário Oficial**, 01/04/1993, p.4.158, Brasília DF: 1993. In: Portal da Câmara dos Deputados.

Brasil. **Plano Decenal de educação para todos**. Brasília: MEC, 1993. Disponível em:

<<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me001523.pdf>> Acesso em: 22/02/2020.

Brasil. MEC/Sepespe. Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente – PRONAICA, Subprogramas e **Ações**. Brasília: 1994. (**Série Documentos Básicos**, nº3).

Brasil. Tribunal de Contas da União – Auditorias do Tribunal de Contas da União - Avaliação das Atividades dos CAICs – **Relatório de Auditoria Operacional**. Número 2, Ano 1. Brasília: TCU, 1998. Disponível em: file:///C:/Users/luara/Downloads/2054052%20(2).pdf. Acesso em: 11/05/2020.

CASSAN, Elaine Regina. **O que transita entre as Políticas Públicas Educacionais e a prática do professor? Desvelando um caminhar**. Dissertação de mestrado. Faculdade de Educação/UNICAMP, Campinas, 2004.

CAVALIERE, Ana Maria V.; COELHO, Lígia Martha. Para onde caminham os CIEPS? Uma análise após 15 anos. **Cadernos de pesquisa**, nº 119, p. 147-174, julho/2003.

FERRETTI, Celso João. Só a educação salva: O Projeto Minha Gente e a política educacional brasileira. **Em aberto**. Brasília, ano 10, n 50751, abril/setembro, 1992.

JOMTIEN. Declaração Mundial sobre Educação para Todos. **Conferência de Jomtien. Tailândia**, 5 a 9 de mar, 1990. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-mundial-sobre-educacao-para-todos-conferencia-de-jomtien-1990>. Acesso em 20 de jul. 2020.

SANTOS, Diana Vitorino; SCHMITZ, Heike. **A ampliação da jornada escolar na agenda pública brasileira: do PRONAICA ao Mais Educação**. In: Anais do **V FIPED - Fórum Internacional de Pedagogia, Editora realize**. volume 1, número 2, ISSN 2316- 1086. Vitória da Conquista /BA: UESB, 2013. Disponível em:<http://www.editorarealize.com.br/revistas/fiped/trabalhos/Trabalho_Comunicacao_oral_idinscrito_04a751ab53e3e8d2c7cda51819a11f2a.pdf> Acessado em 21/03/2020.