

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL
DOUTORADO EM POLÍTICA SOCIAL

RITA DE CÁSSIA PEREIRA

A Política de Educação em Niterói e o Problema da Evasão
Escolar

UNIVERSIDADE
FEDERAL
FLUMINENSE



NITERÓI, RJ
2014

**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL
DOUTORADO EM POLÍTICA SOCIAL**

RITA DE CÁSSIA PEREIRA

**A Política de Educação em Niterói e o Problema da Evasão
Escolar**

Tese apresentada ao Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social da Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense como requisito para a obtenção do grau de Doutora.

Área de concentração: Avaliação de Políticas Sociais

Orientador:

Prof. Dr. André Augusto Pereira Brandão

Niterói 2014

**Ficha Catalográfica elaborada pela Biblioteca Central do
Gragoatá**

P436 Pereira, Rita de Cássia.

A política de educação em Niterói e o problema da evasão escolar / Rita de Cássia Pereira. – 2014.

266 f.

Orientador: André Augusto Pereira Brandão.

Tese (Doutorado em Política Social) – Universidade Federal Fluminense, Escola de Serviço Social, 2014.

Bibliografia: f. 250-257.

1. Evasão escolar. 2. Educação. 3. Política educacional. I. Brandão, André Augusto Pereira. II. Universidade Federal Fluminense. Escola de Serviço Social. III. Título.

CDD 371.2913

A Política de Educação em Niterói e o Problema da Evasão Escolar

Tese apresentada ao Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social da Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense como requisito para a obtenção do grau de Doutora.

Área de concentração: Avaliação de Políticas Sociais

Aprovada em Fevereiro de 2014.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. André Augusto Pereira Brandão – Orientador
Universidade Federal Fluminense - UFF

Prof^a. Dr^a Margareth Martins de Araujo – Examinadora
Universidade Federal Fluminense - UFF

Prof^a. Dr^a. Nelma Alves Marques Pintor – Examinadora
Universidade Federal Fluminense – UFF

**Prof^a. Dr^a. Ilda Lopes Rodrigues da Silva – Examinadora
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC**

**Prof. Dr. Carlos Alberto Lima de Almeida – Examinador
Universidade Estácio de Sá**

**Prof. Dr. Adilson Vaz Cabral Filho – Suplente
Universidade Federal Fluminense – UFF**

**Prof^a. Dr^a. Sueli Bulhões da Silva – Suplente
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC**

Niterói 2014

DEDICATÓRIA

À minha querida filha Gabriela que generosamente
compartilhou o tempo de sua primeira infância... seu rico processo de
alfabetização com os meus estudos...

Aos meus pais Vilma (hoje em outra dimensão) & Luiz por sonharam comigo
meu sonho...

Ao meu companheiro Ronaldo cujo apoio é essencial em minha trajetória.

AGRADECIMENTOS

... ao meu Orientador, Prof. Dr. André Brandão, que além de sinalizar caminhos, tornou o processo de pesquisa intenso, fazendo-me sentir criança, com uma viva alegria na construção do conhecimento.

... aos Professores Ilda Lopes, Nelma Pintor & Carlos Alberto, pela especial contribuição neste trabalho.

... à minha irmã Monica, que dedicou longas horas de sua vida transcrevendo minhas entrevistas.

... às minhas duas grandes amigas-irmãs Cilene e Marta, cúmplices das angústias, tensões e alegrias de cada etapa vivida. Participantes ativas foram incansáveis comigo.

&

... aos profissionais da Rede Municipal de Educação de Niterói e os responsáveis pelos alunos, sem os quais não teria concretizado esta tese.

A Política de Educação em Niterói e o Problema da Evasão Escolar

Resumo

Palavras chaves: evasão escolar; educação; política de educação.

Nesta tese, buscou-se compreender a política de educação em curso em Niterói, em específico, aquela direcionada a infrequência e a evasão escolar no ensino público fundamental. Inicialmente, o objetivo foi mapear os processos que engendram a permanência ou o afastamento do aluno do primeiro segmento do ensino fundamental da Rede Municipal de Ensino de Niterói para, em seguida, correlacionar os determinantes da infrequência/evasão do estudante ao conhecimento que a equipe técnico-pedagógica e os professores têm acerca deste. Também foi objetivo da pesquisa investigar os mecanismos orquestrados no campo da educação para administrar a infrequência e evasão escolar – dos alunos matriculados no primeiro segmento do ensino fundamental da Rede Municipal de Ensino de Niterói – nas dimensões de política de educação, gestão escolar e trabalho pedagógico. Para perceber a dinâmica do campo da educação optamos metodologicamente por realizar entrevistas em profundidade, a partir do roteiro previamente definido, com professores, pedagogos e diretores de escolas e grupos focais com responsáveis por alunos do ensino fundamental. Também utilizamos largamente a análise documental. De acordo com o resultado da pesquisa, os fatores explicativos para a infrequência e evasão escolar estão relacionados à: relação escola-família; ao impacto gerado pela precariedade de vida dos alunos e suas famílias e; à educação propriamente dita, em seus aspectos pedagógicos, estruturais e de ambiência. A falta de conhecimento por parte dos operadores do ensino acerca dos fatores que afastam o aluno da escola é um dado de extrema relevância, porque sinaliza (junto com a representação sobre família) a perspectiva de que a ausência do aluno na escola é um problema exclusivo das famílias. Sob tal ótica, várias consequências podem se destacadas, tais como: o aprofundamento da já difícil relação escola e família; a minimização de um problema que é de ordem pública; e a retração das ações

intersetoriais. No que concerne aos mecanismos orquestrados para administrar a infrequência e evasão escolar, na dimensão da política pública, considerando-a nos níveis federal e municipal, há uma discrepância entre as diretrizes políticas oriundas da esfera federal e sua execução no nível local, pois, o ente municipal não priorizou o problema na agenda, não assumindo, assim, a questão da infrequência e evasão escolar com relevância política. Ao não perfazer uma das prioridades da agenda política de educação municipal, o manejo do absenteísmo escolar ficou restrito às idiossincrasias: perspectivas, possibilidades e disposição individuais, concernidas, portanto, à dimensão da gestão escolar e pedagógica. Tal perspectiva conforma uma configuração insular ao campo da educação, ocasionando uma sobrecarga para os que atuam dentro da escola e, dependendo do posicionamento pessoal, pode gerar sentimento de fracasso, imobilismo, ou de um esforço quase heroico para lidar com a questão. O isolamento vivenciado pelos operadores do ensino é provocado, sobretudo, pela impermeabilidade do campo, que dificulta a entrada de outras instituições que atuam em seu cotidiano com a população atendida pela escola. Apesar das dificuldades, os operadores do ensino vislumbram saídas para o problema. Todavia, estas dependem do desenho traçado pelos gestores públicos para a política de educação.

Abstract

Key words: school dropout; education; education policy

This study was designed to seek understanding of Niterói's current education policy, more specifically, the one devoted to absenteeism and school dropout in fundamental public school education. First, the aim was to map the processes which prompted either attending or dropping out of students in the first segment fundamental school in the municipal public sector in Niterói in order to, then, correlate irregular attendance/dropping out determiners with the knowledge held by technical-pedagogical team and teachers about it. It was also a goal of the research to investigate the mechanisms applied in the field of education to manage irregular attendance and school dropout – of students enrolled in fundamental school first segment in the Municipal Education Network in Niterói – as far as education policy, school management and pedagogical work concern. In order to catch the education field dynamics, we chose, according to methodology, to carry out in depth interviews, from the design previously defined, with teachers, pedagogues and school principals; focal groups with those responsible for fundamental education students. We also applied document analysis to a great extent. According to the study results, the factors that explain irregular attendance and school dropout are associated with family-school relationship; the impact generated by insecurity in the lives of students and their families and education itself, in its environmental, structural and pedagogical aspects. The lack of knowledge by education operators of those factors that drive students away from school is extremely relevant, because it signals (together with family representation) to the perspective that student absence from school is the sole problem of families. In this view, several consequences can be highlighted, such as the deepening of the already difficult school-family relationship; the minimizing of a problem that is a public one and the reduction of intersectoral actions. As to what concerns the mechanisms applied to the management of irregular attendance and school dropout, in the dimension of public policies, considering them in federal and municipal levels, there is a discrepancy between federal policy guidelines and their implementation in the local level, as the municipal entity did not prioritize the

issue in its agenda, not regarding, therefore, the issue of irregular attendance and school dropout of political relevance. By not performing one of the priorities in the municipal education policy agenda, the management of school absenteeism was restricted to idiosyncrasies: perspectives, possibilities and individual decision, thus restricted to the pedagogical and school management dimension. Such view gives the field of education an insular configuration, imposing a burden to those who act within the school and, depending on personal positioning, it can breed a feeling of failure, immobility, or of an almost heroic effort to deal with the issue. The isolation endured by education operators is caused, mostly, by the impermeability of the field, which makes it difficult for the inclusion of other institutions that act daily with the population served by the school. Despite the difficulties, education operators see ways out of the problem. But, these depend on the design laid out by public managers for education policies.

Resumé

Les Mots Clés : l'évasion, l'éducation, la politique de l'éducation

Dans cette thèse, nous avons cherché à comprendre la politique de l'éducation permanente à Niterói, en particulier, qui a dirigé la rareté et l'absentéisme dans l'enseignement public élémentaire. Initialement, l'objectif était de cartographier les processus qui engendrent la résidence ou l'expulsion de l'élève du premier segment de l'école primaire des écoles municipales de Niterói de corréler puis les déterminants de la rareté/l'évasion étudiant à la connaissance que le personnel technique - enseignement et les enseignants ont à ce sujet. Un autre objectif de la recherche était d'étudier les mécanismes orchestrés dans le champ de l'éducation pour administrer la rareté et l'absentéisme scolaire - élèves inscrits dans le premier segment de l'école primaire des l'enseignement municipales de Niterói - les dimensions de l'éducation, de la gestion de l'école et le travail pédagogique. Pour comprendre la dynamique du champ de l'éducation a choisi de mener méthodologique des entrevues en profondeur à partir du script prédéfini, avec les enseignants, les éducateurs et les directeurs d'école et des groupes de discussion avec la responsabilité pour les élèves du primaire. Largement utiliser le recours à l'analyse de documents. Selon le résultat de la recherche, de l'exposé des facteurs de rareté et l'absentéisme sont relatifs à: relation école-famille, l'impact généré par la précarité de la vie pour les étudiants et leurs familles, l'éducation elle-même, dans ses aspects éducatifs, structurel, et l'ambiance. Le manque de connaissance par les opérateurs de l'enseignement sur les facteurs qui éloigner l'élève à l'école est une très très important, car il signale (avec la représentation de la famille) estime que l'absence de l'élève à l'école est un problème unique des familles. Dans cette perspective, plusieurs conséquences peuvent être mis en évidence, tels que l'approfondissement de l'école déjà difficile et lien de parenté; minimiser un problème qui est d'ordre public, et la contraction des actions intersectorielles. En ce qui concerne les mécanismes orchestrés pour gérer la rareté et l'absentéisme scolaire, la dimension de la politique publique, en tenant compte des niveaux fédéraux et municipaux, il existe une divergence entre les directives de la politique à venir du niveau fédéral et leur mise en œuvre au

niveau local, par conséquent, l'entité municipale n'avait pas la priorité à la question sur l'ordre du jour, donc pas prendre la question de l'absentéisme scolaire et la rareté de l'intérêt pour la politique. En ne pas ajouter à un ordre du jour politique de l'éducation municipale, la gestion de l'absentéisme scolaire a été limitée aux particularités: perspectives, opportunités et individuels, donc concernidas la dimension de la gestion scolaire et l'offre éducative. Cette perspective est conforme un réglage dans le champ de l'éducation île, causant un fardeau pour ceux qui travaillent au sein de l'école et, en fonction de positionnement personnel, peut générer des sentiments d'échec, l'immobilité, ou un effort presque héroïque pour faire face à la question. L'isolement vécu par les opérateurs de l'enseignement est particulièrement causée par l'imperméabilité du champ, ce qui rend l'entrée d'autres institutions qui agissent dans leur vie quotidienne avec la population desservie par l'école. Malgré les difficultés, les opérateurs de l'enseignement envisagent des solutions pour le problème. Toutefois, ceux-ci dépendent de la conception esquissée par les administrateurs publics de la politique de l'éducation.

LISTA DE GRÁFICOS, TABELAS, QUADROS E FLUXOS

Gráfico 1- Percentual de Escolas do Ensino Fundamental em Niterói	23
Gráfico 2 - Comparativo de matrículas por Rede nos anos de 2005 e 2012	24
Gráfico 3 - Percentual de Modalidade de Escolas por Município	24
Gráfico 4 – Motivos da infrequência da Rede Municipal de Educação de Niterói no ano de 2010	33
Gráfico 5 – Efeitos educacionais ao aluno que frequentou educação infantil	112
Gráfico 6 - Efeitos econômicos ao aluno que frequentou educação infantil	112
Gráfico 7 Famílias atendidas pelo PBF/ano	160
Gráfico 8: Variação anual média por décimos de renda <i>per capita</i> — Brasil	163
Gráfico 9: Efeitos Multiplicadores das transferências sociais sobre o PIB (em %)	165
Tabela 1: Número de Matrículas na Educação Infantil e População Residente de 0 a 3 e de 4 e 5 Anos de Idade – Brasil – 2007-2012	113
Tabela 2: Divórcios — responsável pela guarda de filhos menores	140
Tabela 3: Decomposição das variáveis na incidência da extrema pobreza em crescimento e redistribuição (p.p)	162
Quadro 1: Número de Unidades de Ensino Fundamental	29
Quadro 2: índice de evasão escolar em 2008 nas escolas municipais de Niterói	31
Quadro 3: Os direitos da criança/adolescente nas diversas doutrinas	88
Quadro 4: Direitos e Garantias	96
Quadro 5: Comparativo – Fundeb-Fundef	109
Quadro 6: LDB	111
Quadro 7: As mudanças no Projeto original dos royalties	115
Quadro 8: Perfil das pessoas de referência das famílias ou domicílios — Período: 2001-2009	139

Quadro 9: Composição dos valores do PBF	154
Fluxo 1: Ações conjuntas: Programa de Combate à Evasão Escolar e Unidade Escolar (U.E.) – Situação I	131
Fluxo 2: Ações conjuntas: Programa de Combate à Evasão Escolar e Unidade Escolar (U.E.) – Situação II	132
Fluxo 3: Fluxo circular da renda	164

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AIBF – Avaliação de Impacto do Bolsa Família

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BPC – Benefício de Prestação Continuada

BVJ – Benefício Vinculado ao Adolescente

CadUnico – Cadastro Único

CAEs – Conselhos de Alimentação Escolar

CEC – Conselho Escola Comunidade

CEF – Caixa Econômica Federal

CF/1988 – Constituição Federal de 1988

CGPBF – Conselho Gestor do Programa Bolsa Família

CMEN – Conselho Municipal de Educação de Niterói

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

CONAE – Conferência Nacional de Educação

CONFEMEN – Conferência Municipal de Educação de Niterói

DF – Distrito Federal

EAP – Equipe de Articulação Pedagógica

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

EJA – Educação de Jovens e Adultos

FGV – Fundação Getúlio Vargas

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FME – Fundação Municipal de Educação

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FPE – Fundo de Participação dos Estados

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

Fundef – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

FUNRURAL – Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural

GF – Grupo Focal

GF1 – Grupo Focal 1

GF2 – Grupo Focal 2
GF3 – Grupo Focal 3
GF4 – Grupo Focal 4
IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDEB – Índice De Desenvolvimento Da Educação Básica
IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IGD – Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
INPS – Instituto Nacional de Previdência Social
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Iplexp – Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às Exportações
IPVA – Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
ISSA – Associação Internacional de Seguridade Social
ITCMD - Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC – Ministério de Educação e Cultura
MP – Ministério Público
MS – Ministério da Saúde
NAECA – Núcleo de Atendimento Especializado da Criança e do Adolescente
NIS – Número de Informação Social
OCDE – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
ONU – Organização das Nações Unidas
PAR – Plano de Ações Articuladas
PBF – Programa Bolsa Família
PCEE – Programa de Combate à Evasão Escolar
PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação
PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIB – Produto Interno Bruto

PL - Projeto de Lei

PLANASEQ – Plano Setorial de Qualificação

PMEN – Plano Municipal de Educação de Niterói

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar

Pnate – Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar

PNBE – Programa Nacional Biblioteca da Escola

PNE – Plano Nacional de Educação

PNLD – Programa Nacional do Livro Didático

PPP – Projeto Político Pedagógico

Proinfância – Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil

ProInfo – Programa Nacional de Tecnologia Educacional

Rais – Relação Anual de Informações Sociais

RBEP – Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos

RGPS – Regime Geral da Previdência Social

RMV – Renda Mensal Vitalícia

SAGI – Secretaria de Avaliação e Gestão de Informação

SAIP – Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias

SENARC – Secretaria Nacional de Renda e Cidadania

SFCI – Secretaria Federal de Controle Interno

Simec – Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle

SME – Secretaria Municipal de Educação

TCU – Tribunal de Contas da União

UBS – Unidade Básica de Saúde

UE – Unidade Escolar

UMEI – Unidade Municipal de Educação Infantil

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	20
A questão da infrequência e evasão escolar	25
A infrequência e evasão escolar no município de Niterói	28
Pobreza & Educação	35
O caminho metodológico	36
CAPÍTULO I: A Difícil Relação entre Pobreza e Educação	43
1.1. Introdução	43
1.2. Pobreza: uma abordagem complexa	43
1.3. Conceitos de <i>Habitus</i> , Capital e Campo	55
1.4. O Debate Teórico no Brasil	68
1.5. Políticas de enfrentamento à pobreza X política de Educação: interseção possível?	74
CAPÍTULO II: A Construção do Sistema Nacional de Educação – a universalização do ensino e o enfrentamento à evasão	85
2.1. Política: um conceito polissêmico	85
2.2. Marcos Legais: Estratégias para a Permanência do Aluno do Ensino Fundamental	87
2.2.1. Da Primeira LDB à Constituição de 1988	91
2.2.2. A Política Nacional de Educação	93
i. A Constituição Federal	93
ii. O Estatuto da Criança e do Adolescente & a Educação	100
iii. O Financiamento da Educação	102
iv. Lei de Diretrizes e Bases da Educação	110
v. Plano de Desenvolvimento da Educação & Plano Nacional de Educação	116
2.3. Município de Niterói: Construção e Gestão da Política de Educação	123
2.3.1. A Construção do Plano Municipal de Educação de Niterói	123
2.3.2. O Programa de Combate à Evasão Escolar	128
CAPÍTULO III: Família, Pobreza & Educação: o PBF como Elemento Mediador	135
3.1. Família: da representação à política pública	135
3.1.1. Família: uma construção ou uma prescrição?	135
3.1.2. Família Brasileira	138
3.1.3. Família e proteção	141
3.2. Descentralização e intersetorialidade: o Programa	

Bolsa Família & a Educação	143
3.2.1. Breve histórico dos programas de transferência de renda no Brasil	143
3.2.2. Programa Bolsa Família: origem e desenho	147
3.2.3. Avaliações do PBF: a queda de mitos	157
3.2.4. Os impactos do PBF	159
3.2.4.1. Efeitos macroeconômicos	161
3.2.4.2. Efeitos no cotidiano	166
CAPÍTULO IV: A Representação do Campo	172
4.1. O Capital Cultural no Campo	172
4.2. Pobreza: a percepção no território	179
4.3. Família: da Representação à Prescrição	186
4.4. O Lugar da Escola	190
4.5. Infrequência Escolar sob a Ótica dos Educadores e das Famílias	196
4.6. Infrequência e evasão escolar: soluções pensadas	203
CAPÍTULO V: O Movimento do Campo – os Implementadores em Ação	209
5.1. Gestão Política	209
5.2. Gestão Idiossincrática	219
5.3. Descentralização da Educação: o caminho percorrido	224
5.4. Escola: Por que ainda?	237
5.5. As Lacunas Sob a Ótica dos Educadores: a inserção de novos profissionais	238
Considerações Finais	241
Referências Bibliográficas	250
Anexos	258

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa constitui uma análise da política de educação em curso em Niterói, em específico, daquela direcionada à infrequência e à evasão escolar no ensino público fundamental. Tem por *locus*, assim, a cidade de Niterói, estado do Rio de Janeiro, município este que traz em sua configuração socioeconômica características bem peculiares.

Niterói é conhecida popularmente como uma cidade de classe média – e tal perspectiva é importante para buscarmos compreender o posicionamento estatal diante de políticas públicas direcionadas à fração pobre da população. A cidade apresenta um misto de “ares provincianos” e certo *status* oriundo do fato de já ter sido capital do estado.

Com o crescimento da indústria de construção civil em Niterói, principalmente após a conclusão da Ponte Presidente Costa e Silva (a Ponte Rio – Niterói), no início da década de 1970, houve uma rápida ocupação da cidade.

“Junto aos moradores de classe média e alta, que se mudaram para Niterói em busca de uma melhor qualidade de vida, vieram também habitantes da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, do interior do Estado e do Nordeste brasileiro. Detentores de poder aquisitivo restrito, alguns grupos vislumbraram a possibilidade de empregos e de dias melhores na cidade” (TEIXEIRA, 2009:131).

A Secretaria Municipal de Educação foi criada no período histórico em que ocorre a fusão entre os Estados do Rio de Janeiro e o da Guanabara. Com a fusão Niterói deixa de ser a capital do estado – no ano de 1975 – e, sob o governo de Ronaldo Arthur da Cruz Fabrício, o primeiro Secretário de Educação designado foi o Professor Hélder Barcellos.

“Enquanto capital de um Estado, o Município de Niterói tornou-se um respeitável centro educacional público, com uma extensa Rede Estadual de Ensino Fundamental e Médio, além de sediar a Universidade Federal Fluminense” (TEIXEIRA, 2009:132).

Já a Fundação Municipal de Educação de Niterói (FME) foi criada em 1991, no bojo de uma ampla reforma político-administrativa que vinha sendo posta em prática no município de Niterói no início da década de 1990, durante a primeira gestão do prefeito Jorge Roberto Silveira (1989-1992). A criação da FME fazia parte de um projeto de governo do prefeito.

Teixeira (2009) destaca que a administração pública neste período, incluindo a de educação, apresentava um forte traço clientelista, identificado, sobretudo, nos processos de matrícula dos alunos e de indicação de diretores escolares:

“a matrícula era feita no prédio central da Secretaria de Educação e não seguia critérios transparentes a respeito de quem teria sua vaga efetivada nas escolas. A distribuição desses alunos pelas escolas era decidida pelas chefias de setores da Secretaria. Somavam-se a esses fatos as grandes intervenções feitas por políticos locais, no sentido de direcionar a distribuição das vagas existentes.

Na década de 90 (...) a rede Municipal passou por grandes transformações organizacionais, estruturais e pedagógicas. Entre elas, destacam-se: a reformulação do processo de matrículas, a implantação do processo de eleição direta de diretores escolares, a política de gestão escolar democrática e a criação dos Conselhos Escola-Comunidade.

Com as transformações que se desenvolviam na Cidade, surgiam novas formas de administrar os aparelhos públicos e, conseqüentemente, novas necessidades quanto à formação dos profissionais que iriam atuar nesses espaços” (TEIXEIRA, 1990:137).

O então prefeito, com a assessoria do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) operou uma reforma da gestão no município, criando num primeiro momento a Fundação Municipal de Saúde e, em seguida, a de Educação. Neste período, também, passou ao âmbito da política de educação as creches que ficavam até então sob a gestão da área da assistência social.

Todavia, tal reforma não ocorreu sem embates dentro do próprio governo, pois, havia um segmento que considerava que criar uma fundação seria abrir uma porta para a privatização da educação.

No ano de 1991, com a saída da secretária de Educação, professora Satie Mizubuti, para concorrer ao pleito municipal, o prefeito levou para o seu partido (PDT) a demanda de um nome para assumir a pasta da educação. A professora Lia Faria, que atuava junto ao professor Darcy Ribeiro, foi a indicada e assumiu a secretaria de educação no momento da criação da fundação.

É importante assinalar que tal histórico encontra-se em algumas teses, dissertações, artigos que debatem a educação em Niterói, mas o testemunho oral dos agentes que, de alguma forma, fizeram parte desse processo traz à luz passagens não escritas nesse momento histórico, que revelam a falta de entendimento de muitos, no bojo do processo de constituição das fundações, do que seria de fato tal entidade, o significado do caráter público que apresentava; a

necessidade de adaptação do projeto idealizado pelo IBAM à realidade do município, entre outras.

A Fundação Pública Municipal de Educação foi então criada

“pelo legislativo Municipal, através da Lei 924 de 25/01/91 e pelo Decreto nº 6.172 de 19/08/91, publicados em 31/01/91 e 21/08/91, respectivamente, a Fundação Pública Municipal de Educação de Niterói, posteriormente Fundação Municipal de Educação de Niterói (FME), se torna a gerenciadora do sistema público municipal de educação. o Governo Municipal à época declarou que a criação da Fundação Municipal de Educação surgiu das necessidades de otimização da administração educacional. Entre as vantagens propagadas estaria a maior autonomia administrativo-financeira do sistema municipal de educação” (TEIXEIRA, 2000: 3).

De acordo com a lei de sua criação, a Fundação Pública de Educação de Niterói constitui-se pessoa jurídica de direito público, ou seja, que protege o fim público e o patrimônio público que a integra, “destinada a manutenção e desenvolvimento das atividades educacionais e de ensino, como dever do Poder Público” (Niterói, Lei 924/91).

A referida lei estabelece ainda que a Fundação fica vinculada à Secretaria Municipal de Educação “tendo como finalidade principal executar a política educacional do governo, que assegurará, com exclusividade, o ensino fundamental público e gratuito” (Niterói, Lei 924/91).

Conforme declarado à época pelo governo municipal, a motivação para a criação da Fundação estaria na ampliação da autonomia administrativo-financeira que encurtaria a burocracia para a entrada de recursos para a educação, bem como agilizaria seu uso. Através da Fundação seria possível para a área de educação tanto receber verbas de outros órgãos, quanto realizar licitações, diferente, pois, das Secretarias Municipais que estão diretamente ligadas à Prefeitura, dependendo desta, portanto, para recepção de recursos e para a realização das licitações.

Assim, a Secretaria de Educação constitui-se num órgão diretamente ligado à Prefeitura, sendo necessária para a existência da Fundação, dado que esta última encontra-se legalmente vinculada à primeira.

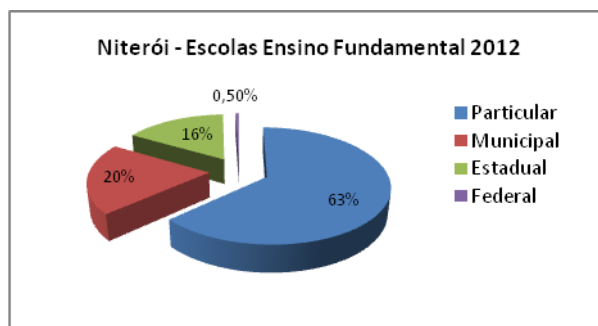
Em resumo, de acordo com a atribuição estabelecida na Lei 924/91, a finalidade da FME é executar a política municipal de educação. Em outros

termos, é através da Fundação que são geridas as unidades escolares, todo aparato administrativo e de pessoal¹ da educação pública municipal².

Assim, cabe à Fundação Municipal de Educação de Niterói a execução da política de educação não só ao que concerne ao ensino fundamental – foco deste estudo – como também à educação infantil e às creches municipais, totalizando hoje cerca de setenta (70) unidades escolares³.

Além da peculiaridade de ser gerida por uma fundação, a educação de Niterói apresenta uma interessante relação entre o número de unidades escolares que atendem ao ensino fundamental nas esferas públicas (municipais e estaduais) e privada, além de possuir uma escola federal. Vale ressaltar que a rede pública de educação em Niterói configura, ainda hoje, um número bem menor do que à rede particular, conforme demonstra os gráficos a seguir:

Gráfico 1- Percentual de Escolas do Ensino Fundamental em Niterói.



Fonte: Dados extraídos do site do IBGE em 02/07/2012 .<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/>

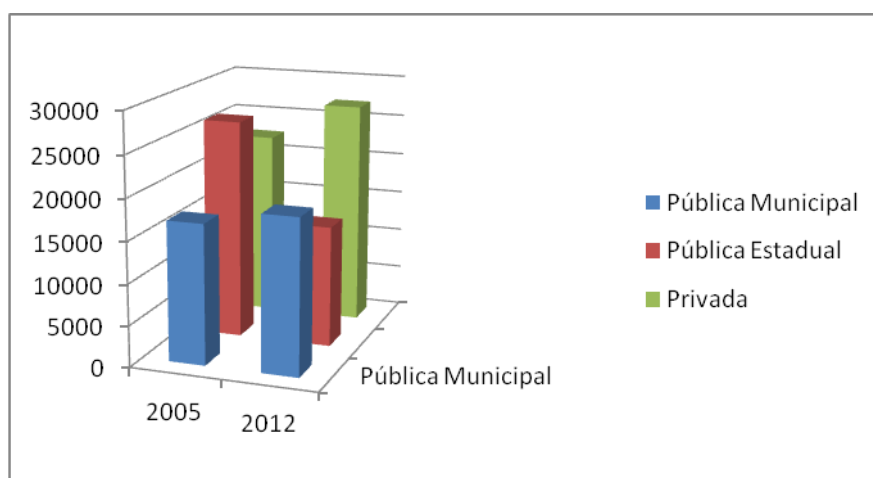
O número de matrículas no ensino fundamental teve uma ampliação nos últimos anos na rede pública municipal, conforme sinaliza o gráfico 2, um dos fatores deste aumento é a absorção de escolas oriundas da rede estadual de educação pela FME, todavia, a rede privada também apresenta um crescimento em suas matrículas.

¹ - Ao ser criada a Fundação Pública Municipal de Educação de Niterói, os servidores da Secretaria de Educação puderam fazer a opção entre permanecer nos quadros da Secretaria, ou migrar para a Fundação. Ao longo dos anos criou-se uma discrepância salarial entre os funcionários de mesmo nível da Secretaria e da Fundação, em que os primeiros sofreram um forte achatamento salarial. Nos últimos anos vem ocorrendo um movimento para que haja uma equiparação salarial.

² - Sua arquitetura institucional será abordada no segundo capítulo desta tese.

³ - O número de unidades pode variar com absorção de escolas (estaduais e comunitárias) e com a inauguração de novas unidades.

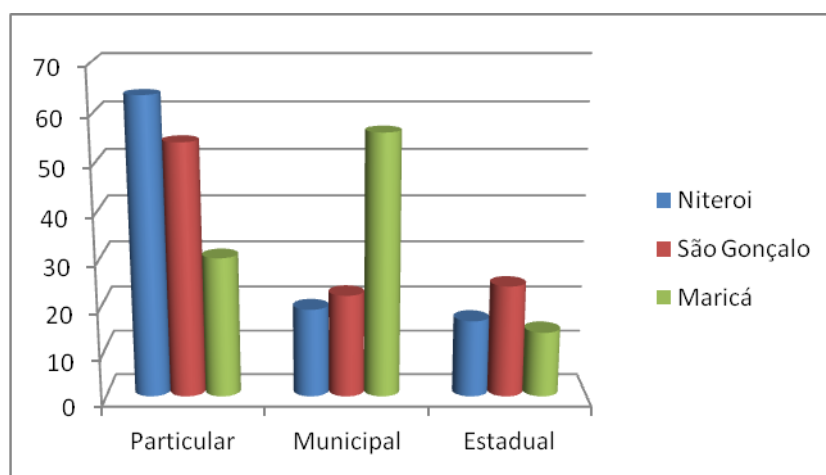
Gráfico 2 - Comparativo de matrículas por Rede nos anos de 2005 e 2012.



Fonte: Dados extraídos do site do IBGE em 02/07/2012 .<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/>

Trata-se, portanto, de uma rede ainda pequena em relação à população do município (487.562 pessoas*). Se compararmos a rede de educação de Niterói com as cidades a ela limítrofes teremos os municípios de Maricá (com população de 127.461*) e São Gonçalo (com população de 999.728)*⁴ com a seguinte configuração de percentual de escolas de ensino fundamental particulares, públicas municipais e públicas estaduais por município:

Gráfico 3 - Percentual de Modalidade de Escolas por Município.



Fonte: Dados extraídos do site do IBGE em 02/07/2012 .<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/>

*⁴ - Conforme o Censo de 2010.

1- A questão da infrequência e evasão escolar

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988), A LDB e o Estatuto da Criança e do Adolescente, ressaltam o “Direito Público Subjetivo ao acesso ao ensino fundamental”, contudo, é indiscutível que o acesso se constitui, na verdade, numa tríade: acesso/permanência/qualidade.

Dessa forma, não basta abrir matrículas em quantidade suficiente, há mais o que ser feito, e é este processo que nos interessa analisar, no escopo da escola, mas não como instituição insulada, e sim como aquela que é cambiante, que faz interface (mesmo não desejando) com outras instâncias, instituições e políticas. Desvelar as características que o fenômeno da infrequência e evasão escolar assumem e, as respostas geradas pelas políticas públicas, constituem o foco do estudo.

O Ensino Fundamental, Segundo a CF/1988 (Art. 208, § 1º e 2º) reiterada, posteriormente, pela Lei de Diretrizes e Base da Educação (Art. 5º) e Estatuto da Criança e do Adolescente (§ 1º do Inciso VII, Art. 54), constitui-se num direito público subjetivo, o que significa dizer que trata-se de um direito irrenunciável de cada um e que implica responsabilização judicial a sua não oferta.

“É importante compreender que o Ensino Fundamental, enquanto direito público subjetivo, coloca-se na ordem dos interesses constitucionalmente protegidos. Aqui, a tutela constitucional ultrapassa o direito genérico à educação e reconhece, em todo cidadão, como identidade individual, o direito a exigir, do Estado, o atendimento aos serviços educacionais fundamentais, independentemente de vaga ou seleção” (CARNEIRO, 2012:109).

Segundo IBGE, desde meados da década de 1990 o acesso ao ensino fundamental no Brasil havia sido universalizado, tal aspecto, contudo, não redundou numa ampliação da qualidade do ensino, ou na melhoria dos indicadores sobre distorção idade/série, dois aspectos relevantes para a não permanência do aluno na escola.

A necessidade de monitorar a qualidade do ensino e a permanência do aluno plasma-se, a nível federal, na elaboração de um indicador sintético, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)⁵, e na

⁵ - Índice que toma como parâmetros o rendimento dos alunos (através da Prova Brasil) nas disciplinas de língua portuguesa e matemática e os indicadores de fluxo (taxas de promoção, repetência e evasão escolar).

formulação do Decreto nº 6.094/2007 que institui o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)⁶.

O IDEB foi criado no ano de 2007 com o objetivo de medir a qualidade do ensino no país. O índice é aplicado a cada dois anos e, bienalmente também, são estabelecidas metas de qualidade da educação para escolas, municípios, estados e para o país. Segundo o INEP

“a lógica é a de que cada instância evolua de forma a contribuir, em conjunto, para que o Brasil atinja o patamar educacional da média dos países da OCDE⁷. Em termos numéricos, isso significa progredir da média nacional 3,8, registrada em 2005 na primeira fase do ensino fundamental, para um Ideb igual a 6,0 em 2022, ano do bicentenário da Independência” (INEP:2013).

O Decreto nº 6.094/2007 que institui o PDE dispõe sobre:

“a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal em regime de colaboração com municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica”.

O Plano estabelece trinta e oito (38) diretrizes, das quais destacamos:

“III- acompanhar cada aluno da rede individualmente, mediante registro da sua frequência e do seu desempenho em avaliações, que devem ser realizadas periodicamente. (...) V- combater a evasão pelo acompanhamento individual das razões da não-frequência do educando e sua superação; (...) VII- ampliar as possibilidades de permanência do educando sob responsabilidade da escola para além da jornada regular; (...) XXIV- integrar os programas da área da educação com os de outras áreas como saúde, esporte, assistência social, cultura, dentre outras, com vista ao fortalecimento da identidade do educando com sua escola; XXV- fomentar e apoiar os conselhos escolares, envolvendo as famílias dos educandos, com as atribuições, dentre outras, de zelar pela manutenção da escola e pelo monitoramento das ações e consecução das metas do compromisso; (...) XXVII- firmar parcerias externas à comunidade escolar, visando à melhoria da infraestrutura da escola ou a promoção de projetos socioculturais e ações educativas e; XXVIII- organizar um comitê local do compromisso, com representantes das associações de empresários, trabalhadores, sociedade civil, Ministério Público, Conselho Tutelar e dirigentes do sistema educacional público, encarregados da mobilização da sociedade e do acompanhamento das metas de evolução do IDEB.”

Tais diretrizes evidenciam as perspectivas de uma atuação de monitoramento, articulação com as famílias e uma atitude intersetorial. Mas como de fato, na realidade do dia a dia, estas vêm se configurando? Sair da generalidade é

⁶ - Segundo Saviani (2009:5) o PDE “foi lançado oficialmente em 24 de abril [de 2007], simultaneamente à promulgação do Decreto n. 6.094, dispondo sobre o Plano de Metas compromisso Todos pela Educação”.

⁷ - Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico .

importante para perceber na contextualidade quais os impactos, ou inferências, o referido Plano tem na estruturação do ensino público em Niterói.

O Estado exerce suas ações de construção/regulação através de seu metacapital estatal⁸, operando, nas questões sociais, através de políticas sociais. Mas como o Estado está se posicionando quanto à questão da infrequência e aproveitamento escolar? Como vêm sendo gestadas, através do metacapital estatal, a política de educação no que concerne à permanência do aluno na escola?

Especificamente no que tange o nosso objeto, quais são os mecanismos orquestrados no campo da educação para administrar a infrequência e evasão escolar dos alunos matriculados no 1º segmento do ensino fundamental da Rede Municipal de Ensino de Niterói, nas dimensões de política de educação, gestão escolar e trabalho pedagógico?

Na esfera federal o governo entra no campo com seu metacapital e direciona algumas políticas de controle da qualidade do ensino e combate à infrequência e evasão, dentre as quais se podem destacar:

1. O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), que mede a qualidade de cada escola. O indicador é calculado com base no desempenho do estudante (em avaliações do INEP), em taxas de aprovação e a frequência às aulas;

2. O Plano de Mobilização Social: que consiste numa convocação realizada pelo MEC à sociedade, no intuito de mobilizar famílias e comunidade pela melhoria da qualidade de ensino. Constitui-se em uma orientação e incentivo às

⁸ - Segundo Bourdieu (1996:99) o Estado é “resultado de um processo de concentração de diferentes tipos de capital, capital de força física, ou de instrumentos de coerção (exército, polícia), capital econômico, capital cultural, ou melhor, de informação, capital simbólico, concentração que, enquanto tal, constitui o Estado como detentor de uma espécie de metacapital, com poder sobre outros tipos de capital e sobre seus detentores”.

Assim, a concentração desses diferentes tipos de capital propiciou o surgimento de um capital específico, propriamente estatal, um metacapital que permite ao Estado exercer poder sobre os diversos campos e sobre os diferentes tipos de capital específico.

O movimento de constituição do Estado é concomitante à construção do campo do poder, ou seja, a constituição de um espaço de jogo em que os participantes são detentores de diversos tipos de capital, e que lutam, principalmente, pelo poder sobre o Estado, em outros termos, lutam pelo poder sobre o capital estatal – o que detém poder sobre os diferentes tipos de capital e sobre sua reprodução.

Bourdieu (1996:116) destaca que “o Estado contribui de maneira determinante na produção e reprodução dos instrumentos de construção da realidade social. Enquanto estrutura organizacional e instância reguladora das práticas, ele exerce permanentemente uma ação formadora de disposições duradouras, através de todos os constrangimentos e disciplinas corporais e mentais que impõe, de maneira uniforme, ao conjunto dos agentes”.

lideranças sociais para a realização de ações pautadas no diálogo sobre a importância da educação. Seu objetivo é aproximar a comunidade da escola;

3. O Programa Bolsa Família realiza a transferência de renda direta às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. Apresenta como um dos condicionantes a matrícula e a permanência de crianças e adolescentes na escola.

O município é o ente federado responsável pela execução da política de educação para o ensino fundamental. As diretrizes do Governo Federal, bem como a própria política municipal de educação efetivamente se constituem no cotidiano das práticas no interior da escola, na relação da instituição escolar com a Fundação de Educação e destas com as demais instituições e órgãos públicos que lidam com o alunado e sua família. É neste âmbito que se constitui, portanto, nossa investigação.

2- A infrequência e evasão escolar no município de Niterói

No ano de 2009 foi possível vislumbrar o nascimento de um programa direcionado ao combate à evasão escolar, contudo, a invisibilidade foi mais forte e o referido programa nem chegou a se constituir legalmente como tal, resistindo apenas até o ano seguinte, quando começava a delinear seu formato.

Assim, o (des)trato com a questão da infrequência e evasão escolar continua a cargo da própria escola, através do referencial da legislação nacional e das orientações prestadas pelo meteórico programa.

Com o advento do IDEB e do Programa Bolsa Família alguma atenção foi sendo dada aos infrequentes, todavia, ainda não o suficiente para tirá-los da invisibilidade – educacional, social, relacional, política.

Atualmente a Rede Municipal de Niterói é composta por 46 unidades escolares, divididas em sete polos regionais, conforme demonstra o Quadro 1:

Quadro 1 - Número de Unidades de Ensino Fundamental

POLO	Ensino Fundamental
1	4
2	7
3	8
4	9
5	8
6	6
7	4
TOTAL	46

Fonte: Dados extraídos do site da FME em 01/06/2013.

Nossa ação profissional cotidiana junto às unidades escolares da Rede Municipal de Educação de Niterói tem nos mostrado que os alunos com baixa frequência escolar em geral “não fazem falta” à escola, seja porque não acompanham o ritmo determinado por esta, ou porque são reconhecidos como “aqueles que ninguém aguenta”: “os capetas”, “os que não querem nada”; enfim, são diversas as nomenclaturas utilizadas no restrito espaço da sala dos professores ou da equipe técnico-pedagógica para designá-los.

Mas quem são esses alunos? O que de fato os afasta da escola, ou o que ainda os mantém ligados a ela? Questões sem resposta que motivaram alguns encontros profissionais na Rede Municipal de Educação de Niterói.

Em Niterói a rede municipal pública de ensino é composta por cerca de 70 unidades escolares, destas aproximadamente 50 são do ensino fundamental⁹.

Para enfrentar a questão da melhoria da qualidade do ensino, a infrequência e evasão escolar, a Fundação Municipal de Educação de Niterói (FME)

⁹ - É importante destacar que tal número é flutuante, visto que novas unidades têm sido inauguradas ou absorvidas do sistema estadual de educação.

mantém uma política de ciclos¹⁰, aderiu aos Programas Federais Escola Aberta¹¹ e ao Mais Educação¹², entre outros.

No ano de 2009 a FME iniciou a implementação do Programa de Combate à Evasão Escolar, com o intuito de prevenir o absenteísmo dos alunos e, conseqüentemente, a evasão escolar. Todavia, cabe destacar que tal programa foi desarticulado no ano seguinte sob a justificativa da necessidade de realocar os técnicos em outros programas prioritários.

O espaço físico designado ao programa consistia em uma sala; a equipe era formada por um coordenador, duas assistentes sociais, duas psicólogas e um professor. Não havia dotação orçamentária, nem veículo à disposição para a realização de visitas. Também não houve portaria de criação do referido programa,

¹⁰ - De acordo com a Portaria nº 878/2009 Art. 2º: “O Currículo das Unidades Municipais de Educação são pedagogicamente organizadas em Ciclos. § 1º: Os ciclos, na Rede Municipal de Educação, são organizados por um conjunto de Períodos Letivos. § 2º: Entende-se por Período Letivo o total de dias de atividades pedagógicas, distribuídos por, no mínimo, um ano civil. § 3º: Na Educação Infantil e no Ensino Fundamental Regular o Período Letivo será organizado por, um mínimo, de 200 dias e 800 horas de efetivo trabalho escolar. § 4º: Na Educação de Jovens e Adultos, o Período Letivo será organizado por dois semestres com um mínimo de 100 dias letivos e 400 horas de efetivo trabalho escolar cada, exceto o 1º ano do 1º ciclo, que será constituído por um período letivo com 200 dias letivos e 800 horas”.

Art. 3º: Os Ciclos nas Unidades de Educação da Rede Municipal de Ensino será organizada em: I - Educação Infantil, para atendimento de alunos de 4 meses a 5 anos e 11 meses de idade, organizada em um único ciclo, denominado Ciclo Infantil, com duração de 6 períodos letivos, sendo oferecida nos regimes de horário integral e/ou parcial. II - Ensino Fundamental, para atendimento de alunos de 6 a 14 anos de idade, organizado em 4 Ciclos, perfazendo um total de 9 Períodos Letivos, sendo oferecido em regime de horário parcial. III - Educação de Jovens e Adultos, para atendimento de alunos com, no mínimo, 15 anos de idade, organizada em 4 Ciclos, perfazendo um total de 5 Períodos Letivos, sendo oferecida em regime de horário parcial”.

¹¹ - “O Programa Escola Aberta incentiva e apoia a abertura, nos finais de semana, de unidades escolares públicas localizadas em territórios de vulnerabilidade social. A estratégia potencializa a parceria entre escola e comunidade ao ocupar criativamente o espaço escolar aos sábados e/ou domingos com atividades educativas, culturais, esportivas, de formação inicial para o trabalho e geração de renda oferecidas aos estudantes e à população do entorno”. (MEC. Extraído do site em 25/06/13).

¹² - “O Programa Mais Educação, instituído pela Portaria Interministerial nº 17/2007 e regulamentado pelo Decreto 7.083/10, constitui-se como estratégia do Ministério da Educação para induzir a ampliação da jornada escolar e a organização curricular na perspectiva da Educação Integral. As escolas das redes públicas de ensino estaduais, municipais e do Distrito Federal fazem a adesão ao Programa e, de acordo com o projeto educativo em curso, optam por desenvolver atividades nos macrocampos de acompanhamento pedagógico; educação ambiental; esporte e lazer; direitos humanos em educação; cultura e artes; cultura digital; promoção da saúde; comunicação e uso de mídias; investigação no campo das ciências da natureza e educação econômica”. (MEC. Extraído do site em 25/06/13).

apesar deste ser citado no Inciso II, § 3º do artigo 51 da portaria nº 878 de 2009¹³ que institui a Proposta de Niterói¹⁴.

Como não havia um desenho prévio, o Programa partiu da estatística da FME das escolas cujo índice de evasão escolar era superior a 5%, conforme demonstra o Quadro 2¹⁵:

Quadro 2 – índice de evasão escolar em 2008 nas escolas municipais de Niterói.¹⁶



Escolas e Índice de Evasão/ 2008 (acima de 5%)

1º. Ciclo		3º. Ciclo	
Escola Municipal "A"	10.34%	Escola Municipal "G"	8.35%
Escola Municipal "B"	5.69%	Escola Municipal "F"	6.90%
Escola Municipal "C"	30.30%	Escola Municipal "E"	5.88%
Escola Municipal "D"	11.18%	Escola Municipal "H"	5.00%
Escola Municipal "E"	7.91%		
2º. Ciclo		4º. Ciclo	
Escola Municipal "F"	5.49%	Escola Municipal "F"	6.98%
Escola Municipal "E"	5.15%	Escola Municipal "I"	7.48%

Fonte: Documento de Apresentação do Programa de Combate à Evasão Escolar. FME. 2009.

Para o estabelecimento de suas ações o Programa de Combate à Evasão Escolar partia dos seguintes princípios norteadores:

“Atuação com ênfase no trinômio Família – Escola – Comunidade; Articulação da intersetorialidade nas ações; Criação de um espaço permanente de reflexão com o foco na problemática da evasão escolar e; Investimento na prevenção da evasão através de estudos e pesquisas sobre as suas causas”(PCEE:2009)

¹³ - Reiterada pela Portaria FME 087/2011.

¹⁴ - “§3º No decorrer do processo de apuração e registro de frequência, caberá à Unidade de Educação o que se segue: (...) II - As ausências de que tratam o inciso I, uma vez não justificadas em 20 (vinte) dias implicam em nova notificação ao responsável e encaminhamento ao Programa de Combate a Evasão Escolar da Fundação Municipal de Educação”.

¹⁵ - Informações oriundas do documento de Apresentação do Programa de Combate à Evasão Escolar. FME. 2009.

¹⁶ - Os nomes das escolas foram omitidos por não se tratar de um dado significativo neste contexto.

O trabalho inicial consistiu num levantamento, junto à Rede Municipal de Educação, nas Unidades de ensino fundamental atuantes com alunos em idades compreendidas entre seis (6) e quatorze (14) anos¹⁷ - excetuando-se, assim, a educação infantil e o ensino de jovens e adultos – configurando um total de 46 escolas. Tal levantamento foi realizado através do Programa por solicitação da Secretária de Educação aos Diretores das escolas, direcionado aos pedagogos das unidades escolares.

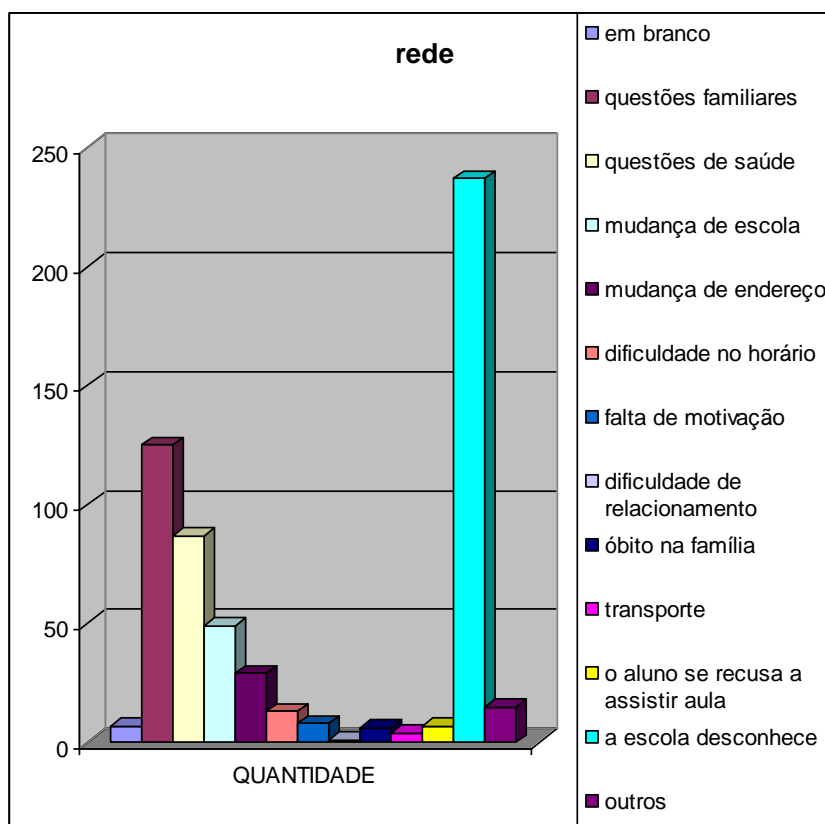
O objetivo era reunir informações acerca do conhecimento que as escolas detinham a respeito dos motivos de faltas e evasão escolar dos alunos matriculados. Os resultados obtidos direcionariam as ações subsequentes.

Desta forma, foi remetido às 46 unidades escolares um formulário (anexo 3) – via malote da FME – para ser respondido pela equipe técnico-pedagógica de referência da escola e devolvido num prazo de 30 dias ao Programa. Cerca de 90% dos formulários foram preenchidos e devolvidos, a alta adesão pode ser explicada pelo fato da solicitação ter partido por ofício do gabinete da secretária.

O que foi possível constatar há época, no que concerne à infrequência escolar no município, é que os dados estão obscurecidos por um desconhecimento institucional dos motivos que afastam os alunos da escola, conforme mostra gráfico 4:

¹⁷ - O recorte pauta-se na legislação que determina a obrigatoriedade de atendimento educacional a esta faixa etária.

Gráfico 4: Motivos da infrequência da Rede Municipal de Educação de Niterói no ano de 2010



Fonte: Relatório do Programa de Combate à Evasão Escolar.

Os dados quantitativos sobre os motivos da infrequência dos alunos matriculados na Rede apontam questões importantes. O maior índice registrado foi o item “A escola desconhece o motivo da infrequência”, um dado que já havia sido sinalizado no primeiro levantamento realizado no ano anterior.

Cabe ressaltar que após o levantamento de 2009, atendendo a demanda de fomentar o trabalho com as famílias dos alunos matriculados na Rede foi realizado o Mini-Curso “Família, Escola e Sociedade – instrumentalizando profissionais da Rede Municipal de Educação de Niterói no atendimento às famílias”, objetivando construir uma metodologia de atendimento às famílias nas escolas – uma vez que houve o entendimento por parte da equipe e dos profissionais que atuam nas unidades escolares, de que estaria havendo falha na recepção dessa família na escola. Contudo, conforme o gráfico, a questão reapareceu no ano de 2010.

Diante do quadro, algumas questões foram levantadas, tais como: considerando que a família comparece à escola quando solicitada, como ainda se desconhece o motivo da infrequência? Estariam sendo garantidos tempo e espaço para que estas famílias fossem recebidas pela escola? Tal garantia faz parte do Projeto Político Pedagógico (PPP)¹⁸ da mesma?

Ainda neste levantamento sobre a infrequência, o segundo maior índice está relacionado ao item “Questões familiares”, o que remete a uma conexão direta com o elemento citado anteriormente. Pois se os dados sinalizam para uma dificuldade de diálogo entre família/escola, com que grau de propriedade é possível afirmar que as questões que ocasionam o afastamento do aluno são oriundas de problemas do núcleo familiar?

Tal perspectiva denota a necessidade de conhecer esse alunado, não só os motivos que o afastam da escola, mas principalmente o que ainda os move para o espaço escolar. É preciso (re)conhecer suas perspectivas e valores e mais do que isto, aquilo que Bourdieu denomina como *habitus*:

“o *habitus* adquirido na família está no princípio da estruturação das experiências escolares (e em particular, da recepção e da assimilação da mensagem propriamente pedagógica), o *habitus* transformado pela ação escolar, ela mesma diversificada, estando por sua vez no princípio da estruturação de todas as experiências ulteriores e assim por diante, de reestruturação em reestruturação” (1983:80).

A configuração do campo da educação, a entrada (ou não) de importantes agentes/agências, tais como citados nos documentos oficiais, o desenho da política no que concerne à permanência do aluno na escola – e seu aproveitamento escolar – conduzem o nosso olhar nesta investigação.

¹⁸ - O projeto político pedagógico (PPP) é uma ferramenta da educação na qual é definida a proposta pedagógica (conforme exigência da LDB), congregando um conjunto de proposições a serem executadas durante um determinado período, cuja diretriz orienta não apenas o corpo técnico-docente da escola, como também os demais funcionários, alunos e famílias. Deve abranger os valores norteadores; histórico que traga informações acerca da comunidade e da fundação da escola, características socioeconômico-culturais dos alunos e das suas famílias; mapeamento do processo ensino/aprendizagem contendo dados de matrículas, aproveitamento, retenção, infrequência, evasão, distorção idade-série etc.; relação com a família e com a comunidade; estrutura física, humana e financeira da escola; diretrizes pedagógicas, ou seja, o estabelecimento do currículo contendo conteúdos, objetivos, metas e formas de avaliação; e plano de ação para o ano letivo (Revista Nova Escola:2011).

3- Pobreza & Educação

Para discutir a questão da escola de ensino fundamental pública, notoriamente direcionada à camada da população mais pobre no Brasil, situamos o debate da pobreza para além da dimensão econômica, do consumo, ou daquela dimensão relativa somente ao atendimento das necessidades básicas. Buscamos, também, o sentido de filiação/desfiliação oriunda da inserção no mundo do trabalho (CASTEL, 1994; 1998).

Consideramos, ainda, que a pobreza é vivida, produzida/reproduzida nas relações instituídas e constituídas no território (SANTOS, 2007;2008;2008A).

Para compreender a reprodução da pobreza, no interior do sistema formal de ensino, recorreremos ao conceito de *habitus* enquanto um esquema subjetivo que propicia ao sujeito agir e interagir dentro do esperado. Vivências que estruturaram internamente a subjetividade dos sujeitos, criando uma matriz (o *habitus*) que orientará ações ulteriores.

Os relevantes conceitos de capital (BOURDIEU, 1974;1883;1983B;1989;1990;1996;1998;1999;2003) e herança cultural (SINGLY, 2009) são utilizados no estudo no sentido de avançarmos no entendimento da reprodução social dos alunos, ultrapassando a perspectiva culpabilizadora dos mesmos.

Para além dos mecanismos objetivos determinantes da evasão de alunos das classes populares, a relação entre pobreza e educação é analisada por Bourdieu através do acervo de capital cultural do indivíduo, ou seja, do *quantum* de capital cultural legado pela família ao aluno.

A noção de “campo” é fundamental para pensarmos a educação para além do espaço físico da escola, incluindo outros agentes e agências que, de outra feita, estariam ausentes, como os Conselhos Tutelares, o Judiciário, o Programa Bolsa Família etc. Assim, o conceito de campo de Bourdieu instrumentaliza-nos para trazer à cena, ou melhor, colocar em jogo aqueles que por outros instrumentos seriam definidos como excluídos: são os “invisíveis”, mas que quando operamos com o conceito de campo os identificamos no jogo, com menor capital, porém, no jogo.

4- O caminho metodológico

No intuito de compreender a política em curso em Niterói para a permanência do educando na escola do ensino fundamental, buscou-se perceber a dinâmica do campo, as posições ocupadas no interior desse campo e o movimento de intersectorialidade das agências. Tendo por premissa que “é preciso investigar a autonomia decisória dos implementadores, suas condições de trabalho e suas disposições em relação à política sob avaliação” (ARRETCHE,1998:).

Na perspectiva processual, a captação do detalhe pode trazer fortes indícios para o que está em pesquisa, lembrando a analogia tecida por Ginzburg (1989) entre os métodos de Morelli, Holmes e Freud:

“nos três casos, pistas talvez infinitesimais permitem captar uma realidade mais profunda, de outra forma inatingível. Pistas: mais precisamente, sintomas (no caso de Freud), indícios (no caso de Sherlock Holmes), signos pictóricos (no caso de Morelli)” (GINZBURG,1989:150).

Buscamos na fala dos entrevistados perceber a dinâmica do campo, acordos não escritos, ações orquestradas não oficializadas em documentos, a concepção de infrequência, permanência e aproveitamento escolar dos operadores de ensino, bem como identificar o fio condutor da administração da evasão escolar.

A leitura dos documentos se direcionou no sentido de perceber todos os tempos históricos: o que ele traz, sua expressão no presente e o horizonte de expectativas. Koselleck assim descreve o tempo histórico:

“Quem busca encontrar o cotidiano do tempo histórico deve contemplar as rugas no rosto de um homem, ou então as cicatrizes nas quais se delineiam as marcas de um destino já vivido. Ou ainda, deve evocar na memória a presença, lado a lado, de prédios em ruínas e construções recentes, vislumbrando assim a notável transformação de estilo que empresta uma profunda dimensão temporal a uma simples fileira de casas; que observe também o diferente ritmo dos processos de modernização sofrido por diferentes meios de transporte, que, do trenó ao avião, mesclam-se, superpõem-se e assimilam-se uns aos outros, permitindo que se vislumbrem, nessa dinâmica, épocas inteiras. Por fim, que contemple a sucessão de gerações dentro da própria família, assim como no mundo do trabalho, lugares nos quais se dá a justaposição de diferentes espaços da experiência e o entrelaçamento de distintas perspectivas de futuro, ao lado de conflitos ainda em germe. Esse olhar em volta já é suficiente para que se perceba a impossibilidade de traduzir, de forma imediata, a universalidade de um tempo mensurável e natural – mesmo que esse tempo tenha uma história própria – para um conceito de tempo histórico” (2006:13-14).

Com o objetivo de contribuir com estudos no campo da educação relacionados ao processo de infrequência e evasão escolar a partir do estudo da rede pública Municipal de Ensino de Niterói optamos metodologicamente por realizar entrevistas em profundidade, a partir do roteiro previamente definido (anexo 1), grupos focais (anexo 2) e análise documental.

Ponderando que a divisão em polos utilizada pela FME leva em consideração as unidades de educação infantil, do ensino fundamental e das creches comunitárias, ao ser feito um recorte no ensino fundamental, alguns polos ficavam com um quantitativo de unidades escolares bem superiores a outros.

Dessa forma, com o intuito de ajustar o desenho da pesquisa às possibilidades para sua execução, bem como, realizar uma distribuição equânime entre o quantitativo de escolas por área, foi feita a opção por trabalhar com quatro macrorregiões, desconsiderando-se, assim, o formato de polos.

Assim, para a realização da pesquisa foram destacadas quatro macrorregiões da cidade de Niterói, cuja divisão se deu sob a lógica geográfica da urbe, a saber: Fonseca-Barreto-Cubango; Região Oceânica; Ingá (Praias da baía) ; e Pendotiba.

Em cada uma dessas foram selecionadas duas escolas municipais através de sorteio aleatório. O grupo de entrevistados é composto pela Diretora da escola, por uma pedagoga, uma professora do 3º ano, uma professora do 4º ano e uma professora do 5º ano. Totalizando, assim, um quantitativo de oito escolas municipais abordadas o que redundaria em oito (8) diretoras, oito (8) pedagogas e vinte e quatro (24) professoras. Todavia, durante o processo de pesquisa alguns elementos intervenientes impossibilitaram a participação de uma (1) diretora e de três (3) professoras, conformando, assim, um total de trinta e seis (36) entrevistas efetivamente realizadas. Vale ressaltar que o pedagogo e os professores entrevistados em cada escola foram selecionados através de sorteio aleatório.

As entrevistas foram realizadas com uso do gravador, a partir de um roteiro previamente definido. Nossa intenção foi coletar dados qualitativos que propiciassem a compreensão dos aspectos subjetivos relacionados à explicação do processo de infrequência e de evasão escolar.

O grupo focal (GF) é um método de pesquisa qualitativa que possibilita o levantamento de informações de um subgrupo. O pesquisador

(moderador) atua como um facilitador da discussão, colocando questões tanto a partir do roteiro previamente definido, quanto aquelas que favoreçam a continuidade e aprofundamento do tema tratado. Em geral os grupos focais são compostos por um número que varia de oito (8) a doze (12) participantes.

Foram realizados quatro (4) grupos focais, sendo um em cada macrorregião, com responsáveis de alunos matriculados na Rede Municipal de Ensino, a partir do roteiro previamente definido. Dessa forma, uma escola por macrorregião sediou um grupo focal. Os participantes foram recrutados de forma aleatória, sendo utilizados como critérios para participar: ser responsável de fato pelo aluno matriculado na Rede Municipal de Educação de Niterói, ter mais de 18 anos e não haver outro participante no grupo na condição de parente em linha direta ou cônjuge.

Efetivou-se, portanto, um grupo focal composto por dez (10) componentes, dois grupos focais com oito (8) participantes em cada e um grupo cujo quantitativo de responsáveis que compareceram não o caracterizaria como GF, mas sim como algo próximo a uma entrevista em grupo. No entanto, devido ao denso debate que nele foi travado, seu conteúdo fez parte da análise dos dados.

Buscando mapear os processos que engendram a permanência ou o afastamento do aluno do 1º segmento do ensino fundamental da Rede Municipal de Ensino de Niterói, foram utilizadas as entrevistas em profundidade realizadas com diretores de escola, pedagogos e professores dos 3º, 4º e 5º anos de escolaridade, a partir, principalmente, do bloco III do roteiro definido, em que serão trabalhados os elementos referentes:

- Aos motivos de faltas;
- A percepção do profissional da educação acerca desses motivos;
- Ao conhecimento do profissional da educação acerca da política em vigência para evitar a infrequência e evasão escolar;
- Aos espaços e ações institucionalmente promovidos para evitar a infrequência e evasão escolar;
- À autonomia profissional para desenvolver ações no sentido de evitar a infrequência e evasão escolar.

Com a perspectiva de compreender as correlações entre os determinantes da infrequência/evasão do aluno e conhecimento que a equipe técnico-pedagógica e professores têm acerca deste, foram analisadas as entrevistas em profundidade realizadas a partir dos blocos I, II e IV do roteiro previamente definido, com as oito (8) pedagogas e com as vinte e uma (21) professoras anteriormente elencados, através da identificação (além dos elementos anteriormente destacados do roteiro) do (a):

- profissional;
- seu capital cultural;
- percepção que o profissional da educação tem acerca de hábitos e costumes da comunidade na qual a escola está inserida;
- promoção da ampliação do capital cultural dos alunos;
- conhecimento do profissional da educação acerca das famílias dos alunos;
- participação das famílias no cotidiano escolar.

Ambicionamos também investigar os mecanismos orquestrados no campo da educação para administrar a infrequência e evasão escolar dos alunos matriculados no 1º segmento do ensino fundamental da Rede Municipal de Ensino de Niterói, nas dimensões de política de educação, gestão escolar e trabalho pedagógico.

Para alcançarmos a dimensão de “política de educação” foi realizada análise documental. Para tal foram levantados os documentos produzidos a nível municipal que, de alguma forma, dão sustentação à política federal de acesso-permanência-aproveitamento escolar formulados pela FME até o ano de 2012.

Os documentos foram analisados a partir de sua estrutura legal, motivação e implementação, buscando seus condicionantes histórico-políticos.

Para atingir a dimensão “gestão escolar” foram analisadas as entrevistas em profundidade realizadas a partir do roteiro previamente definido, com diretores de escola, pedagogos e professores dos 3º, 4º e 5º ano de escolaridade [com as sete (7) diretoras, as oito (8) pedagogas e com as vinte e uma (21) professoras anteriormente elencadas].

Nesta dimensão também foram trabalhados os dados oriundos dos quatro (4) grupos focais (bloco III do roteiro previamente definido), a realizados em cada macrorregião, com os responsáveis de alunos matriculados na Rede Municipal de Ensino, em que são tratadas as questões referentes à:

- infrequência dos filhos;
- a percepção da família sobre a postura institucional perante às faltas dos alunos;
- participação da família na escola;
- inserção no programa Bolsa Família;
- conhecimento da família acerca das demais instituições e serviços que podem subsidiar a escola.

Assim, para desvelar os mecanismos orquestrados no campo da educação para administrar a infrequência e evasão escolar dos alunos matriculados no 1º segmento do ensino fundamental da Rede Municipal de Ensino de Niterói, sob a dimensão “gestão escolar”, foi realizada análise das entrevistas e grupos focais, a articulação destas com os documentos oficiais referentes à atuação da gestão da unidade escolar.

Para a análise da dimensão “trabalho pedagógico” foram utilizadas, também, as entrevistas em profundidade realizadas, a partir do roteiro previamente definido, com os pedagogos e professores dos 3º, 4º e 5º anos de escolaridade [com as oito (8) pedagogas e com as vinte e uma (21) professoras anteriormente elencadas].

Para alcançar esta dimensão também foram trabalhados os dados oriundos dos quatro (4) grupos focais realizados em cada macrorregião, com responsáveis de alunos matriculados na Rede Municipal de Ensino.

As entrevistas foram analisadas à luz da legislação nacional e documentos produzidos pela Fundação Municipal de Educação de Niterói concernentes à manutenção do aluno na escola e seu aproveitamento escolar, no intuito de captar sentidos, configurações e contradições, partindo da premissa, como lembra Saviani (1987:134) de que “não basta ater-se à letra da lei; é preciso captar seu espírito. Não é suficiente analisar o texto; é preciso examinar o seu contexto. Não basta ler as linhas, é necessário ler as entrelinhas”.

Desta forma, a partir das falas e dos documentos analisados, buscamos compreender como vem se constituindo o campo da educação pública em Niterói, no que concerne à permanência dos alunos na escola, sem perder de vista o caráter processual e provisório de toda pesquisa.

E ainda, com o suporte do paradigma indiciário, intencionamos decifrar, revelar o que está opaco sem, contudo, descuidar da totalidade. Esperamos que as vozes da pesquisa tragam “um fragmento despercebido, todavia extraordinário, da realidade, em parte obliterado, e que coloca implicitamente uma série de indagações para nossa própria cultura e para nós”(GINZBURG, 2006:10).

Como no âmbito da educação a preponderância de profissionais é do sexo feminino, optamos por utilizar este gênero ao fazer referência aos profissionais. Dessa forma, não haverá ao logo do texto diferenciação de gênero, o que favorece, também, a manutenção do sigilo de pesquisa.

Para a identificação dos entrevistados foi utilizada a seguinte nomenclatura: as diretoras foram denominadas pelas letras gregas: Alfa, Beta, Gama, Ômega, Sigma, Zeta e Ómicron. Já as pedagogas foram identificadas através de numerais de 1 (um) a 8 (oito). As professoras foram designadas por letras do alfabeto. Os grupos focais foram chamados de GF1, GF2, GF3 e GF4.

Com relação a organização desta Tese, o Capítulo I aborda “A Difícil Relação Entre Pobreza e Educação” sendo composto pelos itens: Introdução; Pobreza: uma abordagem complexa; Conceitos de *habitus*, capital e campo; O debate teórico no Brasil e; Políticas de enfrentamento à pobreza versus política de educação: intersecção possível?

No Capítulo II tratamos da “Construção do Sistema Nacional de Educação: a universalização do ensino e o enfrentamento à evasão”, através dos itens: Política: um conceito polissêmico; Marcos Legais: Estratégias para a Permanência do Aluno do Ensino Fundamental; e Município de Niterói: Construção e Gestão da Política de Educação.

O Capítulo III versa sobre “Família e Pobreza: a Educação como Elemento Mediador”, composto pelos itens Família uma construção social; e Descentralização e intersetorialidade: o Programa Bolsa Família & a Educação.

“O Capítulo IV versa sobre “A Representação do Campo”: O Capital Cultural no Campo; Pobreza: a percepção no território; Família: da

Representação à Prescrição; O Lugar da Escola e Infrequência Escolar sob a Ótica dos Educadores e das Famílias.

No Capítulo V tratamos do “Movimento do Campo: os implementadores em ação” a partir da: Gestão Política; Gestão Idiossincrática; Descentralização da Educação: o caminho percorrido; Escola: Por que ainda?; e As Lacunas Sob a Ótica dos Educadores: a inserção de novos profissionais.

Em seguida são tecidas as considerações finais.

CAPÍTULO I

A DIFÍCIL RELAÇÃO ENTRE POBREZA E EDUCAÇÃO

1.1. Introdução

O tema “educação e pobreza” não é novo em um país emergente como o Brasil, que apresenta a ambígua relação entre crescimento econômico e baixos índices educacionais.

O debate acerca do fracasso escolar data dos primórdios da educação no país, mas como vem se configurando a infrequência e a evasão escolar nos dias de hoje, no contexto da municipalidade de Niterói? Trata-se de uma questão de foro individual, social, institucional ou de gestão? Essas são algumas questões que norteiam nosso olhar investigativo.

A intenção no presente capítulo é trazer à luz um conjunto de discussões sobre a difícil relação entre pobreza e escola. Para tal, inicialmente há um esforço em discutir a categoria “pobreza”, avançando para além dos discursos jornalísticos e do senso comum. Em seguida, no intuito de abrir a discussão sobre “educação”, recorreremos à literatura estrangeira, especificamente a dois autores que estarão basilando toda nossa reflexão ao longo desse estudo: Pierre Bourdieu e Bernard Lahire. Quanto à literatura nacional, sorvemos dos clássicos de Maria Helena de Souza Patto e outras publicações. Produções acadêmicas contemporâneas também contribuiram na construção do nosso caminho teórico.

1.2. Pobreza: uma abordagem complexa

Como o título do capítulo sugere, cabe-nos indagar – parafraseando Rocha (2006) – pobreza e escola, afinal do que se trata? É *mister*, então, que façamos primeiramente uma breve incursão no debate acerca do tema pobreza.

O conceito de pobreza está longe de ser facilmente definido, pois trata-se de um fenômeno complexo que precisa ser situado em seu contexto socioeconômico. De forma genérica pode ser entendido como “a situação na qual as necessidades não são atendidas de forma adequada” (ROCHA, 2006:09). Tal noção vaga imediatamente nos conduz a questionar: de que atendimento se trata? Quais são as necessidades a serem atendidas?

Várias são as abordagens que buscam conceituar e medir a pobreza, Rocha (2006) destaca as mais usuais, ou seja, aquela cujo foco é o confronto entre a pobreza absoluta e a relativa; a que utiliza como critério definidor a renda; e a que vai dimensionar a pobreza a partir das necessidades básicas (*basic needs*).

As discussões sobre a pobreza emergem nos países de capitalismo avançado no pós-guerra, em sua fase de reconstrução. Portanto, não estavam dirigidas à garantia de sobrevivência devido a situações de privação, uma vez que nesses países ricos a pobreza tinha um outro cunho, de caráter relativo, ou seja, destinava-se aos “relativamente pobres” em uma sociedade cujo o mínimo vital já era garantido. Essa discussão inicial remete às noções de pobreza absoluta *versus* relativa, considerando o fenômeno da pobreza nos diversos países com diferentes níveis de desenvolvimento (ROCHA, 2006).

Assim, o conceito de pobreza absoluta diz respeito às questões que colocam em risco a sobrevivência física, pelo não atendimento às necessidades básicas. Já a pobreza relativa “define necessidades a serem satisfeitas em função do modo de vida predominante na sociedade em questão, o que significa incorporar a redução das desigualdades de meios entre indivíduos como objetivo social” (ROCHA, 2006:11).

Todavia, a subjetividade que cerca o que seriam as “necessidades básicas” impõe o cuidado de situar socioeconômico e historicamente o fenômeno da pobreza, visto que as necessidades “nutricionais” de sobrevivência também são construídas socialmente, não se tratando simplesmente de dados fisiologicamente determinados.

A abordagem que busca definir pobreza a partir da renda se justifica pela inserção em um mundo mercantilizado, cujo atendimento às necessidades se faz, também, através dos recursos monetários acessados pelos

indivíduos. Assim, é estabelecido um valor relativo ao custo para o atendimento às necessidades básicas de uma pessoa. No que se refere às necessidades nutricionais, foi construído um corte divisório: um referente ao mais essencial das necessidades alimentares, designado como “linha de indigência ou extrema pobreza”. O outro, direcionado às necessidades em um conjunto mais amplo, denominado “linha de pobreza”. Essas linhas são utilizadas como parâmetros para classificar a população em dois grupos, sendo a linha de indigência um subconjunto da linha da pobreza (ROCHA, 2006).

Mais uma vez, é preciso olhar para dentro da sociedade sobre a qual se está falando, pois, quanto mais rico o país, mais distante fica o conceito de pobreza do atendimento às necessidades de sobrevivência. Por outro lado, nos países pobres, onde a maior parte das necessidades vitais não é atendida através das transações econômicas, a renda acaba por não se constituir em um bom critério de delimitação da população pobre.

É difícil o estabelecimento de um padrão mínimo de consumo necessário, seja em relação à cesta básica alimentar, seja em relação às demais necessidades básicas. Tal dificuldade explica as controvérsias em torno do tema e de sua delimitação.

Em países com a renda média como o Brasil, Rocha (2006) conclui que é adequado utilizar as linhas de pobreza absolutas, que são definidas a partir da composição do consumo observado em populações de baixa renda, para delimitar as subpopulações (pobres e indigentes) destinatárias de políticas públicas.

A abordagem de definição de pobreza pautada nas necessidades básicas adota uma perspectiva multifacetada do fenômeno, pois abre variadas possibilidades. Assim as “necessidades básicas” podem ser definidas, de forma mais ou menos estrita, de acordo como a situação esteja sendo vivenciada em dada sociedade.

“Existe, portanto, amplo escopo para julgamentos de valor associados à definição das necessidades básicas, à forma de ordenar os pobres em função do número de necessidades não atendidas e à ponderação relativa atribuída a cada uma das necessidades consideradas” (ROCHA, 2006:20).

O entendimento de pobreza a partir das necessidades básicas antagoniza com a abordagem da linha de pobreza em três aspectos: primeiro, porque o indicador-chave não é a renda; segundo, porque não delimita uma

subpopulação pobre, seus objetivos e mensuração de resultados direcionam-se à sociedade como um todo; e, terceiro, a ênfase concentra-se na multidimensionalidade da pobreza e na interrelação entre as diferentes carências.

Se por um lado assumir o caráter multidimensional da pobreza dá mais proximidade para seu (re)conhecimento, por outro, operacionalmente, é bastante complexo. Isso por conta da necessidade de construção de um amplo conjunto de indicadores para abarcar os diferentes aspectos das necessidades, o que dificulta a interpretação dos resultados e o estabelecimento de comparações.

Nesse sentido, dispor de um indicador social sintético tal como é o PIB *per capita* como indicador econômico colocou-se como uma necessidade instrumental. Na década de 1990 o Programa das Nações Unidas propôs o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)¹⁹, o que sintetizou, de certa forma, a discussão acerca dos indicadores sintéticos de desenvolvimento (ROCHA, 2006).

Sobre esse aspecto é preciso destacar que, se por um lado um índice sintético favorece ao reunir um conjunto de variáveis e sintetizá-las possibilitando a comparação de dados, por outro ele obscurece as heterogeneidades presentes em um mesmo grupo.

O não atendimento de necessidades específicas como marco definidor de pobreza, apresenta-nos uma via para pensar na subjetividade das necessidades, como essas se constituem socialmente em suas identidades e esteriótipos imputados. Assim, para além do consumo, falar em pobreza nos remete, também, a falar de não acesso, de vida, de culturas, de exercício de cidadania, aspectos que não são mensurados economicamente, mas que, sem dúvida, imprimem uma marca no sujeito.

Robert Castel (1998) ao tratar da “nova questão social”, ou seja, da “nova pobreza” na sociedade francesa no fim do século XX — a partir da reestruturação do mundo do trabalho e do amplo desemprego dela oriunda — o faz a partir da constituição de patamares de pertencimento a uma dada sociedade, e o elo integrador do sujeito seria sua inserção no trabalho. O quadro em que se desenvolve a “nova questão social” é

“marcada por três processos que se interligam: a) a “desestabilização dos estáveis” (ou seja, a ameaça de desintegração de parcelas da classe operária

¹⁹ - O indicador é baseado na média aritmética simples de três indicadores: a esperança de vida ao nascer, o nível educacional e o PIB *per capita*.

que se achavam solidamente integradas e dos assalariados de classe média); b) a “instalação da precariedade” (através do crescimento do desemprego contínuo e recorrente e da mudança na lógica de oferta dos postos de trabalho, que são agora cada vez mais temporários e, c) o déficit de lugares (que é, por sua vez, determinado pelo crescimento do desemprego e da precarização e significa que, simplesmente, há uma ausência ou uma falta de “lugares ocupáveis na estrutura social”, que possam trazer ao agente social perspectivas de integração devido exatamente à utilidade social do que está realizando)” (BRANDÃO, 2002:146).

Castel (1994) salienta que a dimensão econômica, por si só, não é uma informação suficiente para definir pobreza, visto que existem formas “integradas de pobreza”, que precisam, assim, serem colocadas em seu contexto. Assim, distingue três situações de pobreza qualitativamente diferentes – mesmo sendo todas caracterizadas como pertencentes ao mesmo fenômeno – a pobreza integrada (que é a pobreza trabalhadora); a indigência integrada (que depende de ações de socorro através da inserção na comunidade); e a indigência desfilhada (sem lugar na ordem do trabalho e da sociedade). A partir dessa separação, constrói uma graduação no que concerne ao grau de pertencimento do sujeito-trabalhador na sociedade e de seus vínculos de interação até o nível em que ocorre o esgarçamento total dessa relação: a zona de desfiliação. São distinguidos três valores de pertencimento sobre cada eixo do trabalho: o trabalho estável com forte inserção relacional; o trabalho precário com uma fragilidade dos apoios relacionais; e o não-trabalho com desfiliação social, respectivamente uma zona integrada, uma zona de vulnerabilidade e uma zona de desfiliação.

Considerando que há uma diferença de tratamento em relação ao “vagabundo”, ou seja, aquele que tem capacidade para o trabalho e que não trabalha, para aqueles considerados inválidos, ou seja, sujeitos cujas condições físicas são prejudicadas por doenças ou em razão da idade, impedindo-os de trabalhar, Castel (1994) delimita uma quarta zona denominada “zona da assistência”.

Dessa forma, ao discutir acerca da pobreza, Castel o faz para além da restrição de renda, em que o não-trabalho é um eixo junto às situações de degradação das redes de sociabilidade, em que as redes de solidariedade entre classes são desfeitas. Em outros termos, consiste num duplo desligamento em relação à integração pelo trabalho e pela inserção relacional, em função do caráter integrador que o trabalho tem.

Castel (1994) salienta que sob esta perspectiva é possível se destacar essa condição em comum para, então, se pensar em medidas, em estratégias para preencher esse vazio social. Não é assumida uma posição ingênua por parte do autor em tela em relação à capacidade de uma inserção ideal, ou seja, de uma integração total dentro do marco capitalista, visto que a desigualdade é sua condição *sine qua non*. Castel sinaliza a ambiguidade existente na noção de inserção, em que ciclos de alternância de “trabalho-não trabalho” não configuram uma integração, pois, na inserção são estabelecidos vínculos sociais mais frouxos.

Assim, as áreas de coesão social constituídas por Castel não se conformam em instâncias estáticas, antes, se configuram sócio e historicamente, podendo haver uma mobilidade entre as diferentes zonas por um mesmo sujeito.

Brandão (2002) faz uma análise do aprofundamento da pobreza urbana no Brasil sob o referencial de Castel buscando aproximações e afastamentos entre os dois universos. Sob esse aspecto, pontua que no Brasil, a despeito de não termos constituído uma sociedade salarial tal como na França investigada por Castel, também atravessamos uma crise do assalariamento. Todavia, ressalta que “o trabalho assalariado no Brasil não é sinônimo de trabalho formal, com as coberturas previdenciárias definidas em lei” (2002:150).

Brandão (2002) em sua pesquisa em duas áreas metropolitanas do Rio de Janeiro, destaca que à semelhança do processo pontuado por Castel a precarização também se encontra instalada aqui. Contudo, o autor evidencia uma diferença básica: enquanto a “nova questão social” aparece na sociedade analisada por Castel num momento pós-proteções, no caso brasileiro “estávamos ainda em patamares próximos de uma pré-proteção, baseada em uma rede de políticas públicas de consumo coletivo ineficiente e em uma cobertura previdenciária que jamais ousou qualquer iniciativa redistributiva” (2002:151).

Em seus resultados, Brandão (2002) demonstra que grande parte dessa população periférica vive numa situação de vinculação informal no mercado de trabalho, que resulta em uma precariedade de trabalho e ausência de direitos trabalhistas.

Ainda, num paralelo ao estudo de Castel,

“nossos moradores da periferia metropolitana também enfrentam o desemprego elevado, a grande precariedade nas relações de trabalho que conseguem estabelecer, a ausência de laços de classe que possam viabilizar

ações coletivas comuns de maior amplitude, as escolas degradadas, a política de saúde quase inexistente, etc.” (BRANDÃO, 2002:154-155).

Olhando para os dados apresentados na pesquisa realizada por Brandão entre os anos de 1999 e 2000 pela perspectiva das zonas de coesão, percebemos que o autor destaca o fato de a “zona de integração” estar pouco presente, estando em destaque a “zona de vulnerabilidade” “porque sempre mais da metade dos ocupados estão na face da informalidade trabalhista, e porque também, mais da metade dos ocupados não possuem cobertura da previdência social” (BRANDÃO, 2002:155). Enquanto que, a “zona de assistência” está para o autor, ainda longe de nossa realidade. É alerta que, a “zona da desfiliação” pode ser o futuro da população estudada caso não ocorram mudanças imediatas nas políticas econômicas, sociais e assistenciais no Brasil.

É relevante destacar que contemporaneamente testemunhamos a ampliação da zona de assistência a essa população em vias de desfiliação – conforme a necessidade apontada pelo autor supracitado em seus estudos. Mudanças vêm ocorrendo neste sentido, no período referente ao segundo mandato do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1999-2003) de forma restrita e, a partir do ano de 2003, já no governo Lula, esta ampliação da assistência foi intensificada através da utilização do Programa Bolsa Família (PBF) como principal estratégia de enfrentamento à pobreza no Brasil²⁰.

Em Nota Técnica o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), ao realizar a avaliação de impacto do PBF, destaca que “a comparação entre os resultados de 2005 e 2009 mostra melhoras significativas na vida das famílias entrevistadas” (2010:03).

Silva também conclui, a partir da pesquisa realizada sobre o PBF, que

“apesar de todos os limites dos programas de transferência de renda (...) a contribuição de programas, como o PBF é de significativa relevância para as famílias e as pessoas beneficiadas, por constituírem possibilidades concretas de melhoria de condições imediatas de vida de grande parte da população que, muitas vezes, não dispõe de qualquer renda” (2010:107).

²⁰ - Em razão da relevância do PBF na análise da política de educação, o Programa será abordado no capítulo III – Política de Educação.

Em termos numéricos, no enfrentamento da pobreza através do programa de transferência de renda, de acordo com o Relatório de Gestão referente ao ano de 2011 – gestão da presidenta Dilma Rousseff – constatou-se que o PBF

“beneficiou 13.361.503 famílias, em 100% dos municípios brasileiros. O valor médio do benefício financeiro foi de R\$ 120,19. Os recursos financeiros repassados pelo Bolsa Família para agendamento destes benefícios totalizaram R\$ 16.643 bilhões em 2011, ou aproximadamente 0,49% do PIB, o que demonstra um baixo impacto de recursos investidos no Programa em relação ao PIB, considerando o alto impacto de contribuição destes recursos na redução da pobreza e da concentração de renda” (MDS, 2012:94).

Dessa forma, a partir do PBF – que faz parte do “Plano Brasil Sem Miséria” – vem se construindo a política brasileira de enfrentamento à miséria. De acordo com o MDS (2012b) o referido Programa “tem como foco de atuação os 16 milhões de brasileiros com renda familiar *per capita* inferior a R\$ 70 mensais, e está baseado na garantia de renda, inclusão produtiva e no acesso aos serviços públicos”.

Limites e lacunas do PBF foram tanto foco de análise do próprio MDS (2012) quanto de variada gama de pesquisadores²¹. No entanto, todos concordam sobre um aspecto: que o programa, de alguma forma, tem contribuído para a melhoria de vida dos brasileiros que se encontram nesse limiar de desfiliação.

Na década de 1990, com o avanço mundial do ideário neoliberal – momento histórico de retomada dos referenciais liberais, de precarização e desregulamentação das relações de trabalho, de um enxugamento das ações do Estado e de valorização do individualismo²² – o pensamento de Amartya Sen acerca de pobreza também ganha força e influencia fortemente a constituição de pensamentos e políticas no Brasil.

Sobre a questão da pobreza, Sen (2007) traz outras dimensões para além da privação material, segundo o autor, a pobreza está situada no fato dos

²¹ - Sobre o tema ver em: BICHR, R.M. 2010. “O Bolsa Família na Berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda”. In: Novos Estudos Cebrap. Nº8, p. 115-129. BRANDÃO, André; DA DALT, Salete. “O Programa Bolsa Família e as possibilidades de geração de trabalho e renda entre os beneficiários”. In: Congresso Internacional Da Rede Mundial De Renda Básica, 13, São Paulo, 2010. BRANDÃO, A.; PEREIRA, R.C.; DA DALT, S. 2013. “Programa Bolsa Família: percepção no cotidiano da escola”. In: Revista Política & Trabalho — Revista de Ciências Sociais, n. 38, abril de 2013, pp. 215-232. “Dossiê: 10 anos do Bolsa Família”. Revista Política & Trabalho Revista de Ciências Sociais, n. 38, abril de 2013. Ver em REGO, W.L.; PINZANI, A. 2013. Vozes do Bolsa Família. SP: EDUSP.

²² - Sobre o tema ver em: SADER, E. (org). Pós-neoliberalismo as políticas sociais e o Estado. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

indivíduos não conseguirem usufruir dos bens em função da exclusão e da desigualdade social. Desloca, assim, a questão da renda para a capacidade individual de uso dos bens. Os valores do “fazer” e do “ser” têm uma precedência ao valor do “ter”.

Numa leitura da tradição liberal Sen aponta que o exercício da liberdade depende da criação de certas condições. Assim a concepção de justiça extrapola os princípios da equidade, relacionados à ampliação das liberdades. O caminho que Sen (2007) aponta para a superação dos elevados níveis de exclusão e privação pelo qual o mundo atravessa nos dias atuais é a articulação entre ética e economia, no sentido de produzir melhoras nas vidas das pessoas. Assim, defende que não será possível

“reverter as dificuldades econômicas dos pobres no mundo se impedirmos que eles tenham acesso às grandes vantagens da tecnologia contemporânea, à bem estabelecida eficiência do comércio e do intercâmbio internacionais e aos méritos sociais e econômicos de viver em uma sociedade aberta” (SEN, 2007:15).

O principal desafio contemporâneo em relação à pobreza para Sen (2007) constitui-se na desigualdade, tanto das riquezas quanto nas assimetrias de poder e de oportunidades políticas, sociais e econômicas.

O autor destaca ações globais que causam intensa miséria e privações duradouras como as restrições de comércio que limitam a exportação dos países pobres; as leis de patentes que impedem o uso de drogas para salvar vidas e; o próprio envolvimento das potências mundiais no comércio globalizado de armas, problemas de ordem prática que pedem uma discussão ética global.

Sen (2007) problematiza o conceito de “exclusão” quando propõe que desloquemos o olhar da exclusão para a “inclusão injusta”, assim, defende que o trabalhador explorado, está “incluído” no processo de exploração do trabalho, tratando-se, portanto, de uma inclusão injusta. Consistindo, dessa forma, em dois tipos de injustiça: a exclusão injusta e a inclusão injusta.

Segundo o autor supracitado, tal perspectiva abre a possibilidade de se discutir violações dos direitos humanos que se encaixam melhor na categoria de inclusão injusta, como, por exemplo, o trabalho escravo, o infantil etc. Assim, no julgamento de privação de uma pessoa é preciso transferir a atenção da renda e dos bens consumíveis para aquilo que tem valor intrínseco para a pessoa, a renda e os bens são instrumentos para outros fins, eles não têm valor em si mesmo. A renda

ajuda, dessa forma, a ter uma boa vida. Sen chama a atenção para as características da qualidade de vida que consiste “em funcionamentos específicos: o que podemos fazer e ser” (2007:70).

Dessa forma, o que está em destaque são as capacidades da pessoa, a renda é apenas umas das variáveis que afetam a chance do indivíduo desfrutar da vida, a qualidade de vida deriva, assim – para além da renda – das condições físicas e sociais, tais como acesso aos serviços de saúde, educação e a ordem da vida urbana.

Milton Santos (2008) apresenta três fases de pobreza no Terceiro Mundo e suas respectivas definições: a primeira residual, tomada como desadaptação aos processos de mudanças, em que a solução dos problemas era pensada no campo da ordem local, privada, em geral de caráter assistencialista; na segunda fase – de transição entre as demais – a pobreza aparece como doença da civilização em que se agregam os componentes de consumo, circulação, informação ausentes no período anterior, é estabelecida, então, uma pobreza relativa, ou seja, em relação ao desejável. E, finalmente, a fase atual em que a pobreza é estrutural-globalizada, em que há uma produção científica da pobreza: representada como algo racional que passa a ser vista como resultado de uma ação deliberada.

Emerge, nesta última fase, a naturalização da pobreza, “politicamente produzida pelo governo global. (...) E há a colaboração consciente de governos nacionais e há a colaboração dos intelectuais contratados para legitimar essa naturalização” (SANTOS, 2008:17). Os pobres são, aqui, excluídos, marginais, e essa pobreza é de ordem internacional.

É sobre esse alicerce que Santos pousará sua discussão acerca da constituição de uma política social no plano municipal, sob a égide do neoliberalismo nacional (e planetário). Para tal, salienta que a política pública nada mais é do que fragmentos de soluções, utilizada para fugir à política social, entendida como um projeto de nação, o qual “pressupõe um elenco coerente com as demais políticas” (2008:18).

Ao construir três momentos da produção da pobreza, Santos (2008) coloca em destaque que tratam-se de fases históricas diferentes, portanto, não cabe compará-las. Ou seja, um mesmo número vai apresentar diferentes sentidos no interior de cada momento histórico.

Um elemento importante levantado por Santos ao tratar da pobreza na cidade é a discussão sobre território. Quando, a todo momento, falamos que é fundamental datar determinado fenômeno, há que se por em relevo, também, a necessidade de situá-lo no espaço.

Assim, pensar em território não significa simplesmente realizar uma demarcação geográfica da situação, mas, sim, concebê-lo como um espaço onde se estabelecem relações, vínculos, *habitus*. Nas palavras de Santos:

“O território não é apenas o resultado da superposição de um conjunto de sistemas naturais e um conjunto de sistemas de coisas criadas pelo homem. O território é o chão e mais a população, isto é, uma identidade, o fato e o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é a base do trabalho, da residência, das trocas materiais e espirituais e da vida, sobre as quais ele influi. Quando se fala em território deve-se, pois, de logo, entender que se está falando em território usado, utilizado por uma dada população” (2007: 96-97).

Nesse sentido, o território pode ser compreendido a partir de duas categorias: a “configuração geográfica”, que tem sua existência material própria, mas que só se plasma em existência real através da categoria “relações sociais”(SANTOS, 2008a).

A noção de trabalho e instrumentos de trabalho são utilizadas por Milton Santos para explicar a geografia, então, revisitando Karl Marx, reafirma que o “como se faz” e com “quais instrumentos” é que vai distinguir o tempo histórico. Em suma, “cada lugar geográfico concreto corresponde, em cada momento, um conjunto de técnicas e instrumentos de trabalho, resultado de uma combinação específica que também é historicamente determinada” (2008a: 56).

Dessa forma, a produção/reprodução da pobreza se estabelece através das diversas relações sociais, produtivas, políticas em um momento histórico em um dado lugar que estrutura essas relações e é por elas, também constituído. Em outras palavras, a pobreza é constitutiva e constituída no território.

A cidade agrega a delimitação geográfica e política de um território e, expressa nas relações de produção, nos laços de solidariedade, na convivência sua configuração de uma construção social e historicamente marcada.

Dessa forma, a “pobreza” precisa ser situada nos marcos da sociedade brasileira e de suas especificidades: em países de capitalismo tardio, com um processo longo de trabalho escravo, onde o período pós-colonial não redundou em nenhuma intervenção pública direcionada aos negros libertos; um

assalariamento, como salientado por Brandão (2002), que nunca vivenciou a experiência europeia de pleno emprego, de assalariamento generalizado; regimes políticos autoritários que retraíram direitos políticos e civis; com um modelo de desenvolvimento econômico agroexportador, marcado por relações internas de coronelismo, e externas de dependência; uma forte metropolização, ou seja, uma grande concentração populacional nas grandes cidades. Enfim, características que imprimem o amplo espectro da pobreza no país nos dias atuais.

Tratando-se o Brasil de um país federativo, a cidade marca a menor unidade da gestão pública, é a ponta da política social, nela são (ou deveriam ser) geridas as ações direcionadas à população ali estabelecida.

É no município que são gestadas e executadas as políticas públicas para a educação fundamental no Brasil. Assim, discutir pobreza e educação nos conduz ao debate da própria política de educação nos quadros da sociedade brasileira atual – que será empreendido no capítulo II – e a pensar na constituição da escola pública hoje.

No que concerne ao conceito de escola²³, num primeiro momento, entenderemos-na provisoriamente como:

“uma instituição social especializada à qual cabe realizar uma forma determinada de educação. Uma instituição especializada pode ser definida, genericamente, como aquela à qual cabem certas funções específicas, cuja realização sistemática exige um conjunto de condições permanentes, relativas à sua organização e aos recursos e meios utilizados” (ALGEBAILÉ, 2009:39).

Posteriormente, passaremos a utilizar o conceito de “campo da educação”, conforme as indicações teóricas de Bourdieu, por considerarmos que estaremos melhor instrumentalizados para buscar compreender o processo de infrequência, de evasão e de aproveitamento escolar.

²³ - Segundo a LDB, em seu artigo 1º, a Educação “abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais. § 1º Esta Lei disciplina a educação escolar, que se desenvolve, predominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias. § 2º A educação escolar deverá vincular-se ao mundo do trabalho e à prática social”. (LEI Nº 9.394/1996).

1.3. Conceitos de *Habitus*, Capital e Campo

Para além dos mecanismos objetivos determinantes da evasão de alunos das classes populares, a relação entre pobreza e educação é analisada por Bourdieu através do acervo de capital cultural do indivíduo, ou seja, do *quantum* de capital cultural legado pela família ao aluno.

“Na realidade, cada família transmite a seus filhos, mais por vias indiretas que diretas, um certo capital cultural e um certo *ethos*, sistema de valores implícitos e profundamente interiorizados, que contribui para definir, entre outras coisas, as atitudes face ao capital cultural e à instituição escolar. A herança cultural, que difere, sob dois aspectos, segundo as classes sociais, é a responsável pela diferença inicial das crianças diante da experiência escolar e, conseqüentemente, pelas taxas de êxito” (BOURDIEU,1998:41-42).

Essa transmissão se relaciona à vida concreta, ao lugar social que o indivíduo ocupa. É a interiorização da exterioridade, e sua tendência a ser reproduzida na exteriorização da interioridade.

Sob essa perspectiva, o prejuízo cultural dessas crianças oriundas das camadas populares não consiste somente na falta de hábitos e treinamentos utilizáveis na escola, mas de um *savoir-faire*, saberes e gostos que as crianças vindas dos meios mais favorecidos herdaram, ou seja, a objetividade exteriorizada. Esse legado cultural é acumulado e transmitido pelas gerações anteriores. “A cultura da elite é tão próxima da cultura escolar que as crianças originárias de um meio pequeno burguês (ou, a *fortiori*, camponês e operário) não podem adquirir, senão penosamente” (BOURDIEU,1998:55).

Singly (2009:26), analisando a transmissão da herança cultural, afirma que “para compreender a apropriação da herança pelo herdeiro é preciso prestar atenção às formas da transmissão e às maneiras como elas são percebidas pelos herdeiros”. Assim, na perspectiva de Singly (2009), para que a transmissão da herança cultural se efetive é necessário um investimento, um esforço tanto por parte dos pais quanto dos filhos (ao contrário do significado que o termo herança possa evocar: como algo transmitido e recebido de forma passiva). O que subjaz a apropriação da herança é um processo de identificação/afastamento do jovem em relação à sua família. Na apropriação da herança cultural o herdeiro tem duas tarefas a cumprir, quais sejam: dar continuidade à linhagem familiar e se construir autonomamente.

A construção da identidade autônoma é, segundo Singly (2009), feita a partir de um duplo e contraditório movimento de criação de laços de filiação e de desfiliação. Assim, seria necessário simbolicamente romper sem perder as raízes: “Essa contradição entre a herança e a afirmação de um eu autônomo é resolvida por uma distinção entre duas dimensões da transmissão: aquela pelo gosto pela prática e aquela do gosto por este ou aquele tipo de livro” (SINGLY, 2009:18).

Singly (2009) destaca a relevância da dimensão relacional na constituição da identidade através das relações dialógicas. Somente a existência de elementos de atenção social específicos podem levar os indivíduos a utilizar seus recursos recebidos como “herança”. Assim,

“Os filhos, uma vez que reconhecem a herança e aceitam a mobilização da família, devem demonstrá-la se submentendo a esse duplo vínculo (*double-bind*) que os obriga à obediência para que haja o êxito e à espontaneidade como prova de formação. As atitudes dos herdeiros oscilam, portanto, entre duas formas bem próximas: uma reivindicação de independência marcada por uma distância intergeracional, mas sem ruptura, e uma afirmação de afiliação, porém acompanhada de sinais de autonomia” (SINGLY, 2009:27).

Na análise no que se refere tanto às desigualdades de desempenho escolar de crianças oriundas de classes sociais diferentes quanto de sua própria exclusão da escola, a noção de capital cultural nos auxilia na composição de elos explicativos.

No transcurso da história o ensino, ao deixar de ser exclusivo das elites e passando a ser massificado, mantém uma prática pedagógica que apresenta uma exigência implícita que é a prévia familiaridade com a cultura dominante, considerada como legítima (não por seu conteúdo, mas arbitrariamente por ser a dominante). E, ao tratar todos os alunos como iguais, exige-se uma relação de intimidade com a linguagem e a cultura dominante, que só pode ser apreendida pela transmissão da educação familiar, o sistema de ensino, então, propõe práticas direcionadas aos que possuem o *habitus* dominante, que já, de antemão, apresentam capital cultural.

“[a língua escolar] só é uma língua materna para as crianças oriundas das classes cultas. De todos os obstáculos culturais, aqueles que se relacionam com a língua falada no meio familiar são, sem dúvida, os mais graves e os insidiosos, sobretudo nos primeiros anos da escolaridade, quando a compreensão e o manejo da língua constituem o ponto de atenção principal na avaliação dos mestres” (BOURDIEU, 1998:46).

Também as atitudes das famílias (e alunos) frente à educação, à escola e ao futuro oferecido pelos estudos são, em grande parte, expressão da posição social, do acúmulo de capital cultural dos envolvidos.

"O capital cultural e o *ethos*, ao se combinarem, concorrem para definir as condutas escolares e as atitudes diante da escola, que constituem o princípio de eliminação diferencial das crianças das diferentes classes sociais. Ainda que o êxito escolar, diretamente ligada ao capital cultural legado pelo meio familiar, desempenhe um papel na escolha da orientação, parece que o determinante principal do prosseguimento dos estudos seja a atitude da família a respeito da escola, ela mesma função (...) das esperanças objetivas de êxito escolar encontradas em cada categoria social" (BOURDIEU, 1998:50).

Bourdieu, ao buscar compreender como a sociedade se reproduz – e se mantém – o faz operacionalizando os conceitos de *habitus*, de campo, de capital, entre outros. Assim, não se trata de culpabilizar a família pelo desempenho ou permanência do educando no sistema de ensino, antes, trata-se de compreender a entrada no jogo daqueles que possuem um baixo acervo de capital cultural e, junto a este, a perspectiva de possibilidades que cada um tem a partir de sua posição no campo de disputas.

O capital cultural é um exercício do sujeito sobre si mesmo, está ligado a este em suas singularidades, constituindo-se um *habitus*. O que Bourdieu chamou de “Estado Incorporado” do capital cultural que se manifesta através das disposições duráveis do organismo, a partir de um trabalho de inculcação e assimilação ao longo do tempo, que depende, contudo, do capital cultural incorporado. E, ainda, apresenta uma disposição a funcionar como capital simbólico. “O capital simbólico diz respeito ao prestígio ou à boa reputação que um indivíduo possui num campo específico ou na sociedade em geral. Esse conceito se refere, em outras palavras, ao modo como um indivíduo é percebido pelos outros” (NOGUEIRA & NOGUEIRA, 2009:43). Bourdieu o define como:

“qualquer tipo de capital (econômico, cultural, escolar ou social) percebido de acordo com as categorias de percepção, os princípios de visão e de divisão, os sistemas de classificação, os esquemas classificatórios, os esquemas cognitivos, que são, em parte, produto da incorporação das estruturas objetivas do campo considerado, isto é, da estrutura de distribuição do capital no campo considerado. (...) O capital simbólico é um capital com base cognitiva, apoiado sobre o conhecimento e o reconhecimento” (1996:149-150).

O capital simbólico é simultaneamente instrumento e alvo de estratégias coletivas, que têm em vista sua conservação ou ampliação e estratégias

individuais cuja pretensão é adquiri-lo ou conservá-lo, tendo como via a união aos grupos que o detêm e a separação daqueles que dele são desprovidos.

Além do estado incorporado, o autor supramencionado salienta que o capital cultural pode existir sob outras duas formas: o estado objetivado e o estado institucionalizado. O capital cultural objetivado se apresenta sob a forma de bens culturais, sob a condição de ser apropriado pelos agentes, ou seja, é transmissível em sua materialidade. Já no estado institucionalizado o capital cultural se manifesta pelo certificado, pelo diploma.

“Ao conferir ao capital cultural possuído por determinado agente um reconhecimento institucional, o certificado escolar permite, além disso, a comparação entre diplomados e, até mesmo, sua “permuta” (substitui-os uns pelos outros na sucessão); permite também estabelecer taxas de convertibilidade entre o capital cultural e o capital econômico, garantindo valor em dinheiro de determinado capital escolar” (BOURDIEU,1998:78-79).

O legado dos bens culturais se configura em bens simbólicos para aqueles que possuem instrumentos de apropriação. Apesar destes bens culturais serem oferecidos a todos, só podem ser possuídos e apreendidos por quem tem meios para dele se apropriarem. Em outros termos, a apropriação do acervo cultural está diretamente relacionada ao *habitus* do sujeito.

O *habitus* é um sistema de disposições duráveis e transponíveis. Duráveis porque têm força de permanência no indivíduo – principalmente a inculcação da socialização primária, aquela oriunda da família, que consiste na interiorização das condições exteriores. Transponíveis por se revelar nas diferentes dimensões da vida e da prática do sujeito, plasmando-se no jeito de falar, na forma de se expressar corporalmente, em seu comportamento social, na forma de pensar, nas suas escolhas etc. Nas palavras de Bourdieu:

“*Habitus* são sistemas de disposições duráveis, estruturas estruturadas predispostas a funcionar como estruturas estruturantes, isto é, como princípio gerador e estruturador das práticas e das representações que podem ser objetivamente “reguladas” e “regulares” sem ser o produto da obediência a regras, objetivamente adaptadas a seu fim sem supor a intenção consciente dos fins e do domínio expresso das operações necessárias para atingi-los e coletivamente orquestradas, sem ser produto da ação organizadora de um regente”(1983b: 60-61).

É o *habitus* que propicia ao sujeito agir e interagir dentro do esperado. Pois, nessa perspectiva, a posição ocupada nas estruturas sociais proporciona vivências que irão estruturar internamente a subjetividade dos sujeitos, criando uma matriz (o *habitus*) que orientará ações ulteriores. Todavia, de acordo

com Bourdieu (1983b) o *habitus* não se constitui em regras rígidas de comportamento que precisam ser fielmente seguidas. Antes, propicia essa orquestração sem maestro, uma regularidade e unidade às práticas do grupo sem necessitar de um ordenamento ou de um condutor. Ele propicia que as práticas de um indivíduo sejam “sensatas” ou “razoáveis”, “orquestradas” perante esse grupo.

“[Esse] sistema de disposições duráveis e transponíveis que integrando experiências passadas funciona a cada momento como uma matriz de percepções, apreciações, e ações – e torna possível a realização de tarefas infinitamente diferenciadas graças às transferências analógicas de esquemas” (BOURDIEU, 1983b:65).

Nesse processo de socialização primária há, também, a incorporação do *habitus* de classe/grupo, em que o sujeito se reconhece, e age socialmente segundo as regras não ensinadas.

“O conceito de *habitus* permite, assim, a Bourdieu sustentar a existência de uma estrutura social objetiva, baseada em múltiplas relações de luta e dominação entre grupos e classes sociais – das quais os sujeitos participam e para cuja perpetuação colaboram através de suas ações cotidianas, sem que tenham plena consciência disso – sem necessitar sustentar a existência de qualquer teleologismo ou finalismo consciente de natureza individual ou coletiva. A convicção de Bourdieu é a de que as ações dos sujeitos têm um sentido objetivo que lhes escapa, elas agem como membros de uma classe mesmo quando não possuem consciência clara disso; exercem o poder e a dominação, econômica e, sobretudo, simbólica, frequentemente, de modo não intencional. (NOGUEIRA & NOGUEIRA, 2009:26).

Sem aderir a uma perspectiva fatalista, Bourdieu sinaliza a tendência de reprodução dos processos e hierarquias sociais a partir do *habitus* do indivíduo, ou seja, a partir da objetiva inculcação da sociedade nos sujeitos de hábitos e comportamentos que já estão postos na sociedade, a criança é, assim, educada a se ajustar a esses comportamentos.

Assim, o conceito de *habitus* está associado à direção objetiva, à vida prática, ao contexto social, às condições objetivas de vida e, a uma direção subjetiva, qual seja, o lugar social que o agente ocupa. O *habitus* interfere na forma como os sujeitos analisam o mundo, vêem o mundo, ou seja, sua própria estrutura mental.

Destarte, os alunos têm internalizadas representações de acordo com as posições sociais que ocupam, ou seja, sua posição no interior do campo. As escolhas, bem como as atitudes das crianças diante dessas, são orientadas por sua matriz referencial constituída nas condições objetivas de sua posição social.

No processo de transmissão secundária, cabe ao sistema de ensino a inculcação da cultura, e é através desta que os dominantes mantêm sua posição de dominação, “a ação pedagógica é a imposição da cultura (arbitrária) de um grupo ou de uma classe a outros grupos ou outras classes, por meio de um poder arbitrário, mas um poder que tende a ser reconhecido como legítimo” (CUNHA, s/d:06).

É sob esse prisma que Bourdieu situa o sistema escolar, que não tem se configurado como um fator de mobilidade social, antes, tem se constituído como fator de conservação social. Assim, ao internalizarem as regras, as crianças internalizam, inclusive, as suas chances.

“As disposições negativas no tocante à escola que levam a maioria das crianças de classes e frações de classe mais desfavorecidas culturalmente à auto-eliminação, como por exemplo a depreciação de si mesmo, a desvalorização da escola e de suas sanções ou a resignação ao fracasso e à exclusão” (BOURDIEU, 1974:310).

Ao se debruçar sobre o tema “como a sociedade se reproduz” e situar o sistema escolar como um mecanismo de reprodução e manutenção do *status quo*, Bourdieu não descarta a possibilidade de mudança, visto que o conceito de *habitus*, que não é reificado, pressupõe movimento, pressupõe mudança, uma vez que ele é estruturante, pois, pode ser reestruturado de acordo com a trajetória do agente ou da instituição. É através da posição social do agente mais sua trajetória que é possível entendê-lo nas suas relações sociais e em movimento. Sua trajetória pode ser ascendente, de manutenção ou descendente.

A universalização e generalização do sistema de ensino tem a função da unificação de bens simbólicos. Quando a escola universaliza o acesso, a criança oriunda das camadas populares conhece diferentes formas (*habitus*), outros grupos com comportamento diferentes (tomados como melhor), e ela aprende, também, que a sua forma é a inferior. E isso é fundamental para a criação do mercado de bens simbólicos em que a escola traz hierarquias segundo as quais os indivíduos se reconhecem.

Tal perspectiva trazida por Bourdieu é interessante para entender o processo de “exclusão do interior”, instrumento para compreender as lógicas, os mecanismos mais sutis de exclusão no interior da escola – pois o acesso é “garantido” como universal. Nesse sentido, as perspectivas e expectativas em

relação à escola, às possibilidades e caminhos que essa possa propiciar se relacionam ao *habitus* do sujeito-grupo.

“o *habitus* adquirido na família está no princípio da estruturação das experiências escolares (e em particular, da recepção e da assimilação da mensagem propriamente pedagógica), o *habitus* transformado pela ação escolar, ela mesma diversificada, estando por sua vez no princípio da estruturação de todas as experiências ulteriores e assim por diante, de reestruturação em reestruturação” (1983:80).

Para discutir a relação entre pobreza e educação sob o viés bourdieusiano é preciso situar, preliminarmente, dois aspectos: o primeiro diz respeito à função que o sistema de ensino tem para a sociedade capitalista: a reprodução.

O segundo aspecto se refere à forma como o autor opera os conceitos por ele forjados. De fato, afirma que para compreender a lógica existente no interior dos campos é necessário que a análise seja feita a partir de sua própria dinâmica.

Segundo Bourdieu (2003) o campo é o universo em que estão inseridos agentes e instituições, é um microcosmo submetido a leis sociais mais ou menos específicas. “Os campos são espaços estruturados de posições cujas propriedades dependem das posições nestes espaços” (BOURDIEU, 1983:89).

“Um campo pode ser definido como uma rede, ou uma configuração de relações objetivas entre posições. Essas posições são definidas objetivamente em sua existência e nas determinações que impõem a seus ocupantes, agentes ou instituições, por sua situação (*situs*) atual e potencial na estrutura de distribuição das diferentes espécies de poder (ou de capital) cuja posse comanda o acesso aos lucros específicos que estão em jogo no campo e, ao mesmo tempo, por suas relações objetivas com outras posições (BOURDIEU, 1999:02).

Assim sendo, pensar a educação por meio do conceito de campo permite-nos avançar para além do espaço físico da escola, incluindo, dessa forma, outros agentes e agências que, de outra feita, estariam ausentes, como os Conselhos Tutelares, o Judiciário, o Programa Bolsa Família etc.

Sendo a política de educação estratégica para a sociedade como um todo, operar com o conceito de campo, tal como forjado por Bourdieu, favorece retirar a “educação” de seu insulamento costumaz e trazê-la para o debate com suas diversas interfaces em que infere e é inferida no interior do campo.

A entrada em um campo é feita a partir da posse de um capital específico. Um agente ou agência faz parte desse campo quando na interação ele

sofre ou provoca efeitos no campo... é esse seu limite. Dessa forma, todo campo apresenta uma autonomia relativa, ou seja, sua autonomia está submetida a certas limitações. Quanto maior for a autonomia do campo, maior será seu poder de refratar as pressões externas. Como característica fundante, esse espaço constitui-se num *locus* eminente de disputas, de lutas para conservar ou transformar esse campo de forças, todavia, tal disputa é jogada sem que se coloque em xeque a existência do próprio campo.

Os campos, em Bourdieu, possuem leis fundamentais invariantes, ou seja, propriedades específicas que o caracterizam. Podem-se destacar cinco propriedades dos campos: o objeto de disputa e interesses específicos; o *habitus* do campo; a estrutura do campo; os interesses em comum; e a história do campo.

No que concerne ao objeto de disputa e interesses específicos, as pessoas engajadas em um campo apresentam alguns interesses em comum, os quais estabelecem a própria existência do campo. Dessa forma, a disputa contribui para a reprodução do jogo, assim como para a ocorrência de revoluções nos campos, sendo que essas últimas não colocam em xeque os fundamentos do jogo.

O princípio do movimento do campo são as ações e as reações dos agentes durante o jogo, em que estabelecem uma disputa no sentido de melhorar ou manter sua posição dentro desse campo. Em outros termos, é a luta pela posse ou conservação do capital específico, que só é gerado no campo, que mantém a própria dinâmica desse campo.

Para que a dinamicidade do campo ocorra é imperioso que os agentes apresentem interesses no campo, disposição de jogar e que tenham o sentido do jogo. As leis de um campo não são escritas, mas sim imanentes desse campo. Dessa forma, estar no jogo implica conhecimento e reconhecimento dessas leis, dos objetos de disputa, da posição ocupada no campo. Enfim, é preciso que os jogadores sejam dotados do *habitus* do campo.

O *habitus* é, assim, um sistema de disposições do passado, que perpassa o presente e tende a se manter no futuro. Funciona como princípio inconsciente da ação. Propicia, também, que os indivíduos internalizem as chances objetivas de seu grupo social de origem.

A estrutura do campo se configura a partir da distribuição desigual de capital específico em seu interior. Cada campo constitui uma forma específica de

capital, ou seja, o capital vale no interior, nas fronteiras desse campo. A estrutura pode ser apreendida tendo por referência dois polos antagônicos (dos dominantes e dos dominados), pois o campo é essencialmente um espaço onde as relações de poder se manifestam, sendo a posição do agente determinada a partir da posse de um *quantum* de capital.

Em outras palavras, a estrutura do campo se constitui pelo volume de capital de seus agentes. Esse capital específico determina as regras do jogo, suas regularidades. Assim, “a maior diferença entre um campo e um jogo é que o campo é um jogo no qual as regras do jogo estão elas próprias postas em jogo” (BOURDIEU, 2003:29).

Em resumo, para a emergência e funcionamento de um campo é necessário que existam objetos de disputas e interesses específicos — pessoas dispostas a disputar o jogo, detentoras de *habitus* que proporcionará o conhecimento e o reconhecimento das leis imanentes do jogo.

A luta no interior do campo pressupõe uma cumplicidade entre os antagonistas, um acordo sobre o que merece ser disputado. Nessa relação de força, os que detêm mais capital específico tendem a estratégias de conservação (defesa da ortodoxia), enquanto aqueles possuidores de menor capital tendem a estratégias de subversão (da heresia, heterodoxia), esse movimento interno das estratégias é que move o campo.

Os polos antagônicos dominantes/dominados correspondem às práticas ortodoxa/heterodoxa. As primeiras vislumbrando conservar o capital acumulado, enquanto os últimos manifestam seu inconformismo através de estratégias de subversão, sem, contudo, colocar em causa os princípios do campo, são “revoluções parciais”.

A entrada de um novato no campo pressupõe que o mesmo possua interesse, capital, disposição de jogar e reconhecimento da história do jogo, do passado do jogo. As disposições, as leis e a legitimidade são constituídas historicamente. O campo precisa ser situado historicamente (passado e presente), a relação do *habitus* no campo. Assim, Bourdieu sinaliza a constituição de um campo que tem como conceito geral a existência de um capital próprio, o investimento no jogo e os ganhos na disputa.

Em seu debate científico, Bernard Lahire busca empreender um diálogo crítico com a obra de Pierre Bourdieu, discutindo principalmente os conceitos de *habitus*, de campo, de mercado, de capital, de poder simbólico e de legitimidade cultural.

Destarte, no que concerne à teoria dos campos, Lahire argumenta que nem todos os espaços sociais, os contextos, podem ser tratados como um campo, conforme definido por Bourdieu. Nas palavras de Lahire: “(...) *on ne peut que remarquer que certaines activités ne s’inscrivent pas (ou moins bien, cela peut être une question de degré) dans des champs*”²⁴ (1999:34). Assim, um aspecto a ser destacado se dirige à possibilidade de amplitude dada à teoria do campo, sendo esta pertinente na análise de grandes espaços sociais, na luta pelo poder. Para Lahire trata-se de uma teoria universal. “*Em tout état de cause, la réduction de tous les contextes sociaux à des champs relativement autonomes constituerait une généralisation abusive*” (LAHIRE, 199:32).²⁵

“La théorie des champs constitue, par conséquent, une manière de répondre à une série de problèmes scientifiques, mais peut constituer à son tour un obstacle à la connaissance du monde social (surtout, comme on va le voir, lorsque le champ devient l’alpha et l’oméga de toute contextualisation des pratiques) dans la mesure, tout d’abord, où elle ignore les incessants passages opérés par les agents appartenant à un champ entre le champ au sein duquel ils sont producteurs, les champs dans lesquels ils sont de simples consommateurs-spectateurs et les multiples situations qui ne sont pas référentes à un champ, réduisant l’acteur à son être-comme-membre-d’un-champ. Dans la mesure, ensuite, où elle néglige la situation de ceux qui se définissent socialement (et se constituent mentalement) hors de toute activité dans un champ déterminé (c’est le cas encore de nombreuses femmes au foyer, sans activité professionnelle ni publique). Dans la mesure, enfin, où elle nous laisse particulièrement démunis pour comprendre les hors-champs, les sans-grade. Pour tout ces raisons, la théorie des champs (il faudrait d’ailleurs toujours parler de la théorie des champs du pouvoir) ne peut pas constituer une théorie générale et universelle, mais représente – et c’est déjà bien – une théorie régionale du monde social” (LAHIRE, 199:36-37)²⁶.

²⁴ - “Podemos notar que certas atividades não se inserem (até por uma questão de grau) nos campos”.

²⁵ - “Em estado de causa, a redução de todos os contextos sociais a campos relativamente constituiria uma generalização abusiva”. (Livre tradução de Ana Maria Ribeiro Marques).

²⁶ - “A teoria dos campos constitui, em consequência, uma maneira de responder a uma série de problemas científicos, mas pode constituir por sua vez um obstáculo ao conhecimento do mundo social (sobretudo da forma como o vemos, uma vez que o campo vem a ser o alfa e o ômega de toda contextualização das práticas) na medida em que ela ignora as incessantes passagens operadas pelos agentes pertencentes a um campo entre o campo no seio do qual são produtores, campos nos quais são simples consumidores-espectadores e as múltiplas situações que não são referentes a um campo, reduzindo o ator a seu ser-como-membro-de um-campo. Na medida em que ela negligencia a situação dos que se definem socialmente (e se constituem mentalmente) fora de toda atividade em um campo determinado (é o caso de numerosas donas de casa, sem atividade profissional ou

Um segundo aspecto levantado por Lahire ao pensamento de Bourdieu se refere à crítica ao campo descarnado, ou seja, argumenta que a teoria trazida por este último se detém às disputas, não tratando do conteúdo, deixando faltar uma análise específica dos saberes e das práticas.

“(…) la théorie des champs, attachée à étudier les luttes qui se jouent entre les agents appartenant au même univers, ou à celles qui s’instaurent entre des agents issus de champs différenciés, ne permet pas de saisir la nature et la spécificité des activités qui se déroulent dans les différents univers considérés” (LAHIRE, 199:40-41)²⁷.

É fato que tratar todos os espaços sociais como um campo, como afirma Lahire: “il a existé des réalités sociales avant les champs et il peut exister aujourd’hui des contextes sociaux qui ne sont pas susceptibles d’être analysés em termes de champ” (199:39)²⁸, pode ser tomado como uma perspectiva generalizante demais, todavia, há que se pensar que é sim possível fazer a análise dos conteúdos a partir das relações, da disputa travada em um determinado campo.

Para pensar a relação da educação com as classes populares Lahire recorre ao conceito de configuração social definindo-o “como um conjunto dos elos que constituem uma “parte” (mais ou menos grande) da realidade social concebida como uma rede de relações de interdependência humana” (1997:39-40).

Defende que os esquemas comportamentais e cognitivos da criança se constituem através das relações de interdependência com sua família, e não através simplesmente da reprodução. Dessa forma, as ações da criança se apoiam relacionalmente nas ações dos adultos (LAHIRE, 1997).

Segundo o autor em tela, somente é possível compreender os resultados e os comportamentos escolares da criança se sua rede de interdependência familiar for reconstruída. Em seu estudo, Lahire (1997) utiliza cinco

pública). Na medida, enfim, que ela nos deixa particularmente desprovidos para compreender os fora-de-campo, os sem-grau. Por todas essas razões, a teoria dos campos (seria preciso, aliás, falar da teoria dos campos do poder) não pode constituir uma teoria geral e universal, mas representa uma teoria regional do mundo social”.

²⁷ - “A teoria dos campos determinada a estudar as lutas que se estabelecem entre os agentes pertencentes ao mesmo universo, ou às lutas que se instauram entre agentes oriundos de campos diferenciados, não permite depreender a natureza e a especificidade das atividades que se realizam nos diferentes universos”.

²⁸ - “Existiram realidades sociais antes dos campos e podem existir hoje contextos sociais que não são suscetíveis de serem analisados em termos de campo”. (Livre tradução de Ana Maria Ribeiro Marques).

dimensões pertinentes à descrição das configurações familiares: as formas familiares da cultura escrita; as condições e disposições econômicas; a ordem moral doméstica; as formas de autoridade familiar; e as formas familiares de investimento pedagógico.

Assim, afirma que

“a familiaridade com a leitura, particularmente, pode conduzir a práticas voltadas para a criança, de grande importância para o “sucesso” escolar. (...) Assim, o texto escrito, o livro para a criança, faz parte dos instrumentos, das ferramentas cotidianas através das quais recebe o afeto de seus pais. Isto significa que, para ela, afeto e livros não são duas coisas separadas, mas que estão bem associadas” (LAHIRE, 1997:20).

Podemos destacar que a aproximação e a familiaridade com a forma culta da língua favorece a criança: como argumentado por Bourdieu na constituição do capital cultural; em Lahire pela associação ao afeto, na interdependência entre filhos e pais.

“O aluno que vive em um universo doméstico material e temporalmente ordenado adquire, portanto, sem o perceber, métodos de organização, estruturas cognitivas ordenadas e predispostas a funcionar como estruturas de ordenação de mundo” (LAHIRE, 1997:20).

O uso de “capitais” (econômico, cultural etc.) para explicar desempenhos ou situações escolares, é tomado por Lahire apenas por metáfora, pois, segundo o mesmo, referem-se à seres sociais e não a coisas.

“Não se trata de capitais que circulam, mas de seres sociais que, nas relações de interdependência e em situações singulares, fazem circular ou não, podem “transmitir” ou não, as suas propriedades sociais. Dessa forma, nunca devemos esquecer que estamos diante de seres sociais concretos que entram em relações de interdependência específicas, e não “variáveis” ou “fatores” que agem na realidade social. Não podemos igualmente perder de vista que as abstrações estatísticas devem ser sempre contextualizadas”. (LAHIRE, 1997:33).

Na perspectiva de Lahire o termo “transmissão” conduz ao entendimento de uma reprodução idêntica de uma disposição, é neste sentido que faz uso cuidadoso do termo. “Falar em “transmissão” é, principalmente, conceber a ação unilateral de um destinador para um destinatário, ao passo que o destinatário sempre contribui para *construir* a “mensagem” que se considera ter-lhe sido “transmitida”” (LAHIRE, 1997:341).

Segundo Lahire

“a definição de *habitus* como “a fórmula geradora das práticas” é muito homogeneizante: os atores são portadores de disposições extremamente

variadas, de natureza diversa, geralmente muito heterogêneas e, às vezes, contraditórias. Bourdieu apresenta uma realidade “disposicional” de maneira muito coerente, o que não acontece necessariamente, nem sistematicamente. Em seguida, essas disposições não são mobilizadas em seu conjunto, em todas as práticas dos indivíduos; elas podem ser fracas (quando o tempo de socialização ou de constituição for relativamente curto) ou fortes (quando o tempo de socialização ou de constituição for bastante longo). Ainda, essas disposições não são necessariamente gerais e transponíveis (o que pressupõe Bourdieu em sua definição): é possível observar disposições que são ativadas ou desativadas em função das restrições próprias de cada contexto” (MONTEIRO, 2012:155).

Nesse conceito, também, pode-se estabelecer um paralelo entre Bourdieu e Lahire, já que o primeiro trata o *habitus* como “estruturas estruturadas predispostas a funcionar como estruturas estruturantes” não se constituindo, portanto, numa passagem mecânica e linear de algo para alguém.

Apesar de em alguns momentos os autores se situarem antagonicamente, há aqueles em que se aproximam. Lahire traz como valiosa contribuição para o presente estudo, por um lado sua perspectiva de visão, sua lente; em outros termos, Lahire nos convida a um olhar mais próximo, para uma escala menor, em que o detalhe torna-se importante, em que o espaço microssocial é colocado em foco sem, contudo, atomizá-lo, sendo situado temporal e historicamente.

Lahire nos alerta, também, para a presença de variações, tanto interindividuais, ou seja, de um indivíduo para outro em um mesmo grupo ou classe, quanto intraindividuais, de um domínio para o outro da prática de um mesmo indivíduo. Variações estas só percebidas se a escala utilizada permitir (MONTEIRO, 2012).

Por outro lado, Lahire instiga-nos ao trazer à tona aqueles que, a *priori*, seriam os fracassados, mas que, contudo, obtêm o sucesso escolar. Desmistifica “a omissão parental”, importante argumento relacionado à família, à forma de entender a postura e as relações estabelecidas em seu interior. A proposta de olhar de perto o processo nas relações de interdependência não antagoniza com a perspectiva de Bourdieu de estudar o processo das relações dentro do campo. Há de se ter cuidado, segundo Lahire, para não considerar de forma automática todo contexto como campo (MONTEIRO, 2012).

Lahire destaca que,

“se a família e a escola podem ser consideradas como redes de interdependência estruturadas por formas de relações sociais específicas,

então o “fracasso” ou o “sucesso” escolares podem ser apreendidos como o resultado de uma maior ou menor contradição, do grau mais ou menos elevado de dissonância a outra” (1997:19).

O conceito de campo de Bourdieu instrumentaliza-nos para trazer à cena, ou melhor, colocar em jogo, aqueles que por outros instrumentos seriam definidos como excluídos: são os “invisíveis”, mas que ao operar com o conceito de campo o identificamos no jogo, com menor capital, porém, no jogo.

Análogo a um jogo esportivo, em que vários atores participam, não apenas os atletas escalados para a partida, fazem parte do jogo, também, o técnico, os auxiliares, os árbitros, os espectadores, enfim, uma gama de atores que atuam com interesse no jogo, que possuem um *quantum* de capital específico, e que têm interiorizado o sentido do jogo.

Destarte, semelhante ao esporte, o jogo no campo da educação é mais amplo, não está circunscrito aos “atletas”. Sua constituição é dinâmica, da qual fazem parte diversas agências e agentes. É sob esse prisma que buscamos olhar o processo de infrequência e evasão escolar.

1.4. O Debate Teórico no Brasil

A opção por trabalhar com o conceito de campo favorece um posicionamento investigativo de buscar compreender como vem se constituindo o campo da educação no presente tempo histórico, com seus embates, disputas, continuidades, permitindo uma análise para além da dicotomização de “culpas”, em que ora o aluno é responsabilizado por seu insucesso, ora a escola/ensino, ora os professores, como demonstrou Patto et. alli (2004) no levantamento do estado da arte da pesquisa sobre o fracasso escolar.

Maria Helena Souza Patto (1990), ao estudar a produção do fracasso escolar, faz uma retomada histórica da constituição do pensamento sobre a escolarização no Brasil desde a origem e salienta que o arcabujo que fundamentou a gênese da construção de uma política de educação no Brasil foi composto pelo tripé: 1º) a convergência de concepções racistas e biológicas sobre o comportamento humano; 2º) a desigualdade social; e 3º) o ideário político liberal.

“foi no fogo cruzado de preconceitos e esteriótipos sociais, cientificamente validados, e do ideal liberal da igualdade de oportunidades que se geraram

idéias que interferiram nos rumos da política, da pesquisa e das práticas educacionais” (PATTO, 1990:85).

A contextualização da produção teórica acerca do tema é de extrema relevância, todavia, estudos importantes e exaustivos sobre a questão já foram publicados como da própria Patto (1990); dessa forma, não temos a intenção de inventariar tais estudos, antes, resgataremos informações históricas indispensáveis à compreensão da questão nos dias de hoje.

Nesse caminhar histórico, Patto (2004) destaca seis momentos de pesquisa: de 1940-1955; 1956-1964; 1965-1970; a década de 1970; os anos de 1980 e; 1990-2002. Para tal, Patto (1990) se referencia na pesquisa desenvolvida por Aparecida Joly Gouveia em que a autora revisita as primeiras pesquisas de educação no Brasil, salientando que suas origens estão atreladas aos órgãos governamentais. Nesse primeiro período as pesquisas ganham reconhecimento de sua importância no sentido de subsidiarem a implantação das políticas educacionais, ocorrendo em 1938 a criação do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP) no Ministério da Educação e Cultura. Segundo Patto (2004:53) “O primado da psicologia no entendimento do fracasso escolar é, portanto, marca de origem da pesquisa educacional”.

O discurso educacional oficial ganha um canal de divulgação através da criação da Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (RBEP), publicada pelo MEC-INEP a partir de 1944. Seus colaboradores são, em grande parte, escolanovistas²⁹, que trazem temas da literatura estrangeira, em especial norte-americana, e disseminam a perspectiva “do ideário liberal e invariavelmente partem da crença de que a universalização e a diversificação do ensino promovem a igualdade de oportunidades e são garantia de um regime democrático” (PATTO, 1990:87). A Revista tem um importante papel de sedimentar no país os princípios escolanovistas que balizavam a política educacional no Brasil.

²⁹ - O escolanovismo foi um movimento na educação entre o final do século XIX e início do século XX, que consistia numa tentativa de superar a escola tradicional voltada para a memorização de conteúdos, excessivamente rígida e magistrocêntrica. Eram preconizados métodos ativos de educação levando em consideração a formação global do aluno. Segundo Aranha (2006:246) “desde a Revolução Industrial a burguesia precisava de uma escola mais realista, que se adequasse ao mundo em constante transformação”. As principais características da Escola Nova eram: “educação integral (intelectual, moral, física); educação ativa; educação prática, com obrigatoriedade de trabalhos manuais; exercício de autonomia; vida no campo; internato; co-educação; ensino individualizado” (ARANHA, 2006:247).

O segundo período (entre os anos 1956 e 1964) é marcado pela emergência do Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais e de mais cinco centros regionais. Seu intuito ainda é subsidiar os órgãos governamentais, direcionado, neste momento, ao mapeamento da sociedade brasileira no sentido de favorecer o progresso econômico do país.

O terceiro momento – que foi o foco de estudo de Aparecida Joly Gouveia – o período de ditadura militar no Brasil, traz a educação como um terceiro fator do desenvolvimento econômico junto com o capital e o trabalho. Toma, assim, corpo a teoria do capital humano. Como mostra a autora: “Nesse contexto, o fracasso escolar resultava principalmente de um processamento (ensino) que desconsiderava a precariedade do input da clientela pobre, em número crescente nos bancos escolares” (PATTO, 2004:54).

Patto (1990:90) destaca uma contradição basilar no âmago do debate sobre fracasso escolar:

“de um lado, afirma a inadequação do ensino no Brasil e sua impossibilidade, na maioria dos casos, de motivar os alunos; de outro, cobra do aluno interesse por uma escola qualificada como desinteressante, atribuindo seu interesse à inferioridade cultural do grupo social de onde provém. Estas interpretações do fracasso na escola, são, a nosso ver, inconciliáveis”.

Essa ambiguidade aluno-escola, tal como apontada por Patto (1990), ainda encontra-se presente nos dias de hoje, conforme apontam Pereira, Brandão e Da Dalt (2011) ao discutirem “a evasão escolar sob a ótica dos profissionais de ensino”:

“Analisando as entrevistas realizadas nas cinco regiões do país, verifica-se que há uma tendência geral em direcionar as causas da infrequência/evasão escolar dos alunos ao próprio aluno e à sua família, muitas vezes no sentido de culpabilizá-los pelo insucesso e evasão escolar. A categoria “aluno trabalhador” foi citada em praticamente todas as entrevistas, sendo reconhecida pelos entrevistados como a principal causa de afastamento do aluno da escola. Contudo, a questão não é por eles problematizada, sendo tomada como fato pontual, individualizado, reforçando a culpabilização do estudante. Os entrevistados, ao proporem soluções para garantir a permanência do educando na escola, estabelecem um *link* com a política de educação e com as demais políticas, denotando que outras circunstâncias, para além daquelas restritas às dificuldades e/ou aos desejos dos alunos, direcionam à infrequência e evasão escolar. Assim, apontam a necessidade de viabilização de ações que confrontem com essas circunstâncias” (2011:139).

Na década de 1970, no que concerne ao fracasso escolar e evasão, o Brasil sofre a influência norte-americana da teoria da carência cultural, cujos estudos se direcionam às características dos estudantes e de seu ambiente de

origem, com o objetivo de contribuir para solução dos problemas sociais. A pesquisa revela que estudos investigam a influência dessas características sobre a aprendizagem ou o nível de escolaridade. Segundo Patto (2004:56)

“A novidade maior na segunda metade daquela década ficou por conta de pesquisas qualitativas voltadas para o interior da instituição escolar: a burocratização e sua influência sobre a qualidade do trabalho docente; a distância entre a cultura escolar e a cultura popular nos termos do pressuposto da carência cultural; a inadequação do material didático; a discriminação das diferenças no interior das escolas, sobretudo nas classes especiais”.

Nesta década, ainda sob influência das teorias norte-americanas que buscavam explicar a desigualdade educacional entre as classes sociais, a Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos dedicou um número especial ao tema da “teoria da carência cultural”. A partir de várias pesquisas, em sua primeira formulação, “esta teoria afirmou que a pobreza ambiental nas classes baixas produz deficiências no desenvolvimento psicológico infantil que seriam a causa de suas dificuldades de aprendizagem e de adaptação escolar” (PATTO, 1990:94).

É sinalizado por Patto (1990) que a aceitação no Brasil desta explicação foi motivada pela coadunação de uma visão de sociedade não negadora do capitalismo; pelas crenças nacionais no que concerne a incapacidade dos pobres, negros e mestiços; e reforçava os argumentos justificativos para o aprofundamento de uma indigência intelectual e cultural experimentada por parte significativa da população durante o “milagre brasileiro”.

Autores como Althusser, Bourdieu, Passeron, Establet e Baudelot passaram a referenciar estudos brasileiros e

“introduziram a possibilidade de se pensar o papel da escola no âmbito de uma concepção crítica de sociedade. (...) forneceram as ferramentas conceituais para o exame das instituições sociais enquanto lugares nos quais se exerce a dominação cultural, a ideologização a serviço da reprodução das relações de produção; na escola, o embaçamento da visão da exploração seria produzido, segundo esta teoria, principalmente pela veiculação de conteúdos ideologicamente viesados e do privilegiamento de estilos de pensamento e de linguagem característicos dos integrantes das classes dominantes, o que faria do sistema de ensino instrumento a serviço da manutenção dos privilégios educacionais e profissionais dos que detêm o poder econômico e o capital cultural” (PATTO, 1990:113-114).

Patto salienta que, contudo, o conceito de dominação foi, muitas vezes, esvaziado de seu significado tal como forjado por Bourdieu “como contrapartida cultural da exploração econômica inerente a uma sociedade de classes regida pelo capital” (1990:114), sendo usada com um sentido a-histórico

comum à literatura norte-americana na década de 1960 – de imposição da cultura da maioria sobre as minorias – ficando as relações de exploração entre classes antagônicas omitidas nos estudos.

“(...) e estas pesquisas passaram a veicular uma interpretação do papel social da escola em total desacordo com a arquitetura conceitual da teoria que lhes servia de inspiração. Assim, a “violência simbólica”, denunciada por Bourdieu e Passeron, perdia seu significado de instrumento ideológico para transformar-se em processo de socialização, equivocado quanto aos meios impositivos, mas válidos enquanto fim, ou seja, o de criar “um substrato comum entre as classes ou grupo sociais (...) permitindo certa mobilidade entre tais grupos ou classes sociais” (PATTO, 1990:114-115).

A leitura enviesada de Bourdieu e Passeron³⁰ findou por diluir o papel social de concessão da violência simbólica, ficando esta reduzida a um processo de socialização. Dessa forma, a apropriação do saber escolar pelas classes subalternas não tinha o sentido de se constituir em instrumento para a transformação da sociedade, e sim na manutenção desta através da possibilidade de melhoria de suas condições de vida.

Segundo Patto (1990), três aspectos devem ser destacados no que concerne à influência que a leitura da tese de Bourdieu e Passeron desempenhou na mudança do pensamento no Brasil (em que pese os enviesamentos): primeiro, a dimensão relacional do processo ensino-aprendizagem foi colocado em foco favorecendo a percepção acerca da relação professor-aluno; o segundo aspecto traz para o debate a questão da dominação e discriminação social presentes no ensino; e, terceiro, propicia pensar a educação escolar a partir de seus condicionantes sociais, favorecendo a superação da neutralidade no processo educacional.

A década de 1980 segue sem mudanças, mantendo-se afirmações medulares das décadas anteriores de cunho escolanovistas (PATTO, 1990). Dentre as afirmações que são frequentemente encontradas nos textos e pesquisas, destacam-se: “*As dificuldades de aprendizagem escolar da criança pobre decorrem de suas condições de vida*. Este pressuposto (...) mostra que ainda estamos sob a influência da teoria da carência cultural” (PATTO, 1990:121).

A outra afirmação é a que “a escola pública é uma escola adequada às crianças de classe média e o professor tende a agir, em sala de aula,

³⁰ - livros publicados no Brasil na década de 1970 de Pierre Bourdieu, *A economia das trocas simbólicas* (editora Perspectiva); e o livro de coautoria de Bourdieu e Passeron “*A reprodução*”(publicado pela editora Francisco Alves).

tendo em mente um aluno ideal” (PATTO, 1990:123). Neste item a autora destaca que tal perspectiva indica um desconhecimento do habitus heterogêneo dos variados segmentos das classes populares, o que redundava numa posição preconceituosa dos pesquisadores em atribuir o fracasso escolar das crianças oriundas das camadas pobres à falta de capital cultural. E indaga:

“Os enunciados de Pierre Bourdieu e Passeron sobre as exigências culturais do ensino superior francês serão generalizáveis para as escolas primárias públicas brasileiras? Seus professores, especialmente nas primeiras séries, avaliam seus alunos segundo critérios que passam por estilos mentais e verbais característicos de uma elite intelectualizada? Seus professores possuem “capital cultural” e o exigem de seus alunos? Será que esta escola chega a veicular “o saber dominante” e os altos índices de repetência podem ser explicados como resistência, por parte dos alunos, à imposição deste saber?” (PATTO, 1990:124).

É certo que o conceito de capital cultural apresenta uma importante dimensão política, visto que ele é operado para explicar como o desempenho escolar contribui para a manutenção da estrutura de dominação vigente. Ou seja, não está, assim, restrito à verificação renda-desempenho escolar. Todavia, não se pode perder de vista, como lembra Almeida, que:

“o programa analítico construído por Bourdieu para compreender as hierarquias em vigor no espaço social de uma sociedade e sua duração no tempo pede que o pesquisador invista em identificar, entre os sistemas simbólicos próprios a cada grupo, aquele que se encontra em posição dominante, descrevendo suas formas de classificação e nomeação do mundo, suas retóricas de apresentação e divulgação, seus sistemas de validação” (2007:53).

Almeida (2007) ainda anota que carecemos no Brasil de estudos que possam precisar o conteúdo da cultura dominante. É comum os pesquisadores brasileiros se debruçarem sobre as questões referentes aos dominados, evidenciando-se, assim, esta lacuna.

“Importa lembrar que Bordieu pede também por um investimento na constituição de uma sociologia da cultura como uma ciência das relações entre as lutas pela manutenção e transformação do *status quo* no plano social e as lutas pela manutenção e transformação da produção cultural no plano simbólico” (ALMEIDA, 2007:53).

A operacionalidade do conceito de capital cultural no sistema de ensino brasileiro, segundo Almeida (2007), é plausível sem que se precise recorrer a práticas culturais eruditas. Sinaliza que

“A despeito da importância da segregação de base econômica, que reserva, no ensino fundamental e médio, escolas superlotadas, pior equipadas, servidas por professores pior remunerados para as crianças e jovens dos grupos populares, o sistema de ensino brasileiro continua operando uma classificação

dos estudantes em função de sua proximidade e distância com relação a um estoque de capital cultural específico”(ALMEIDA, 2007:56).

1.5. Políticas de enfrentamento à pobreza X política de educação: interseção possível?

Em relação à escola pública e pobreza no Brasil nos anos de 1990 e virada do século XXI, Algebaile (2009) analisa as reformas educacionais realizadas durante as duas gestões do presidente Fernando Henrique Cardoso. A autora conclui que “no Brasil, parte importante da desqualificação da escola está vinculada à sua utilização para finalidades não limitadas ao campo educacional escolar” (2009:328). Dessa forma, considera que a política de educação ao se entrelaçar com as demais políticas sociais não consegue realizar suas especificidades. Assim, afirma que o

“‘insucesso’ de projetos, a insuficiência de investimentos, o descompasso entre a quantidade e a qualidade, entre outros aspectos, não são *causas* da não realização, no Brasil, de uma escola pública próxima à que se formou nos países de capitalismo avançado, mas *expressões* do lugar secundário que as funções educativas ocupam na formação da escola pública brasileira, tendo em vista o papel que ela passa gradualmente a assumir na gestão da pobreza” (ALGEBAILLE, 2009:28).

A análise tem como foco a implementação de políticas de renda mínima, em especial o Programa Bolsa Escola (atualmente Programa Bolsa Família). A autora usa a metáfora da “2ª fila” para designar aquelas ações realizadas na/pela escola, mas que, a seu ver, não são tarefas da educação.

Segundo Algebaile (2009), a expansão da oferta de escola não redundou no acompanhamento do crescimento populacional, tal fato atingiu a escola sob dois aspectos: no primeiro, a integração marginal desse segmento da população que introduz na escola referenciais socioculturais e expectativas que são “bastante distantes dos valores que fundamentam as ações e funções convencionadas como “próprias” da educação escolar” (2009:147). Tal aspecto resultaria em dificuldades e estranhamentos, por vezes interpretados como despreparo do professor ou incapacidade dos alunos na formação escolar.

O segundo ponto, salientado pela autora, diz respeito à utilidade que essa integração teve para o governo no sentido de agregar ações que não seriam estritas da educação.

É preciso destacar que, o período analisado por Algebaile (2009) é de efervescência política, após longos vinte anos de ditadura militar e com uma, ainda recém-chegada, Constituição – denominada de cidadã – e que trazia em seu bojo a inclusão dos municípios como entes federados. Essa entrada no jogo dos municípios constituirá em desafios para a construção da sociedade democrática. Ou seja, a construção política de autonomia; coparticipação; corresponsabilidade e compartilhamento de poder – tarefa árdua num país cuja história se desenvolveu em oligarquias, com forte centralização (de poder e econômica) e dependência.

Esse não reconhecimento da escola enquanto mais uma agência no campo da educação favorece a emergência dessa “sensação” de se realizar uma tarefa na escola que não lhe pertence, e que por lhe ser alheia finda por esvaziar o sentido do próprio fazer da educação.

“As novas “tarefas” que migram para ela não representam expansão efetiva da educação escolar, mas, fundamentalmente, apenas mais coisas por meio da escola, em geral, em detrimento do tempo, do espaço, dos recursos e das energias que deveriam estar a serviço do conhecimento” (ALGEBAILLE, 2009:329).

O entendimento que outras ações não são pertinentes à escola nos sinaliza dois aspectos: o primeiro que, ao se pensar a escola como uma das agências do campo da educação, a análise das disputas e o entrelaçamento de ações entre as diferentes agências e agentes avança no sentido de não se tratar a escola insulada, com objetivos nela mesma, mas sim, como constituinte de um todo, em que a disputa de poder, de posição, de capital entre os diversos jogadores se faz presente, não pontualmente, mas como processo, como parte do próprio jogo.

O outro aspecto a ser destacado, articulado ao primeiro, refere-se à necessidade de se problematizar a “2ª fila”, ou seja, olhar para essa expansão da escola sem desatrelá-la de todo processo político brasileiro. Ao contrário disso, percebê-la como um esforço – sem negar as suas distorções, problemas e lacunas – de implementar ações na estrutura descentralizada que o federalismo pressupõe, com suas implicações de coparticipação e compartilhamento de ações e de poder, quer seja entre os níveis de governo, quer seja entre os diversos setores horizontalmente no âmbito do município, em que pese o avanço ideário neoliberal na ordem mundial. Esse debate será empreendido com maior profundidade no capítulo II.

O Programa Bolsa Escola (atual Programa Bolsa Família - PBF), como destacado por Barbosa (2010), pode ser um meio, uma razão instrumental, para agregar valor à educação àquelas famílias que não possuem as razões culturais para tal. Dessa forma, num primeiro momento, o sentido instrumental é o de valorizar a escolarização como um meio de atingir um fim, qual seja, obter melhores posições no mercado. Mas que traz o aluno e sua família para a escola. Todavia, a autora destaca que:

“as políticas públicas, tais como o “Bolsa Escola/ Bolsa Família”, que levam ao aumento da capital social familiar, são inúteis se não se fizerem acompanhar de políticas que possam garantir a qualidade e a eficácia da escola como instrumento de promoção da igualdade de oportunidades” (BARBOSA, 2010:174).

O impacto positivo do PBF no interior da escola tem sido destacado com a redução do absenteísmo dos alunos, conforme demonstrado pela Nota Técnica do MDS, que se baseia em pesquisa de impacto realizada em 2009:

“A participação no PBF também tem impacto positivo na educação de crianças e jovens. A frequência escolar de crianças de 6 a 17 anos das famílias beneficiárias foi 4,4 pontos percentuais maior em comparação com a frequência escolar das crianças das famílias não beneficiárias. Somente na região Nordeste, essa diferença foi de 11,7 pontos percentuais a favor das crianças das famílias beneficiárias”(2012:05).

Contudo, sob a perspectiva dos docentes pesquisados, o Programa constitui-se numa premiação para os maus alunos – os que estavam em risco escolar – em detrimento aos bons. (BARBOSA, 2010). Essa perspectiva denuncia que os professores pesquisados não fazem uma correlação entre a precariedade de reprodução material de seus alunos e de baixo desempenho.

Parece-nos importante destacar que a capilaridade que a rede escolar tem hoje no Brasil, sem dúvida facilita o acesso a essa população pobre – afinal é indiscutível que atualmente a escola fundamental pública destina-se à classe popular – e que, portanto, favoreceria o exercício da intersetorialidade.

Tal tema é estudado por Almeida (2010) para quem a interface da educação com as demais políticas setoriais, em particular aquelas direcionadas aos segmentos mais vulneráveis, é um caminho para o enfrentamento à pobreza, Caminho no qual a educação se constitui como uma das políticas centrais.

López (2008) em sua análise sobre a escola no território evoca o conceito de “educabilidade” para refletir sobre o sucesso/fracasso escolar. Esse conceito pode ser entendido como um processo relacional de tensão entre o que a

criança traz interiorizado do *habitus* familiar e a expectativa, ou melhor, a exigência que a escola tem dela.

Destarte, a educabilidade traz em seu cerne um acordo tácito, uma distribuição subliminar de responsabilidades entre a família e a escola, em que a primeira tem a tarefa de garantir que as crianças apresentem certas características, para que, então, a escola possa garantir a qualidade na educação.

“O problema da educabilidade nos mostra a qualidade de um rearranjo institucional entre o Governo, família e sociedade civil; e o fortalecimento ou a deterioração das condições de educabilidade levaria a mudanças na relação entre essas esferas, desajustes que na vida escolar se traduzem na distância entre o que a criança possui e o que a escola espera” (LÓPEZ, 2008:335-336).

Assim, a entrada da criança na escola pressupõe que essa tenha um capital cultural incorporado previamente, adquirido na convivência familiar e social, disposições essas que são transmitidas ao longo do tempo, a partir da exposição contínua da criança à língua (em sua norma culta), comportamentos, normas sociais, acesso a bens culturais.

Dessa forma, a educação se constitui numa construção relacional pedagógica, que implica em expectativas tanto dos alunos quanto dos professores mutuamente. Este processo é concretizável a partir do momento em que as crianças sejam sujeitos “educáveis” (LÓPEZ, 2008). Assim,

“o conceito de educabilidade adquire uma especial relevância a partir dessa perspectiva. Identifica o conjunto de recursos, aptidões ou predisposições que possibilitam que uma criança ou adolescente possa ir sem problemas à escola, ao mesmo tempo em que nos convida a explorar as condições sociais que possibilitam todas as crianças e adolescentes o acesso aos recursos que os habilitam a receber uma educação de qualidade” (LÓPEZ, 2008:332).

Se o acúmulo de capital social da família vai definir fortemente o aproveitamento escolar dessa criança, como estariam sendo construídos os sistemas de educabilidade?

Os critérios de inclusão da criança no sistema educacional são definidos formalmente pelo governo, a partir do sistema educacional, contudo, sua constituição se dá, também, numa dimensão subjetiva informal no âmbito da escola, numa relação em que estão presentes as disposições, conceitos e preconceitos dos profissionais lá inseridos. “Os critérios de educabilidade ficam plasmados nesse “aluno ideal” para quem se pensa cada escola” (LÓPEZ, 2008:335), e é com a entrada de alunos diferentes desse modelo, ou seja, que não têm em sua bagagem o acervo de recursos prévios necessário, que o processo de relação pedagógica fica

comprometido. Em outros termos, o descompasso entre a cultura escolar e a familiar conduziria ao fracasso escolar.

“Se aceitarmos como catalisador de equilíbrio educacional que todas e cada uma das crianças e adolescentes, independentemente da sua origem social, devem poder completar uma educação média de qualidade, a noção de educabilidade deve nos remeter ao conjunto de recursos que permitem que todas as crianças e adolescentes alcancem essa meta” (LÓPEZ, 2008:336).

Dessa forma, pensar em educabilidade não significa tomá-la como premissa na análise. Ao contrário, trata-se de uma construção social que implica num duplo caminho: por um lado passar de uma posição em que todas as crianças podem ser educadas para uma postura política em que todas sejam educáveis. Por outro lado, deslocar a unidade de análise da educabilidade como efeito das características próprias do aluno, para as características do processo relacional em que este aluno faz parte no espaço institucional em que se encontra imerso (LÓPEZ, 2008).

“a idéia de educabilidade não se refere à capacidade de aprender, mas à capacidade de participar do processo educacional formal e acessar assim essa educação básica que define o horizonte de igualdade dos sistemas educacionais”(LÓPEZ, 2008:337).

A educabilidade permite compreender o sucesso ou o fracasso na trajetória escolar das crianças a partir da relação estabelecida entre estas e seus professores, uma relação que, além de sujeito-sujeito, constitui-se também entre duas instituições: a familiar e a escolar. Manifesta-se, também, numa mais ampla e complexa relação entre o sistema de educação e a sociedade. Favorece, assim, a identificação dos fatores cuja articulação se faz entre a dimensão social e a educacional: entre a casa e a escola, entre o bairro e o ensino.

No contexto das transformações societárias contemporâneas Ribeiro pontua que “a concentração territorial dos segmentos vulneráveis transforma-se em segregação residencial, em isolamento físico, sociocultural e dos direitos cívicos e políticos inerentes à condição urbana” (2008:16). Ou seja, em função do arranjo urbano, das distâncias territoriais, os contatos, a relação de sociabilidade interclasses se tornam escassos, empobrecendo a vida social e as trocas sociais num mecanismo de polarização social que oportuniza, com a distância, a formação de “subculturas locais, muitas vezes como práticas de resistência à violência simbólica de que são objetos os grupos estigmatizados” (RIBEIRO, 2008:17). O isolamento sob a forma política se dá via subalternização de

acesso aos direitos sociais por relações de patronagem local. O gueto urbano seria a expressão desse isolamento em sua forma extrema, combinando as três formas de isolamento: físico, sociocultural e político.

Olhar para o território, para o contexto social no qual o aluno encontra-se inserido indagando sobre quais são seus efeitos no desempenho escolar, é situar o objeto de pesquisa em sua própria constituição histórica, em que os efeitos da segregação residencial expressam as desigualdades sociais, a nível planetário, da reestruturação produtiva.

É, ao mesmo tempo, considerar o *habitus* do sujeito e, situá-lo no tempo, no espaço, nas relações constituintes desse *habitus*. Esse olhar possibilita a passagem do cotidiano vivenciado às políticas sociais, ou seja, entre o micro e o macrossocial.

O que Ribeiro (2008) propõe é olhar a relação entre pobreza e educação sob o prisma do território, em outros termos, tomar a vizinhança, o bairro como instâncias que podem engendrar desigualdades educacionais. O autor salienta que no Rio de Janeiro

“as favelas perdem sua capacidade de constituição de capital social e passam a ser objeto de intensas práticas de violência simbólica traduzida em processos de estigmatização territorial em razão da maneira pela qual a sociedade vem representando o fenômeno da violência associada ao narcotráfico. A consequência mostrada por vários estudos é o isolamento sociocultural que atinge, sobretudo, as crianças e adolescentes” (RIBEIRO, 2008:31).

Destaca ainda que, em contextos urbanos mais complexos, como é o caso das favelas cariocas em que a proximidade física não resulta numa maior interação social entre segmentos sociais em posições opostas, as análises que privilegiam a perspectiva macro não parecem dar conta desse modelo que vai além do clássico centro-periferia. Assim sendo, a microescala se torna de grande relevância no entendimento do fenômeno da segregação residencial, nessa perspectiva (RIBEIRO, 2010).

O autor supracitado, atenta para o fato de que ainda são incipientes, no contexto brasileiro, os estudos sobre a organização socioterritorial das cidades e seu reatamento nas oportunidades educacionais. O fato é que a questão da educação e, sua relação com as condições de vida do aluno, constitui-se em pauta para diversas pesquisas acadêmicas.

Silva (2009), em sua tese de doutorado, sinaliza que a correlação fracasso escolar, pobreza e privação cultural conduzem ao princípio de que as dificuldades são intrínsecas aos sujeitos que não têm condições culturais, sociais e biológicas para que o aprendizado se processe. O autor revela em sua pesquisa que uma caracterização específica dos alunos com baixo rendimento escolar serviu mais para estigmatizá-los e ressaltar suas fragilidades que valorizar suas conquistas. Como afirma: “A forma como são tratados pelo sistema escolar reforça a naturalização das práticas escolares, como se elas não fossem objeto de escolhas política e pedagógica” (SILVA, 2009:162).

Contudo, salienta que na atualidade, quando o sistema de ensino se propõe a um programa específico para os alunos que não estão se adaptando (ainda que o fracasso seja atribuído ao próprio fracassado), “está a possibilidade de a escola reconhecer que seus métodos de ensino e suas práticas pedagógicas são particularmente ineficientes, tornando-se necessária e urgente a disposição para buscarem novas formas de ensino” (SILVA, 2009:161).

Sob a perspectiva do educando, Silva (2009) revela que, mesmo quando se sentem responsáveis pelo próprio fracasso, têm clareza que situações e/ou falhas na instituição escolar ou no processo acarretam prejuízos para seu aprendizado. Por fim, esclarece que ainda aparecem corriqueiras explicações na escola para o fracasso escolar baseadas no argumento de que a pobreza é a causa do baixo rendimento. Contudo, “não são os alunos pobres que não aprendem, mas são os alunos que não aprendem os apontados como pobres” (SILVA, 2009). O que é comprovado pelo fato de que alunos em situações socioeconômicas muito semelhantes, mas que estavam adaptados ao sistema de ensino, não carregavam o mesmo estigma.

Seguindo essa perspectiva que responsabiliza o próprio sujeito por seu fracasso, Paiva (2009), em sua tese de doutorado, analisa os sentidos que as políticas de transferência de renda assumem quando vinculadas à educação.

O autor salienta que no Brasil a questão da evasão e repetência é tratada como um problema da escola e do indivíduo: o aluno é o responsável pelo próprio fracasso. Paiva (2009) ressalta o caráter seletista e excludente historicamente vigente no Brasil:

“os processos excludentes da escola devem ser apreendidos como movimentos necessários à lógica do capital, que se solidificam quando

perpetuam na escola as péssimas condições de trabalho, as precárias condições de infraestrutura (...) e quando fomentam currículos dissociados da realidade” (PAIVA, 2009: 99).

A educação, enquanto um processo secundário de socialização dos sujeitos, constitui-se historicamente imersa nas contradições próprias da sociedade capitalista na qual encontra-se inserida, ou seja, está pautada em relações societárias desiguais, em que os extremos estão presentes, como alta concentração de renda por um lado e pauperismo por outro. É nesse sentido que Paiva (2009:86) considera natural que “a escola não seja organizada de forma a atender a todos que dela necessitam”, bem como a não permanência.

Paiva (2009:195) pontua que é necessário que as políticas de transferência de renda ultrapassem a perspectiva assistencial para serem assumidas como “políticas de educação de corte social”, pois, na educação há a possibilidade de ruptura com o círculo vicioso da pobreza, por pressupor uma ruptura com a lógica do capital. Destaca, ainda, a importância da educação ser tratada como política prioritária, estando na agenda através da intersetorialidade, entre níveis e entre setores.

Lensky (2006) defende que a infrequência e a evasão escolar na atualidade estatisticamente estão diretamente relacionadas às questões do cotidiano, como a violência (tráfico de drogas, toque de recolher, invasão da comunidade por bandidos de outras facções etc.), ou mesmo à dificuldade de o aluno sair de casa em dias de chuva devido às condições de urbanização da localidade, além de residências de alunos distantes da escola. Enfim, questões menos relacionadas ao trabalho infantil, muito presentes nos estudos da década de 1990. Contudo, salienta que a violação ao direito de permanência na escola relaciona-se também aos processos intraescolares, ou seja, aos mecanismos e processos no interior da sala de aula e da escola que conduzem à infrequência e à evasão dos alunos – processos que são muito mais sutis do que as estatísticas apontam.

A autora aponta que as sanções previstas pelo Bolsa Escola (atualmente incorporado ao Programa Bolsa Família) são entendidas pelas operadoras do ensino como medida injusta. Assim, “a aplicação da lei, informando o número de faltas do trimestre e que ultrapassou os 15% permitidos, neste caso, é percebida [...] como punição aos já desfavorecidos” (LENSKY, 2006:84). Todavia, a

infrequência não aparece como um fato a ser lamentado ou combatido por aqueles que trabalham na escola, antes, os infrequentes são “indesejados”. E, nesse contexto, aparece uma situação rotineira, embora ilícita, que é “o apagar das faltas”: uma posição consensual, realizada mecanicamente, considerando, em geral, duas situações. Na primeira, o aluno infrequente obteve êxito (foi aprovado) e suas faltas “serão apagadas”. Já no caso dos alunos que não lograram aprovação, há uma naturalização da infrequência (“foi sempre assim”) e, em decorrência, uma postura de descaso – a chamada exclusão na escola. Nestes casos, a infrequência é utilizada como argumento para justificar o não aprendizado do aluno.

No aspecto da prevenção da evasão, a própria prática pedagógica não é questionada como possível causadora da baixa frequência do alunado, sendo as dificuldades de aprendizagem imputadas aos alunos. Estratégias de premiação e de afeto são utilizadas por algumas professoras na tentativa de manter a frequência da turma.

O segundo momento apontado por Lensky (2006) é o do “resgate dos infrequentes” que, de maneira geral, extrapola o fazer da escola, que após tentativas de localização sem sucesso deve encaminhar o caso ao conselho tutelar da região.

O terceiro momento é o acolhimento aos retornados. Este se mostra muito incipiente, primeiro porque a estatística de retorno é baixa e segundo, como foi tratado anteriormente, esses alunos não são desejados pela escola – cuja prática é de exclusão.

Para a garantia do direito à permanência, Lensky (2006) salienta que as escolas devem estar em consonância com a legislação vigente, o que significa que práticas escolares e pedagógicas alinhadas ao ordenamento jurídico-educacional devem estar expressas em seu ordenamento institucional: no Projeto Político Pedagógico e no Regimento Interno:

“(…) mais do que uma política social, a presença à escola é entendida como um direito daquelas camadas da população que, sistematicamente, foram e têm sido excluídas do acesso ao saber. A aprendizagem é/deveria ser uma consequência da permanência na escola. Essa ligação “indesligável” entre assiduidade e aprendizagem, por enquanto, é a única forma de garantir direitos à infância e juventude brasileira destituída de cidadania” (LENSKY, 2006: 88).

Seguindo essa linha de estudo da infrequência/evasão pelo viés da “exclusão na escola” – que reconhece que a questão está centrada no processo

da aprendizagem e não no aluno – alguns pesquisadores analisam a proposta de ciclos como instrumento de viabilização da permanência. Nisso convergem para uma segunda vertente explicativa acerca dos fatores que favorecem a emergência da evasão como um fenômeno social. Nessa perspectiva, relacionam-se infrequência e evasão escolar à inadequação do sistema de ensino, evidenciando que a escola não atende aos diversos interesses dos alunos.

O que os pesquisadores brasileiros marcam é essa relação da educação, em especial a pública, com a classe subalterna, as ranhuras existentes. Pois, ainda estamos sob as sequelas de um processo de ampliação da escola pública, à semelhança do descrito por Bourdieu na França da década de 1950:

“Entre as transformações que afetaram o sistema de ensino a partir dos anos 50, uma das maiores consequências foi, sem nenhuma dúvida, a entrada no jogo escolar de categorias sociais que, até então, se consideravam ou estavam praticamente excluídas da Escola (...); processo que implicou uma intensificação da concorrência e um crescimento dos investimentos educativos por parte das categorias que já utilizavam, em grande escala, o sistema escolar” (1998:220).

Voltar o olhar para um tema tão estudado nos coloca um desafio: o de situar a questão no território com seu sentido construído na reprodução dos que lá estão, contudo, sem perder de vista que a educação não é um ente, e sim faz parte de um campo, no qual se desenrolam as diversas relações.

De toda discussão podemos empreender que pobreza é um conceito sempre relacional, ou seja, está em relação ao meio social em que se vive, é um fenômeno dinâmico e processual. É relevante lembrar que a pobreza não se restringe à posse de renda, incluindo os diversos capitais que o sujeito pode dispor.

É mister lembrar também que a pobreza é parte constitutiva do capitalismo, logo, sob esse sistema a necessidade é de apenas controlá-la (e não superá-la). É nesse âmbito que situamos que algumas críticas tecidas ao constructo de Pierre Bourdieu no que concerne ao capital cultural como correspondente da cultura dominante (existindo pela e para a desigualdade), precisam ser situadas. Ora, a democratização do acesso à escola no Brasil não redundou numa democratização da cultura, pois,

“o conteúdo da cultura dominante seria basicamente arbitrário; o que a tornaria dominante seria apenas o fato de ela ser a cultura das classes dominantes. Assim, logicamente, caso fosse efetivamente difundida e, portanto, democratizada pela escola, ela perderia, simultaneamente, seu valor distintivo e sua própria pertinência.” (NOGUEIRA & NOGUEIRA, 2006:100).

A opção pela aproximação com o pensamento de Bourdieu se justifica pelo avanço que o autor faz em relação a perspectiva marxista no que se refere à estratificação social. Segundo ele, mantém-se a ideia de posse de capital enquanto elemento definidor da posição social, contudo, distingue o capital de acordo com a espécie, volume e estrutura, conformando, dessa maneira, campos sociais com lógicas próprias, evidenciando as múltiplas determinações do real.

“Na realidade, o espaço social é um espaço multidimensional, conjunto aberto de campos relativamente autônomos, quer dizer, subordinados quanto ao seu funcionamento e às suas transformações, de modo mais ou menos firme e mais ou menos direto ao campo de produção econômica: no interior de cada um dos subespaços, os ocupantes das posições dominantes e os ocupantes das posições dominadas estão ininterruptamente envolvidos em lutas de diferentes formas (sem com isso constituírem necessariamente em grupos antagonistas)” (BOURDIEU, 1989:153).

Assim, o marco definidor e diferenciador da posição social é a posse de capital, entretanto, as diferentes espécies de capital (social, econômico e cultural) diferenciam, também, o espaço social.

É nessa perspectiva que seguimos, buscando compreender a constituição desse campo da educação, do movimento em seu interior, seus agentes/agências e o cabedal de capital com qual entram no jogo. Enfim, buscamos compreender a dinâmica do campo.

O debate acerca do acesso/permanência/aproveitamento escolar no Brasil hoje nos remete a pensar a política na qual este vem se constituindo, em seus marcos legais, ideológicos e formais. É o que pretendemos discutir no próximo capítulo.

CAPÍTULO II

A CONSTRUÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO: a universalização do ensino e o enfrentamento à evasão

2.1. Política: um conceito polissêmico

A análise do processo de universalização do ensino no Brasil e, em específico, do tema infrequência e evasão escolar – características assumidas pelo fenômeno na atualidade e respostas geradas pelas políticas públicas para seu enfrentamento – impõe que seja realizado, preliminarmente, o resgate do conceito do termo política.

A perspectiva não é a de mergulhar nesse debate³¹, tão somente tentar clarear este polissêmico conceito. Inicialmente, cabe destacar a diferença existente entre política em sentido geral e políticas públicas. Parada (2006) situa o primeiro como um conceito mais amplo, referente ao poder em geral, enquanto que as políticas públicas correspondem às soluções específicas no manejo dos assuntos públicos. Tais conceitos recebem designações diferenciadas na língua inglesa: *politics* e *policies* respectivamente.

Em outros termos, a palavra *politics* refere-se aos clássicos temas da política como partido, governo, eleição, voto; enquanto *policies* diz respeito à forma de governo ou do sistema político, a política em ação.

A política pode ser analisada como a busca de estabelecer políticas públicas sobre determinados temas, de influenciá-las. Sendo fundamental para o governo o desenho, a gestão e a avaliação das políticas públicas. (PARADA, 2006). As políticas públicas constituem-se, assim, em fluxos de decisões públicas, para manter ou modificar a realidade. Nas palavras de Saravia, política pública

“é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de

³¹ - Sobre o tema ver: SOUZA, C. 2004. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. São Paulo em Perspectiva, 18 (2), p. 27-41. / SOUZA, C. 2006. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. / SOUZA, C. 2002. Políticas públicas: conceitos, tipologias e sub-áreas. Trabalho elaborado para a Fundação Luiz Eduardo Magalhães./ SABATIER, p. 1999. Theories of the Policy Process. Westview Press.

atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos” (SARAVIA, 2006:29).

Os governos são instrumentos para a realização das políticas públicas, ou seja, estas apresentam um caráter eminentemente estatal.

Para definir políticas públicas Souza (2006) resgatou os fundadores da área de estudos que passou a se denominar como “políticas públicas”. São eles: H Laswell, H Simon, C. Lindblom e D. Easton.

“Laswell (1936) introduz a expressão *policy analysis* (análise de política pública), ainda nos anos 30. (...) Simon (1957) introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*), argumentando, todavia, que a limitação da racionalidade poderia ser minimizada pelo conhecimento racional. (...) Lindblom (1959; 1979) questionou a ênfase no racionalismo de Laswell e Simon e propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório o que não teria necessariamente um fim ou um princípio. (...) Easton (1965) contribuiu para a área ao definir a política pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente. Segundo Easton, políticas públicas recebem inputs dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos” (SOUZA, 2006:23-24)

Souza (2006:26) salienta não existir uma concepção única nem melhor de política pública, e a resume como sendo

“o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real”.

É nesta perspectiva que segue o presente capítulo: “estudar o governo em ação” (SOUZA, 2006:39), em específico no que concerne à política pública de educação que se constitui numa política social, ou seja, uma política que requer a participação ativa do Estado e a atuação das instâncias de controle da sociedade, no planejamento, na implementação e na avaliação de procedimentos direcionados à satisfação de necessidades sociais.

Conforme salienta Souza

“a forma como o problema a ser resolvido pela política pública entra na agenda, seus participantes, sua arena decisória, seu desenho, a escolha de alternativas, os incentivos ou os constrangimentos formulados para que haja a adesão à política pública e a influência de políticas anteriores são fatores essenciais para o desdobramento da política pública e para o seu “sucesso” ou “fracasso”” (SOUZA, 2002:16).

2.2. Marcos Legais: Estratégias para a Permanência do Aluno do Ensino Fundamental

Para analisar as respostas geradas pelas políticas públicas no enfrentamento ao problema da infrequência e evasão escolar na contemporaneidade é necessário, preliminarmente, situarmos a política de educação no interior da Doutrina da Proteção Integral, que internacionalmente está representada nos diversos tratados e convenções dos quais o Brasil é signatário, nacionalmente plasma-se na Constituição Federal e, é referenciado na esfera infraconstitucional, principalmente, pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

“A Doutrina da Proteção Integral reconhece que crianças e adolescentes são sujeitos de direitos, compreendidos como pessoas em processo de desenvolvimento e que, em razão disto, gozam de absoluta prioridade na consolidação de seus direitos fundamentais, principalmente no campo das políticas públicas” (LIMA, 2012:09).

É importante destacar que, no Brasil o reconhecimento da criança como sujeito de direitos só ocorre a partir da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), sendo pormenorizado no ECA – apesar da Declaração Universal dos Direitos da Criança ter sido proclamada pela Organização da Nações Unidas (ONU) em 1959 concebendo a criança como sujeito de direitos.

Ferreira (2010) ao analisar o percurso da legislação brasileira na regulamentação dos direitos da criança e do adolescente põe em relevo três correntes. Ao elencar esses paradigmas o autor salienta que a legislação seguia a orientação doutrinária vigente à época de cada um deles. A saber: a Doutrina do Direito Penal do Menor; a Doutrina da Situação Irregular; e a Doutrina da Proteção Integral, que podemos apresentar esquematicamente da seguinte forma:

Quadro 3 : Os direitos da criança/adolescente nas diversas doutrinas

	Doutrina do Direito Penal do Menor	Doutrina da Situação Irregular	Doutrina da Proteção Integral
Intervenção do Direito	Centrada no menor ³² , sua ação se dá a partir do momento em que o menor pratique um ato delincente.	O foco judicial é a proteção ao menor que se encontra em uma determinada situação definida por lei como irregular.	Crianças e adolescentes são reconhecidos como cidadãos (deixam a situação de menor). Universaliza o tratamento dispensado à criança e ao adolescente. Emerge com a Constituição Federal de 1988 com uma vertente descentralizadora, emancipatória e garantidora dos direitos fundamentais
Código	Código Criminal de 1830 e Código Criminal de 1890 Código de Mello Mattos (Decreto nº 17.943-A de 1927) <ul style="list-style-type: none"> • Objeto: menor abandonado ou delincente. • 1ª legislação a reunir em um só texto legal toda matéria relativa ao menor. <p>Após o Código outras legislações pertinentes à criança e ao adolescente surgiram.³³</p>	Código de Menores. Lei nº 6.697/1979. <ul style="list-style-type: none"> • Trata o conflito instalado, não se direciona à prevenção. • Instrumento de controle social de toda infância socialmente desassistida. 	Estatuto da Criança e do Adolescente. Lei nº 8.069/1990 <ul style="list-style-type: none"> • Surge para regulamentar direitos previstos pela Constituição Federal de 1988 – não cria nenhum direito novo para a criança e o adolescente.
Direito à Educação	Direcionado aos menores abandonados ou delinquentes através dos Institutos Disciplinares ³⁴ .	Faz breve referência à educação ao tratar da obrigatoriedade de escolarização e	A educação constitui-se num dos direitos fundamentais (art.227 da Constituição).

³² - Considera-se menor o sujeito com idade inferior a 18 anos.

³³ - Tais como: “o Código Penal de 1940, que deu nova regulamentação à responsabilidade penal do menor); a Consolidação das Leis trabalhistas de 1943, que apresentou um novo sistema jurídico na questão do trabalho do menor; o Decreto nº 3.779/41, que criou o Serviço de Assistência a Menores (SAM), com o objetivo de atender “aos desvalidos e infratores”; a Lei nº 4.513 (1964), que criou a Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (FNEM), posteriormente designada de Funabem; a Lei nº 4.513 (1974), que tratou da Política Nacional do Bem-Estar do Menor” (FERREIRA, 2010:45-46).

³⁴ - “(...) como a *escola de preservação* (destinada a dar educação física, moral, profissional e literária às menores que a ela forem recolhidas por ordem do juiz competente – destinava-se às meninas – art. 199) e *escola de reforma* (destinada a menores do sexo masculino e visando regenerar pelo trabalho, pela educação e

	Educação direcionada à garantia e ao controle social.	profissionalização dos internos (menores infratores ou em situação irregular) nos Centros de Permanência.	Direito público subjetivo. Educação é direito de todos e dever do Estado e da família.
--	---	---	--

Fonte: dados oriundos FERREIRA, 2010.

O Código de Menores de 1927³⁵ utilizava o rótulo da menoridade para classificar crianças e adolescentes em situação de abandono e delinquência (LIMA, 2012). Destarte, as crianças pobres eram denominadas “menores” e a ausência de investimento em políticas públicas direcionadas às famílias pobres, acabou por delinear a internação – e a suspensão do poder familiar (designado pátrio poder à época) – como solução.

“As crianças e adolescentes pobres, ditos *menores*, não eram possuidores de direitos, eram considerados meros objetos e estavam à disposição do Estado, que representado no Poder Judiciário encontrou na internação a solução pedagógica para resolver os conflitos urbanos e o problema da criminalidade” (LIMA, 2012:33).

O Código de Menores previa, assim, ações pedagógicas com o intuito de reeducar aquelas crianças em situação de fragilidade social. “Buscou-se resolver a questão da assistência ao menor sob o enfoque educacional e distante de uma visão punitiva imposta anteriormente pelo Direito Penal” (LIMA, 2012:33).

A relação pobreza-educação aparece aqui como um binômio servindo como justificativa para a internação de crianças e adolescentes compreendidos como abandonados e/ou delinquentes, constituindo-se, assim, enquanto uma medida paliativa por parte do Estado. Conforme o artigo 55 do Código de Menores de 1927:

“A autoridade, a quem incumbir a assistência e protecção aos menores, ordenará a apprehensão daquelles de que houver noticia, ou lhe forem presentes, como abandonados os depositará em lugar conveniente, o providenciará sobre sua guarda, educação e vigilancia, podendo, conforme, a idade, instrucção, profissão, saude, abandono ou perversão do menor e a situação social, moral e economica dos paes ou tutor, ou pessoa encarregada de sua guarda, adoptar uma das seguintes decisões”.

pela instrução os menores de mais de 14 anos e menos de 18 que forem julgados pelo juiz de menores e por este mandados internar – art. 204” (FERREIRA, 2010:44).

³⁵ - Primeiro Código de Menores do Brasil e da América Latina foi estabelecido pelo Decreto nº 17.934- A de 1927 conhecido como Código de Mello Mattos.

Cabe destacar que a Constituição de 1934, sob a influência do debate da “Educação Nova”³⁶ versus conservadores católicos, introduz um capítulo especial sobre família, educação e cultura.

“A educação passava a ser vista como um direito de todos, devendo ser ministrada pelo Estado e pela família. Neste sentido, caberia ao Estado traçar, com exclusividade, as diretrizes da educação nacional. Esta foi a primeira tentativa na história constitucional brasileira de se estabelecer bases concretas para a criação de um projeto educacional de longo prazo que contemplasse todo o território nacional” (VERONESE, 2003:103).

A Constituição de 1934 foi descaracterizada por sua sucessora outorgada em 1937 cuja marca na educação foi a centralização e a valorização do ensino privado em detrimento ao ensino público, retornando à esfera privada a responsabilidade com a educação.

“Para que os objetivos político-econômicos da gestão de Getúlio Vargas fossem plenamente realizáveis, deu-se preferência ao ensino profissionalizante das classes menos favorecidas. Esta “preferência” demonstrava uma política educacional totalmente discriminatória: aos pobres era oferecido ensino profissionalizante e aos ricos cabia o privilégio de frequentar uma escola secundária voltada à formação intelectual da elite” (VERONESE, 2003:104).

Já a Constituição promulgada em 1946 retoma os ideais da Carta de 1937 e a educação volta a ser considerada direito de todos. A Constituição outorgada pelos militares em 1967 traz como característica a necessidade à posição ideológica da “unidade e segurança nacional” e a educação constituía um forte instrumento de legitimação do poder instalado.

É somente com a Constituição Federal de 1988 que emerge o *status* de direito para a criança e para o adolescente no Brasil, ou seja, é construído um novo paradigma no entendimento de infância. Neste não há diferenciação legal entre menor e criança. Em outros termos, as crianças e os adolescentes saem da condição de objeto do Estado para a condição de sujeito de direitos, conforme preconizado pelo artigo 227 da Carta Magna:

“É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-

³⁶ - O “Manifesto ds Pioneiros da Educação Nova” foi redigido por Fernando de Azevedo em 1932 sendo assinado por 26 intelectuais da época, dos quais podemos destacar Anísio Teixeira, Afrânio Peixoto, Lourenço Filho, Roquete Pinto e Cecília Meireles. O Manifesto é um marco do projeto de renovação educacional brasileiro.

los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”.³⁷

Este aspecto é crucial para as definições que se seguirão com o ECA e com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) no sentido de buscar formas e caminhos para a efetivação desses direitos.

A CF/1988 expressa, também, a condição peculiar da criança e do adolescente em fase desenvolvimento, diferenciando-os, assim, dos adultos. Ao sinalizar o direito à proteção especial afasta-se da concepção existente no antigo Código de Menores de proteção por meio da internação. Dessa forma, a partir da CF/1988 é necessário observar a “obediência aos princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, quando da aplicação de qualquer medida privativa da liberdade” (CF/1988, Inciso V do §3º, art.227).

O direito à proteção especial abrange, ainda, a idade mínima para inserção do adolescente no trabalho – idade esta ampliada pela Emenda Constitucional nº 20/ 1998 de 14 para 16 anos, sendo que a condição de aprendiz possibilita ao adolescente o ingresso a partir dos 14 anos de idade. O Inciso XXXIII do artigo 7º da CF especifica a “proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos”.

O direito à educação ao adolescente ou jovem trabalhador também fica garantido pela proteção especial estabelecida na CF que determina a “garantia de acesso do trabalhador adolescente e jovem à escola”³⁸ (CF/1988, Inciso III, §3º, art. 227).

2.2.1. Da Primeira LDB à Constituição de 1988

Estabelecemos como marco inicial de análise a atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9394/1996), todavia, considerando o lapso de tempo existente entre esta e a Constituição de 1988, faz-se necessário uma breve digressão histórica.

³⁷ - Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010.

³⁸ - Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010.

As leis são resultado de processos sócio-históricos, ou seja, são construídas dentro e a partir de um contexto sócio-econômico-político. A primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) do Brasil data de 1961 (Lei 4.024), antes desta a educação (como outras instâncias) era regida por Leis Orgânicas distintas para o ensino primário, para o ensino secundário etc. (FILHO, 2009). Não havia, antes da Lei 4.024/61, uma unidade que abrangesse todas as ofertas educacionais. A LDB surge, então, para estabelecer grandes linhas de orientação para a educação, ou seja, as diretrizes da educação, e prestar referências para sua estrutura e funcionamento: suas bases.

A primeira LDB institui os sistemas estaduais de ensino, as Secretarias Estaduais de Educação e seus Conselhos. Porém, no cenário da ditadura militar, foi aprovada, em 1968, a Lei 5.540, direcionada apenas ao ensino superior. “Quebrava-se, portanto, a primeira Lei de Diretrizes Básica Única. Têm-se agora duas leis para o sistema educacional brasileiro: a lei nova e o que restou da LDB (Ensino Primário e Médio)” (FILHO, 2009:21).

Em 1971, período em que o Brasil ainda estava sob o regime da ditadura militar e regido pela Emenda Constitucional nº1 à Constituição de 1967, a LDB sofre reformulações, oficialmente foi denominada de Lei de Reforma do Ensino de 1º e 2º Graus (Lei 5692/71). Nesta mudança os antigos “ensino primário” e “ginásial” passaram a compor o “Ensino de 1º Grau”, com oito (8) anos de duração, compreendendo a faixa etária de sete (7) a quatorze (14) anos. E o 2º Grau passou a ser, compulsoriamente, profissionalizante³⁹.

Carneiro (2012) salienta que, no que concerne à educação, a Emenda Constitucional nº1 à Constituição de 1967 de inspiração pautada na ideologia da segurança nacional, apresentava dois preceitos paradoxais (para o exercício do direito): por um lado garantia a obrigatoriedade do ensino fundamental de sete (7) a quatorze (14) anos; por outro, reduzia de quatorze (14) para doze anos (12) a idade mínima para o trabalho de menores. Além desta discrepância, a ideia de gratuidade do ensino ficava embaçada com a prescrição constitucional de bolsas de estudos reembolsáveis e, ainda, a Emenda Constitucional nº1 à Constituição de 1967 “retirou a obrigatoriedade de percentuais do orçamento destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino” (CARNEIRO, 2012:27). Vale lembrar

³⁹ - Essa obrigatoriedade foi extinta em 1982 com a Lei 7.044/82.

que, durante a ditadura os vários Atos Institucionais cerceavam a liberdade docente e a escola era objeto de vigilância permanente dos agentes políticos do Estado.

É nesta conjuntura que é estabelecida a segunda LDB, Lei 5692/71, que transfere aos governos municipais a tarefa de ministrar o ensino fundamental: “nos Estados, no Distrito Federal, nos Territórios e nos Municípios, deverá a administração do ensino fiscalizar o cumprimento da obrigatoriedade escolar e incentivar a frequência dos alunos” (Lei 5692/71:art. 20, § Único). Contudo, os municípios só se tornam entes federados a partir da Constituição de 1988, ou seja, não têm à época reconhecida existência administrativa. No que concerne ao financiamento, a referida lei reitera o estabelecido pela Constituição de 1969 que institui aos municípios a obrigatoriedade de aplicar pelo menos 20% da receita tributária municipal ao ano no ensino de 1º grau, sob pena de sofrer intervenção.

Trata-se, assim, de um repasse de tarefas ao município – sem respaldo técnico e financeiro para tal – dado que a descentralização⁴⁰, mesmo se a considerarmos embrionária, pressupõe não só divisão de tarefas, mas a partilha de poder e de decisão, impensáveis num contexto ditatorial. Configurando, assim, a conformação de redes municipais incipientes, precárias, dependentes e sem autonomia, pois, os Estados concentravam verbas e poder decisório.

A década de 1980 segue com a abertura política, com os movimentos sociais em prol da democracia e, também, com o debate acerca da municipalização do ensino, sendo influenciado entre outros fatores por esse “contexto da abertura política e do imaginário social de identificação da centralização com o autoritarismo e descentralização como democracia em resposta ao modelo do governo militar” (COSTA, 2010:53).

2.2.2. A Política Nacional de Educação

i. A Constituição Federal

O primeiro marco legal da política de educação a ser destacado, portanto, é a Constituição promulgada em 1988: nela é estabelecida a estrutura administrativa, o financiamento, a organização do regime de colaboração entre os

⁴⁰ - Sobre o tema da descentralização ver: Arretche, M. 2011. Estado Federativo e Políticas Sociais: determinantes da descentralização. RJ:Revam; SP:FAPEESP.

entes federados e o preceito de construção do Plano Decenal de Educação (a ser definido por lei).

A Constituição Federal promulgada em 1988 estabelece em seu Título I os Princípios Fundamentais que são “as diretrizes imprescindíveis à configuração do Estado (...). Refletem os valores abrigados pelo ordenamento jurídico, espelhando a ideologia do constituinte, os postulados básicos e os fins da sociedade” (AMORIM, 2011:120).

O artigo 1º da CF/1988 apresenta os fundamentos da República Federativa do Brasil: a Soberania (autoridade do Estado brasileiro que não está submetido a qualquer interferência internacional); a Cidadania (princípio estruturante que fundamenta a participação do cidadão na vida pública); a Dignidade da Pessoa Humana (considerada matriz axiológica do ordenamento jurídico por orientar o Estado que, por sua vez, deverá assegurar a proteção ao mínimo necessário para vida digna); os Valores Sociais do Trabalho e da Livre Iniciativa (a economia de mercado privilegiada pela a CF/1988 é a de cunho capitalista, mas a ação do Estado deve ser orientada pela Dignidade da Pessoa Humana) e; o Pluralismo Político (respeito às diversas correntes de pensamento político) (AMORIM, 2010).

Assim, a CF/1988 ao estabelecer como fundamentos, dentre outros, a cidadania e a dignidade da pessoa humana traz uma opção no texto constitucional por um Estado Social e Democrático de Direito que imprime uma marca na nova Carta em que deixa “de ser um sistema de normas, conforme a visão clássica do positivismo, para transformar-se em um sistema de valores e princípios” (FERREIRA, 2010:31).

A fim de melhor compreender o texto constitucional é *mister* a apropriação de alguns conceitos nela expressos. Destarte, podemos entender direitos fundamentais como “aquelas posições jurídicas subjetivas reputadas como essenciais para a consecução da dignidade da pessoa humana” (AMORIM, 2011:133), ou seja, sem as quais o sujeito não se realiza.

Amorim (2011) situa duas perspectivas dos direitos fundamentais: a subjetiva e a objetiva. A primeira perspectiva refere-se “à característica dos direitos fundamentais de assegurar aos indivíduos uma situação jurídica de vantagem, de modo que se possa exigir, principalmente do Estado, obrigações negativas ou

positivas” (AMORIM, 2011:133). Enquanto que a perspectiva objetiva diz respeito à imposição ao Estado de não contrariar e de garantir os direitos fundamentais.

Os direitos fundamentais apresentam uma natureza declaratória que reconhecem a existência de prerrogativas consideradas inalienáveis e indisponíveis, ou seja, não há qualquer ato formal de disposição ou de transferência desses direitos. Estes são, também, imprescritíveis, portanto, o seu não exercício ou desuso por um lapso de tempo não caracteriza seu fim.

Dessa forma, para se proceder a uma análise da educação é preciso situá-la dentro do texto constitucional que a concebeu como parte integrante dos direitos fundamentais, logo, há que se considerar seu caráter (inédito) de prerrogativa inalienável, indisponível e imprescritível que norteará as legislações infraconstitucionais subsequentes.

A educação tem destaque na Constituição, pois, além de definida em seu tópico específico (seção I, do Título III, Capítulo VIII) é parte integrante de outros tópicos. Assim, ao ser contemplada no artigo 6º como um dos direitos sociais, no título de direitos e garantias fundamentais, a educação assume *status* de direito fundamental, logo, passível de garantia legal (inclusive judicial se necessário). E ainda, consta no artigo 227, item em que a Carta Magna determina ser dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, a educação entre outros direitos.

O Título II da CF/1988 refere-se aos Direitos e Garantias Fundamentais. Os direitos correspondem ao prescrito na norma constitucional, enquanto que as garantias apresentam uma natureza processual, são instrumentos para proteção, para reparação ou para reingresso do direito violado.

Amorim (2011:134) assim esquematizou as definições acima:

Quadro 4: Direitos e Garantias

DIREITOS	GARANTIAS
Disposições meramente declaratórias que imprimem existência legal aos direitos reconhecidos.	Disposições assecuratórias que constituem-se em instrumento para limitar o poder do Estado em defesa dos direitos.
São bens em si mesmo considerados.	São instrumentos de proteção dos direitos fundamentais.
Ex.: liberdade de locomoção, direito de propriedade, direito à informação.	Ex.: <i>habeas corpus</i> , mandado de segurança, <i>habeas data</i> , mandado de injunção e ação popular.

Fonte: Amorim, 2011.

É com a CF/1988 que Municípios, bem como os Estados, passam a ser de fato legalmente autônomos: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (art. 18).

A descentralização da educação prevista pela LDB em vigência (Lei 5692/71) ganha o aparato administrativo necessário com a arquitetura prevista pela Carta Magna de 1988.

Se por um lado a descentralização colocava-se como uma tentativa de democratizar o plano local das políticas, por outro, é necessário ressaltar que as políticas sociais não vêm sendo implementadas sem problemas. Primeiro, pelo tamanho continental do Brasil que impõe diferenças importantes horizontalmente entre os diversos entes subnacionais, principalmente no que concerne à arrecadação de tributos. Segundo, pelas próprias características do modelo federalista que pressupõe compartilhamento e cooperação entre os entes, aspectos não vivenciados nos vinte longos anos de ditadura militar no país – trata-se ainda hoje, mais de duas décadas pós-constituição, de um aprendizado político.

Abrucio (2005:48) destaca cinco questões que obstaculizam o bom desempenho dos municípios no Brasil:

“a desigualdade de condições econômicas e administrativas; o discurso do “municipalismo autárquico”; a metropolização acelerada; os resquícios ainda existentes tanto de uma cultura política como de instituições que dificultam a *accountability* democrática e o padrão de relações intergovernamentais”.

A federação pressupõe o princípio da soberania compartilhada e este deve garantir tanto a autonomia dos governos quanto sua interdependência (ABRUCIO, 2005). Segundo o autor, o *modus operandi* cooperativo otimiza recursos comuns, evita “o jogo de empurra” e, ainda, “é peça-chave no ataque a comportamentos financeiros predatórios, que repassam custos de um ente à nação” (ABRUCIO, 2005:44).

A Constituição brasileira em seu artigo 30, ao prever a descentralização da educação, coloca sob a competência dos municípios “manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental”. Neste arcabouço fica definido, também, o escopo de atendimento à educação pelos Estados e pela União.

“A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. § 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. § 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. § 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. § 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. § 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular” (CF/1988, Art. 211).

Com o objetivo de articular o sistema nacional de educação sob a égide da colaboração e, ainda, definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias, a Constituição prevê que deverá ser instituído em lei o Plano Nacional de Educação, de duração decenal.

Um dos grandes avanços da atual Constituição é o estabelecimento da educação como direito de todos, aspecto que vem sendo debatido, no sentido de encontrar caminhos para sua efetivação, desde então. Dessa forma, o Brasil é signatário de vários acordos e compromissos internacionais como a Convenção Sobre os Direitos da Criança (Assembleia Geral das Nações Unidas, 1989); Declaração Mundial sobre Educação para Todos: Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem (Jomtien, Tailândia, 1990); Educação para

Todos nas Américas: Marco da Ação Regional (Santo Domingo, 2000); Educação para Todos: o Compromisso de Dakar (Dakar, Senegal, 2000); e Declaração de Cochabamba (Cochabamba, Bolívia, 2001, com a presença dos Ministros de Educação da América Latina e do Caribe).

O artigo 208 da Constituição ao definir que “O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo” (§1º do Inciso VII) traz aspectos relevantes: primeiro “resolve legalmente” a questão do acesso: todo cidadão em idade escolar deve ter acesso à escola (além daqueles que não tiveram oportunidade em idade própria); segundo, e no contraponto ao direito, a obrigatoriedade do Estado em oferecer o ensino público gratuito e da família e da sociedade em zelar pela permanência do educando. O terceiro aspecto a ser destacado no referido artigo, concerne ao *status* dado à educação como direito de todos: abre-se espaço, então, para entender todo cidadão como apto a estar na escola, independente da idade que tenha, ou de sua condição social, biológica ou intelectual.

O acesso à educação enquanto direito público subjetivo, ou seja, um direito irrenunciável e cuja não oferta implica em responsabilização judicial, coloca um ponto final na questão do não acesso à escola. Em outros termos, tal como definida na Constituição (e reiterada pelas leis posteriores como a LDB, e o ECA) o Estado necessariamente tem que prover o acesso à educação.

Todavia, a determinante garantia de acesso ainda não assegura a permanência do educando, ou seja, não previne sua evasão escolar, apesar da Carta Magna definir que “compete ao poder público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola” (CF/1988, art.208, VII, §3º).

O dever do Estado refere-se à garantia da educação básica obrigatória e gratuita dos 4⁴¹ (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade (inclusive para os que a ela não tiveram acesso na idade própria); à progressiva universalização do ensino médio gratuito; ao atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência; à educação infantil (em creche e pré-escola) às crianças até 5 (cinco) anos de idade; ao acesso aos níveis mais elevados do ensino; a oferta de ensino noturno regular e; atendimento ao educando, em todas as etapas

⁴¹ - A ampliação da obrigatoriedade escolar (de 4 aos 17 anos de idade) foi dada pela Emenda Constitucional nº 59 de 2009.

da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde⁴².

Os programas suplementares constituem um importante elemento no sentido de possibilitar o acesso e a permanência do educando na escola, dado que existem fatores diversos e exógenos à escola que dificultam, ou mesmo inviabilizam, a continuidade dos estudos dos alunos oriundos das camadas mais pobres da população.

Essa discussão ampliada na década de 1990 acerca do direito universal da educação propiciou o avanço, na virada do século, da inclusão na rede regular de ensino dos alunos que, por apresentarem alguma necessidade educacional especial, encontravam-se excluídos do sistema regular (às vezes da própria sociedade) ou frequentando escolas especiais.

Dessa forma, o sistema de educação vem adequando-se no sentido de atender às especificidades desses alunos, buscando garantir não apenas o acesso como sua frequência e permanência na escola.

É relevante destacar que a Emenda constitucional nº 59 de 2009, altera o §4º do artigo 211 da Constituição incluindo a União e o Distrito Federal enquanto entes colaboradores com Estados e Municípios na universalização do ensino: “na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório”.

Conforme destaca Ferreira:

“A evolução constitucional do direito à educação não significa a “legalização da educação”, mas, tão somente, que se passou a reconhecê-la como um direito social e fundamental, possibilitando o desenvolvimento de ações por todos aqueles responsáveis pela sua concretização, ou seja, o Estado, a família, a sociedade e a escola (educadores)” (FERREIRA, 2010:37).

⁴² - Novo texto dado pela Emenda Constitucional nº59 de 2009 que generaliza o atendimento à toda educação básica.

ii. O Estatuto da Criança e do Adolescente & a Educação

A Constituição Federal de 1988 introduziu, conforme abordado anteriormente, a Doutrina de Proteção Integral no ordenamento jurídico brasileiro, assim, as crianças e os adolescentes passam a ser entendidos enquanto sujeitos de direitos. Tal paradigma altera profundamente a forma de conceber a infância e, conseqüentemente, os mecanismos para a garantia dos direitos.

Se num primeiro momento a legislação direcionada a essa fração da população voltava-se ao amparo dos órfãos e desvalidos (basilado por uma ideologia cristã) ou focava ação na delinquência infantil, a partir de 1990, rompendo com a perspectiva assistencialista e focalizadora dos Códigos anteriores, é editado o Estatuto da Criança e do Adolescente (que ficou amplamente conhecido como ECA), em consonância com a Carta Magna atual que traz um novo paradigma de infância, reconhecendo crianças e adolescentes como sujeitos de direitos.

Dessa forma, o “ECA traz em seu texto os princípios infraconstitucionais necessários para a implantação da nova política preconizada pela Constituição de 1988” (FERREIRA, 2010:50). Em outros termos, o ECA se configura num instrumento para elaboração, implementação e controle de políticas públicas direcionadas às crianças e aos adolescentes.

“Basicamente, a doutrina jurídica da proteção integral adotada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente assenta-se em três princípios, a saber: criança e adolescente como sujeitos de direito – deixam de ser objetos passivos para se tornarem titulares de direitos. Destinatários de absoluta prioridade. Respeitando a condição peculiar de pessoa em desenvolvimento” (FERREIRA, 2010:41).

O referido Estatuto, em consonância com os Princípios Fundamentais da Constituição, e reiterando-os, expressa a primazia dos direitos fundamentais em seu artigo 3º:

“A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade”.

O Estatuto da Criança e do Adolescente constitui-se, assim, numa legislação que regulamenta a promoção dos Direitos Fundamentais direcionados a essa fração da população, bem como cria meios (legais) para sua realização, evidenciando aquelas ações judiciais necessárias para sua efetivação. E, ainda,

estabelece a punição ao agente que consumou ou tentou violar os direitos fundamentais. Nos termos do artigo 5º: “nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, punido na forma da lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais”.

O ECA prevê, no Título VII, as sanções para os crimes (de reclusão ou detenção) e para as infrações administrativas (de multa) cometidas contra os direitos da criança e do adolescente.

No que concerne especificamente ao direito fundamental à educação foi destinado um capítulo em que são abordados educação, cultura, esporte e lazer. Os objetivos da educação foram extraídos do texto constitucional no artigo 205: pleno desenvolvimento da criança e adolescente, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Visando garantir a permanência do aluno na escola e, conseqüentemente, evitar a evasão escolar, o ECA (transcrevendo o texto constitucional em seu inciso I do artigo 206) assegura no artigo 53 a “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola”. O artigo 54 define que “os pais ou responsáveis têm a obrigação de matricular seus filhos ou pupilos na rede regular de ensino”, logo, o não cumprimento dessa obrigação gera sanções na esfera civil, pois o dever dos pais com filhos ou pupilos diante do poder familiar encontra-se previsto tanto no Código Civil brasileiro quanto no próprio ECA; e na esfera penal no artigo referente ao crime de abandono intelectual por responsáveis de crianças ou adolescentes.

Um grande diferencial trazido pelo Estatuto no campo da educação está em seu artigo 56 que diz:

“Os dirigentes de estabelecimentos de ensino fundamental comunicarão ao Conselho Tutelar os casos de: I — maus-tratos envolvendo seus alunos; II — reiteração de faltas injustificadas e de evasão escolar, esgotados os recursos escolares; III — elevados níveis de repetência”.

Sua relevância pauta-se no fato de que a escola passa a contar legalmente com outra instituição para lidar com questões cujos recursos escolares já foram esgotados. Há, assim, a entrada oficial no campo da educação de outro

agente/agência. O ECA traz com este artigo um mecanismo legal que sublinha a possibilidade do exercício da intersetorialidade ainda tão frágil no âmbito escolar⁴³.

Tal aspecto remete, mais uma vez, à educação enquanto direito público subjetivo, ou seja, enquanto uma obrigação do Estado em prover e da família em providenciar a matrícula e acompanhar o desenvolvimento do estudante.

Vale ressaltar que o sistema de garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes é formado pelo Sistema de Justiça, composto pela Polícia Judiciária, Defensoria Pública ou Advocacia, Ministério Público e Poder Judiciário; e o sistema Tutelar constituído pelo Conselho Tutelar (FERREIRA, 2010).

iii. O Financiamento da Educação

O financiamento da educação, aspecto crucial para o andamento da política pública, também fica definido pela Constituição e será, portanto, destacado como terceiro marco legal.

A União realiza financiamentos suplementares e assistência técnica aos entes subnacionais, em matéria educacional, conforme preconizado pela CF/1988 (§1º, artigo 211), no exercício de sua função supletiva e redistributiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino através do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

O FNDE é uma autarquia federal (criada pela Lei nº 5.537/1968, e alterada pelo Decreto-Lei nº 872/1969) responsável pela execução de políticas educacionais do Ministério da Educação (MEC), e “tem por finalidade captar recursos financeiros e canalizá-los para o financiamento de projetos de ensino e pesquisa, inclusive alimentação escolar e bolsas de estudo, observadas as diretrizes do plano nacional de educação” (FNDEa, 2012: art.1º).

⁴³ - Almeida (2010:265) em sua pesquisa sobre as dimensões instituintes da experiência de intersetorialidade em Niterói afirma que a “preocupação com a intersetorialidade, de certo modo, já estava presente na área de saúde, conforme podemos observar a partir da experiência do PMF, do papel desempenhado pelas policlínicas, da rede voltada para o atendimento à criança vítima de abuso e violência doméstica e da rede de saúde mental, assim como tem sido pensada como um pressuposto básico da própria lógica da política de assistência social. Contudo, ela se mostrava ainda enquanto uma possibilidade na área de educação”.

Atualmente o FNDE⁴⁴ dispõe de onze Programas: Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE); Programa Brasil Profissionalizado; Programa Caminho da Escola; Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate); Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE); Programa Nacional de Formação Continuada a Distância nas Ações do FNDE — Formação pela Escola; Programa Nacional do Livro Didático (PNLD); Plano de Ações Articuladas (PAR); Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância); e Programa Nacional de Tecnologia Educacional (ProInfo).

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), de caráter suplementar, foi implantado no ano de 1955, e realiza transferência de recursos financeiros, visando garantir a alimentação escolar dos alunos de toda a educação básica matriculados em escolas públicas e filantrópicas. Objetiva atender as necessidades nutricionais dos alunos durante sua permanência em sala de aula.

O repasse é feito diretamente aos estados e municípios, com base no censo escolar realizado no ano anterior ao do atendimento. O PNAE é acompanhado e fiscalizado pelos Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs), pelo FNDE, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), pela Secretaria Federal de Controle Interno (SFCI) e pelo Ministério Público.

O valor repassado pela União a estados e municípios por dia letivo para cada aluno é definido de acordo com a etapa de ensino, sendo a *per capita* de R\$ 1 para Creches; de R\$ 0,50 para Pré-escola; de R\$ 0,60 para Escolas de educação básica localizadas em áreas indígenas e quilombolas; de R\$ 0,30 para o Ensino fundamental, médio e educação de jovens e adultos; e de R\$ 0,90 para o Ensino integral (Mais Educação)⁴⁵.

O Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE) tem como objetivo prover as escolas de ensino público, de educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, com o fornecimento de obras e demais materiais de apoio à prática da educação básica. Já através do Programa Brasil Profissionalizado a União repassa recursos para que os estados invistam em suas escolas técnicas.

⁴⁴ - Informações retiradas do site do FNDE em 30/09/2013.

⁴⁵ - Conforme determinação da Resolução CD/FNDE nº 67/2009, alterada pela Resolução CD/FNDE nº 67/2012.

O Programa Caminho da Escola é direcionado aos estudantes matriculados na educação básica da zona rural (das redes estaduais e municipais). Apresenta três objetivos: renovar a frota de veículos escolares; garantir segurança e qualidade ao transporte dos estudantes; e **contribuir para a redução da evasão escolar**, ampliando, por meio do transporte diário, o acesso e a permanência na escola. Consiste na concessão, pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), de linha de crédito especial para a aquisição, pelos estados e municípios, de ônibus, miniônibus e micro-ônibus zero quilômetro e de embarcações novas.

O Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate), também está direcionado aos estudantes do ensino fundamental público residentes em área rural que utilizem transporte escolar. Seu objetivo é garantir o acesso e a permanência nos estabelecimentos escolares dos alunos, por meio de assistência financeira, em caráter suplementar, aos estados, Distrito Federal e municípios.

A transferência dos recursos financeiros é automática, ou seja, não há a exigência de convênio, e direciona-se ao custeio de despesas com reforma, seguros, licenciamento, impostos e taxas, reposição de peças, serviços, abastecimento de combustível e lubrificantes do veículo, ou, ainda, para o pagamento de serviços contratados junto a terceiros para o transporte escolar.

O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) tem por finalidade prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas privadas de educação especial mantidas por entidades sem fins lucrativos – com registro no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

Os recursos são transferidos de acordo com o número de alunos extraído do Censo Escolar do ano anterior ao do repasse. Não é necessário a celebração de convênio.

O PDDE objetiva, em última instância, elevar os índices de desempenho da educação básica, melhorando a infraestrutura física e pedagógica das escolas e fortalecendo a autogestão escolar nos planos financeiro, administrativo e didático.

O Programa Nacional de Formação Continuada a Distância nas Ações do FNDE – Formação pela Escola – tem como propósito contribuir para a

melhoria da qualidade da gestão e fortalecimento do controle social dos recursos públicos destinados à educação. O Programa oferece cursos de capacitação, de abrangência nacional, sobre execução das ações e programas da autarquia, como a concepção, as diretrizes, os principais objetivos, os agentes envolvidos, a operacionalização, a prestação de contas e os mecanismos de controle social.

O Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) tem por objetivo prover as escolas públicas de ensino fundamental e médio com livros didáticos e acervos de obras literárias, obras complementares e dicionários.

O Plano de Ações Articuladas (PAR) é o planejamento multidimensional da política de educação que os municípios, os estados e o DF devem fazer para um período de quatro anos. O PAR é componente obrigatório a ser realizado pelo ente federado que aderiu ao Compromisso Todos Pela Educação⁴⁶ para receber do Ministério da Educação apoio técnico e financeiro.

O Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância) é parte das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) do Ministério da Educação, e seu principal objetivo é prestar assistência financeira ao Distrito Federal e aos municípios visando garantir o acesso de crianças a creches e escolas de educação infantil da rede pública.

O Programa Nacional de Tecnologia Educacional (ProInfo) tem como principal objetivo promover o uso pedagógico das tecnologias de informação e comunicação nas redes públicas de educação básica.

De todos os programas em exercício pelo FNDE, o único que tem o declarado objetivo de contribuir para a redução da evasão escolar é o Programa Caminho da Escola. Certamente os demais auxiliam no enfrentamento do problema da evasão, ao tratarem da melhoria das condições que envolvem o processo ensino-aprendizagem, mas a questão fica diluída, e os motivos que provocam o absenteísmo na escola ficam encobertos sob nuvem de desconhecimento.

Assim, a questão da frequência contínua na escola é facilmente abordada, ou seja, soluções práticas são encontradas quando o motivo que provoca o absenteísmo dos alunos nas aulas é conhecido – no caso das comunidades rurais o motivo pode ser considerado óbvio.

⁴⁶ - Todos os 5.563 municípios, os 26 estados e o Distrito Federal aderiram ao Compromisso.

Tal aspecto ressalta a importância do contexto da descentralização para a política de educação, dado que tal (re)conhecimento – dos motivos que afastam os discentes da escola – bem como a elaboração de soluções diretamente relacionadas às causas de evasão, será possível com maior amplitude e profundidade se realizada no território.

De acordo com o texto constitucional, no que concerne ao financiamento da educação, à União cabe o investimento de pelo menos dezoito por cento (18%) da receita resultante de impostos, enquanto que os Estados, o Distrito Federal e os municípios deverão aplicar, minimamente, vinte e cinco por cento (25%) de suas arrecadações (excetuando-se desse montante o valor oriundo da transferência federal). Essa estrutura foi alterada com a instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) em 1997.

O Fundef foi instituído através da Emenda Constitucional nº 14 aprovada pelo Congresso Nacional em setembro de 1996 e regulamentado pela Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto nº 2.264, de junho de 1997. O Fundef foi implantado, nacionalmente, em 1º de janeiro de 1998, quando passou a vigorar a nova sistemática de redistribuição dos recursos destinados ao Ensino Fundamental. Ele obriga a aplicação de vinte e cinco por cento (25%) dos recursos resultantes da receita de impostos e transferências na educação, sendo que, pelo menos sessenta por cento (60%) deve ser destinado ao ensino fundamental.

A criação do Fundef traz pelo menos duas grandes inovações: a primeira no que diz respeito à forma de financiamento do Ensino Fundamental no país (à época de 1ª a 8ª séries do 1º grau)⁴⁷, ao subvincular a esse nível de ensino uma parcela dos recursos constitucionalmente destinados à Educação, o que representa quinze por cento (15%) da arrecadação global de municípios e estados.

Dos recursos oriundos do Fundef sessenta por cento (60%) destinam-se a pagamento dos profissionais do magistério. E o restante (no máximo de 40%) é utilizado em ações dos governos locais, a partir das metas definidas para

⁴⁷ - Vide Quadro 5.

a manutenção e desenvolvimento desse nível de ensino⁴⁸. A divisão do Fundef é proporcional ao número de matrículas na rede de educação, e “quando um aluno desliga-se da escola estadual e matricula-se na municipal, o município passa a receber o ‘valor’ dessa matrícula (...) ou seja, o recurso acompanha o aluno” (SOUZA, 2004).

A segunda inovação advinda com o Fundef refere-se à forma de coordenação federativa Segundo Abrúcio (2005:60)

“O rateio do Fundef é proporcional ao número de alunos na respectiva rede de ensino. Com isso, a distribuição de recursos obedece a um critério mais justo, vinculado à assunção efetiva de encargos. Ocorre aqui uma adequação melhor das transferências às atribuições, algo fundamental em uma federação, especialmente a nossa, em que a desigualdade e a politização dos critérios foram regularmente empecilhos à efetividade das políticas. O objetivo do governo federal com o Fundef foi corrigir a má distribuição de recursos entre as diversas regiões e dentro dos próprios estados, diminuindo as desigualdades presentes na rede pública de ensino. Trata-se, nesse sentido, de uma política vertical e horizontal de redistribuição de recursos, o que a faz única no federalismo brasileiro.”

Com o objetivo de assegurar o cumprimento do que determina o Fundef, a lei impõe a criação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundef, instituídos em cada esfera governamental, sendo composto por, pelo menos, quatro membros representando: a Secretaria de Educação (ou órgão equivalente); os professores e diretores das escolas públicas de ensino fundamental; os servidores das escolas públicas de ensino fundamental; e pais (ou responsáveis) de alunos destas escolas. Sua atribuição é acompanhar e controlar a divisão, transferência e aplicação dos recursos oriundos do Fundef.

O Fundef vigorou entre os anos de 1998 e 2006 quando foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007, com vigência estabelecida para os anos compreendidos entre 2007 e 2020.

⁴⁸ - “Ações de manutenção e desenvolvimento do ensino são ações voltadas à consecução dos objetivos das instituições educacionais de todos os níveis. Inserem-se no rol destas ações, despesas relacionadas à aquisição, manutenção e o funcionamento das instalações e equipamentos necessários ao ensino, uso e manutenção de bens e serviços, remuneração e aperfeiçoamento dos profissionais da educação, aquisição de material didático, transporte escolar, entre outros”(MP –RS).

Segundo dados do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) a implantação do Fundeb “começou em 1º de janeiro de 2007, sendo plenamente concluída em 2009, quando o total de alunos matriculados na rede pública foi considerado na distribuição dos recursos e o percentual de contribuição dos estados, Distrito Federal e municípios para a formação do Fundo atingiu o patamar de 20%”.

Sempre que a arrecadação de um estado não for suficiente para garantir o valor mínimo nacional por aluno matriculado na rede pública, o governo federal complementa através do FUNDEB. Esse valor mínimo é fixado, anualmente, por portaria interministerial da Educação e da Fazenda.

O grande avanço trazido pelo Fundeb é contemplar com o financiamento toda a educação básica, ou seja, a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, conforme sinaliza o quadro a seguir:

Quadro 5: comparativo – Fundeb-Fundef

Parâmetro	Fundef	Fundeb
1. Vigência	Dez anos (até 2006)	14 anos (a partir da promulgação da emenda constitucional)
2. Alcance	Apenas o ensino fundamental	Educação infantil, ensino fundamental e médio
3. Número de alunos Atendidos	30,2 milhões (Censo Escolar de 2005)	48,1 milhões, a partir do quarto ano de vigência do fundo (Censo de 2005)
4. Fontes de recursos que compõem o fundo	<p>15% de contribuição de estados, DF e municípios:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fundo de Participação dos Estados (FPE) - Fundo de Participação dos Municípios (FPM) - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) - Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (Iplexp) - Desoneração de exportações (Lei Complementar nº 87/96) <p>Complementação da União</p>	<p>Contribuição de estados, DF e municípios de: 16,66% no primeiro ano; 18,33% no segundo ano; 20% a partir do terceiro ano sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fundo de Participação dos Estados (FPE); - Fundo de Participação dos Municípios (FPM); - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); - Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (Iplexp); - Desoneração de Exportações (Lei Complementar nº 87/96) <p>Contribuição de estados, DF e municípios de:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 6,66 no primeiro ano; - 13,33% no segundo ano; - 20%, a partir do terceiro ano, sobre: Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD); Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); quota-parte de 50% do Imposto Territorial Rural devida aos municípios <p>Complementação da União</p>
5. Valor mínimo nacional por aluno ao ano (detalhamento a ser definido na regulamentação da PEC)	<p>Fixado anualmente, com as diferenciações:</p> <p>Até 2004:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 1ª à 4ª série - 5ª à 8ª série e educação especial <p>A partir de 2005:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Séries iniciais urbanas - Séries iniciais rurais - Quatro séries finais urbanas - Quatro séries finais rurais e educação especial 	<p>Fixado anualmente com diferenciações previstas para:</p> <ul style="list-style-type: none"> - educação infantil (até três anos) - educação infantil (pré-escola) - séries iniciais urbanas - séries iniciais rurais - quatro séries finais urbanas - quatro séries finais rurais - ensino médio urbano - ensino médio rural - ensino médio profissionalizante - educação de jovens e adultos - educação de jovens e adultos integrada à educação profissional - educação especial - educação indígena e de Quilombolas

Fonte com adaptações: MEC.

Analisando a política educacional no Brasil no período de governo do Partido dos Trabalhadores – da gestão do presidente Lula iniciada em 2003 até a atualidade com a presidenta Dilma – Gentili (2013) destaca a importância da abrangência do Fundeb no financiamento da educação infantil e do ensino médio, além do já contemplado ensino fundamental e, põe em relevo, também, a Emenda Constitucional nº 59/09 – que explicita na Constituição a obrigatoriedade e gratuidade da educação básica para os indivíduos dos quatro (4) aos dezessete (17) anos de idade (CF/1988, art. 208) – ambas fundamentais para reverter o quadro de estagnação oriundo das políticas neoliberais implantadas no governo de Fernando Henrique Cardoso, baseadas em franco desinvestimento social.

“Construir uma escola “do tamanho do Brasil”⁴⁹ significa instituir no país um espaço público promotor de justiça social, direitos cidadãos, participação e igualdade. Uma escola cada vez mais democrática em uma nação que fosse mesmo de todos os brasileiros e brasileiras, não daqueles que dizem interpretar suas necessidades e nunca governaram em seu nome” (GENTILI, 2013:254) .

iv. Lei de Diretrizes e Bases da Educação

O quarto marco legal da educação a ser destacado é a Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Da LDB elaborada em 1971 até a atual se passaram vinte e cinco anos, publicada apenas em 1996 (Lei 9.394), no mesmo ano em que foi promulgada a Emenda Constitucional nº 14 que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), regulamentada no ano seguinte e entrando em vigor em 1998, sob o governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso.

Carneiro (2012:34) planifica as alterações estruturais entre as três Leis até hoje, sintetizadas no quadro a seguir que sistematiza a organização do ensino nas disposições normativas das diversas Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional:

⁴⁹ - Programa no Campo Educacional do governo Lula.

Quadro 6: LDB

Lei 4.024/61	Duração em anos	Lei 5.692/71	Duração em anos	Lei 9.394/96	Duração em anos
<ul style="list-style-type: none"> • Ensino Primário • Ciclo Ginásial do Ensino Médio • Ciclo Colegial do Ensino Médio • Ensino Superior 	4 4 3 Variável	<ul style="list-style-type: none"> • Ensino de Primeiro Grau (1ª a 8ª série) • Ensino de Segundo Grau • Ensino Superior 	8 3 a 4 Variável	<ul style="list-style-type: none"> • Educação Básica: <ul style="list-style-type: none"> - Educação Infantil - Ensino Fundamental - Ensino Médio • Educação Superior 	Variável 9 3 Variável

Fonte: Carneiro (2012:34)

A Lei 9.394/96 sofreu várias modificações até os dias de hoje, mas é importante ressaltar que sua base sustentatória é a Constituição Cidadã que coloca a educação enquanto um dos direitos sociais, “estes direitos são tidos, na atualidade e universalmente, como indicadores de competência social. A educação escolar é parte deles e, ao mesmo tempo, manancial para seu exercício” (CARNEIRO, 2012:47).

Ao declarar que a educação “tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (Lei 9.394/96, art. 2º) a LDB evidencia que a educação básica é essencial para o exercício da cidadania e para acesso aos recursos culturais que

“vão além do domínio fundamental do saber tradicional e se expandem por áreas de crescente relevância social e planetária como é o caso de um conjunto de preocupações contemporâneas, com destaque para: o meio ambiente, multiculturalismo, saúde, sexualidade, igualdade de direitos, dignidade humana, solidariedade, questões éticas em geral, tecnologia da informação e do trabalho” (CARNEIRO, 2012:65).

E ainda, expande a concepção de trabalho para além da empregabilidade estrita, ou seja, trabalho emerge aqui enquanto expressão humana, carregando, também, a perspectiva de preparar para o emprego. Diante de tal relevância, o acesso à educação está garantido legalmente, portanto, para todos os cidadãos.

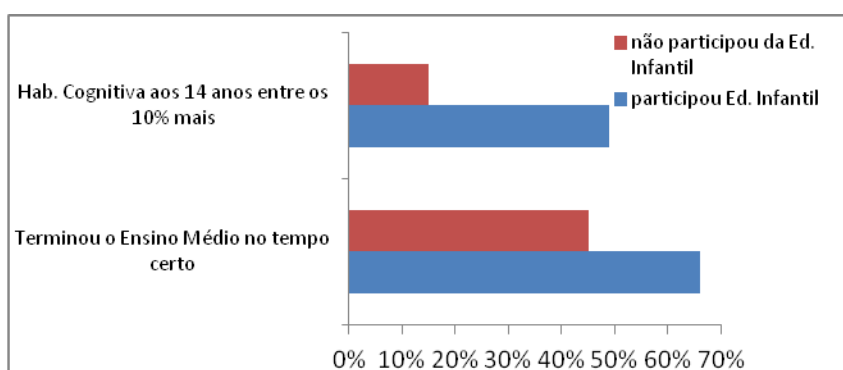
O artigo 205 da CF/1988 ao garantir o ensino público gratuito enquanto um direito público subjetivo, evidencia dois aspectos: primeiro que a educação passa necessariamente pelo escopo da educação escolar (em

contraponto à ideia de ensino domiciliar); segundo, conforme a legislação brasileira, a educação refere-se a um processo de corresponsabilidade entre família, Estado e sociedade (CARNEIRO, 2012).

No atual desenho da LDB a Educação Básica é composta pela Educação Infantil (que compreende as creches e pré-escolas para as crianças de zero a cinco anos), o Ensino Fundamental e o Ensino Médio. Agregar a educação infantil na educação básica, no viés do direito da criança e não apenas como uma possibilidade constitui-se numa estratégia de melhoria da educação e dos indicadores sociais no futuro.

Conforme demonstram os dados a seguir, a Pré-Escola apresenta efeitos educacionais de grande relevância para aqueles que dela participaram, tanto no que concerne às habilidades cognitivas, quanto à conclusão do ensino médio no período previsto.

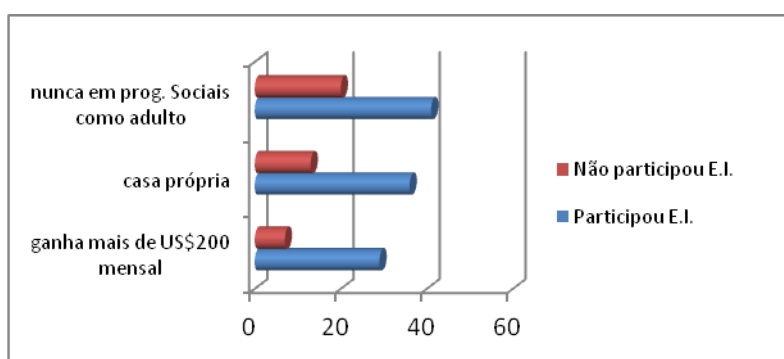
Gráfico 5 – Efeitos educacionais ao aluno que frequentou educação infantil.



Fonte:Neri,(s/d).

Neri (s/d) traz, também, dados referentes aos efeitos econômicos na vida adulta daqueles que frequentaram a educação infantil, conforme demonstra o gráfico a seguir:

Gráfico 6 - Efeitos econômicos ao aluno que frequentou educação infantil.



Fonte:Neri,(s/d).

Ou seja, Neri (s/d) aponta rebatimentos econômicos positivos na vida adulta daquelas pessoas cujos estudos foram iniciados na educação infantil, tais como: não participar de programas sociais após adulto; possuir casa própria e; ter um rendimento salarial mensal superior a duzentos dólares. Evidencia, também, o melhor aproveitamento escolar por parte de adolescente e jovens quando estes ingressam na escola ainda na fase da educação infantil.

Isso revela o grande salto constitucional que o Brasil dá a partir da Emenda Constitucional nº 59/2009, ao ampliar a obrigatoriedade do ensino fundamental desde a educação infantil, ou seja, a partir dos quatro (4) anos de idade. É certo que os resultados de tal modificação aparecerão a médio e longo prazo, todavia, a ampliação do tempo de escolaridade dos brasileiros é um indicador bastante significativo.

A questão a ser enfrentada, principalmente pelos municípios, refere-se à universalização da educação infantil, pois, conforme a Tabela 1 evidencia, ainda existe uma grande lacuna entre a população em idade pré-escolar e a efetivação de matrículas. No ano de 2011 a diferença entre matrículas efetivadas na educação infantil e o número de crianças de zero a 5 anos no Brasil foi de 9.784.094, ou seja, apenas 43 % das crianças estavam regularmente matriculadas em creches ou na educação infantil.

Tabela 1: Número de Matrículas na Educação Infantil e População Residente de 0 a 3 e de 4 e 5 Anos de Idade – Brasil – 2007-2012⁵⁰

Ano	Matrículas na Educação Infantil			População por Idade		
	Total	Creche	Pré-escola	0 a 3 Anos	4 e 5 Anos	Total de 0 a 5 anos
2007	6.509.868	1.579.581	4.930.287	10.956.920	5.928.375	16.885.295
2008	6.719.261	1.751.736	4.967.525	10.726.657	5.765.405	16.492.062
2009	6.762.631	1.896.363	4.866.268	10.536.824	5.644.565	16.181.389
2010	6.756.698	2.064.653	4.692.045	10.925.892	5.802.254	16.728.146
2011	6.980.052	2.298.707	4.681.345	10.485.209	5.698.280	16.183.489
2012	7.295.512	2.540.791	4.754.721
D% 2011/2012	4,5	10,5	1,6
D matrículas/população em 2011: - 9.748.094						

Fonte: MEC/Inep/Deed; IBGE/Pnads 2007 a 2011 e Censo Demográfico 2010.

⁵⁰ - Não inclui matrículas em turmas de atendimento complementar e atendimento educacional especializado (AEE).

No que concerne ao financiamento da educação, é importante destacar que o Projeto de Lei (PL) Nº 323-H de 2007 foi aprovado pelo Congresso e sancionado pela Presidenta Dilma Rousseff no mês de agosto de 2013, destinando 75% (setenta e cinco por cento) dos royalties⁵¹ do petróleo para a educação e 25% (vinte e cinco por cento) para a área da saúde, renda proveniente dos royalties e da participação especial relativa aos contratos fechados a partir de 3 de dezembro de 2012, sob os regimes de concessão e de partilha de produção. Ficou estabelecido, também, que a educação receberá 50% (cinquenta por cento) do Fundo Social do Pré-Sal⁵² — em vez de 50% (cinquenta por cento) dos rendimentos do montante desse fundo. E o critério para começar o repasse dos recursos é "declaração de comercialidade", no lugar "da assinatura dos contratos". O setor da educação receberá esses recursos até que sejam atingidos os 10% do PIB, meta estabelecida no PNE (que tramita no Senado).

Os royalties que serão destinados para educação e saúde se referem apenas aos novos contratos da União com comercialidade declarada a partir de 3 de dezembro de 2012. Contudo, os royalties de campos em atividade há mais tempo, como nos estados produtores do Rio de Janeiro e Espírito Santo, continuarão a ser aplicados pelos governos estaduais.

Apesar das alterações sofridas no PL, a entrada dos recursos oriundos dos royalties do petróleo para a educação a médio prazo, planifica um financiamento importante para o cumprimento das metas estabelecidas nos PDE/PNE.

⁵¹ - Conforme a Lei nº 12.351/2010, a definição de royalties é: "compensação financeira devida aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, em função da produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos sob o regime de partilha de produção, nos termos do § 1º do art. 20 da Constituição Federal". Ou seja, os royalties são uma espécie de taxa cobrada às concessionárias que exploraram o petróleo, e são destinadas ao poder público (União, Estados produtores e municípios produtores).

⁵² - A Lei nº 12.351/2010 cria o Fundo Social "de natureza contábil e financeira, vinculado à Presidência da República, com a finalidade de constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento: I - da educação; II - da cultura; III - do esporte; IV - da saúde pública; V - da ciência e tecnologia; VI - do meio ambiente; e VII - de mitigação e adaptação às mudanças climáticas"(art.47).

E tem por objetivos: "constituir poupança pública de longo prazo com base nas receitas auferidas pela União; II - oferecer fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma prevista no art. 47; e mitigar as flutuações de renda e de preços na economia nacional, decorrentes das variações na renda gerada pelas atividades de produção e exploração de petróleo e de outros recursos não renováveis". (Art. 48)

As alterações no PL que destina valor dos royalties do petróleo e do Fundo Social do Pré-Sal para a área social podem ser assim resumidas:

Quadro 7: As mudanças no Projeto original dos royalties

AS MUDANÇAS NO PROJETO ORIGINAL DOS ROYALTIES		
	Antes	Depois
Distribuição dos royalties	100% para a educação	75% para a educação e 25% para a saúde
Destinação dos recursos	Dos contratos assinados a partir de 3 de dezembro de 2012	Dos contratos com "declaração de comercialidade" a partir de 3 de dezembro de 2012
Fundo Social	50% dos rendimentos do Fundo Social para a educação	50% do total do Fundo Social para educação e saúde

Fonte: Câmara dos Deputados.

O financiamento constitui-se num importante marcador de uma política, ou seja, o volume de seu investimento denota o grau de institucionalidade que esta apresenta. Assim, num breve comparativo entre os vetos que o Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) estabeleceu no PNE de 2001⁵³ (incidindo sobre

⁵³ - Resumidamente, os pontos que foram Vetados por FHC: i) a ampliação do Programa de Renda mínima para 50% das crianças até 6 anos. Justificativa do veto: se tratar de uma despesa adicional de caráter continuado, sem a correspondente fonte de recurso. ii) Ampliação do número de vagas no ensino público superior. Justificativa: Não haver, no Plano Plurianual, sequer na Lei Orçamentária, previsão de ampliação da oferta de ensino público nos níveis propostos. iii) Criação de um Fundo da Educação Superior. Justificativa: PPA apresenta hipóteses diferentes de distribuição dos recursos entre os diversos níveis de ensino. iv) Ampliação do programa de crédito educativo. Justificativa: significativo acréscimo de recursos sem a correspondente indicação de fonte de custeio pelo projeto de lei ou no PPA. v) Triplicação, em dez anos, do financiamento público à pesquisa científica e tecnológica. Justificativa: contraria o interesse público por não respeitar o disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal. vi) implantação de planos gerais de carreira para profissionais das áreas técnica e administrativa. Justificativa: exigiria um aporte adicional de recursos para despesas com pessoal capaz de comportar a revisão remuneratória de cerca de 94 mil servidores federais, sem considerar o possível impacto em relação a 66 mil inativos e pensionistas. vii) elevação do percentual dos gastos públicos, em relação ao PIB, aplicados na educação para atingir o mínimo de 7%. Justificativa: representaria um acréscimo em torno de R\$ 5 bilhões/ano sem qualquer indicação de fonte de arrecadação ou da forma como esse esforço seria compartilhado entre União, Estados e Municípios. viii) Garantir e cumprir as vinculações e subvinculações constitucionais, e alocar valores por aluno, que correspondam a padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos nacionalmente. Justificativa: não se mostra adequada a veiculação de conteúdo de tal natureza por intermédio de lei ordinária federal, que não tem o condão de obrigar Estados e Municípios. ix) Garantir recursos do Tesouro Nacional para o pagamento de aposentados e pensionistas do ensino público na esfera federal. Justificativa: traz enorme encargo para os cofres públicos, desprezando, num primeiro plano, as contribuições dos beneficiários para a Previdência Social, indo de encontro, portanto, às diretrizes atualmente em vigor de reformulação do setor como contribuição para o ajuste fiscal. (PNE 2001. mensagem de veto).

financiamento e gestão) e o posicionamento governamental atual no que concerne ao investimento na educação, fica evidenciado que, no plano político, há um esforço na reversão da política neoliberal anterior.

Tendo como norte as legislações contemporâneas, a Constituição Federal, a LDB, o FUNDEB, não como pano de fundo, mas como elementos que conformam a política nacional de educação, importa conhecer como vem sendo desenhado o Plano Nacional de Educação e o Plano de Desenvolvimento da Educação.

v. Plano de Desenvolvimento da Educação & Plano Nacional de Educação

Com a perspectiva de enfrentar a questão da qualidade do ensino nas escolas de educação básica, foi lançado pelo governo federal em 2007 o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). “A razão de ser do PDE está precisamente na necessidade de enfrentar estruturalmente a desigualdade de oportunidades educacionais” (PDE, 2005:6), a pretensão do Programa é, portanto, responder a esse desafio através da junção das dimensões educacional e territorial, operando pelo conceito de arranjo educativo (PDE, 2007).

Sob a concepção federalista da educação e, sob dois outros imperativos que se desdobram dos propósitos do Plano, ou seja, a responsabilização (o accountability) e mobilização social o PDE – apesar de poder ser apresentado como plano executivo, ou como um conjunto de programas que visam dar consequência às metas quantitativas estabelecidas no PNE – é concebido pelo governo como uma estratégia na consecução das políticas públicas, na busca de sintonia e interação entre elas e na potencialização dos planos setoriais; em outros termos, sua concepção está para além de se constituir em um instrumento de execução do PNE. Assim, o PDE em sua concepção não é um Plano isolado. Configura-se numa ação conjunta entre Ministérios e a integração de Programas e Projetos que já existiam dentro do MEC.

O PDE desenha a construção de uma resposta institucional amparada na concepção que

“reconhece na educação uma face do processo dialético que se estabelece entre socialização e individuação da pessoa, que tem como objetivo a construção da autonomia, isto é, a formação de indivíduos capazes de assumir uma postura crítica e criativa frente ao mundo. A educação formal pública é a cota de responsabilidade do Estado nesse esforço social mais amplo, que não se desenrola apenas na escola pública, mas tem lugar na família, na comunidade e em toda forma de interação na qual os indivíduos tomam parte, especialmente no trabalho. A escola pública e, em um nível mais geral, a política nacional de educação exigem formas de organização que favoreçam a individuação e a socialização voltadas para a autonomia” (PDE, 2007:5).

Busca, portanto, consonância com os objetivos fundamentais da República fixados pela CF/1988⁵⁴ e assumir os compromissos estabelecidos na Carta Magna para a União no que concerne à educação. O PDE encontra-se sustentado sob seis pilares: visão sistêmica da educação; territorialidade; desenvolvimento; regime de colaboração; responsabilização e mobilização social. Segundo o documento, o PDE pretende a partir

“de uma perspectiva sistêmica, dar consequência, em regime de colaboração, às normas gerais da educação na articulação com o desenvolvimento socioeconômico que se realiza no território, ordenado segundo a lógica do arranjo educativo – local, regional ou nacional. Indo adiante, o PDE passa do conceito à ação”(PDE, 2007:12-13).

PDE, enquanto plano executivo, tem seus programas organizados em torno de quatro eixos norteadores: educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização. Pelo recorte do estudo nos deteremos no primeiro.

O PDE foi lançado em conjunto com o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, instituído pelo Decreto nº 6.094/2007. O Plano de Metas é composto por vinte e oito (28) diretrizes para a melhoria do ensino nacional e, operacionalmente, apresenta três etapas de trabalho: a aplicação do instrumento para o diagnóstico da situação educacional na rede municipal; a elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR); e a análise e aprovação do MEC. É através do PAR que as ações da educação básica são concretizadas pelos entes subnacionais sob orientação, apoio e monitoramento do nível federal.

⁵⁴ - “construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, de raça, de sexo, de cor, de idade e quaisquer outras formas de discriminação” (CF/1988, art. 3º).

No ano de 2010 foi realizada a I Conferência Nacional de Educação (CONAE) – que estabeleceu o novo Plano Nacional de Educação – esta foi precedida de conferências municipais ou intermunicipais, realizadas no primeiro semestre de 2009, e conferências estaduais e do Distrito Federal, no segundo semestre de 2009, organizadas em torno do tema central “Construindo o Sistema Nacional Articulado: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação”.

O documento-referência nacional serviu de parâmetro inicial para o debate nas conferências regionais a partir do qual municípios e estados puderam incluir temáticas complementares resultantes de suas respectivas deliberações para a discussão na CONAE.

Como próprio tema da Conferência evidencia, a principal questão a ser enfrentada pela CONAE 2010 referia-se à implantação do Sistema Nacional de Educação no Brasil.

“Se de um lado o Estado brasileiro tem uma Lei Nacional de Ensino (LDB/1996), um órgão legislativo (Congresso Nacional), um órgão que normatiza todos os sistemas (CNE) e um órgão que estabelece e executa as políticas de governo (MEC), de outro não construiu, ainda, uma forma de organização que viabilize o alcance dos fins da educação e, também, o estatuto constitucional do regime de colaboração entre os sistemas de ensino (federal, estadual/distrital e municipal), o que tornaria viável o que é comum às esferas do poder público (União, Estados/DF e Municípios): a garantia de acesso à cultura, à educação e à ciência (art. 23, inciso V)” (CONAE, 2011:191).

Assim, o documento-referência nacional confere à ausência de um efetivo Sistema Nacional de Educação a forma fragmentada e desarticulada que o Projeto Educacional no Brasil vinha se desenvolvendo até então. E evidenciava que, para a construção deste Sistema, com a articulação dos sistemas municipais, estaduais, distrital e federal de ensino, se faz necessário considerar tanto as metas já estabelecidas no Plano Nacional de Educação (Lei 10.172/2001) quanto os princípios explícitos no artigo 206 da CF/1988.

“Portanto, a construção do Sistema Nacional de Educação requer o redimensionamento da ação dos entes federados, garantindo diretrizes educacionais comuns a serem implementadas em todo o território nacional, tendo como perspectiva a superação das desigualdades regionais. Dessa forma, objetiva-se o desenvolvimento de políticas públicas educacionais nacionais universalizáveis, por meio da regulamentação das atribuições específicas de cada ente federado, no regime de colaboração, e da educação privada pelos órgãos de Estado. O Sistema Nacional de Educação assume, assim, o papel de articulador, normatizador, coordenador, regulamentador do ensino público e privado e, financiador dos sistemas de ensino públicos

(federal, estadual/DF e municipal), garantindo finalidades, diretrizes e estratégias educacionais comuns, mas mantendo as especificidades próprias de cada um” (CONAE, 2011:192).

Sob o tema central “Construindo o Sistema Nacional Articulado: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação” foram estabelecidos seis eixos temáticos para nortear o debate, a saber: Papel do Estado na Garantia do Direito à Educação de Qualidade: Organização e Regulação da Educação Nacional; Qualidade da Educação, Gestão Democrática e Avaliação; Democratização do Acesso, Permanência e Sucesso Escolar; Formação e Valorização dos/das Profissionais da Educação; Financiamento da Educação e Controle Social; e Justiça Social, Educação e Trabalho: Inclusão, Diversidade e Igualdade.

Durante a CONAE foram destacadas ações que devem ser aprofundadas no sentido de regulamentar o regime de colaboração entre os entes federados, das quais são relevantes citar: a ampliação do atendimento dos programas de renda mínima associados à educação (com o intuito de garantir a toda a população o acesso e a permanência na escola); o estabelecimento de uma política nacional de gestão e avaliação educacional; a garantia da elaboração e implementação de planos estaduais, distrital e municipais de educação (com a participação da comunidade escolar e da sociedade); a articulação nos projetos político-pedagógicos e planos de desenvolvimento institucionais, alinhados com a realidade e as necessidades locais; promoção e garantia de autonomia (pedagógica, administrativa e financeira) das instituições de educação e o aprimoramento dos processos de gestão, para a melhoria das ações pedagógicas.

O eixo III – democratização do acesso, permanência e sucesso escolar – traz o tripé da universalização do ensino preconizado pela CF/1988, ou seja, a universalização se configura através da organicidade entre acesso-permanência-sucesso escolar. Portanto, mais um documento ratifica a necessidade da construção da política de educação no sentido não só na ampliação das matrículas, mas na garantia de continuidade dos estudos pelo aluno com qualidade no seu aproveitamento. O desafio é muito maior.

O atual Plano Nacional de Educação (PNE) aprovado na CONAE (com vigência nos anos compreendidos entre 2011 a 2020)⁵⁵ é composto por dez (10) diretrizes objetivas e vinte (20) metas – com suas respectivas estratégias – a serem cumpridas no prazo de vigência do Plano. O texto prevê monitoramento contínuo e avaliações periódicas das metas, bem como a divulgação dos resultados aferidos.

São três as instâncias responsáveis pelo monitoramento/avaliação/divulgação do PNE: o MEC; as Comissões de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados e de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; e o Conselho Nacional de Educação. A estes compete, ainda, “analisar e propor políticas públicas para assegurar a implementação das estratégias e o cumprimento das metas; analisar e propor a revisão do percentual de investimento público em educação”(PNE, §1º, Art.5º).

As metas estabelecidas no PNE seguem o modelo proposto em 2007 pelo Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), numa perspectiva sistêmica que

“exige a construção da unidade dos sistemas educacionais como sistema nacional – o que pressupõe multiplicidade e não uniformidade. Em seguida, exige pensar etapas, modalidades e níveis educacionais não apenas na sua unidade, mas também a partir dos necessários enlaces da educação com a ordenação do território e com o desenvolvimento econômico e social” (PDE, 2007:6).

Dois aspectos merecem relevo no texto do PNE: o primeiro refere-se ao estabelecimento de estratégias específicas para a inclusão de minorias, como alunos com deficiência, indígenas, quilombolas, estudantes do campo e alunos em regime de liberdade assistida. O segundo, é o fato do PNE conferir força de lei às aferições do índice de desenvolvimento da educação básica (IDEB), cuja meta para 2021 é o índice 6 (lembrando que a escala máxima é índice 10), o IDEB além de fornecer informações acerca da qualidade do ensino, também é um indicador para o estabelecimento das políticas públicas necessárias.

Pensar estratégias tanto para minorias quanto enfatizar o processo que acompanha aproveitamento escolar e tempo de permanência do aluno

⁵⁵ - O Projeto de Lei da PNE, que prevê metas para o período de 2011 a 2020, foi enviado pelo governo ao Congresso em 2010 e aprovado pela Câmara dos Deputados em 2012. No Senado, sua aprovação ocorreu em 17/12/2013, todavia, terá que retornar à Câmara por ter sido modificado no Senado.

na escola constituem medidas que, em última instância, vislumbram a prevenção da evasão escolar.

Seguindo a lógica federativa (de descentralização, cooperação e compartilhamento) o PNE prevê que os “entes federados deverão estabelecer nos respectivos planos de educação estratégias que: I — assegurem a articulação das políticas educacionais com as demais políticas sociais, particularmente as culturais”(PNE, Inciso I, §1º, Art.8º).

A segunda meta versa sobre a universalização do ensino fundamental de nove (9) anos para a população com idade compreendida entre os seis (6) e quatorze (14) anos, e sobre a garantia de que a conclusão desta etapa pelos alunos alcance o percentual de 95% (noventa e cinco por cento) até o último ano de vigência do PNE.

Para atingir a meta supramencionada foram elencadas dez (10) estratégias das quais podem ser destacadas pela relevância com o tema da prevenção ao absenteísmo dos alunos:

“2.1) criar mecanismos para o acompanhamento individualizado dos/as alunos/as do ensino fundamental” (PNE, 2011-2020). Realizar acompanhamento individualizado pressupõe uma maior aproximação do binômio aluno-escola; para além das vantagens acadêmicas, tal perspectiva favorece um (re)conhecimento do sujeito-aluno e com este a possibilidade (re)conhecer demandas exógenas à escola e realizar conexões com outras instâncias, ou seja, promover ações intersetoriais que, por um lado esvaziam o espaço escolar de atividades que lhes são alheias, por outro, potencializam o próprio fazer pedagógico ao propiciar a articulação territorial das demandas oriundas de seus alunos e/ou suas famílias fortalecendo-as.

As estratégias 2.2 e 2.3 propõem:

“fortalecer o acompanhamento e o monitoramento do acesso, da permanência e do aproveitamento escolar dos beneficiários de programas de transferência de renda, bem como das situações de discriminação, preconceitos e violências na escola, visando ao estabelecimento de condições adequadas para o sucesso escolar dos/as alunos/as, em colaboração com as famílias e com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, adolescência e juventude; 2.3. promover a busca ativa de crianças e adolescentes fora da escola, em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e de proteção à infância, adolescência e juventude”.

A estratégia 2.2 e 2.3 reiteram a anterior, colocando a escola numa posição de destaque dentro do território, que pode – e deve – funcionar enquanto articulador da rede, pois é a instância que maior proximidade física, social e emocional tem com o usuário-aluno. A escola está no território e dele faz parte. A concepção do aluno integral permite que outros agentes/agências joguem no campo da educação, compartilhando ações e saberes e evitando sobreposições de atividades e de instâncias e, sobretudo, otimizando ações.

Outro aspecto que é relevante no campo da prevenção da evasão escolar e que está contemplada no Plano na Estratégia 2.6 diz respeito à promoção da

“relação das escolas com instituições e movimentos culturais, a fim de garantir a oferta regular de atividades culturais para a livre fruição dos/as alunos/as dentro e fora dos espaços escolares, assegurando ainda que as escolas se tornem polos de criação e difusão cultural”;

Vale ressaltar que a pesquisa realizada em 2009⁵⁶, sob a coordenação de Marcelo Neri, pela Fundação Getulio Vargas (FGV) constatou que entre os jovens o maior motivo de evasão escolar centra-se na falta de interesse pela escola⁵⁷. Tal dado sinaliza para a importância de se recuperar o espaço escolar como um ambiente interessante, agradável, desde a infância, convergindo ações que favoreçam as relações escola-comunidade e a ampliação do capital cultural.

O Sistema Nacional de Educação no Brasil, cujos fundamentos são aqueles preconizados pela CF, assume um desenho multifacetado, numa articulação entre as principais legislações que o constituem: a LDB, o ECA, o PDE e o PNE, busca definir/conjugar ações nos três níveis de governo com a corresponsabilidade necessária à estrutura federalista no que concerne à organização, estrutura e financiamento da educação e, ainda, busca potencializar a intersetorialidade.

Um programa que, por sua configuração e proposta, destacou ao articular a superação pobreza-saúde-educação no compartilhamento de ações foi o

⁵⁶ - Esta pesquisa faz parte de projeto patrocinado pelo movimento Todos pela Educação, pela Fundação Educar Dpachoal, pelo Instituto Unibanco e pela Fundação Getulio Vargas.

⁵⁷ - “A insuficiência de demanda educacional está menos diretamente associado à necessidade de geração de renda no curto prazo e mais a uma falta de visão de retorno a longo prazo. Esta motivação de falta de interesse intrínseco (40,3%) está dividida em: não quis frequentar (83,4%); Concluiu a série ou o curso desejado (13,7%); Pais ou responsáveis não quiseram que frequentasse (2,9%). Assim, como no caso da motivação de renda, a influência direta dos pais sobre a evasão parece pequena aqui. O adolescente está acima de tudo fora da escola porque ele não quer a escola que aí está”.(NERI, 2009:08)

Programa Bolsa Família (PBF) cuja estrutura intersetorial faz interface com a educação. Dado sua relevância, será abordado a seguir.

2.3. Município de Niterói: Construção e Gestão da Política de Educação

O município é o ente federado responsável pela execução da política de educação para o ensino fundamental. Assim, as diretrizes do Governo Federal, bem como a própria Constituição e as normas infraconstitucionais estarão fornecendo a base na qual será desenhada a política municipal de educação de Niterói.

Para a análise da política educacional em ação, ou seja, do cotidiano das práticas no interior da escola; da relação da Unidade Escolar com a Fundação de Educação de Niterói (FME); e destas com as demais instituições e órgãos públicos que lidam com o alunado e sua família, é necessário que se avance para além dos marcos legais federais. É nesse sentido que serão discutidos a seguir documentos municipais que norteiam a educação pública em Niterói.

2.3.1. A Construção do Plano Municipal de Educação de Niterói

O Plano Municipal de Educação de Niterói (PMEN) foi construído a partir da exigência do Plano Nacional Decenal de Educação de 2001, Lei nº 10.172 que em seu artigo 2º estabeleceu que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deveriam elaborar seus planos decenais correspondentes. O PNE 2001 impôs, ainda, em seu artigo 5º, que os planos plurianuais (da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios) fossem elaborados de modo a dar suporte às metas constantes do Plano Nacional de Educação e dos respectivos planos decenais.

A promulgação do PMEN não se deu de imediato, ocorreu apenas no ano de 2008. A ação, contudo, iniciou-se dois anos após o PNE 2001, a partir da publicação do Decreto Municipal nº 9.038 em 2003 que instituiu o processo de elaboração do PMEN e com a instalação do Fórum Municipal de Educação.

É certo que a política não se faz de uma forma linear, ao contrário, é fruto de disputas, entraves, constrangimentos e algum consenso. Contudo, no intuito de melhor visualizar esse processo é importante perceber certa cronologia, sem perder de vista que o movimento não é retilíneo.

O Conselho Municipal de Educação de Niterói (CMEN) foi criado pelo Decreto nº 4.024/1983 com o caráter consultivo e de assessoramento doutrinário. Em 1995 a Lei 1.435 instituiu um novo Conselho, com funções de assessoramento ao Governo Municipal, (sendo revogada posteriormente pela Lei 2.272/2005 que dispõe sobre as atribuições, a composição e o funcionamento do CMEN).

Já em novembro de 2003 foi formado um Comitê Executivo com o objetivo de definir os fundamentos que norteariam a construção do PMEN, formado por representantes da SME, da FME e do CMEN.

Com a instalação do Fórum Municipal de Educação buscava-se democratizar o debate junto à sociedade civil na construção da política educacional de Niterói. Dessa forma, foram realizados dez encontros entre os anos de 2003 e 2006⁵⁸.

Ainda em 2003, sob a gestão da professora Maria Felisberta Trindade, que acumulava os cargos de Secretária de Educação e Presidente da FME, foram realizados dois grandes encontros. O primeiro no mês de maio, direcionado ao debate sobre a Educação de Jovens e Adultos (EJA), com o desafio de garantir no PMEN ofertas significativas para o segmento. O segundo encontro ocorreu em setembro para refletir sobre a educação infantil no município, incluindo além das Unidades Municipais, as Creches Comunitárias e as Creches vinculadas à Secretaria Municipal de Assistência Social.

Após esses dois encontros, um terceiro, do Ensino Fundamental, estava sendo pensado com a intenção de se construir a identidade do ensino fundamental de Niterói (FME, 2004). Tendo por norte as avaliações oriundas das reuniões e formações continuadas realizadas pela FME, a comissão organizadora do “I Encontro do Ensino Fundamental: uma reflexão coletiva” elencou os itens mais recorrentes e com estes compuseram os eixos temáticos norteadores da discussão,

⁵⁸ - Fonte: Conselho Municipal de Educação.

a saber: ciclo; avaliação; currículo; alfabetização; educação especial inclusiva e; gestão democrática.

Foram convidados a participar diretores, supervisores, orientadores e professores de 1º, 2º, 3º e 4º ciclos. Este primeiro momento ocorreu no auditório da OAB em setembro de 2003, com cento e oitenta (180) representantes. Formou-se, então, uma comissão composta por um representante de cada Polo⁵⁹ para a definição das etapas a seguir. Estes representantes levaram para as escolas os eixos temáticos, estes foram discutidos e as escolas levantaram, então, novas propostas que foram encaminhadas à FME para adensar o debate no ano seguinte.

Foram realizados pré-encontros por segmento: dos profissionais; com os alunos nas unidades escolares; e com os pais e responsáveis (através dos pais representantes).

Em maio de 2004 foi realizado o I Encontro do Ensino Fundamental: uma reflexão coletiva, culminando esse ciclo de debates. Estes três encontros, inicialmente de debates endógenos, foram sistematizados em três publicações⁶⁰ e constituíram os subsídios para o PMEN. Neste mesmo ano foi realizada a Pré-Conferência Municipal de Educação de Niterói, numa ampliação do debate com a sociedade como um todo.

Em 2005 a Lei nº 2.272 é promulgada estabelecendo como função do CMEN a coordenação, elaboração e avaliação do PMEN. O CMEN prossegue então com o processo e, no ano seguinte, dando continuidade às ações que já vinham sendo desenvolvidas, sistematizou numa Minuta do Plano as proposições oriundas do Fórum e da Pré-Conferência para servir de ponto de partida da Conferência Municipal de Educação.

A I Conferência Municipal de Educação de Niterói (CONFEMEN) ocorreu nos meses de outubro e novembro de 2007, quatro anos depois de deflagrado o início do processo de elaboração do PMEN, aprovando o Plano que se

⁵⁹ - Há época a rede Municipal de ensino de Niterói era dividida em cinco Unidades Administrativas regionais denominadas Polo.

⁶⁰ - Educação de Jovens e Adultos: Subsídios para o Plano Municipal de Educação de Niterói: FME, 2003; Educação Infantil: Subsídios para o Plano Municipal de Educação de Niterói: FME, 2003; Ensino Fundamental: Subsídios para o Plano Municipal de Educação de Niterói: FME, 2004.

transformou na Lei municipal nº 2.610/2008 (publicada em 01/11/2008, sendo que seus anexos foram publicados em 04/11/2008).

No ano de 2010 foi publicada a Lei 2.707 incluindo dois eixos que não haviam sido contemplados no PMEN por não terem sido enviados à Câmara há época para aprovação. Trata-se do item “Educação e Comunicação” e do item “Educação e Inclusão digital”, ambos integrantes do eixo “VII — Cidade Educadora: Diversidade, Intersetorialidade e Transversalidade”.

O PMEN é composto por sete eixos, em cada um deles são estabelecidas metas, ações e prazos.

Eixo I — Níveis de ensino

1. Educação Básica
 - a. Educação Infantil
 - b. Ensino Fundamental
 - c. Ensino Médio e Educação Profissional
2. Educação Superior

Eixo II — Modalidades de Ensino

1. Educação de Jovens, Adultos e Idosos
2. Educação Especial

Eixo III — Formação e Valorização dos Profissionais da Educação

Eixo IV — Gestão da Educação e Sistema Municipal de Ensino

Eixo V — Financiamento da Educação

Eixo VI — Acompanhamento e Avaliação do Plano

Eixo VII — Cidade Educadora: Diversidade, Intersetorialidade e Transversalidade

1. Educação Ambiental
2. Educação e Relações Etnorraciais
3. Educação e Prevenção
4. Educação e Saúde
5. Educação e Diversidade de Gênero
6. Educação e Cultura
7. Educação e Comunicação
8. Educação e Inclusão Digital

Para o eixo do Ensino Fundamental foram estabelecidas quinze (15) metas. A Primeira meta visa reduzir, gradativamente, o índice de repetência e evasão escolar, a partir de políticas públicas comprometidas com a universalização do Ensino Fundamental. Para este eixo foram elencadas cinco ações:

- Implementação de políticas voltadas para a consolidação do atendimento universalizado com qualidade socialmente referenciada.
- Promoção de ações integradas entre todas as Secretarias Municipais, na perspectiva da intersetorialidade, como suporte para a solução dos problemas centrais da evasão escolar.
- Busca de soluções para a evasão escolar, estabelecendo parcerias com instituições da sociedade civil organizada, garantindo a permanência e a aprendizagem significativa.
- Garantia da gratuidade dos transportes coletivos, no horário escolar, a todos os estudantes do Ensino Fundamental, das redes públicas de Niterói.
- Pesquisa das causas da evasão escolar, buscando soluções para os problemas centrais.

Tendo em vista o PMEN vigente, a necessidade de reformular a proposta pedagógica da rede municipal de educação e a unificação de três Portarias da FME que regiam a educação pública municipal (nº 125/2008, nº 093/2009 e nº 559/2009), foi publicada no ano de 2009 a Portaria FME nº 878/2009 com a Nova Proposta Pedagógica da FME.

A Portaria FME nº 878/2009 Foi revogada pela Portaria FME 087/2011 (vigorando atualmente) que institui, portanto, a Proposta Pedagógica que fundamenta o trabalho pedagógico das Unidades de Educação que constituem a Rede Municipal de Ensino de Niterói. Está composta por seis capítulos, que compreendem a organização; as equipes; o planejamento, a avaliação e o currículo; a educação especial; a matrícula e a frequência; e as disposições finais em anexo.

A frequência dos alunos é tratada pela Portaria do artigo 46 ao artigo 51. Fica estabelecida a obrigatoriedade da apuração, registro e controle da frequência do aluno, sendo estas atividades de responsabilidade do professor.

A frequência mínima exigida ao aluno do ensino fundamental – que é obrigatoriamente presencial – é de 75% (setenta e cinco por cento) do total dos dias letivos, e se constitui num fator condicionante para o prosseguimento do aluno para o ciclo seguinte.

A Portaria estabelece, no §3º do artigo 48, ações a serem seguidas pela Unidade de Educação no caso de reiteradas faltas do aluno:

"I- A ausência do aluno por até 10 (dez) dias, consecutivos ou alternados, implica envio de comunicação ao responsável solicitando justificativa; II - As ausências de que tratam o inciso I, uma vez não justificadas em até 10 (dez) dias após o envio da notificação, implica em nova notificação ao responsável e **encaminhamento ao Programa de Combate a Evasão Escolar da Fundação Municipal de Educação**⁶¹; III - No caso de faltas não justificadas que ultrapassem 50% do número permitido por lei, o Conselho Tutelar do Município deverá ser notificado, nos termos do inciso VIII, artigo 12 da Lei nº 9394/96; IV - As justificativas de faltas, prevista em legislação, deverão ser arquivadas na pasta individual do aluno, pois, mesmo que justificadas, as faltas fazem parte do computo de frequência do aluno; V - Após a realização de cada Conselho de Avaliação e Planejamento do Ciclo (CAP-CI), a Unidade de Educação deverá dar ciência ao aluno e ao responsável de sua frequência; VI - Em qualquer uma das ocorrências anteriormente mencionadas, as notificações deverão ser feitas expressamente por escrito, mantendo-se em arquivo documento comprobatório”.

A legislação diferencia e define desistência e evasão: o primeiro refere-se ao aluno que não obteve nenhuma frequência ao longo de 45 (quarenta e cinco) dias letivos consecutivos, e não solicitou cancelamento de matrícula (através de requerimento específico). O aluno evadido é aquele que, no ensino fundamental, teve frequência escolar registrada no diário de classe, contudo, abandonou as atividades escolares sem justificativa por período de 45 (quarenta e cinco) dias letivos consecutivos. O aluno perde sua vaga e, caso retorne, se não houver disponibilidade de vaga na mesma unidade de educação ele é encaminhado à outra mais próxima de sua residência.

2.3.2. O Programa de Combate à Evasão Escolar

O Programa de Combate à Evasão Escolar (PCEE) surgiu no ano de 2009, sendo desarticulado pela própria Secretária de Educação no ano de 2011. O PCEE foi uma retomada do extinto “Evasão Zero” que esteve em funcionamento durante os anos de 1999 a 2002.

A despeito de não haver registros documentais sobre o Evasão Zero, os atores que dele participaram relatam que o objetivo era acabar com a evasão escolar na Rede, com a pretensão de realizar a busca ativa dos alunos faltosos. Todavia, apesar do nome, não chegou a se configurar num programa,

⁶¹ - Grifo nosso.

antes, constituiu-se de ações isoladas realizadas por uma pequena equipe, que chegou a realizar algumas visitas domiciliares, sem a criação de ações mais sistemáticas.

A ausência de registro não permite que se saiba quantos alunos foram abordados pelo programa, quais os efeitos que surtiram, ou mesmo os desafios enfrentados. Consistiu mais uma intenção do que uma implementação de ações concretas, pois o programa não possuía espaço próprio, veículo para visitas, dotação orçamentária, nem um projeto redigido (que fosse do conhecimento dos profissionais que nele atuavam).

No ano de 2009 ocorreu uma mudança de gestão na FME, e com esta uma série de alterações/supressões nas atividades foram realizadas. Diante de tais supressões um grupo de técnicos (assistentes sociais e psicólogas) fez a proposta à nova gestão de retornar o trabalho com a evasão escolar, sob outras bases, com o principal objetivo de assessorar as Unidades Escolares na promoção de ações que buscassem reduzir os níveis de infrequência, numa perspectiva preventiva.

A equipe então construiu uma minuta-piloto que foi apresentada aos Diretores, Subsecretário e Secretária de Educação. O ponto de partida foi o levantamento estatístico de frequência da própria FME. Aprovada a minuta iniciou-se o trabalho.

Contudo, apesar de ser citado na Portaria FME 878/2009 e na Portaria FME 087/2011, o PCEE não chegou a ser criado institucionalmente por Portaria – o que significa que a lotação dos profissionais ficava a cargo do Departamento, o que explica, também, a inexistência de orçamento, e a precariedade na infraestrutura básica para o desenvolvimento do trabalho.

O PCEE começou sua atuação em dois sentidos: no primeiro focando nas escolas cujo índice de evasão estava acima de 5% (cinco por cento),⁶² na realização de visitas e encontros buscando reconhecer os motivos que levavam ao absenteísmo dos alunos.

A segunda direção do trabalho foi um esforço em articular a rede de serviços de Niterói de forma a facilitar ações conjuntas, num esboço de intersectorialidade.

⁶² - Vide Gráfico 4.

Nos princípios basilares do PCEE estavam a educação como direito público subjetivo; a criança/adolescente como sujeitos de direitos; a integralidade do sujeito e; a intersetorialidade. Assim, era prevista uma atuação com ênfase no trinômio Família – Escola – Comunidade; na articulação de ações intersetoriais; na disponibilização de um espaço permanente de reflexão com o foco na problemática da evasão escolar; e no investimento em estudos e pesquisas sobre as causas da evasão escolar na Rede (PCEE:2009).

Para efetivação do trabalho foram realizadas reuniões com a Diretoria de Gestão Escolar; com o Conselho Escola Comunidade (CEC); com a Direção e Equipe de Articulação Pedagógica (EAP) das Unidades Escolares. O Espaço de Reflexão no combate a Evasão era realizado através de reuniões mensais, com pequenos grupos (divididos por Polo de atuação). A articulação intersetorial ocorria com a intermediação do PCEE no estabelecimento de contato entre a Rede de Educação e a Rede de Suporte (Saúde; Assistência Social; Secretarias Regionais; CRAS; e o Programa Bolsa-família).

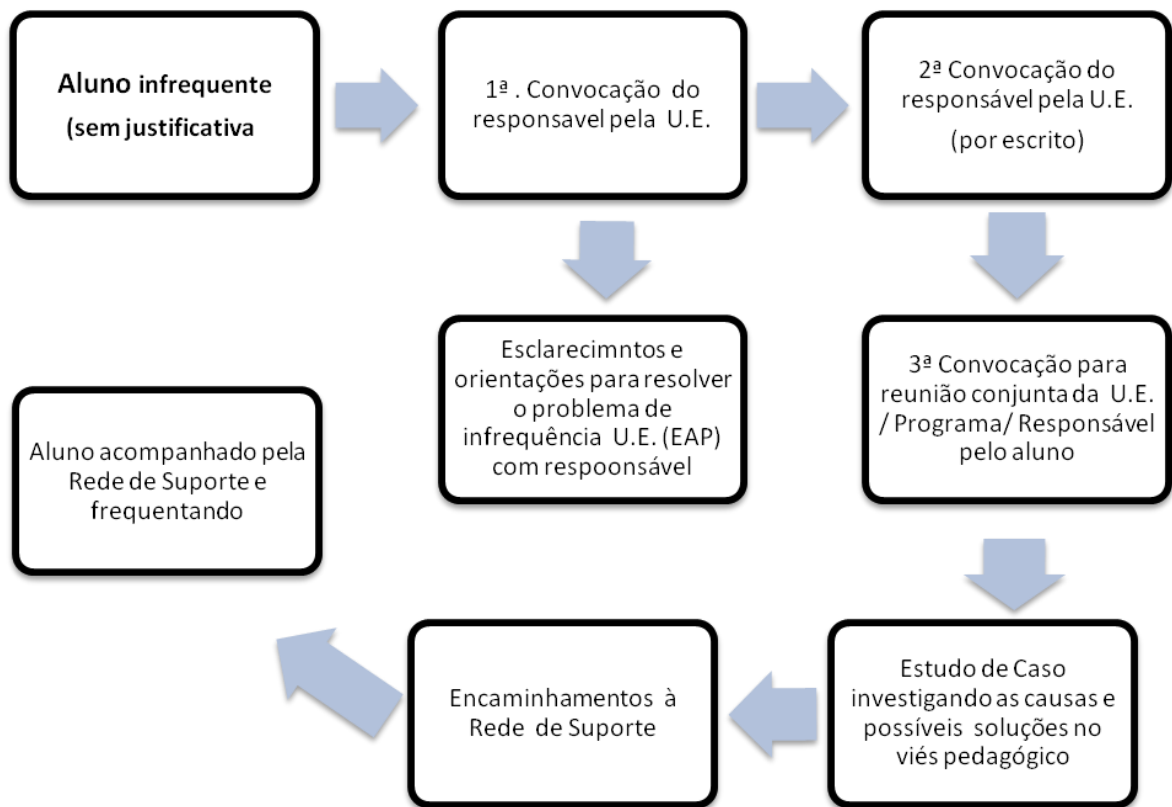
As reuniões com os profissionais da Rede de Educação tinham como primeiro objetivo problematizar a questão da infrequência/evasão escolar, no sentido de desconstruir os pré-conceitos sobre o tema constituídos a partir do senso comum. Uma vez que, da gestão aos docentes, a concepção que se tinha era que se tratava de um “problema de família” e não de uma questão para a escola “resolver”.

Tal perspectiva impôs que o tema família também fosse resgatado e problematizado, o que acabou demandado à equipe do PCEE a elaboração de um minicurso objetivando instrumentalizar os profissionais da educação no atendimento à família.

Tendo por norte o princípio constitucional da educação enquanto direito público subjetivo – e o necessário posicionamento do Estado diante da não permanência do aluno na escola, foram construídos (coletivamente) dois fluxos de atendimento aos alunos faltosos:

Fluxo 1: Ações conjuntas: Programa de Combate à Evasão Escolar e Unidade Escolar (U.E.)

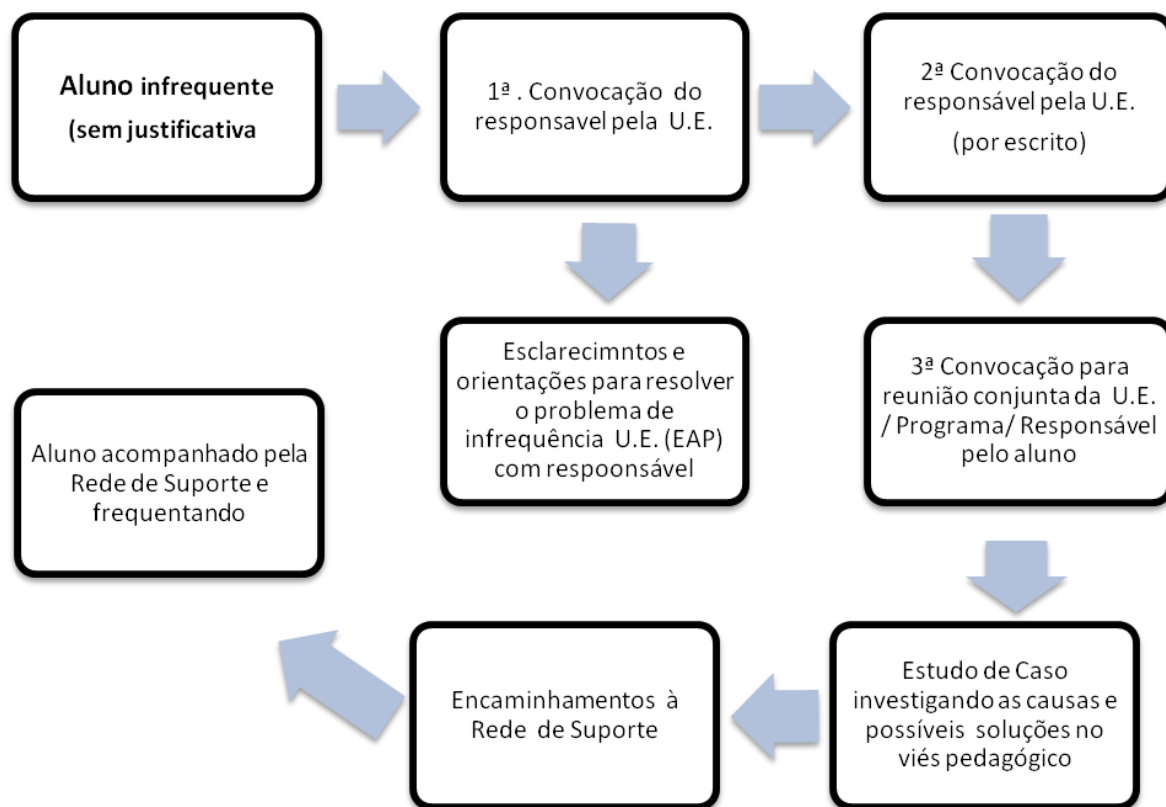
– Situação I



Fonte: Programa de Combate à Evasão Escolar

Fluxo 2: Ações conjuntas: Programa de Combate à Evasão Escolar e Unidade Escolar (U.E.)

– Situação II



Fonte: Programa de Combate à Evasão Escolar

A partir do “Plano de Mobilização Social Pela Educação” lançado pelo governo federal, e da (aparente) intenção da gestão da FME de desenvolver um trabalho com as famílias dos alunos, o PCEE construiu um projeto denominado “Representação da Família” visando

“a construção de um trabalho de educação popular, de educação não formal junto às famílias que incidirá diretamente na educação formal do município, por ter uma perspectiva de romper com o etnocentrismo, reconhecendo o sujeito em seu lugar, com sua cultura. (...) e (re)construir com os profissionais de ensino a prática relacional junto às famílias dos discentes da Rede Municipal. Num movimento de empoderamento dessas famílias e de revisão de possíveis posturas unilaterais, autoritárias pragmáticas dos profissionais”(PCEE, 2011: projeto “Representação da Família”).

Para a efetivação do trabalho, o projeto previa três eixos, ou subprojetos, que ocorreriam de forma simultânea e articulada: o eixo Institucional,

direcionado aos profissionais da Rede Municipal de Educação de Niterói com o intuito de reconstruir o olhar sobre a categoria família, estimular a inserção efetiva da Educação na Rede de Proteção à Criança e ao Adolescente e instrumentalizar profissionais multiplicadores/fomentadores da participação social.

O eixo Representação Familiar Piramidal levava em consideração que a participação familiar e social na escola é algo ainda a ser construído e que, portanto, deveria ser fomentado pelos profissionais de ensino no sentido do empoderamento dos responsáveis, sua autonomia, reflexão crítica para que pudessem, efetivamente, interagir no sistema de educação. Objetivava construir um modelo de representação piramidal com responsáveis dos alunos matriculados na Rede Municipal de Educação, a partir das reuniões de famílias que as escolas já realizam bimestralmente, onde seriam eleitos responsáveis por aluno representantes por turma e, destes, um representante da escola.

O terceiro eixo é composto pelo “Interlocutor sociofamiliar”, ou seja, o representante (de turma e da escola) que realizaria a mediação escola-comunidade, trazendo demandas de ambos os lados, e com o papel de articular questões pertinentes à frequência, aproveitamento, interesse dos alunos junto às suas famílias.

Contudo, o projeto “Representação da Família” foi direcionado à várias instâncias (Diretor de departamento, Secretária de Educação, Presidente da FME, e seus respectivos subordinados) através do envio de Comunicação Interna, e a gestão da educação não chegou a conclusão se deveria implementá-lo, quando, por qual setor. Logo em seguida o PCEE foi desarticulado sob a justificativa da necessidade de realocar os técnicos em outros programas prioritários.

A desarticulação do PCEE denota que a prioridade estabelecida para a política de educação à época não continha espaço para a questão da permanência/infrequência dos alunos na escola – sendo este problema tomado como de foro particular de cada família, o que configura um retrocesso político no entendimento de qual é o público alvo da educação pública do município de Niterói. Dessa forma, foi desconsiderado que as questões exógenas à escola influenciam diretamente não só a permanência como o aproveitamento escolar do aluno.

Apesar de efêmero, o PCEE conseguiu indicar, para a rede de educação, a relevância do tema evasão e a necessidade de um posicionamento institucional para a questão.

Cabe ressaltar que, embora esteja extinto o PCEE continua na legislação da FME que indica no Inciso II, do § 3º, do artigo 48 da Portaria 087/2011 que os casos não justificados “em até 10 (dez) dias após o envio da notificação, implica em nova notificação ao responsável e encaminhamento ao Programa de Combate a Evasão Escolar da Fundação Municipal de Educação”.

Ou seja, o Programa é citado em uma Portaria, mas não existe institucionalmente, pois não foi criado através de ato oficial, e não se efetiva na prática. Configurando uma “política de documento”, ou uma não política.

A representação que profissionais têm acerca do fenômeno, as respostas ao problema da infrequência/evasão escolar e a percepção das famílias sobre educação, são temas que serão abordados nos capítulos a seguir.

CAPÍTULO III

FAMÍLIA, POBREZA & EDUCAÇÃO: O PBF COMO ELEMENTO MEDIADOR

3.1. Família: da representação à política pública

Pensar que o problema da infrequência/evasão escolar se localiza tanto no âmbito público (logo, destinatário de políticas públicas) quanto, concomitantemente, na esfera privada (ou seja, é vivenciado e administrado familiarmente), requer um exercício reflexivo que vai das políticas ao cotidiano das famílias e destas para a política.

Operar o conceito de família, avançando no debate acerca de seus diversos formatos e composições, será substantivo para a análise de uma das estratégias governamentais utilizada para enfrentar a díade pobreza-evasão escolar: o PBF.

3.1.1. Família: uma construção ou uma prescrição?

O formato que as famílias assumem ao longo do tempo está diretamente relacionado aos processos sociais vivenciados, às transformações que ocorrem na sociedade como um todo, sejam de ordem social, econômica, tecnológica, científica ou mesmo àquelas que concernem aos hábitos e costumes⁶³. Tais mudanças vêm se refletindo nas legislações, cujo teor vem sendo modificado de forma a dar conta da realidade atual.

Na análise da família contemporânea a individualização das relações familiares é abordada por Singly (2007) que estabelece associações entre as mudanças da modernidade – principalmente aquelas oriundas das relações entre os sexos e as gerações – e seus efeitos na família.

Todavia, ao tratar da individualização, o faz a partir da dimensão relacional presente no processo constitutivo da identidade pessoal dos indivíduos. Esse processo ocorre numa tensão permanente através das contraditórias exigências em que, simultaneamente, o indivíduo quer ser “só” e “com”: deseja por

⁶³ - ARIÈS, P. 1997. *História social da criança e da família*. RJ: Zahar.; RIBEIRO, I. (ORG.). 1987. *Famílias e valores*. SP: Loyola. FREYRE, G. 1969. *Casa Grande e senzala: formação da família brasileira sob o regime de economia patriarcal*. RJ: José Olímpio Editora.

um lado laços fortes o suficiente que lhe garantam sentimento de pertencimento e que ofereçam segurança; e, por outro lado, que sejam frouxos no sentido de preservarem sua liberdade.

A família é também relacional, pois apresenta uma dimensão privada e outra dimensão pública. Em outros termos, a família é um espaço em que a individualidade é protegida e, ao mesmo tempo, sobre ela incide a intervenção do Estado através tanto do apoio quanto da regulação sobre as relações dos indivíduos que a compõe.

Peixoto (2007) prefaciando o livro de Singly situa que

“o indivíduo não se define mais pelos laços familiares (filho de sicrano ou mulher de fulano) uma vez que ele escolhe e constrói seus próprios vínculos com os seus pais e com os seus próximos. Nesse sentido, como afirma F. de Singly, a família se torna mais do que nunca relacional, ainda que inscrita num processo de individualização e autonomização de seus membros. O individualismo não é aqui percebido negativamente, mas como uma forma contemporânea de criar laços sociais, que não mais se restringem aos papéis e lugares anteriormente definidos pela família” (PEIXOTO, 2007:16).

Analisando a família brasileira Osterne (2001) ressalta que esta não se constitui somente um meio para resolver a questão sexual, nem apenas como instrumento da reprodução física do sistema. A família, segundo a autora, se organiza como unidade de produção, de rendimentos e de consumo, coletivizando, assim, total ou parcialmente, esforços de seus diferentes membros. Em outros termos, a família

“trabalha na produção direta de parte dos valores que consome e organiza-se como unidade de prestação de serviços “não produtivos” relacionados não somente à sobrevivência mas igualmente ao conforto, ao prazer e à satisfação resultantes do exercício da sociabilidade” (OSTERNE, 2001:77).

A família é reconhecidamente *locus* de reprodução e proteção social⁶⁴ e, ainda, estabelece a mediação entre as relações do sujeito com a sociedade, ou entre o público e o privado.

O fato é que trata-se de um espaço contraditório, em que são estabelecidas formas de proteção e, ao mesmo tempo, constitui-se também de conflitos.

Apesar de se apresentar como uma unidade social presente em todos os segmentos sociais, quando considerada a condição de classe, a instituição

⁶⁴ - LOPES, J.R. 1994. “Das famílias ‘desestruturadas’ às famílias ‘recombinadas’: transição, intimidade e feminilidade”. *Revista Serviço Social e Sociedade*, nº 55. SP: Cortez. pp.05-20.; CBCISS. 1997. *Família ontem, hoje e amanhã*. RJ, CBCISS. Ano XXVI.

família assume conteúdos específicos. Ou seja, a família exerce além da função de reprodução biológica, a reprodução social, dado que é o espaço de acumulação de capital e constituição de *habitus*, de transmissão da herança cultural, constitui, ainda, o *locus* de sustentação psicológica do indivíduo. Todavia, é preciso lembrar que a apropriação do acervo cultural está diretamente relacionada ao *habitus* do sujeito, ou seja, só pode ser possuído e apreendido por quem tem meios para dele se apropriar, notadamente, a partir de um corte de classe.

“Os *habitus* são princípios geradores de práticas distintas e distintivas – o que o operário come, e sobretudo sua maneira de comer, o esporte que pratica e sua maneira de praticá-lo, suas opiniões políticas e suas maneiras de expressá-las diferem sistematicamente do consumo ou das atividades correspondentes do empresário industrial” (BOURDIEU, 2011:22).

Coloca-se como fundamental, portanto, que o tema família, seja contextualizado, pois ao ser homogeneizado obscurece a dimensão de classe e as diferenças sociais existentes: as diferentes formas de viver, de estabelecer relações e representações.

Segundo Bourdieu (2011) a definição de família “normal” se pauta numa miríade de palavras que são usadas, a princípio, para descrevê-la, mas que funcionam, na verdade, como uma prescrição de um modo de existência.

Essa família é considerada “natural” por apresentar uma aparência de sempre ter sido assim, entretanto, esta configuração é uma invenção recente⁶⁵. Esse discurso amplamente utilizado “inspira-se na família de modelos ideais das relações humanas” (BOURDIEU, 2011:126).

A família “em sua definição legítima é um privilégio instituído como norma universal” (BOURDIEU, 2011:130) o que implica um privilégio simbólico, ou seja, aquele cuja família é adequada, obtém lucro simbólico por estar dentro da normalidade e pode exigir dos demais tal padrão.

Sob tal arbitrário social se encobre um aspecto essencial: que para a existência da denominada “família” é necessário que sejam disponibilizadas as condições sociais para todos, contudo, estas não são universais, logo, não são distribuídas de maneira uniforme (BOURDIEU, 1996).

Assim, Bourdieu (2011) define a família como uma ficção, uma ilusão que é, contudo, bem fundamentada. Se “é verdade que a família é apenas

⁶⁵ - Sobre o tema ver: ARIÈS, P. *História social da criança e da família*. 1981. RJ: LTC.

uma palavra, também é verdade que se trata de uma *palavra de ordem*, ou melhor, de uma *categoria*, princípio coletivo de construção da realidade coletiva” (BOURDIEU, 2011:126).

“Assim, a família é certamente uma ficção, um artefato social, uma ilusão no sentido mais comum do termo, mas uma “ilusão bem fundamentada” já que, produzida e reproduzida com a garantia do Estado, ela sempre recebe do Estado os meios de existir e de subsistir” (BOURDIEU, 2011:135).

3.1.2. Família Brasileira

Ao longo dos anos o perfil da população brasileira vem se alterando. A aparente frieza da estatística traz alterações nos números, estes, no entanto, expressam as formas de se relacionar, de compartilhar, de exercer o poder no âmbito familiar.

Para a realização da base estatística brasileira através do censo é necessário que sejam estabelecidas, também, as definições dos conceitos que estarão conformando os indicadores.

A definição de família concebida pelo IBGE apresenta uma abrangência que propicia o (re)conhecimento das diversas configurações que esta assume na contemporaneidade. Abre-se, assim, uma perspectiva de ultrapassar as “prescrições da família normal” favorecendo análises mais amplas nos estudos e planejamento de políticas públicas.

Na PNAD o termo família foi definido como “o conjunto de pessoas ligadas por laços de parentesco, dependência doméstica ou normas de convivência⁶⁶, que residissem na mesma unidade domiciliar e, também, a pessoa que morasse só em uma unidade domiciliar” (IBGE, 2013).

A partir dessa definição os dados quantitativos trazem informações pautadas nas relações de dependência ou das normas de convivência, ultrapassando a tradicional definição nuclear pautada nos laços consanguíneos ou legais.

⁶⁶ - Por normas de convivência entende-se “as regras estabelecidas para o convívio de pessoas que morassem juntas sem estarem ligadas por laços de parentesco ou dependência doméstica” (IBGE, 2013).

Outras definições utilizadas pelo IBGE são relevantes para o entendimento dos dados trazidos. Dessa forma, as pessoas também foram classificadas em função da relação com a pessoa de referência ou com o seu cônjuge:

“Pessoa de referência - Pessoa responsável pela unidade domiciliar (ou pela família) ou que assim fosse considerada pelos demais membros; **Cônjuge** - Pessoa que vivia conjugalmente com a pessoa de referência da unidade domiciliar (ou da família), existindo ou não o vínculo matrimonial; **Filho** - Pessoa que era filho, enteado, filho adotivo ou de criação da pessoa de referência da unidade domiciliar (ou da família) ou do seu cônjuge; **Outro parente** - Pessoa que tinha qualquer outro grau de parentesco com a pessoa de referência da unidade domiciliar (ou da família) ou com o seu cônjuge; **Agregado** - Pessoa que não era parente da pessoa de referência da unidade domiciliar (ou da família) nem do seu cônjuge e não pagava hospedagem nem alimentação” (IBGE, 2013).

Os resultados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) demonstram que vêm crescendo paulatinamente o número de mulheres chefes de família:

Quadro 8: Perfil das pessoas de referência das famílias ou domicílios — Período: 2001-2009

Pessoas de referência da família		
Período	Homem	Mulher
2001	72,66	27,34
2002	71,60	28,40
2003	71,21	28,79
2004	70,60	29,40
2005	69,41	30,59
2006	68,61	31,39
2007	67,02	32,98
2008	65,09	34,91
2009	64,83	35,17

Fonte:IBGE - Séries

Outra alteração nas relações familiares que os dados estatísticos denotam se refere à guarda dos filhos menores após separações judiciais: embora os números demonstrem a queda do número de homens que assumem a guarda dos filhos; cresceu o percentual de responsabilidade com os filhos por ambos os pais após o divórcio:

Tabela 2: Divórcios — responsável pela guarda de filhos menores

Responsável pela guarda de filhos menores				
Período	Marido	Mulher	Ambos os cônjuges	Outro
2003	6,05	89,7	2,68	1,24
2004	6,17	89,67	2,69	1,23
2005	6,05	89,54	2,89	1,24
2006	6,15	89,22	3,04	1,21
2007	6,09	89,2	3,18	1,11
2008	5,86	88,87	3,65	1,09
2009	5,86	87,64	4,7	1,19
2010	5,6	87,29	5,52	1,1
2011	5,33	87,64	5,42	1,06

Fonte: IBGE, Estatísticas do Registro Civil 2003-2011.

Estes dados nos informam que a família não é um conceito estático, antes, é historicamente variável, constitui-se num espaço contraditório de relação e convivência, não necessariamente de amor – conforme os preceitos do modelo ideal de família – é também *locus* de disputas e de poder.

As diversas transformações ocorridas com a “família” ao longo do tempo precisam ser consideradas não só no que concerne à sua estrutura e composição, mas, fundamentalmente, às questões referentes às funções familiares, pois, apesar das referidas mudanças,

“a expectativa social relacionada às suas tarefas e obrigações continua preservada. Ou seja, espera-se um mesmo padrão de funcionalidade, independentemente do lugar em que estão localizadas na linha da estratificação social, calcada em postulações culturais tradicionais referentes aos papéis paterno e, principalmente, materno” (MIOTO, 2004:53).

Nesse sentido que o PBF – como será visto adiante – é também inovador, pois traz um conceito ampliado de família, considera o importante dado da responsabilização da mulher com a reprodução da família, na conformação de uma política pública que altera o foco do indivíduo para a família numa perspectiva não só imediata, mas que possa lhe suscitar sustentabilidade.

3.1.3. Família e proteção

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, como fundamento de todas as normas, estabelece como Princípio Fundamental a Dignidade da Pessoa Humana (o que significa que o Estado deverá assegurar a proteção mínima necessária para uma vida digna), tal princípio se expande por todo o ordenamento jurídico.

No que concerne à relação do estado com a família, os artigos 226 e 229 da CF/1988 “demonstram que o centro da tutela constitucional deslocou-se do casamento, como era até então, para as relações familiares, de uma forma mais ampla, tutelando-se, primordialmente, a dignidade de seus integrantes” (OLIVEIRA, 2011:48-49).

A despeito do aporte da CF/1988 e do caráter teleológico dado ao Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, o denominado Direito de Família vem sofrendo, na atualidade, transformações necessárias para acompanhar as mudanças, não só das diversas composições que as famílias vêm adotando, quanto suas formas de organização e de diferentes funções estabelecidas em seu interior. “O direito precisa compreender as peculiaridades de cada grupo familiar, para garantir, efetivamente, o sentido da pluralidade assegurada constitucionalmente” (OLIVEIRA, 2011:54).

No Título da Ordem Social a CF/1988 estabelece como objetivos da assistência social, dentre outros, a proteção à *família*, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; e a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que não possui meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua *família*. O termo “família” é citado, também, diversas vezes no título concernente à educação.

O texto constitucional, em diversos momentos, evidencia a relevância da categoria família para a conformação dos objetivos da nação. Todavia, mesmo reconhecendo que a CF/1988 transcende do foco do casamento para aquele referente às relações estabelecidas pelos integrantes da família, não fica definido em seu corpo o conceito de família, cedendo espaço, assim, para que este seja subentendido através do prisma do senso comum.

Destarte, as normas infraconstitucionais, ao tratarem do tema família, principalmente quando deliberam acerca de benefícios cujo escopo é a família, estabelecem a definição a ser adotada. Dessa forma, é comum na legislação brasileira encontrarmos vários conceitos de família a partir dos quais serão basiladas ações, programas e políticas.

O Programa Bolsa Família foi criado (no ano de 2003) com o foco na família, ou seja, suas ações foram direcionadas para todo o grupo familiar. Tal perspectiva visava superar a pulverização orçamentária e administrativa característica dos diversos programas de transferência de renda vigentes até então, que focalizavam de forma isolada cada um de seus integrantes conforme o objetivo a ser atingido.

Dessa forma, foi necessário realizar na estrutura do PBF a definição de família, já que esta direcionaria toda a ação a ser desenvolvida através do Programa.

Nesse sentido, a Lei nº 10.836 estabelece como conceito de família a “unidade nuclear, eventualmente *ampliada* por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de *afinidade*, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros⁶⁷”.

A definição de família trazida pelo PBF é extremamente relevante, principalmente pelo seu recorte na pobreza, e difere daquele adotado por outro programa de transferência de renda com foco na pobreza — o BPC.

Os termos “ampliada” e “afinidade” trazem um cariz contemporâneo à definição da palavra família, situando-a o mais próximo da constituição real, vivida por seus integrantes, em oposição àquela idealizada. Assume-se, assim, ser este um espaço de reprodução (física e social), de proteção e, também, de conflitos. Constituída numa “tensão dialética entre a diversidade e a história, no qual os fatos vão se definindo no interior da dinâmica social” (OSTERNE, 2001:86).

“Este Programa [o PBF], quando elege a família como foco de atuação, busca, entre outras repercussões, promover os vínculos parentais, firmando uma rede de proteção contra a pobreza e outras situações de vulnerabilidade social”(ROCHA, 2013:203).

⁶⁷ - Grifos nossos.

A partir da definição de família estabelecida no PBF, cabe agora conhecer sua história e desenho atual.

3.2. Descentralização e intersetorialidade: o Programa Bolsa Família e a Educação

3.2.1. Breve histórico dos programas de transferência de renda no Brasil

O PBF apresenta atualmente reconhecimento internacional e relevância política e social enquanto programa de transferência de renda no Brasil. Apesar de seu caráter inovador, o PBF não foi o primeiro programa deste tipo focalizado nos sujeitos mais pobres no país, antes, constituiu-se com e a partir de outros programas já existentes.

Todavia, a primeira experiência de transferência de renda no Brasil data da década de 1970. Apesar da pouca visibilidade devido ao grau de focalização, foi de suma importância para o segmento populacional por ela atendido. Trata-se da Renda Mensal Vitalícia (RMV) criada no escopo da Previdência Social, através da Lei 6.179/1974, no caminho inverso aos benefícios estritamente contributivos estabelecidos pelo Regime Geral da Previdência Social (RGPS).

A RMV foi criada enquanto um mecanismo assistencial direcionado aos idosos e deficientes pobres (maiores de 70 anos de idade e inválidos, nos termos da referida legislação) que tivessem “sido filiados ao regime do INPS, em qualquer época, no mínimo por 12 (doze) meses consecutivos ou não, vindo a perder a qualidade de segurado” (inciso I, art. 1º, Lei 6.179/1974) ou ainda, para aqueles que exerceram atividade remunerada incluída no FUNRURAL⁶⁸ (por no mínimo cinco anos), ou que tenham ingressado no regime do INPS após completar sessenta anos.

A RMV garantia o recebimento de meio salário mínimo vigente e assistência médica nos mesmos moldes da prestada aos beneficiários da Previdência Social e seu financiamento era integralmente do INPS. Soares (2009)

⁶⁸ - Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural.

destaca que a RMV foi o primeiro passo em direção a um paradigma inclusivo, com a ruptura da relação contribuição e benefício.

A Constituição Federal de 1988 traz mudanças significativas no campo dos direitos: a assistência social compõe junto com a saúde e a previdência social o tripé da seguridade social; as duas primeiras de teor não contributivo e a saúde, desatrelada da previdência, assume caráter universal.

A transferência de renda no Brasil se altera profundamente com a CF/1988 e, principalmente quando a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS)⁶⁹ começa a ser implantada. “No que concerne às transferências de renda assistenciais, a Constituição de 1988 as universaliza para todos os idosos e portadores de deficiência definidos como pobres” (ROCHA, 2013:13) através do Benefício de Prestação Continuada (BPC) que garante um salário mínimo a idosos e a deficientes cuja renda familiar *per capita* seja inferior a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo. “A criação do BPC trouxe o reconhecimento explícito da existência da pobreza enquanto um risco social” (SOARES, 2009:8).

A década de 1980 foi um período de estagnação da renda e crises macroeconômicas sucessivas (ROCHA, 2013), contexto adverso ao tema da transferência de renda cujo debate só foi retomado na década seguinte.

Nos anos de 1990 emergem no Brasil algumas experiências locais e, posteriormente federais, de programas de transferência de renda condicionados, ou seja, à diferença da RMV e do BPC, estes programas exigem uma contrapartida dos beneficiários.

Assim, tem início no ano de 1995 o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima em Campinas, a Bolsa Familiar para a Educação no Distrito Federal e o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima em Ribeirão Preto.

O Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima em Campinas focaliza em famílias com crianças até 14 (quatorze) anos de idade, cuja renda familiar *per capita* é inferior a meio salário mínimo e que residem há pelo menos dois anos no município⁷⁰. A contrapartida consiste em manter as crianças na escola, fazer acompanhamento no posto de saúde e participar das reuniões dos grupos

⁶⁹ - Lei nº 8.742 de 1993.

⁷⁰ - Evitando assim uma migração para o município em função do Programa.

socioeducativos. O valor recebido pelas famílias é variável, o cálculo é realizado de forma que a renda familiar atinja a meio salário mínimo *per capita* mensais.

“Exceto pelos grupos sócioeducativos, que foram extintos em 2000, o Programa de Campinas mantém suas características básicas até hoje quanto aos parâmetros e forma de operação. A média mensal de famílias atendidas se situou estável, em torno de 3.100, desde 2003 até hoje, enquanto o dispêndio com o pagamento das transferências foi mantido sempre abaixo de 1% do orçamento, o que não representa ônus importante para o município. Como continua operando atualmente, o Programa de Campinas é o Programa Bolsa Escola mais antigo no país. Manteve seu desenho sem modificações e não se integrou a outros programas de transferência de renda que passaram a operar em sua área de cobertura” (ROCHA, 2013:27).

O Programa Bolsa Familiar para a Educação no Distrito Federal foi uma das primeiras medidas do então governador Cristovam Buarque, através do Decreto 16.270/1995, que “entendia a educação como determinante básico do desenvolvimento econômico e social e havia definido as ações educacionais como sua prioridade de governo” (ROCHA, 2013:28). Poderiam se inscrever no programa famílias com crianças com idade entre 7 (sete) e 14 (quatorze) anos matriculadas em escolas públicas, com renda familiar *per capita* inferior a meio salário mínimo e que residissem há pelo menos cinco anos no Distrito Federal. A transferência de renda era concedida por um período de doze meses, podendo ser renovado por igual período. A contrapartida consistia em manter as crianças na escola.

O primeiro programa de transferência de renda condicionado federal foi o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) criado em 1996; o órgão responsável pelo programa era a Secretaria de Estado de Assistência Social. O Programa estava focalizado em crianças com idade entre sete e quinze anos que trabalhavam ou estavam em risco de trabalhar. Eram duas as contrapartidas: a criança/adolescente não poderia trabalhar e era necessário ter frequência escolar de no mínimo 75% no ano.

Em 2001, inspirado no Programa de Brasília, foi criado o Programa Bolsa Escola Federal sob a responsabilidade do Ministério da Educação. O valor da bolsa era de R\$ 15,00 por criança (de seis a quinze anos) – sendo o máximo de três, ou seja, R\$ 45,00 – concedido às famílias com renda *per capita* inferior a R\$ 90,00 (SOARES, 2009:8).

Neste mesmo ano o governo federal criou o Bolsa Alimentação, sob a responsabilidade do Ministério da Saúde. O valor da bolsa era de R\$15,00 por criança (de zero a seis anos) sendo o valor máximo, também, de R\$ 45,00. A

contrapartida consistia em aleitamento materno, exames pré-natais para as gestantes e vacinação das crianças.

Em 2003 foi criado o Cartão Alimentação direcionado às famílias cuja renda familiar *per capita* fosse inferior a meio salário mínimo, podendo ser utilizado apenas para a compra de alimentos. A definição da população-alvo era estabelecida somente pelo corte de renda (diferentemente dos programas anteriores). O Cartão Alimentação foi um mecanismo de transferência de renda utilizado pelo Programa Fome Zero⁷¹ já no governo Lula.

O combate à fome e à miséria constituía a bandeira do governo, contudo,

“a situação dos programas de transferência de renda condicionada em 2003 era simples: o caos. Cada programa federal tinha sua agência executora e a coordenação entre elas era mínima. Os sistemas de informação desses quatro programas eram separados e não se comunicavam, de modo que uma família poderia receber todos os quatro, enquanto outra, vivendo em condições iguais, poderia não receber transferência alguma. Os valores dos benefícios e critérios de inclusão variavam entre programas, de modo que o Governo Federal estava fazendo transferências distintas para famílias em situações semelhantes, justificando-as com praticamente os mesmos argumentos. Como nenhum dos programas cobria todo o território nacional, havia ainda os programas estaduais e municipais. Se a coordenação entre os programas federais era difícil, com os programas municipais e estaduais era totalmente inexistente. O que existia não se assemelhava, mesmo remotamente, com um sistema de proteção social. Era um emaranhado de iniciativas isoladas, com objetivos diferentes, porém sobrepostos, e para públicos diferentes, mas também sobrepostos. Nenhum destes programas era universal ou sequer tinha a pretensão de vir a ser. Nenhum cobria todo o território nacional” (SOARES, 2009:10).

Com o objetivo de unificar todos os programas federais no ano de 2003, o Governo Federal, sob a gestão do presidente Lula, criou o Programa Bolsa Família.

Cabe aqui destacar a diferença existente entre os programas de transferência de renda focalizados em idosos e deficientes (RMV e BPC) e aqueles direcionados aos pobres em geral e às famílias com crianças. A primeira diferença refere-se à condicionalidade, exigência feita às famílias inseridas no PETI, Bolsa Escola e Bolsa Alimentação. A segunda diferença consiste na perspectiva direito X concessão, a respeito da qual Rocha (2013) salienta o paralelismo entre dois

⁷¹ - Criado sob a responsabilidade e gestão do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar – Ministério também recém criado. “O Fome Zero não se limitava ao objetivo de segurança alimentar, mas reunia cerca de 30 tipos de ações de natureza diversa focados nos pobres. Reconhecia a pobreza como uma síndrome multidimensional de carências e elegia os pobres como clientela prioritária da política social devido à sua vulnerabilidade” (ROCHA, 2013:79-80).

sistemas federais de transferência de renda assistenciais focalizados em pobres: “por um lado, o sistema constitucional voltado para idosos e portadores de deficiência pobres. Por outro, os *novos* programas focados em famílias pobres com crianças” (ROCHA, 2013:x). Criando, a princípio, uma dicotomia entre os dois sistemas uma vez que o primeiro constituía em obrigação do Estado, enquanto os *novos* programas consistiam em iniciativas pontuais e locais. “Este quadro muda gradualmente quando o governo federal institui seu próprio Programa Bolsa Escola em 1997, que se consolida com a criação do Programa Bolsa Família em 2003, no início do governo Lula” (ROCHA, 2013: x).

3.2.2. Programa Bolsa Família: origem e desenho

Rocha (2013) salienta algumas precondições favoráveis encontradas pelo Programa Bolsa Escola, posteriormente Programa Bolsa Família, para seu desenvolvimento: a primeira foi o conhecimento da realidade brasileira em função da vasta base estatística existente; a 2ª foi o nível de renda do país, que não o caracteriza como um país pobre, sendo a pobreza uma questão distributiva, dado que o Brasil tinha um “PIB *per capita* acima de doze mil dólares em 2011” (ROCHA, 2013: xiii). A 3ª precondição favorável refere-se à existência de uma infraestrutura social que, a despeito das deficiências, tem uma ampla cobertura – um sistema escolar que abarca totalidade das crianças em idade escolar e uma rede de saúde significativa. O quarto, a existência de um sistema bancário altamente capilarizado, um facilitador na transferência de renda.

O Governo Federal já vinha desenvolvendo o Cadastro Único⁷², desde 2001, com o objetivo de integrar as informações oriundas dos diversos programas federais, “constituindo uma base de dados sobre as famílias potencialmente beneficiárias dos programas focados nos pobres, permitindo conhecer e acompanhar ao longo do tempo as suas condições de vida” (ROCHA, 2013: 64). O Cadastro Único no transcurso dos anos foi sendo ampliado e aperfeiçoado, aspecto fundamental para as ações governamentais subsequentes.

⁷² - O formulário é padronizado, preenchido pelos municípios e reúne informações sobre o domicílio e sobre cada pessoa da família.

Destarte, no ano de 2003 o Programa Bolsa Família é criado⁷³ a partir da fusão dos quatro programas federais iniciais: o PETI, o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação e o Cartão Alimentação. Agregou, também, o Vale-Gás⁷⁴. A gestão também foi unificada, sendo o órgão responsável pelo Programa a Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Vale ressaltar que a implementação e a execução do PBF depende da adesão voluntária de Estados, Distrito Federal e municípios junto ao Governo Federal.

A SENARC (MDS) tem como função a coordenação, ou seja, é através dela que são estabelecidas as normas para a execução, a definição dos valores de benefício, o diálogo com os municípios, a definição e o acompanhamento das contrapartidas, e o estabelecimento de metas (bem como a proposição do orçamento anual do PBF); é através da SENARC, também, que são definidas as quotas por município, e são estabelecidas as parceiras (com os estados e/ou com outros órgãos do Governo Federal). No que concerne aos beneficiários propriamente, a SENARC tem a responsabilidade de estabelecer critérios para recebimento do benefício e definir o questionário do Cadastro Único, bem como definir critérios para suspensão e corte dos benefícios (SOARES, 2009).

A SENARC tem também como função definir diretamente o acesso ao PBF de grupos demográficos específicos, como indígenas, quilombolas e moradores de rua, pois, diferente dos demais beneficiários, para estes a concessão da bolsa não depende do processo de análise do cadastro.

Todavia, o desenho do PBF é intersetorial (em instâncias e em níveis de governo), assim sendo, apesar da ampla responsabilidade do órgão gestor e deste tomar as principais decisões relativas ao programa, outras instâncias/órgãos atuam no sentido de viabilizar a sua existência, tais como: MDS; MEC; MS; Caixa Econômica Federal (CEF); Secretaria de Avaliação e Gestão de Informação (SAGI)⁷⁵; Municípios; Secretarias Municipais de Educação, Saúde e Assistência Social.

⁷³ - Através da medida provisória nº 132/2003. Posteriormente pela Lei nº 10.836/2004.

⁷⁴ - O Vale-Gás consistia numa transferência de renda sob a responsabilidade e a gestão do Ministério de Minas e Energia sem condicionalidades a serem cumpridas pelo beneficiário.

⁷⁵ - Secretaria ligada ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

O artigo 8º da Lei nº 10.836/2004 define que a execução e gestão do PBF “são públicas e governamentais e dar-se-ão de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social”.

De acordo com o Decreto 5.209/2004⁷⁶, no artigo 2º, cabe ao MDS além de coordenar, gerir e operacionalizar o PBF, supervisionar o cumprimento das condicionalidades e promover oferta dos programas complementares, em articulação com os Ministérios setoriais e demais entes federados⁷⁷, bem como coordenar, gerir e operacionalizar o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.

É criado através da Lei nº 10.836/2004 o Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família como órgão de assessoramento à Presidência da República, cuja finalidade é formular e integrar políticas públicas, no que concerne ao desenvolvimento e à implementação do PBF.

O Decreto 5.209/2004, em seu artigo 5º, estabelece que o Conselho Gestor do Programa Bolsa Família (CGPBF), é um órgão colegiado de caráter deliberativo, vinculado ao MDS e tem por finalidade formular e integrar políticas públicas, definir diretrizes, normas e procedimentos sobre o desenvolvimento e implementação do PBF, além de “apoiar iniciativas para instituição de políticas públicas sociais visando promover a emancipação das famílias beneficiadas pelo Programa nas esferas federal, estadual, do Distrito Federal e municipal”.

O CGPBF é composto pelos titulares do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (que o preside); do Ministério da Educação; do Ministério da Saúde; do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; do Ministério da Fazenda; da Casa Civil da Presidência da República; e da Caixa Econômica Federal.

A Caixa Econômica Federal tem a competência de operar o Cadastro Único, ou seja, receber e processar as informações oriundas do questionário, calcular a renda *per capita* familiar e o valor a ser recebido por cada família, emitir o cartão magnético e realizar o pagamento mensal do benefício. Pelo

⁷⁶ - Decreto que regulamenta a Lei 10.836/2004.

⁷⁷ - Redação dada pelo Decreto nº 7.332, de 2010.

fato da CEF ser o operador e processador do Cadastro Único, esta impõe uma limitação na seleção de beneficiário por outros gestores sejam eles do nível municipal ou federal.

Para que a execução e gestão do PBF se configure descentralizada – e realize-a por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, da intersectorialidade, da participação comunitária e do controle social – a legislação⁷⁸ impõe que municípios, Distrito Federal e estados atendam a duas condições prévias para que possam fazer a adesão ao PBF: a primeira condição é a existência e funcionamento da instância de controle social na respectiva esfera federativa; a segunda consiste na indicação de um gestor municipal do PBF e, no caso dos Estados e do Distrito Federal, do coordenador do Programa⁷⁹.

Considerando o caráter descentralizado e intersectorial do PBF e o interesse federal em ampliar adesões, o governo federal criou, em 2006, um instrumento para medir os resultados da gestão descentralizada e apoiar financeiramente as estruturas municipais: o Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família (IGD). Para a composição do IGD são consideradas as seguintes variáveis: a integridade e a atualização das informações do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal; e o envio das informações sobre o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades nas áreas de saúde e educação pelos beneficiários do Programa Bolsa Família⁸⁰.

Os municípios jogam um papel fundamental nas ações do PBF, pois, cabe a eles a identificação do beneficiário e o recolhimento das informações que constarão no Cadastro Único, além de realizarem o acompanhamento das condicionalidades na educação e na saúde.

É relevante lembrar que nos situamos num sistema descentralizado, logo, tanto o serviço de educação quanto o de saúde serão prestados a nível local, no caso do ensino fundamental, especificamente, sob a responsabilidade direta do município.

O monitoramento das condicionalidades é realizado a nível municipal pelas secretarias de educação e de saúde que encaminham os dados aos

⁷⁸ - Decreto 5.209/2004 com as alterações incluídas pelo Decreto nº 7.332, de 2010.

⁷⁹ - Tais condições foram incluídas pelo Decreto nº 7.332, de 2010.

⁸⁰ - Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010

seus respectivos ministérios — a educação bimestralmente e a saúde a cada seis meses — que trabalham em articulação com o MDS. O acompanhamento das condicionalidades segue o calendário publicado no início de cada ano (anexo VI).

“As condicionalidades são consideradas parâmetros mínimos de acesso aos direitos para as famílias beneficiárias, seu cumprimento seria, na concepção do PBF, um elemento que contribuiria para o sucesso na superação da condição de pobreza ou extrema pobreza das famílias beneficiárias” (BRANDÃO, 2013: 218).

Dessa forma, o acompanhamento das contrapartidas educacionais é realizado através das secretarias municipais de educação, a partir de uma lista de crianças, enviada pelo MEC às respectivas secretarias – que as direciona às escolas. Esta lista é indexada pelo Número de Informação Social (NIS) e o código da escola constante do último registro do Cadastro Único gerada pelo MDS.

Após o recebimento da lista, as escolas cujos diretores têm acesso à internet recebem uma senha para preencher on-line a frequência daqueles alunos cujas famílias recebem o PBF. As demais escolas – que não têm acesso à internet – recebem formulários de papel para serem preenchidos e encaminhados à secretaria municipal de educação que realizará a consolidação dos dados. As respostas oriundas das escolas estaduais também são consolidadas pelas secretarias municipais.

Apesar de soar como ação simples, Castro (2010) salienta que

“Sendo obrigatórias ou não, o cumprimento dessas contrapartidas por parte das famílias que vivem em situação de extrema vulnerabilidade social e de renda não é tão simples quanto o é para as famílias menos vulneráveis. São famílias cujo vínculo com a formalidade e a institucionalidade é mais frágil. Vivem longe das escolas e dos postos de saúde. Frequentemente vivem além do alcance dos Correios. Supõe-se, portanto, que o Estado deva entrar cumprindo seu dever constitucional de criar condições para que as famílias façam a parte que lhes cabe” (CASTRO, 2010:37).

Considerando que o ensino fundamental é direito público subjetivo, obrigação do Estado e dever da família, a condicionalidade de educação no PBF funciona, para a família beneficiária como fomento, como possibilidade de ampliação de capital (humano e cultural para além do econômico), e para o município deveria ser rotina – independente da existência de uma condicionalidade de um programa.

O desenho do PBF vem sendo realinhado ao longo dos anos com o intuito de melhor combater a desigualdade, dotando-o de uma maior capacidade de chegar aos mais pobres dos pobres, buscando, assim, romper o ciclo de miséria.

O PBF utiliza duas linhas de pobreza, logo de elegibilidade, pautadas na renda *per capita* familiar. Assim, em consonância com a definição de família trazida pelo PBF, numa primeira linha estão aquelas famílias cuja renda *per capita* é superior à linha de pobreza extrema, contudo, inferior à linha de pobreza (não extrema), estas recebem um benefício variável.

Na segunda linha estão aquelas famílias cuja renda *per capita* é inferior à linha de pobreza extrema. Estas têm direito a um benefício fixo, independentemente do número de pessoas na família. Contam, também, com o direito ao mesmo benefício variável que as famílias cuja renda cai entre as linhas de pobreza e a pobreza extrema.

Assim, o PBF é constituído pelo benefício básico e pelos benefícios variáveis. O primeiro está destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza, o valor concedido é de R\$ 70,00 (setenta reais) por mês, para as famílias cuja renda familiar mensal *per capita* é de até R\$ 70,00 (setenta reais).

Os benefícios variáveis foram sendo incorporados ao PBF numa combinação de expansão e aperfeiçoamento do Programa, são concedidos a famílias dependendo de sua composição.

Os benefícios variáveis são de quatro ordens: o primeiro está destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e de extrema pobreza e que tenham em sua composição crianças entre 0 (zero) e 15 (quinze) anos sendo pago até o limite de 5 (cinco) benefícios por família; a gestantes; nutrizes com bebês de zero a seis meses; o benefício vinculado ao adolescente (BVJ), destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição adolescentes com idade entre 16 (dezesesseis) e 17 (dezessete) anos⁸¹, com a intenção de impactar, principalmente, na educação dos jovens, sendo pago até o limite de 2 (dois) benefícios por família.

⁸¹ - O BVJ continua sendo pago regularmente à família até dezembro do ano de aniversário de 18 (dezoito) anos do adolescente.

Vale lembrar ainda que – conforme estabelece o § 17 do inciso IV do artigo 2º 10836/2004 – os adolescentes beneficiários do PBF com idade a partir de 14 (quatorze) anos poderão ter acesso a programas e cursos de educação e qualificação profissionais⁸², o que significa uma ampliação no escopo do Programa dentro de sua própria proposta que é a superação da extrema pobreza com sustentabilidade.

E, por fim, o benefício para superação da extrema pobreza, para famílias que apresentem soma da renda *per capita* igual ou inferior a R\$ 70,00 (setenta reais).

É importante destacar que no que concerne à superação da extrema pobreza a Lei nº 12.817/2013 introduz nova redação à Lei 10836/2004 (que cria o PBF), garantindo que o benefício para superação da extrema pobreza corresponderá ao valor necessário para que a soma da renda familiar mensal e dos benefícios financeiros supere o valor de R\$ 70,00 (setenta reais) *per capita*, diferente dos demais benefícios variáveis, este independe da composição familiar.

Os valores do benefício variam, assim, de acordo com a característica da família, conforme sintetizado no quadro 9:

⁸² - Incluído pela Lei nº 12.817, de 2013.

Quadro 9: Composição dos valores do PBF

Benefício	Valor	Regra
Básico	\$ 70,00	- Transferido às famílias em situação de extrema pobreza (renda mensal <i>per capita</i> menor ou igual a R\$ 70,00); - Concedido mesmo quando não há crianças, adolescentes ou jovens na família.
Benefício Variável de 0 a 15 anos	\$ 32,00	- Concedido às famílias com crianças ou adolescentes de 0 a 15 anos de idade.
Benefício Variável à Gestante (BVG)	\$ 32,00	- Concedido às famílias que tenham gestantes em sua composição; - Pagamento de nove parcelas consecutivas, a contar da data do início do pagamento do benefício, desde que a gestação tenha sido identificada até o nono mês;- A identificação da gravidez é realizada no Sistema Bolsa Família na Saúde e no Sistema de Condicionalidades (Sicon). O Cadastro Único não permite identificar as gestantes.
Benefício Variável à Nutriz (BVN)	\$ 32,00	- Transferido às famílias beneficiárias do PBF que tenham crianças com idade entre 0 e 6 meses em sua composição; - Pagamento de seis parcelas consecutivas, a contar da data de concessão do benefício, desde que a criança tenha sido identificada no Cadastro Único até o sexto mês de vida.
Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ)	\$ 38,00	- Transferido às famílias beneficiárias do PBF que tenham adolescentes de 16 e 17 anos; - Limite de até dois benefícios por família; - O BVJ continua sendo pago regularmente à família até dezembro do ano de aniversário de 18 anos do adolescente.
Benefício para Superação da Extrema Pobreza (BSP)	Caso a caso	- Transferido às famílias beneficiárias do PBF que estejam em situação de extrema pobreza (renda mensal <i>per capita</i> menor ou igual a R\$ 70,00), mesmo após o recebimento dos outros benefícios do PBF. O benefício para superação da extrema pobreza independe da composição familiar.

Fonte: MDS.

No ano de 2012, foi lançada a “Ação Brasil Carinhoso” concebida numa perspectiva de atenção integral que, especialmente no caso das crianças de zero a seis anos, envolve, além de transferência de renda (para superação da extrema pobreza na primeira infância), o reforço de políticas ligadas à educação (ampliação de vagas em creches) e à saúde (medidas para enfrentar alguns dos principais problemas de saúde na infância).

O acesso às verbas do Programa para ampliação das creches depende da adesão dos municípios – contudo, não é preciso celebrar convênio com a União, aprovar emendas ou estabelecer novas parcerias – e proporciona transferências de recursos que permitem a ampliação imediata da quantidade de vagas, especialmente para os mais pobres, além da melhora do atendimento às crianças. Assim, na educação a meta é ampliar o acesso às creches, em especial das crianças cujas famílias estão inseridas no PBF.

Assim, para cada vaga em creche pública ou conveniada ocupada por crianças de 0 a 48 meses beneficiárias do Bolsa Família, o MDS suplementa em 50% os valores repassados ao município pelo Fundeb. Tais recursos são repassados em conta específica pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e podem ser utilizados em despesas de manutenção e desenvolvimento da educação infantil e na aquisição de bens para garantir o cuidado integral e a segurança alimentar e nutricional das crianças (MDS, 2013).

É importante destacar a necessária articulação entre a gestão municipal do Bolsa Família e a área de educação para a identificação das crianças incluídas no PBF para que, assim, a prefeitura possa receber o recurso financeiro adicional, pois é necessário informar, por meio do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (Simec) do MEC, a quantidade de crianças do Bolsa Família que já são atendidas em creches públicas ou conveniadas.

Apesar da verba do Brasil Carinhoso ser investida nas creches onde foram identificadas as crianças cujas famílias integram o PBF, na gestão da creche os recursos podem ser empregados nos gastos com todas as crianças matriculadas, não apenas as oriundas do Bolsa Família, podendo ser utilizado tanto para os gastos já previstos pelo Fundeb quanto para custear alimentação e cuidados pessoais das crianças.

Já na saúde foram delineadas quatro ações: a primeira consiste na expansão, pelo Ministério da Saúde, de doses de “vitamina A” para crianças com idade entre 6 meses e 5 anos – nas próprias Unidades Básicas de Saúde (UBS) e em campanhas de vacinação. Tal medida objetiva prevenir a “deficiência dessa vitamina, que acomete 20% das crianças menores de 5 anos e, quando severa, provoca deficiência visual (cegueira noturna), aumenta o risco de morbidades e

mortalidade e o risco de as crianças desenvolverem anemia” (MDS, Brasil Carinhoso, 2013).

A segunda medida na área da saúde delineada pelo Brasil Carinhoso consiste no aumento da oferta de “sulfato ferroso” na Rede de Atenção Básica de Saúde. A justificativa para tal ação se refere à necessidade que as crianças com menos de 24 meses de idade têm de “sulfato ferroso” em proporção superior às demais, pois tal substância dificilmente é provida apenas por alimentos e, caso não seja suprida, pode levar à deficiência de ferro e à anemia, que prejudica o desenvolvimento infantil (MDS, Brasil Carinhoso, 2013).

A terceira medida prevista foi a distribuição gratuita, nas unidades do “Aqui Tem Farmácia Popular”, de medicamentos para asma – segundo o MS, a segunda maior causa de internação e óbito de crianças.

Concluindo o pacote da Ação Brasil Carinhoso na Saúde, numa interface com a educação, foi estabelecida a extensão do Programa Saúde na Escola, para atender também as creches e as pré-escolas.

Em seu desenho está previsto a concessão do benefício por um período de dois anos, lapso de tempo necessário para que os agentes municipais do PBF possam realizar visitas às famílias, ou de outra forma atualizem o cadastro.

O *status* das famílias também vem sendo verificado por meio da base de dados de fontes de renda formais: através das bases do BPC e do restante da Seguridade⁸³ pode ser detectado se alguém na família recebe um benefício previdenciário ou assistencial. Já na Relação Anual de Informações Sociais (Rais) é possível verificar se algum membro passou a ser empregado no mercado formal, ou se houve alteração salarial de forma que essa nova renda eleve a renda *per capita* da família acima dos limites do PBF.

Todavia, o método ainda apresenta problemas de execução pelo fato dos registros, tanto da seguridade quanto a Rais, serem disponibilizados com atraso devido aos seus próprios prazos: a Rais é coletada anualmente, o tempo entre sua coleta e disponibilização pode chegar a dois anos.

Contudo, mais do que buscar portas de saída do PBF, há uma perspectiva em proporcionar acesso às diversas políticas sociais que busquem auxiliar as famílias beneficiárias a saírem da condição de pobreza. Ou seja, acesso

⁸³ - A verificação com a base de benefícios do BPC começou no ano de 2012 e a verificação com o restante da seguridade foi iniciada em 2013.

aos programas complementares, que focalizam políticas de treinamento, de microcrédito ou de outro tipo nas famílias beneficiárias do PBF.

É função da Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias (SAIP) do MDS buscar articular com outros ministérios a execução de programas complementares. Alguns exemplos de programas complementares podem ser destacados, apesar de não terem sido desenvolvidos para os beneficiários do PBF, o CadÚnico é utilizado para acesso preferencial, são eles: o Programa Brasil Alfabetizado, o ProJovem, o Projeto de Promoção do Desenvolvimento Local e Economia Solidária, o Programa Nacional da Agricultura Familiar, Programas de Microcrédito do Banco do Nordeste, a Tarifa Social de Energia Elétrica e o Programa Luz para Todos (MDS, 2013). O único programa desenhado especificamente para os beneficiários do PBF foi o Plano Setorial de Qualificação (PLANSEQ), cujo objetivo é formar beneficiários do PBF para o setor de construção civil, e é executado pelo Ministério do Trabalho e Emprego.

Assim, pode-se dizer que o PBF faz uma releitura das portas de saída, numa perspectiva de criar oportunidades que proporcionem a sustentabilidade da redução da miséria, indo assim para além da transferência de renda.

Tal perspectiva põe em relevo a necessária ação descentralizada e intersetorial prevista no Programa, ainda frágil em grande parte do país.

“Ainda que tenha havido, de fato, aprofundamento da gestão intersetorial do programa em alguns municípios, na maior parte deles as estruturas administrativas permanecem atuando de modo compartimentado, estanque, de acordo com as tradições e lógicas organizacionais próprias de cada área. (...) o déficit de intersetorialidade e de integralidade das políticas são dificuldades importantes enfrentadas por esses programas” (CASTRO, 2010:161).

3.2.3. Avaliações do PBF: a queda de mitos

Desde que foi lançado o PBF vem sendo alvo de várias interpretações, análises e críticas, muitas cunhadas a partir do senso comum, gerando uma série de preconceitos e mitos em torno do Programa e de seus beneficiários.

No transcurso desses dez anos de existência várias pesquisas⁸⁴ e avaliações foram sendo realizadas em diversos níveis, onde foi possível apontar equívocos, avanços e, sobretudo, desconstruir alguns desses mitos.

Rego e Pinzani (2013) salientam a dificuldade na mudança de paradigmas, em que preconceitos e estereótipos acerca do PBF reproduzem discursos que acusam os pobres de “preferir viver do dinheiro da bolsa, em vez de trabalhar; de fazer filhos para ganhar mais dinheiro do Estado; de usar o dinheiro para comprar cachaça” (2013:225), acusações estereotipadas que revelam a falta de conhecimento da população como um todo acerca do programa, os valores (que não substitutivos salariais), dos critérios de elegibilidade; enfim, um discurso que revela a culpabilização do próprio pobre pela situação por ele vivenciada.

Um viés de argumentação contra os efeitos do PBF caminha para o entendimento do PBF como um dispositivo que oscila do paternalismo ao desestímulo ao trabalho e à autonomia familiar. Este posicionamento já foi refutado, conforme relatório de avaliação do Programa Bolsa Família, produzido pelo Ibase em 2008 denominado “Repercussões do Programa Bolsa Família na segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiadas”:

“O recebimento do benefício não faz com que as pessoas deixem de procurar trabalho. Grupos focais apontaram que há abandono de trabalho quando este é de extrema precariedade, o que incluiu, nos relatos, situações de trabalho análogo à escravidão. O fato de os titulares serem, em sua maioria, mulheres pode explicar o baixo índice dos que tiveram trabalho remunerado no mês anterior à pesquisa (apenas 44%), já que parte das mulheres se dedica exclusivamente à gestão da casa”. (IBASE,2008:14)

Entretanto, tal efeito desmobilizador de beneficiários no mercado laboral foi refutado, também, pela a pesquisa AIBF II demonstra que “os chefes de famílias beneficiárias, de 30 a 55 anos de idade, apresentam nível de atividade, de ocupação e de jornada muito próximos aos de chefes de nível socioeconômico equivalente” (JANNUZZI, 2013:186).

Na análise dos indicadores referentes ao contingente da população desocupada, a síntese dos indicadores da PNAD publicada pelo IBGE consta que

⁸⁴ - Jannuzzi(2013b:188) sinaliza que “há, no Cadastro Nacional de Pesquisadores do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) um total de quase 7 mil pesquisadores com temas de pesquisa associados ao programa, dos quais metade são pesquisadores doutores, 810 deles realizando pesquisa com mérito científico reconhecido antecipadamente por comitês de avaliação do CNPq”.

“em 2012, o contingente de pessoas que não estavam ocupadas e tomaram providência efetiva para conseguir trabalho, classificadas como desocupadas, era de 6,2 milhões. A queda em relação a 2011 foi de 7,2%, o que representou uma redução de 478 mil desocupados. Comparando com a estimativa de 2004, essa retração foi de 22,5%, ou queda de 1,8 milhão neste contingente”(IBGE, 2013).

Outro mito que circulou amplamente no senso comum referia-se ao argumento de que com o recebimento do benefício as famílias pobres ampliariam o número de filhos. Sobre este tema Jannuzzi (2013b), a partir da análise da AIBF II, sinaliza que as beneficiárias têm ampliado sua autonomia na decisão tanto em participar do mercado de trabalho quanto sobre o uso de métodos contraceptivos, e afirma: “tendências que certamente contribuíram para a expressiva diminuição da fecundidade no país entre 2000 e 2010, inclusive entre mulheres de baixa renda” (JANNUZZI, 2013b:187).

Alves (2013:243) sintetiza a queda deste mito articulando tamanho da prole ao acesso às políticas públicas, dado que o número médio de filhos “tende a cair com o aumento da renda, da educação e da inclusão social. As famílias vivendo na extrema pobreza no Brasil, em geral, não tinham facilidade de acesso às políticas públicas e à proteção do Estado”.

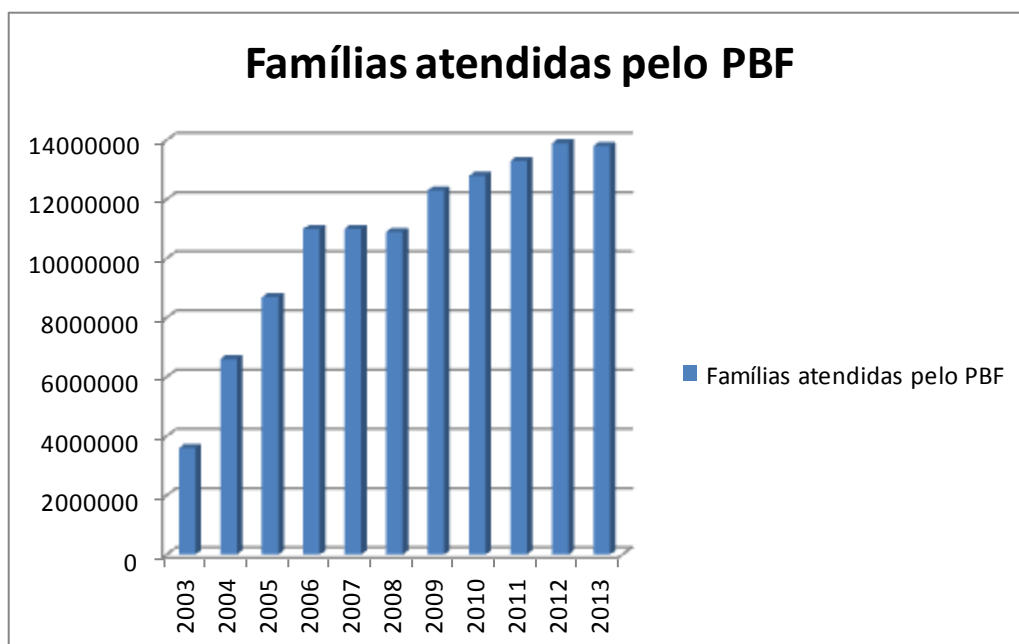
3.2.4. Os impactos do PBF

É importante destacar que o PBF não se configura como um direito universal a todos aqueles que estiverem dentro do perfil do Programa, tal como o BPC. Trata-se de um programa vinculado às possibilidades orçamentárias do país.

Assim, quando foi lançado em outubro de 2003 o PBF tinha como meta atender a 11 milhões de famílias, iniciou com 3.600.000 e atingiu em 2013 o quantitativo de 13.800.000 famílias atendidas pelo programa⁸⁵, conforme o gráfico a seguir:

⁸⁵ - Em 2011 foi estabelecido o retorno garantido para os beneficiários que se desligassem voluntariamente do PBF.

Gráfico 7 Famílias atendidas pelo PBF/ano.



Fonte: MDS. Extraído em 26//09/2013 do site: <http://bolsafamilia10anos.mds.gov.br/linhadotempo>

Considerando que os objetivos do Programa são três: combater imediatamente a fome através da transferência de dinheiro para os beneficiários; concretizar o acesso aos direitos sociais básicos de saúde e educação – neste contexto, o sistema de condicionalidade tem sido desenhado com o propósito de dar fim ao ciclo intergeracional de reprodução da pobreza (BRANDÃO, 2013). E integrar os adultos no mercado de trabalho, através de programas de políticas complementares e integradas (não compulsórios), de forma que as famílias possam superar sua situação de vulnerabilidade financeira. Cabe pensar os avanços e os principais entraves ou lacunas deixadas pelo programa, em especial na sua interrelação com a educação.

Uma primeira observação a ser feita é que os objetivos do Programa estão em consonância com os objetivos fundamentais da República na Constituição de 1988 no que concerne atuação do Estado no sentido de combater a pobreza, ou seja, o PBF pode ser entendido como um instrumento para se alcançar os objetivos gerais da nação. Em relação à condicionalidade da educação o programa, em seu desenho, atinge um ponto fulcral que é garantir a permanência do aluno na escola ao longo dos anos.

A despeito dos equívocos e entraves, principalmente há época de sua implantação, segundo pesquisas contemporâneas⁸⁶ o PBF tem provocado alterações importantes para quem o recebe e para aqueles que atendem os beneficiários em seus pequenos negócios ou na prestação de serviços. Questões a serem abordadas a seguir.

Em sua pesquisa, Silva (2010) conclui que no concernente à contribuição dos programas de transferência de renda para a redução da pobreza no país

“a grande maioria dos municípios considerou que esses programas contribuem significativamente para minorar a situação de pobreza, sendo destacadas como principais razões: o aumento da renda e do poder de compra dos beneficiários; a melhoria do nível de subsistência das famílias; o maior compromisso das famílias com a educação e a saúde; a possibilidade de acesso aos serviços públicos; o aumento do patamar de dignidade humana e a melhoria da segurança alimentar” (SILVA, 2010:134).

Vários estudos apontam para os efeitos positivos do PBF. É inegável que o programa ainda precisa de ajustes, ampliação de cobertura, maior articulação intersetorial e avaliações contínuas, todavia, é forçoso reconhecer o avanço, ainda que pequeno, no reconhecimento e enfrentamento da questão da pobreza no Brasil em sua multidimensionalidade, para além do restrito corte de renda.

3.2.4.1. Efeitos macroeconômicos

O documento “Duas décadas de desigualdade e pobreza no Brasil medidas pelo Pnad/IBGE” traz a análise da pobreza nos anos compreendidos entre 1992 e 2012, e destaca que “o intervalo entre 2011 e 2012 testemunhou a maior queda anual da taxa de extrema pobreza desde 2008 justamente porque houve a combinação de bom crescimento da renda *per capita* com redistribuição a favor dos mais pobres” (IPEA, 2013:29), conforme demonstra a tabela a seguir:

⁸⁶ - Ver: *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília:IPEA; BARROS, R.P. et al. 2006. *Uma análise das principais causas da queda recente na desigualdade de renda brasileira*. RJ:IPEA. Texto para Discussão, n. 1203. / BARROS, R. P. et al. 2007. *A queda recente da desigualdade no Brasil*. RJ:IPEA. Texto para Discussão, n. 1258. / MARQUES, R.M. 2005. *A importância do Bolsa Família nos municípios brasileiros*. *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*. Brasília: MDS, n. 1./ BRANDÃO, A.; PEREIRA, R.C.; DALT, S. 2013. Programa Bolsa Família: percepções no cotidiano da escola. *Revista de Ciências Sociais*, n. 38, Abril de 2013, pp. 215-232.

Tabela 3: Decomposição das variáveis na incidência da extrema pobreza em crescimento e redistribuição (p.p.)⁸⁷

Componentes	Variação na incidência da pobreza extrema (p.p.)		
	1992-2012	2002-2012	2011-2012
Crescimento	- 7.8	2.7	0.3
Redistribuição	- 2.3	2.6	0.3
Total	- 10.1	5.3	0.7

Fonte: IPEA 2013

De acordo com o relatório da ONU (2013) o mundo alcançou o primeiro dos oito objetivos de Desenvolvimento do Milênio: a redução para metade do percentual de pessoas vivendo com menos de 1,25 dólares americanos por dia, sendo que o prazo estabelecido para alcançar tal meta era o ano de 2015. Segundo o relatório o objetivo foi alcançado três anos antes da data prevista, “sobretudo devido ao êxito de alguns países populosos: o Brasil (onde a percentagem da população que vive com menos de 1,25 dólares por dia [PPC em dólares de 2005] passou de 17,2% para 6,1%), a China (de 60,2% para 13,1%) e a Índia (de 49,4% para 32,7%)” (ONU, 2013:27).

Em outros termos, os signatários das Metas do Milênio da ONU se comprometeram em reduzir a pobreza à metade no período de vinte e cinco (25) anos, e o Brasil conseguiu realizar a meta em cinco (5) anos, sendo que a queda alcançou o marco de 70% (setenta por cento) em onze anos.

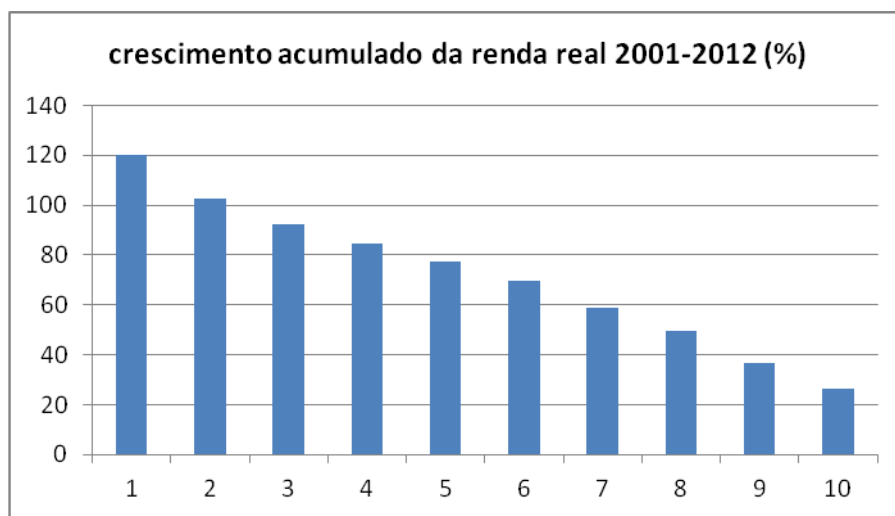
Em estudos em conjunto, IPEA e MDS demonstram os efeitos macroeconômicos do PBF, salientando que “as transferências sociais representam uma fonte de rendimento das famílias que é utilizada na aquisição de bens e serviços, no pagamento de impostos e contribuições e retida sob a forma de poupança” (NERI, 2013:193).

⁸⁷ - Observação: exclusive áreas rurais da região Norte (exceto Tocantins). Linha de pobreza extrema de R\$ 70,00 per capita em valores de julho de 2011 (cerca de R\$ 75,00 per capita em valores de outubro de 2012).

Na apresentação realizada na coletiva “uma década de evidências e efeitos macroeconômicos do Bolsa Família” proferida em 15/10/2013, Neri salienta o impacto do PBF sobre os Objetivos Fim: a igualdade (distribuição da renda); a prosperidade (crescimento da média da renda e consumo *per capita*) e a sustentabilidade (possibilidade de manter os padrões de vida conquistados; estoques de recursos humanos, ambientais, físicos, culturais e sociais).

O principal elemento do PBF destacado foi o combate frontal à desigualdade. Assim, a variação de renda nos últimos onze (11) anos desde que o PBF foi implantado, distribuídos por décimos, onde os 10% (dez por cento) mais pobres tiveram um crescimento de 120% (cento e vinte por cento) no que concerne aos objetivos relacionados à igualdade, e os 10% (dez por cento) mais ricos de 26% (vinte e seis por cento), conforme o gráfico 8:

Gráfico 8: Variação anual média por décimos de renda *per capita* — Brasil



Fonte: Neri (2013B), IPEA a partir dos dados microdados Pnad/IBGE.

O estudo mostra o impacto direto do PBF sobre a extrema pobreza, sendo responsável pela queda de 28% (vinte e oito por cento)⁸⁸, uma queda quatro (4) vezes maior do que há uma década, época em que o Programa foi criado. E ainda, ressalva que a miséria subiria um percentual de 36% (trinta e seis por cento) no caso da inexistência do PBF.

Ao comparar as várias transferências públicas, numa perspectiva analítica visando identificar qual seria a política mais efetiva na constiuição do Bem

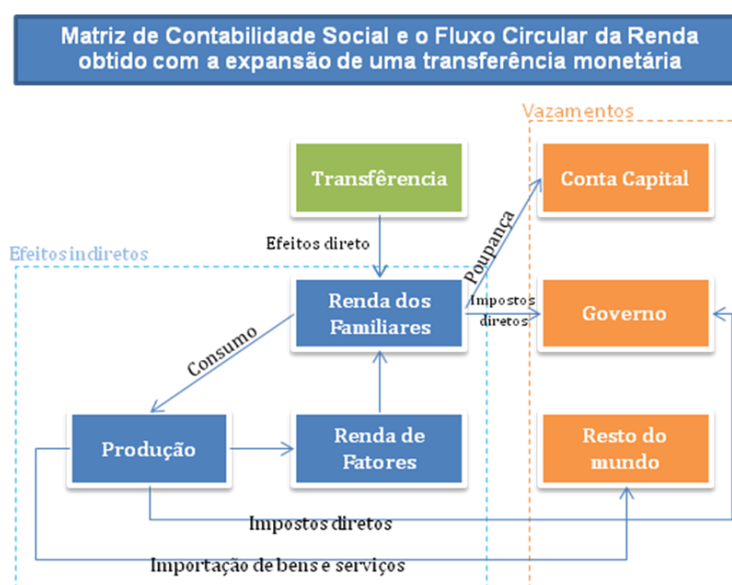
⁸⁸ - Dados referentes a Pnad de 2012, logo desconsiderando Brasil Carinhoso.

Estar Social, Neri (2013b) assinala que o PBF impacta mais do que os outros programas (previdência, BPC, outras rendas) a despeito de seu pequeno tamanho diante dos demais.

Na relação Benefício social por custo fiscal, cada Real gasto com o PBF tem o impacto na desigualdade de 5,2. Assim, “Cada Real adicional gasto com o Bolsa Família impacta a desigualdade 369% e 86% mais que na previdência social e em geral, e no BPC⁸⁹, respectivamente” (Neri, 2013b). Em outros termos, cada Real gasto com o PBF a redução da desigualdade tem o impacto 369% maior do que o mesmo valor proveniente da previdência social.

Essa renda oriunda das transferências governamentais gera renda na família, que impulsiona o consumo das famílias, o qual, por sua vez, fomenta a produção, que incrementa o lucro das empresas e a remuneração do trabalho, e reinicia o ciclo retornando para as famílias (NERI, 2013), denominado impacto direto e efeito multiplicador – gerando o “fluxo circular de renda”. O autor salienta que existe, também, os vazamentos. Estes vazamentos se dão quando parte dessa demanda vai para o resto do mundo; ou se parte volta para os cofres públicos através dos impostos diretos na renda da família, ou indiretos sobre a produção; ou ainda, se uma parte vai para conta de capital através da poupança; conforme ilustrado pelo fluxo 3:

Fluxo 3: Fluxo circular da renda

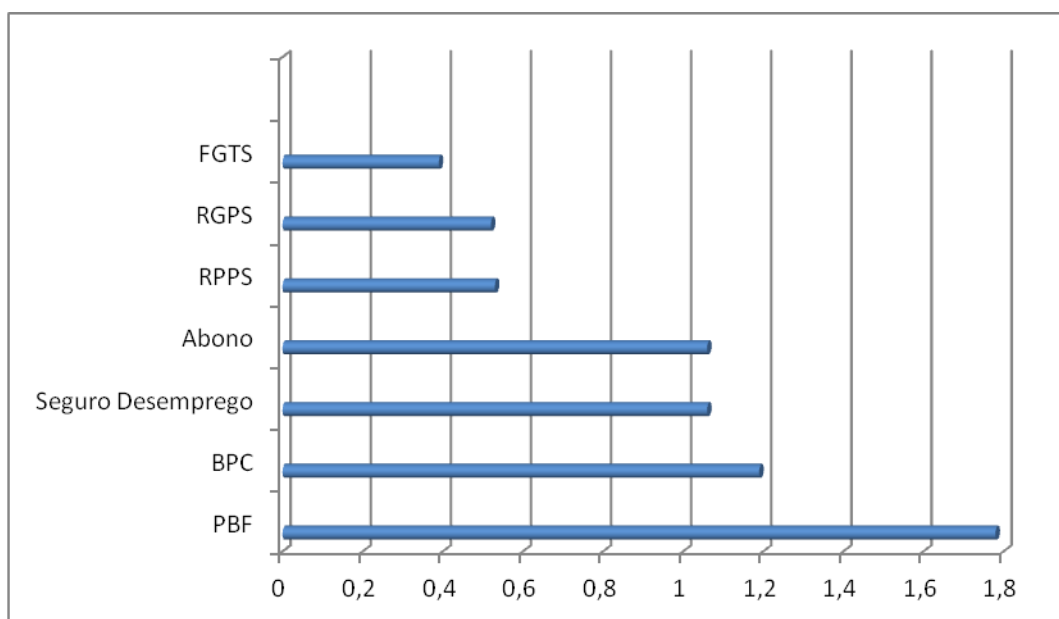


Fonte: Neri (2013)

⁸⁹ - Benefício de Prestação Continuada.

Segundo o estudo supracitado, o PBF, além de apoiar a superação da pobreza e promover a igualdade, é a transferência social que, a curto prazo, gera maior expansão do PIB, ou seja, o PIB aumenta R\$1,78 a cada R\$ 1,00 adicionado ao PBF (NERI, 2013). Este é o chamado efeito multiplicador.

Gráfico 9: Efeitos Multiplicadores das transferências sociais sobre o PIB (em %)



Fonte: Neri (2013)

Tal efeito se justifica pelo fato de que quanto mais focalizadas são as transferências nos mais pobres, maiores são os efeitos multiplicadores, dado que essas famílias tendem a utilizar a renda proveniente do PBF em consumo imediato, o dinheiro, assim, retorna a circulação, conforme o fluxo anterior.

O PBF é considerado por Neri (2013) como um símbolo na busca da equidade brasileira, para a desconstrução da imagem criada para o Brasil da “Belíndia”.

Em outubro de 2013 o PBF recebeu o Primeiro Prêmio ISSA de excelência em seguridade social, o “Award for Outstanding Achievement in Social Security⁹⁰” em reconhecimento ao sucesso do Programa no combate à pobreza e na promoção dos direitos sociais da população mais vulnerável do Brasil, concedido pela Associação Internacional de Seguridade Social (ISSA) sediada em Genebra.

⁹⁰ - Extraído do site: <http://www.issa.int/News-Events/News2/Brazilian-social-security-programme-receives-prestigious-ISSA-award>

A ISSA é uma organização internacional voltada à promoção e ao desenvolvimento da seguridade social no mundo, atuando na produção de conhecimento sobre o tema e no apoio aos países para a constituição e aprimoramento de seus sistemas de proteção social. Fundada em 1927, a organização tem filiadas 330 organizações em 157 países.

O prêmio corrobora a relevância que o PBF vem assumindo, não apenas no cenário nacional como também no internacional, constituindo-se numa matriz de transferência de renda e enfrentamento da pobreza que pode servir de inspiração e de influência para outras experiências.

3.2.4.2. Efeitos no cotidiano

As condicionalidades podem ser entendidas como instrumentos do PBF utilizadas para induzir comportamentos que possam contribuir para a promoção social das famílias. Dessa forma, novas perspectivas de inserção socioeconômica poderiam ser vislumbradas a partir do aumento do capital humano das populações mais pobres promovidas pelo aumento da escolarização dessa população e pelo cumprimento de agendas de saúde.

A intersectorialidade proposta pelo PBF favorece, apesar de problemas encontrados na articulação e na coordenação entre as instâncias – principalmente no nível municipal – o exercício de uma política pública que vislumbre as diversas dimensões relativas à questão da pobreza.

Nesse sentido, Rego e Pinzani (2013) demonstram que o PBF cria expectativa positiva em seu beneficiário em relação à educação, apesar da mobilidade social encontrar obstáculos quase intransponíveis na sociedade e, filho de pais analfabetos alcançarem o ensino superior ainda ser caso excepcional, “a maioria das entrevistadas deposita grande esperança no futuro dos filhos” (2013: 228).

A baixa escolaridade desta parcela da população resultante da evasão escolar e de uma espiral de defasagem idade-série leva a um processo no qual a pobreza é familiarmente transmitida, criando um ciclo intergeracional de reprodução desta (BRANDÃO, 2013). O PBF pretende contribuir para o rompimento desse ciclo através da permanência do aluno na escola, dado que “se a baixa

escolaridade constitui uma variável importante para o ciclo intergeracional de reprodução da pobreza, incluir e manter as crianças e adolescentes na escola torna-se emergencial” (BRANDÃO, 2013:232).

Essa é, sem dúvida, a grande contribuição do PBF para a educação até o momento. Todavia, é possível vislumbrar outras, através de uma inserção mais efetiva da instância da educação no programa, em outros termos, é possível ampliar os ganhos com a inserção da família no PBF com uma ação protagonista da educação não só das intervenções pedagógicas, mas enquanto um órgão que tem a possibilidade de funcionar como articulador da rede, pois é a instância que maior proximidade física, social e emocional tem com o aluno/beneficiário. Em última instância a escola está no território e dele faz parte.

A despeito dos tropeços e críticas acerca da inserção da escola no PBF, um fato positivo pode ser destacado: qual seja, o da inclusão do tema “frequência escolar” nos debates no escopo da educação – mesmo que ainda timidamente – entre os diversos profissionais. Tal aspecto é extremamente relevante uma vez que este tema estava, anteriormente, delegado apenas ao âmbito privado, enquanto questão a ser tratada apenas pelas famílias. E é somente quando um problema assume a dimensão pública é que pode ser tratado pelas políticas públicas.

Conforme resultados apresentados pela Avaliação de Impacto do Bolsa Família (AIBF)⁹¹, no ano de 2009 houve um aumento da matrícula em 4,4 pontos percentuais; bem como um aumento da progressão escolar em 6,0 pontos percentuais. A avaliação mostrou que os efeitos sobre a matrícula foram maiores no Nordeste, onde o PBF teve impacto de 11,7 pontos percentuais, já que a região apresentava as mais baixas taxas de matrícula no ano de 2005.

O estudo sinalizou, ainda, que o PBF está contribuindo para reduzir as variações regionais relacionadas ao percurso escolar dos alunos de famílias mais vulneráveis e tem efeitos importantes na manutenção dos adolescentes de 15 anos ou mais na escola, sendo que a chance de uma menina de

⁹¹ - Acessado em 18/10/2013. Disponível em:

<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/PainelPEI/Publicacoes/AvaliacaodelImpactoProgramaBolsaFamilialI.pdf>

15 anos continuar frequentando a escola é 19 pontos percentuais maior se a família dela participar do Bolsa Família.

Em pesquisa qualitativa de base nacional realizada entre os meses de outubro de 2009 e janeiro de 2010 com o objetivo de mapear como professores, diretores de escola, coordenadores pedagógicos e técnicos responsáveis pelo preenchimento do censo escolar avaliavam, a partir do cotidiano de suas escolas, os efeitos nos alunos da condicionalidade de educação do PBF, Brandão (2013) destaca que as percepções dos operadores de ensino, apesar de majoritariamente serem positivas em relação ao PBF, não são consensuais.

Dentre os aspectos levantados nesta pesquisa (Brandão 2013), podemos citar como efeitos positivos do PBF segundo os operadores do ensino: o maior controle da família sobre a frequência escolar de seus filhos, no cumprimento de uma das condicionalidades, o que redundaria numa maior participação dessa família no acompanhamento do discente; o aumento real da frequência escolar; redução do trabalho precoce; a assunção da responsabilidade, por parte dos pais, sobre o controle da frequência escolar de seus filhos; a frequência como gatilho para a melhoria da educação, pois, a presença contínua e a participação nas aulas podem proporcionar um vínculo e o despertar do interesse do aluno, em outros termos, apontam que a obrigatoriedade da frequência escolar pode ser utilizada como elemento capaz de alavancar as propostas educacionais.

Segundo os operadores de ensino entrevistados, outro efeito positivo do PBF, embora não estritamente escolar, refere-se ao reconhecimento da importância da transferência de renda para a subsistência familiar, ou seja, trata-se da necessidade primeira de manutenção da vida, que é anterior à escola (BRANDÃO, 2013).

Pires (2013), em sua pesquisa, pontua o estabelecimento de um ciclo de troca e reciprocidade entre beneficiário-Estado na relação criada no recebimento do benefício e cumprimento das condicionalidades, sinaliza que esta produz um compromisso, pois envolve a formação de um sentimento de pertencimento por parte dos recebedores e da produção de vínculos sociais entre eles e o Estado. Ou seja, emerge como uma de suas consequências o fortalecimento do sentimento de compromisso social e de pertencimento social. “A participação no Programa contribui, assim, para criar e/ou fortalecer formas de

pertencimentos políticos que antes sequer eram exercidos em suas formas mais elementares” (PIRES, 2013:193).

No artigo “Liberdade, Dinheiro e Autonomia: o caso da Bolsa Família” Rego (2013b) afirma que o PBF produz mudanças significativas na vida dos beneficiários. E destaca que uma “dessas mudanças é o início da superação da cultura da resignação, ou seja, a espera resignada da morte por fome e por doenças ligadas a ela, drama este constante neste universo geográfico” (REGO, 2013b:26).

Ainda neste estudo (REGO, 2013b) é sinalizado que o PBF consegue impactar singularmente as vidas das pessoas, especialmente das mulheres. Através do PBF há o reconhecimento, por parte do Estado, de sua existência — que é experimentado de diferentes formas. A “aprovação do cartão em seu nome as dota de responsabilidade perante sua família e o Estado” (REGO, 2013b:29). E ainda, o recebimento de uma renda regular proporciona modificações no cotidiano, inclusive o aspecto referente à necessidade de aprender a lidar com o dinheiro para programar o sustento da família durante o mês inteiro. Essa regularidade propiciou, também, a essas mulheres a conquista da confiança dos comerciantes e das pessoas da localidade. “Ser uma pessoa confiável é um valor importante, nestas paragens” (REGO, 2013b:29).

Jannuzzi (2013b:187) analisando os resultados da segunda Avaliação de Impacto do Bolsa Família (AIBF II) revela que “as mulheres beneficiárias (...) vêm adquirindo maior autonomia e poder nas decisões familiares e na compra de bens duráveis, remédios e vestuário, comparativamente a mulheres não beneficiárias”.

Na saúde o PBF também gerou impactos efetivos, conforme análise realizada por Jannuzzi (2013b), reduzindo a desnutrição aguda e garantindo cumprimento mais regular do esquema vacinal. O consumo de alimentos aumentou nas famílias beneficiárias, melhorando, conseqüentemente, a disponibilidade alimentar das crianças. E, ainda, as grávidas beneficiárias do programa foram mais presentes no acompanhamento pré-natal.

“O peso ao nascer das crianças de mães beneficiárias do Bolsa Família é superior ao das crianças de mães não beneficiárias (3,26kg e 3,22kg, respectivamente). Tal fato decorreria da constatação de que, em 2009, as grávidas beneficiárias do programa apresentaram 1,6 visita de pré-natal a mais do que as não beneficiárias. Entre 2005 e 2009, o número de gestantes beneficiárias do PBF que não receberam cuidados pré-natais caiu de 19% para

5%, queda significativamente maior que a observada entre não beneficiárias” (JANNUZZI, 2013b:185).

No que concerne à redução da mortalidade infantil, observou-se um efeito positivo do programa: esta “teria caído 17% (dezessete por cento), como consequência de redução dos óbitos devidos à desnutrição (que caíram 65%) e à diarreia (53%)” (JANNUZZI, 2013b:185).

Retomando os objetivos originais do PBF⁹² e os diversos estudos abordados, sem dúvida é constatado o sucesso do referido Programa, com a queda da taxa de extrema pobreza no país; a ampliação do acesso aos serviços de saúde e educação por parte dos beneficiários.

O objetivo que prevê a sustentabilidade da situação de superação da miséria ainda carece de maior esforço no sentido de serem concretizadas ações, pois é o que poderá consolidar a mudança de vida do beneficiário. Todavia, é preciso considerar que este se encontra ancorado nos objetivos anteriores, que apesar de possuírem, por um lado, um caráter imediato, por outro, apresentam também uma natureza de longo prazo, em que os efeitos sociais ocasionados pelo acesso à educação na idade certa e pelo investimento na saúde preventiva serão observadas ao longo dos anos, quando as crianças de hoje se tornarem adultos.

No que concerne especificamente à educação, ou melhor, à qualidade da educação, é necessário não perder de vista que os grupos sociais que vivem na pobreza extrema, ou seja, os mais vulneráveis, encontram barreiras não só para o acesso, como para a apropriação desse conhecimento escolar. Contudo, é preciso ainda salientar que, gerar soluções para a difícil relação estabelecida entre a educação formal e a população pauperizada no Brasil ultrapassa a proposta trazida pelo PBF, mesmo considerando que o referido Programa tem impactado, como as pesquisas demonstraram, positivamente, gerando possibilidades de inserção social.

Diante do discutido, não há como ignorar, no presente estudo, a presença do PBF enquanto uma política intersectorial que incide diretamente no problema da infrequência e evasão escolar.

⁹² - Combater imediatamente a fome através da transferência de dinheiro para os beneficiários; concretizar o acesso aos direitos sociais básicos de saúde e educação; e integrar os adultos no mercado de trabalho, através de programas de políticas complementares e integradas (não compulsórios), para que possam superar sua situação de vulnerabilidade financeira, ou seja, promover a sustentabilidade.

Assim, tendo por base o arcabouço conceitual trazido no primeiro capítulo, as matizes da política de educação debatida no segundo capítulo e considerando a inserção de uma política intersetorial que abarca a educação – o PBF – cabe, no próximo momento, desvelar quais são as representações que os profissionais da educação de Niterói têm acerca do fenômeno; as respostas criadas pelas políticas públicas para o problema da infrequência/evasão escolar; e, ainda, conhecer a percepção das famílias sobre educação. Estes são, portanto, temas a serem abordados nos capítulos a seguir.

CAPÍTULO IV

A REPRESENTAÇÃO DO CAMPO

Pensar a educação através do conceito de campo, ou seja, concebendo-a enquanto um microcosmo no qual estão inseridos agentes e instituições, que se posicionam neste a partir do capital que possuem, permite-nos trazer à cena diversos atores/agências, para além daqueles já conhecidos (do interior da escola), no sentido de buscar compreender a constituição do campo da educação e o movimento em seu interior.

Assim, à luz dos conceitos debatidos anteriormente –pobreza, território, *habitus*, capital e campo – no presente capítulo será abordada a constituição do capital cultural no campo e serão, também, levantadas as representações que profissionais e famílias têm acerca da pobreza, da família, da educação, da infrequência e da evasão escolar.

4.1. O Capital Cultural no Campo

É relevante destacar que os profissionais da rede Municipal de Educação de Niterói são concursados, sendo exigência para o professor de 1º e 2º ciclos a formação em nível médio no pedagógico (antigo ensino normal). Já para os professores de 3º e 4º ciclos é exigido o nível superior no curso referente à disciplina ministrada. Os pedagogos, por sua vez, devem ter a formação superior em pedagogia. A direção escolar é uma função assumida pelos profissionais da educação, a partir de um pleito realizado trienalmente em cada unidade escolar. Da eleição participam todos os funcionários da escola, os alunos e os responsáveis pelos alunos⁹³.

Tal informação torna-se importante ao observarmos os dados referentes à formação docente: quase a totalidade dos entrevistados apresenta um nível acima do exigido para o exercício de sua função, ou seja, em nossa amostra os

⁹³ - Para a realização do pleito é necessário que seja composta uma comissão eleitoral, com voluntários da própria escola que, após ser aprovada pelo Conselho Escola Comunidade, credencia todos os funcionários, os alunos e os responsáveis pelos alunos interessados em votar, gerando, assim, uma lista de eleitores. Antecedendo ao pleito uma Portaria é publicada pela FME regulamentando o processo eleitoral.

professores de 1º e 2º ciclos possuem nível superior e os pedagogos são pós-graduados (*lato e stricto sensu*).

A constituição do capital cultural do grupo pesquisado pode ser compreendida a partir de suas trajetórias acadêmicas, pois, também em sua grande maioria, os entrevistados são oriundos de famílias cujos progenitores tiveram pouco acesso à educação formal, findando os estudos no – hoje denominando – ensino fundamental e, alguns, no ensino médio. Os casos de exceção são compostos por pais com formação em nível superior e por um caso de analfabetismo da progenitora.

Dessa forma, o capital cultural dos profissionais manifesta-se no estado institucionalizado, em outros termos, através da conquista do certificado, ou seja, por alcançar o diploma.

“Meu pai fez até a 8ª série, na época 8ª série, hoje 9º ano e minha mãe, mal sabia ler e escrever e pra ela ter as filhas, eu sou professora e minha irmã é pedagoga, é o máximo porque eu nasci num lar, meu pai trabalhava o dia inteiro, não ficava em casa, quem ficava em casa era minha mãe e abria meu caderno e de minha irmã como se ela soubesse tudo aquilo ali e dizia “por que a professora riscou aqui? Aqui tá errado, né? Por que você errou, você não prestou atenção? Leia pra mim”. Minha mãe pedia pra eu escrever cartas pro meu avô, que morava em Fortaleza. Ela ditava, eu escrevia e depois ela fazia eu ler a carta pra ela pra ver se realmente eu escrevi aquilo que ela havia ditado. (...) Eu sempre tive livros dentro de casa, tudo com a mãe sendo analfabeta. Meu pai morreu muito cedo e ela continuou ali com a gente, incentivando o estudo, a leitura”(Professora U).

Se por um lado, a formação escolar dos pais aproxima os profissionais do ensino de seus alunos, por outro evidencia a lacuna existente entre ambos no que concerne às possibilidades destes últimos na trajetória escolar. Tal aspecto pode indicar o relevo dado pelos profissionais ao valor da educação formal e a insatisfação destes diante da aparente desvalorização do ensino por parte dos alunos e de suas famílias.

Os profissionais da educação buscam seu acúmulo de capital, sobretudo, através do estudo e da leitura e a partir de um trabalho de inculcação e assimilação ao longo do tempo configurando-se no que Bourdieu (1998) denominou de “Estado Incorporado” do capital cultural que manifesta-se através das disposições duráveis do organismo.

Dessa forma, o capital cultural apresenta uma disposição a funcionar como capital simbólico, ampliando o prestígio e a posição social do sujeito no campo.

Apesar de apresentar-se como capital simbólico, o capital cultural não têm se manifestado conversível ao capital econômico. Em outros termos, apesar do capital escolar garantir empregabilidade aos profissionais do ensino, não tem convertido o valor do diploma em dinheiro (ou em acúmulo de dinheiro). Tal aspecto, segundo a fala dos entrevistados, limita a ampliação de seu capital cultural, sobretudo no estado objetivado, impossibilitando acesso a serviços e bens culturais.

Destarte, segundo relatam, a frequência a *shows*, exposições e teatros é reduzida em função do custo que geram, sendo mais viável o acesso ao cinema:

“Olha, cinema eu estava indo mais, uma vez por semana, que eu gosto de ir ao cinema, porque eu moro ali pertinho, sábado e domingo, podendo pagar meia agora com contracheque, aí eu vou. Teatro aí é mensal, uma vez por mês de acordo com as coisas que também aparece” (Professora M).

“Eu bem que gosto, mas não costumo, não. Financeiramente não estou conseguindo... Não, porque lá em casa é muita gente e para levar todo mundo fica complicado” (Professora Y).

“Cinema, pelo menos uma vez por mês. Teatro demora mais um pouquinho” (Professora W).

“Sempre que possível e sempre que tenha *la plata*, sempre que tenha condições, porque esse é um grande problema. Eu acho até que deveria ter um projeto de lei pra educador ter meia entrada. Em São Paulo é assim, tive uma surpresa incrível, cheguei lá, tinha um contracheque por acaso, do Rio de Janeiro, não era nem de São Paulo, e ganhei meia entrada, professor é meia entrada, em qualquer teatro. (...) eu estou substituindo um pouco a parte de teatro, eu não tenho ido, esse ano fui muito pouco. (...) eu estou dançando, então toda vez que eu tenho um tempo livre eu vou dançar” (Pedagoga IV).

Como a grande maioria dos docentes é formada por mulheres, as atividades culturais também são organizadas em torno da família, em especial dos filhos:

“Mais cinema, é porque eu tenho um filho de dez anos, sempre eu vou aos programas que ele possa assistir: cinema infantil, infantil ou alguma coisa de adolescente coisa que ele se interesse sabe. Uma vez, a cada dois meses, nós dois e os amigos dele” (Professora F).

“Cinema, teatro, levo meus filhos assim (...) agora, hoje, eu fico mais assim pros filhos” (Pedagoga I).

“Frequento de vez em quando, não muita frequência não, mas às vezes. Mais ou menos de dois em dois meses. Com meu marido e com o meu filho” (Professora A).

Os profissionais do ensino entram no campo da educação, portanto, com o capital cultural no estado institucionalizado que lhes confere, também, capital simbólico. É este capital simbólico que possibilita tecer explicações

sobre as percepções que as famílias têm acerca da educação e de sua posição no interior do campo.

Se o acesso a bens e serviços culturais encontra-se limitado por questões econômicas aos professores, por parte dos discentes a situação não difere, visto que, se por um lado o capital econômico destes é restrito, por outro, segundo relatam em suas experiências cotidianas, não tem havido investimentos em política pública de ampliação do capital cultural para esse segmento da população, em especial, no escopo de seu território.

Dessa forma, as opiniões dos operadores do ensino e das famílias de alunos convergem no sentido de expressar que o serviço cultural a que a população tem acesso são os bailes funk, promovidos, em geral dentro das comunidades.

“O único lazer que eu vejo eles comentarem, é baile *funk*. (...) eles não têm um campo de futebol para eles jogarem. (...) Você não vê assim uma outra coisa, uma piscina ou um local assim educativo, que tenha alguém olhando, monitorando ou uma informática, algo assim, não. Em geral, o lazer deles é a rua. Criança brinca na rua. E final de semana é o baile, é o bar. Vamos dizer assim, isso se entende por lazer. Porque a gente entende por lazer o que? Ah, eu fui pra piscina, eu fui para a praia, eu fui ao cinema, fui no teatro, eu saí, fui numa churrascaria. Isso é lazer para a gente” (Professora D).

“Tem tido pagode aqui, por causa do campeonato, mas depois de uma determinada hora, começa o funk” (GF2).

A partir deste dado duas questões precisam ser levantadas: a primeira diz respeito à vida dentro do território; a segunda e, como consequência da anterior, refere-se à constituição do *habitus* da população em questão.

Para buscar compreender a vida dentro do território é fundamental demarcar de que “território” está se falando. Ou seja, assinalar que se trata de um espaço onde são estabelecidas relações, vínculos e *habitus*. Não se constitui, portanto, apenas na consagração de um limite físico geográfico.

Consiste, sim, num espaço em que há a conformação de uma identidade e sentimento de pertença, de uso deste espaço, de estabelecimento de diversas relações sociais no âmbito deste “chão”.

É este entendimento que permite uma aproximação com as perspectivas apresentadas pelos entrevistados e com a forma destes se relacionarem com este lugar que é o “seu” território.

Um aspecto relativo ao território esteve presente em várias entrevistas de todas as áreas abordadas – tanto com os profissionais quanto com as

famílias – trata-se da existência de uma espécie de contenção geográfica sociocultural. Os muros invisíveis limitam a passagem dos alunos para além da comunidade em que vivem e, mesmo em bairros muito próximos ao centro da cidade, a saída, a sua transposição não é frequente.

“Aqueles que comentam assim, “ah, eu fui ao cinema, ah eu viajei”, você acha assim uns dois aluninhos por sala, com a família mais estruturada, que às vezes não mora aqui, já morou, mas já saiu daqui ou que até mora, mas vamos dizer assim, reconhece que lá fora existem outras coisas. Porque a ideia que se tem quando eles comentam, até porque são crianças né, aqui é o mundo, aqui, o *bairro X*⁹⁴. O máximo que eles fazem é atravessar pro outro lado. Então, aqui é o mundo. Então, na realidade, eu moro em São Gonçalo, mas eu sei que existe São Conrado, que existe Barra, que existe Minas Gerais, que existe Itália. Então, às vezes, eles não tem, vamos dizer assim, esse horizonte, né, na frente. Entendeu? Então, eles ficam aqui nesse pedaço, que o *bairro X* é grande, né?” (Professora D).

“Assim, pela conversa que eu tenho com os alunos é brincar na rua, jogar bola, andar de bicicleta, soltar pipa é o que eles fazem (...) muitos não conhecem nem cinema (...) nunca foram ao cinema. Está bem longe e a questão econômica né, também, para ir ao cinema (...) gasta né, está caro” (Professora B).

Tal fato redundando em, pelo menos, duas consequências para o aluno: primeiro o acesso a bens e serviços culturais fica ainda mais limitado ao se considerar que várias atividades de cunho cultural que são promovidas pela prefeitura ocorrem no centro administrativo do município. Conforme abordado por Ribeiro (2008) em seus estudos, a proximidade física não resulta numa maior interação social entre segmentos sociais em posições opostas.

A segunda consequência desse isolamento sociocultural rebate diretamente nas estratégias educacionais, pois, a adesão a projetos e ações pedagógicas cuja base operacional não seja a própria escola é comprometida, dada essa dificuldade cultural de sair do próprio bairro.

“[Se] o aluno que está com dificuldade de aprendizagem, aqui a gente tem reforço escolar [no horário de aula]. Se é no contraturno, eles não vêm. (...) Eles [os pais] não mandam para a dependência, que é oferecida pela Fundação (...) O pai não manda. (...) mas tudo que é no contraturno, que tem que sair desse [bairro], é uma bobagem (Diretora Delta)”.

É necessário destacar que não se trata aqui de uma tentativa de homogeneizar a totalidade da população, mas sim, de trazer à tona traços constituintes e recorrentes entre a população pobre que habita as diversas áreas do município.

⁹⁴ - Nome do bairro omitido para garantir o sigilo.

Os responsáveis pelos alunos que relatam já terem frequentado o teatro, o fizeram a partir do recebimento de gratuidade do ingresso:

“Fui duas vocês. Ele ganhou duas vezes o ingresso e eu fui ali no Fluminense. Eu fui pra ver os Três Porquinhos. No Municipal eles foram ver a Emília, com minha esposa” (GF3).

“Eu fui quando teve no teatro municipal e acho que a única época do ano que abre pro público é em outubro... infantil, que tem uma expo deles, que eles promovem em outubro gratuito” (GF3).

O não acesso ao acervo cultural ultrapassa a posseção de capital econômico, está diretamente relacionado ao *habitus* constituído. Como afirma Santos “o território é a base do trabalho, da residência, das trocas materiais e espirituais e da vida, sobre as quais ele influi” (2007:96-97). Não havendo primeiro uma disponibilização diversificada de atividades culturais dentro do território e também não havendo uma disposição por parte desses atores de acesso a esses bens em outros espaços, é criado um círculo vicioso que afasta cada vez mais o aluno, pois o sentimento de não pertencimento a esses territórios externos – aos seus – o repele a frequentá-los, mesmo quando as atividades são gratuitas. O resultado é a ampliação do hiato existente entre o cabedal cultural destes e o das camadas sociais dominantes.

A importância da ação da escola na ampliação do capital cultural fica evidenciada na fala dos responsáveis pelos alunos que remetem à sua época escolar o acesso a cinema e a teatro

[Ao museu] “eu fui na época do colégio” (GF2).

“Eu tinha treze anos quando eu fui pela última vez [ao cinema]” (GF2).

As escolhas relacionadas ao lazer e à cultura estão diretamente relacionadas ao *habitus* do aluno, da família e presente entre os que habitam o mesmo território. Essa transmissão de capital cultural e de um certo *ethos* está relacionada à vida concreta, ao lugar social que o indivíduo ocupa “que contribui para definir, entre outras coisas, as atitudes face ao capital cultural e à instituição escolar” (BOURDIEU,1998:41-42).

“Como é que essa criança vai saber o que ela quer ser, se ela não sai daqui, se ela não conhece outras coisas. Ela não vai saber se vai gostar de violino, ela não vai saber se vai gostar, por exemplo, de pintar ou de cantar, ou qualquer outra coisa. Então, fica uma coisa assim, meu pai é pedreiro, minha mãe é gari, minha mãe é faxineira. É o seu universo. Então, na realidade, por mais que você traga para a escola, que você mostre, seria muito necessário eles irem

adquirindo essa etiqueta, desses lugares culturais. (...) Raramente você encontra alguém da comunidade lá. Mesmo nos eventos gratuitos, não é? Nem sabe que tem. E, às vezes, quando sabem, dizem “Ah, eu não gosto disso, não”, porque nunca foi. Ele não sabe como se comportar ali, como se vestir” (Professor D).

“Eu não sou chegada a cinema, eu não gosto, mas meu filho mais velho gosta. Então, como eu não gosto e é muito difícil eu levar, a gente aproveita as oportunidades que a escola dá e ele vai ao cinema” (GF2).

É relevante lembrar que o *habitus* é um sistema de disposições duráveis, logo com uma potência de permanência no indivíduo e que se revela nas diferentes dimensões da vida e da prática do sujeito, plasmando-se no seu jeito de falar, na forma de se expressar corporalmente, no seu comportamento social, na forma de pensar e em suas escolhas, dado o caráter transponível do *habitus*.

Destarte, apesar de não se constituir em uma estrutura rígida, as escolhas culturais dos alunos e de suas famílias são estruturadas a partir de seu *habitus*. Este funciona como uma matriz, permitindo aos sujeitos agirem e interagirem dentro dos padrões esperados em seu grupo. O *habitus* interfere, dessa forma, na forma como os sujeitos analisam o mundo, veem o mundo, ou seja, sua própria estrutura de percepção da realidade social.

Assim, a partir dessa matriz as crianças são educadas de forma a se ajustarem a esses comportamentos reconhecidos como “normais” ao seu grupo. A constituição do *habitus* também nos auxilia a perceber elos entre as atitudes dos alunos em relação à aderência a certas regras da instituição escolar, que gera conflitos no cotidiano da relação aluno-escola- família, tal como o destacado pela Diretora Delta:

“Aqui as mulheres são muito desnudas. É aluna, é mãe de aluno. Eles vêm aqui para a escola com uma roupa que não é conveniente. E aluno também. É uma dificuldade para você mandar embora porque o costume delas é esse”.

A expectativa docente em relação ao uso da linguagem oral e corporal se choca com a realidade encontrada:

“como é que você lida com violência quando você passa o ano todo falando, já que não pode bater, você tem que conversar e tal, e aí, você no final descobre tipo assim, se eu vou conversar com a minha mãe vou levar um tapa na cara, então aquilo que depois que eu fui ver tem tudo há ver com essa coisa de uma violência doméstica, entendeu, generalizada não é uma coisa assim, só de pai com o filho não, era titio com tia, tio com irmão, tia com irmão, uma coisa entre os adultos né, entre todos, uma coisa que forma muito difícil” (Professora M).

Por outro lado, a expectativa dos profissionais de ensino converge, justamente, para a aproximação com seu próprio acervo cultural, ou seja, para que os alunos e as famílias se esforcem para obter o capital institucionalizado, para chegar a ter um diploma e “para ser alguém na vida, né? Tem que estudar” (Diretora Alfa).

“Esperam que a escola dê um futuro melhor para os seus filhos. Que eles tenham condições de estudar mais do que os pais estudaram” (Pedagoga VIII).

Essa fala é assumida, também, pelas famílias que entendem que a escola serve

“pra ajudar na educação e pra criança crescer e tentar ter algum objetivo. Então ele vai pra escola pra estudar e pra ser alguém na vida. Se não for pra escola, não vai ser alguém na vida, porque hoje em dia até pra ser uma faxineira tem que ter o primeiro grau (...) Já tem que ter de pequenininho responsabilidade no estudo, senão não adianta. Vai tá vindo pra escola pra quê?” (GF2).

Ou mais resumidamente:

“Sem escola ninguém vai pra frente” (GF3).

4.2. Pobreza: a percepção no território

A rede municipal de educação é constituída por um quantitativo de escolas bem inferior a da rede privada,⁹⁵ e tem como público majoritário a camada mais pobre da população.

O nível de integração social destas famílias está diretamente conexo ao grau de pertencimento do sujeito-trabalhador na sociedade. Este grau de pertencimento, por sua vez, está relacionado aos vínculos de interação no mundo do trabalho.

Assim, o trabalho estável propicia uma forte inserção relacional. Já o trabalho precário – no qual a grande parte das famílias dos alunos está inserida – apresenta uma fragilidade dos aportes relacionais. Por outro lado, o não-trabalho traz como consequência o desfiliamento social.

⁹⁵ - vide Gráfico 3 - Percentual de Modalidade de Escolas por Município.

Nos termos de Castel, tais relações estabelecidas no mundo do trabalho se dão em zonas, por ele designadas respectivamente como: zona integrada, zona de vulnerabilidade e zona de desfiliação.

O não trabalho é percebido de forma diversa, a partir da noção de “capacidade para”, diferenciando, assim, o “vagabundo” dos considerados “inválidos”, ou seja, aqueles que não podem — de fato — trabalhar, que seriam absorvidos pela denominada “zona da assistência”.

Dessa forma, pensar a pobreza a partir das zonas estabelecidas por Castel (1994) favorece o entendimento acerca das percepções sobre assistência, sobre os direitos e sobre a própria pobreza. Ao desconsiderar a zona de assistência há uma tendência a considerar as políticas sociais numa perspectiva de assistencialismo e paternalismo, trazendo, subliminarmente, a identificação daqueles que se encontram na zona de vulnerabilidade como o “vagabundo”:

“Não sei até que ponto a falta de cuidado... até que ponto isso se mistura com essa dita né, com essa carência, que você vê a escola dá tudo, o Governo dá tudo uniforme, material né, e você vê as crianças vindo de blusa rasgada, chinelo de dedo eu não sei até que ponto é pouca importância ou carência entende.

Não sei, eu não consigo ter clareza disso (...) o Governo tem obrigação, ele tem que dar amparo, mas eu não sei até que ponto isso é bom porque cria paternalismo esse assistencialismo (...) se você dá tudo a pessoa começa a dar menos valor, eu acho que a educação hoje tá com muito pouco valor, (...) o que é dado certas pessoas acham que não tem valor. (...) antigamente numa escola pública você tinha que comprar o uniforme, a blusinha da escola pública era comprada, o livro era comprado hoje (...) esse modelo que a escola tem que prover tudo eu acho que isso atrapalha um pouco esse compromisso que a família deixou inteiramente para a escola” (Pedagoga I).

Numa outra vertente de representação da pobreza, a desassistência imprime um novo caráter à escola, que percebe o aluno real, ou seja, as necessidades do aluno são tomadas como sendo inerentes ao próprio processo educacional:

“Tem crianças muito carentes né, completamente desassistidas, desassistidas assim, (...) nós temos alunos aqui que vivem em condição de miséria, que vêm pra escola só pra se alimentar né, e aí assim, no primeiro momento isso causa um certo impacto no professor, um certo impacto na escola, porque de fato aquela criança naquele momento tem outras prioridades né, e a educação não é uma delas, porque ele está com fome, ele é completamente desassistido (...) a necessidade básica dele naquele momento ali é a sobrevivência” (Pedagoga V).

E essas necessidades que os alunos trazem, de diversas ordens, que impactam o cotidiano da escola podem, também, ter o efeito de imobilizá-la.

“Existe um problema sério de assistência social, econômico, social forte e que gera experiências miseráveis. Muitas famílias violentas. Então, são pessoas,

adultos e crianças frágeis, violentos e os valores que a escola diz, quer passar, construir, acabam sendo uma grande bobagem, porque, o que urge é a sobrevivência. E a sobrevivência muitas vezes exige matar pra comer. E aí, fica difícil idealizar um discurso escolar com uma realidade tão distante e a gente sem ter condições de atuação, porque é a hora da impotência da escola” (Pedagoga VII).

O PBF, em certa medida, evidencia a pobreza vivida pelos alunos, pobreza esta que é encarada – por alguns profissionais atuantes na escola – como uma questão de ordem pessoal, do âmbito da vida privada. A partir de tal perspectiva são construídas representações acerca do Programa como sendo algo que desestimula a família e seu crescimento pessoal.

“A gente tem muito esse problema do aproveitamento porque a família não foca muito. A família tá preocupada com o Bolsa Família. O nosso maior problema hoje é esse. A diferença que tinha do meu tempo pra hoje: quando a gente fazia uma prova pra entrar numa escola, não era porque a gente tinha que ser mensurado, é porque a gente queria estudar. Hoje está na escola quem quer e quem não quer. Todo mundo tem que estar na escola, mas se você tem que estar na escola e você vem só pra almoçar, isso não resolve o problema. Teria que estar na escola quem quer estudar. Hoje a lei é "todos têm que estar na escola", e eu não vejo como isso ajuda o país. Porque tem que estar na escola quem quer estudar... não melhora o aproveitamento” (Professora H).

De outra feita, o PBF também oportuniza que o aluno atendido seja situado no interior de seu contexto, ou seja, há a percepção por parte de alguns entrevistados de que o aluno a ser atendido é esse que traz consigo as sequelas da pobreza, e não aquele oriundo de classes abastadas da escola pública de outrora. Ao reduzir a expectativa de receber na escola pública esses alunos com alto capital cultural, possibilita-se o reconhecimento de que políticas que objetivem abrandar a miséria têm a ver com a escola, dado que estas são as necessidades primeiras de alguns educandos, conforme a fala destacada da Pedagoga V anteriormente.

E, mais importante ainda, é a partir de tal perspectiva que é possível vislumbrar uma maior abertura por parte da escola no jogo intersetorial, favorecendo a entrada no campo da educação de outras agências que também lidam com o alunado. Estas agências entram no campo com capital diferenciado, todavia, tais diferenças podem convergir em ações complementares no sentido de promover a ampliação dos diversos capitais dos alunos e de suas famílias.

Há, também, uma representação estereotipada da pobreza, que a correlaciona a aspectos de pouco cuidado e higiene, retornando a perspectiva higienista⁹⁶.

“(...) são crianças de renda menos favorável, são pobres, mas você não vê aquela criança... a maioria delas não é totalmente largada assim, sem cuidado, né? Acho que a maioria. (...) É complicado que você olha e não acha que nada acontece com ele, e por trás (...), é engraçado que você acha que não tem criança que a mãe ou o pai é envolvido no tráfico ou tem uma vida, né? Amarga, mas porque não aparenta, não aparenta em questão do pessoal, é questão do comportamento das atitudes, né? Só quando é uma coisa assim muito gritante que, que a gente tem que ficar atento a esse aluno, é diferente que você logo vê” (Diretora Alfa).

Nessa perspectiva a pobreza é encoberta. Por um lado, a vivência da pobreza é dissimulada em sua aparência pelo aluno e família numa busca de corresponder à expectativa da escola – e da sociedade – e, assim, ter a possibilidade de aproximação com o modo de ser, com o *habitus* da classe dominante. Por outro lado, a invisibilidade dos traços da pobreza aos olhos dos operadores da educação favorece um entendimento de que se restringe à esfera privada as questões relativas à vida e sobrevivência do aluno, o que permite ao educador ater-se à formalidade da educação.

Há ainda a representação da pobreza enquanto constituidora de *habitus* no território, através das relações nele estabelecidas:

⁹⁶ - O Movimento Higienista, também conhecido como Movimento Sanitarista, teve início durante o período da República Velha no Brasil, tendo como base do discurso a neutralidade da ciência. A partir deste, sanitaristas e Estado passaram a intervir na vida da população, no sentido de higienizá-la, discipliná-la e organizá-la de acordo com a lógica das novas relações sociais. Neste sentido, o discurso sanitário se tornou interlocutor central entre o Estado e a sociedade, contribuindo para instituir no país a ordem política centralista e socialmente excludente, tornando-se estratégia política da classe dominante, neste momento histórico.

Conforme destaca Patto (1999:180) É certo que “nem tudo era conspiração contra os pobres a serviço da ordem social, nem tudo era “tecnologia disciplinar”, nem sempre os desígnios dos médicos correspondiam aos interesses do capital: objetivos saneadores legítimos e preocupação de alguns médicos com a saúde pública também estiveram presentes entre interesses escusos”.

Todavia, o que marca esta perspectiva higienista refere-se a “profunda e metódica desqualificação dos pobres, de presença duradoura na cultura brasileira: apoiado na ciência, o discurso oficial substituiu os termos emprestados da demonologia, que anteriormente definiram a natureza do povo subordinado, e pobreza passou a significar sujeira, que significava doença, que significava degradação, que significava imoralidade, que significava subversão. A doença não era só um mal do físico, mas deteriorização da alma, da raça, que se traduzia nos mais variados vícios: alcoolismo, promiscuidade sexual, negligência dos deveres paternos, vadiagem, crime, baderna anarquista. Doenças físicas, hábitos tidos como viciosos e sentimentos de revolta eram todos postos sob o mesmo rótulo de patologia” (PATTO, 1999:184).

PATTO, M.H.S. 1999. Estado, ciência e política na Primeira República: a desqualificação dos pobres. **Revista Estudos Avançados**, v. 13, n. 35, p. 167-198.

“é uma comunidade muito carente de instrução, então eles são ignorantes para certas coisas, eles ignoram realmente certas coisas, então natalidade eles acham que quanto mais filho mais fêmea a mulher é, quanto mais homem melhor ela é, então elas têm um monte, exatamente é quase uma opção, elas acham assim, eu sou né, eu tenho, então eu quero a minha filha tenha também, seja também do mesmo jeito, então parece que é uma cultura, quanto mais, melhor. Cada um é filho de um, filho do outro, aí é muito complicado, fisicamente a comunidade até que não é tão... o espaço, eu acho legal não é... não tem assim o favelão”(Professora E).

O entendimento do território enquanto espaço das relações, do trabalho, das trocas, da construção da subjetividade, coloca a unidade escolar enquanto membro integrante deste território. Todavia, a falta de (re)conhecimento do território pelos operadores de ensino, ou seja, deste espaço físico que é preenchido de sentido através das relações que nele são estabelecidas, traz um sentido contraditório de despertencimento da escola. Reiterando, assim, a postura insular da unidade de ensino, em que as relações que são estabelecidas para com este território apresentam um caráter burocrático.

Mesmo nas experiências exitosas, a relação com outras agências ainda é de aproximação, dado que se fundamenta numa iniciativa pessoal do profissional, e não a partir da efetivação de uma política que vislumbre a intersetorialidade.

“Tem um posto de saúde com quem a gente estabeleceu uma relação boa, de algumas palestras pra unir, na área de saúde, também no posto do *bairro* ⁹⁷. porque quando se trabalha com educação infantil, tem-se uma relação educação e saúde muito próxima (...) então, assim, a escola está começando a ter um contato com CRAS⁹⁸, com a NAECA⁹⁹, com CREAS¹⁰⁰, a saúde talvez seja a instituição com a qual a gente tem mais contato”(Pedagoga VII).

Essa forma de se colocar de modo periférico no território, pode sinalizar uma estratégia de posicionamento no próprio campo, em que a escola diferencia-se das demais agências, ou mesmo dos atores, enquanto *locus* de maior capital cultural.

O domínio do capital pela escola no campo, finda por submeter aqueles cuja possessão é menor. Para estas agências, a ingerência no processo

⁹⁷ - Nome do bairro omitido para garantir o sigilo.

⁹⁸ - Centro de Referência de Assistência Social.

⁹⁹ - Núcleo de Atendimento Especializado da Criança e do Adolescente.

¹⁰⁰ - Centro de Referência Especial de Assistência Social.

educacional restringe-se a responder às solicitações feitas pela escola. É o capital simbólico funcionando como regulador das relações.

“Eu propus a ela [diretora] uma gincana. As salas estão sem cortina. Então, o que eu sugiro, vamos fazer um São João para a gente arrecadar fundos. (...) Foi um fracasso. Eu entrei [na festa] por um lado e saí pelo outro. Perdi o meu tempo de estar fazendo pesquisa de jogos, de brincadeiras, pra que? Para que ela [a diretora] não gastasse, arrecadasse fundos para poder colocar a cortina. E aí?”(GF4).

Tal perspectiva configura um *layout* de arquipélago para o campo da educação, em que as várias unidades escolares acabam funcionando autonomamente, ilhadas. O que nos sinaliza uma baixa institucionalidade das políticas públicas, e traz, também, uma consequência imediata que é a fragilidade da constituição das ações intersetoriais.

“Olha, eu costumo dizer que o professor conta com ele mesmo. Fora isso, com as instâncias que a gente tem: pedagogo e direção. Geralmente chegam junto. (...) Fora da escola qual é o caminho? Conselho Tutelar. Mas, são muitos casos e ele também não tem estrutura para dar conta. Então, tem casos que resolve e casos que não resolve” (Professor D).

O desconhecimento do território por parte dos profissionais da educação também favorece a manutenção desse distanciamento entre os atores e ajuda a manter a escola em seu “arquipélago da educação” não favorecendo a interseção com recursos que o território apresenta. Tal postura dificulta o exercício da intersetorialidade, ficando este restrito a ações isoladas:

“Com profundidade não [conheço o território], o que eu sei são coisas mais referentes à escola mesmo, tipo posto de saúde, policlínica né, assim, algumas organizações que fazem trabalho específicos, algumas ONGs que fazem trabalho alternativos na área da educação e, assim, comércio né, porque aí, assim, como eu moro aqui do lado e quando eu tenho que resolver alguma coisa eu vou circular pra quê... mas dizer que eu conheço profundamente a região, não conheço não”(Pedagoga V).

Por outro lado, o conhecimento de alguns aparatos existentes na comunidade pode não redundar no atendimento das expectativas das famílias, conforme salientado pela Diretora Beta:

“A gente tenta conhecer. Eu estou aqui há 26 anos e aí, muitos dos pais hoje, foram meus alunos, porque a gente tem uma faixa etária de pais muito jovens. Quando eu digo que a gente pensa que conhece, porque às vezes a gente traça algumas metas, achando que vai atender a essa comunidade e no percurso a gente percebe que, não sei se falta interesse, ou a questão da participação mesmo é muito pequena, que nos leva a crer que de repente a gente não atendeu por conta de não conhecer a fundo realmente o que eles gostariam que a escola oferecesse”.

Ainda como consequência do insulamento institucional e da fragilidade da intersectorialidade está a sensação, ou melhor, a constatação de que a escola, e seus integrantes, não têm com quem partilhar as questões concernentes à infrequência e evasão escolar: se por um lado estas são tomadas como um problema de foro particular, familiar; por outro lado, a não inserção real no território afasta da convivência da escola as famílias, as diferentes instituições a ele pertencentes e, até mesmo, as instâncias legais que deveriam estar atuando junto a elas.

“(...) eu acho que determinadas situações às vezes parece que a escola trabalha sozinha, parece que tem que se virar” (Professora A).

“sinceramente a gente não conta com ninguém não, a gente que corre atrás mesmo sozinho” (Diretora Alfa).

A escola, ao se colocar como uma instituição que está no território, mas que, contudo, não se relaciona enquanto parte integrante de um território – que não é por ela vivido, não é conhecido – consolida uma imagem de ter sido “plantada” lá, artificialmente, desconhecendo sua essência.

“Eu conheço, mas assim, eu, as mães dos alunos, a vizinhança em si eu não conheço não” (Professora A).

Ao desconhecer os aparatos, *habitus* e configuração do território, o intercâmbio fica inviabilizado, mesmo dentro dos aspectos que os educadores elegem como sendo importantes para a educação como atendimento fonoaudiológico e psicológico.

A escola enquanto instituição constituinte do território, por vezes, é colocada em disputa, sendo estabelecido um verdadeiro cabo de guerra entre a comunidade e os operadores do ensino numa perspectiva de integração a esse território versus manutenção do insulamento:

“Eu vejo uma unanimidade de como eles tratam a escola aqui, como a escola é do bairro, eles acham que nós somos o quintal da casa deles. Acho muito interessante. Então, a gente tem uma luta muito grande com o uniforme, porque eles saem de casa e vem pra cá do jeito que estiverem. (...) então eles achavam que era continuação do quintal deles” (Professora H).

4.3. Família: da Representação à Prescrição

A representação dos profissionais da educação acerca das famílias é bem diversificada e ambígua, e as relações estabelecidas no interior do campo estão pautadas, também, nessa ambiguidade. Ou seja, são reflexo da posição ocupada pela escola no território – e no campo da educação.

Já faz parte do senso comum, na atualidade, a diversidade de configurações familiares. Tal aspecto diminui o peso da responsabilização do insucesso escolar do aluno sobre o “tipo” de família em que este vive. Todavia, ainda persiste a noção de “família desestruturada” para designar aqueles grupos familiares que, em geral, vivem situações de fragilidade ou risco social.

“Geralmente, essa criança ela não tem uma família estruturada. Não estou nem discutindo se a família é de dois homens ou de duas mulheres, ou de uma mulher sozinha, ou de um homem sozinho, seja qual estrutura for. Um responsável de fato. (...) desestruturada no sentido assim, de não ter um responsável por aquela criança, de fato, que dê conta da saúde, da instrução, de onde ela está, com quem está. (...) Quando você vê uma criança muito bem, (...) às vezes tem um pai ou uma mãe humilde, simples, mas que valoriza a escola, então, ele bota pra estudar, ele cobra, ele vem na escola sem ser chamado, ele tem interesse naquilo ali. Tá sempre disponível para que, aquela criança, vá a frente. (...) nesse sentido que eu estou falando em desestruturada. Não estou falando das pessoas que estão envolvidas, mas da forma que você valoriza a instrução. Então, o que acontece? A criança que vai bem, geralmente tem uma família por trás” (Professora D).

Um dado fundamental apontado por Bourdieu (2011) é frequentemente negligenciado nas reflexões: o fato de que não há a universalidade das condições sociais necessárias para que haja a existência dessa denominada “família”. Logo, as diferenças de classes são (até) lembradas, mas, em algumas falas, não são consideradas. Em outros termos, a situação de vulnerabilidade social vivenciada pelos alunos e suas famílias, o espaço social que ocupam mesmo sendo conhecidos não são reconhecidos como propulsores das ações dos sujeitos, como constitutivos do seu *habitus*.

“Eu acho que muitas vezes a família não tem expectativa nenhuma em relação à escola. A expectativa dela é que o aluno venha, que ela não tenha problema nenhum, que ela receba o Bolsa Família e não tem expectativa de futuro porque, são tantas gerações passando pela escola, pela mesma família e nunca há uma mudança, às vezes, né? Muitas famílias não conseguem ver isso. Nenhum deles nunca entrou numa faculdade e nenhum deles nunca conseguiu um emprego um pouco melhor. (...) Já existem outras famílias que essa expectativa existe. Essa expectativa do filho estar estudando, de estar pensando mais para frente “Bom, se ele fizer um bom quinto ano agora, ele vai fazer um bom sexto ano, eu vou colocar em tal escola que eu sei que é bom. E aí ele depois, se tiver dificuldade, eu coloco ele em tal escola”. Aí já existe uma

expectativa disso, do filho estar se formando, né? De ter um emprego”(Diretora Omicron).

Prevalece nas representações dos entrevistados o que Bourdieu (2011) chamou de prescrição de um modo de existência, ou seja, há em seus relatos um teor de “como de ser”, ou “como deve agir” uma família para atender às expectativas do educador, nos modelos ideais das relações humanas.

“(…) tem funções que poderia ser da família, acho que acaba sendo, acaba a escola tendo que assumir como por exemplo hábitos de higiene às vezes eu que tenho que ensinar, antes de você vir para a escola você tem que tomar um banhozinho, tem que escovar o dente, esse tipo de coisa né, então eu acho que eles têm uma expectativa boa, senão não jogava tanto entendeu, então acaba jogando tudo, às vezes tem que ensinar a comer, ensinar várias coisas entendeu” (Professora A).

Assim, mesmo diante das diversas transformações ocorridas com a “família” no que concerne à sua estrutura e composição, a expectativa referente às suas funções (tarefas e obrigações) ainda são preservadas.

“Mas, eu sinto falta de companhia dos pais, para ajudar no dever de casa. Não fazer por eles, não ficar ensinando. Mas, tem criança aqui, por exemplo, que tem que chegar em casa e realmente fazer o dever sozinha, porque o pai ou a mãe trabalha e só vai chegar muito tarde e aí quando chega já não tá mais com disposição ou então nem sabe ensinar o dever. E isso, às vezes, ajuda muito, porque reforça o que você aprendeu em sala de aula” (Professora V).

“Não tem o comprometimento com o estudo dos filhos é isso que eu vejo, não tem mesmo, eu tenho criança que chega na segunda-feira sem trabalho de casa, nem abriu o caderno, dou livro pra ler em casa, peço pra ler pros pais, “a minha mãe não tem tempo pra ficar ouvindo história não”, pois é, é uma coisa preocupante” (Professora U)

Uma das abordagens recorrentes é aquela que considera a família enquanto usuária do espaço escolar para os momentos de ausência dos responsáveis em casa. Nesta estão presentes representações concernentes tanto aos pais trabalhadores quanto aqueles que, segundo os profissionais entrevistados, não desejam se ocupar com as crianças. Assim, nesta abordagem é possível elencar pelo menos três perspectivas. Na primeira delas a percepção é a de que a família faz esse uso da escola por considerá-la um lugar seguro:

“(…) a família ela acredita muito na escola assim, como é que se diz, aposta muito na escola, (...) então eles apostam muito na escola tem muita perspectiva, (...) eles veem aqui como segurança também a base para o filho” (Professora B).

“A família, tadinha, tá tão preocupada em trabalhar e botar o pão dentro de casa, em sobreviver do que se preocupar se o filho tá indo. A família quer ter um lugar seguro pra deixar o filho enquanto está trabalhando. “Eu sei que ele tá lá, minha cabeça tá tranquila pra eu trabalhar”. Eles não estão muito

preocupados se está aprendendo ou se não. Estão preocupados com um lugar para ele ficar” (Diretora Gama).

Numa segunda perspectiva, há um entendimento de que a família transfere para a escola toda a responsabilidade com a criança.

“(…) a escola para eles, para a maioria, é a segunda casa, porque aqui que eles tem os amigos, aqui que eles brincam, aqui eles comem, se alimentam né, aqui que tem um passeio diferente para eles irem né, aqui tem a salinha de computador porque na casa não tem, se quiser tem que ir para a lan house, na lan house não tem dinheiro tanto que no dia da aula de informática é festa, então eu acredito que para eles é a segunda casa” (Professora B).

“Alguns pais acham que quase resolvo tudo, professor é mãe, psicólogo é educador, é babá, costume mal não sou babá, não sou, eu não tenho, eu vim dar aula, então eu vou fazer isso, eu não vou ter que agir com vocês como babá, não sou, então mas aí... se misturam as situações por que eles não têm isso. Então vê alguém que disciplina, que orienta não dá pra fazer assim, aí confunde mesmo né, se a escola está dando jeito pra que que o pai vai dar?” (Professora O).

Todavia, sob o prisma dos responsáveis, estes entendem que devido ao acúmulo de capital cultural a escola está mais apta, mais aparelhada a educar os seus filhos e, a partir do que acreditam ser uma relação de confiança, delegam esta tarefa à escola. Sob esta ótica não há uma transferência de responsabilidades, mas sim, de atribuição de incumbência por competência.

“A escola serve pra orientar o ser humano, apesar de que nós nos orientamos, a escola é que ajuda mais na educação, até pra eles aprenderem mais” (GF1).

Numa terceira vertente da abordagem, que considera a família enquanto usuária do espaço escolar para os momentos de ausência dos responsáveis em casa há uma perspectiva que correlaciona a frequência à aula ao desejo dos responsáveis de livrarem-se das crianças.

“Alguns percebem esta necessidade [da escola] e passam para o filho. Outros, não. Outros veem a escola só como um depósito” (Professora W).

“(…) tem uns pais, tem uns responsáveis que eles acham que a escola serve pra quando ele está sem paciência com a criança e quer botar ele, quer ver ele longe e manda pra escola, não sei o que acontece, parece não tem valor. É, ir à escola pra muitos não tem valor de nada, vem por que tem que vir, vem sujo, vem largado, vem sem material, só vem, tem uns que só vem” (Professora E).

“Eles colocam o filho na escola ou pra se livrar do seu problema, porque o menino é rebelde, se ele bate na mãe, que tem uns alunos que batem em mãe, que respondem, boto lá e vou ter um alívio. Ou é pra dar comida, porque em casa hoje não tem comida. Ou é pra eu poder dormir até mais um pouco. Ou é pra poder sair. É esse o perfil do pai. É claro que nós temos exceções. Temos pais que realmente querem que aconteça, que esperam que a escola ajude, mas a maioria não está preocupada com isso, não” (Professora S).

Por outro lado, existe o reconhecimento de que aquelas famílias que muitas vezes são acusadas de negligência ou de descaso para com seus dependentes são, na verdade, elas próprias vitimadas pela ausência de assistência às suas necessidades. Esta perspectiva coloca em destaque a dimensão relacional do conceito de família, em que o espaço de proteção da individualidade fragiliza-se diante da baixa intervenção estatal.

“(...) até que ponto eu posso dizer que uma família negligente ou que ela é negligenciada? Você está entendendo? Porque tem pai que chega e coloca: eu não tenho condição por estar passando por conflitos familiares; ou mora em numa região de risco tem que sair inesperadamente, [ou] porque é envolvido em situação perigosa e tem que se ausentar e a criança tem que ir junto... então até que ponto isso é uma negligência, ou até que ponto essa família é negligenciada pelo Estado?” (Pedagoga I).

A atitude da família frente à educação, à escola e ao futuro oferecido pelos estudos é considerada, pelos operadores do ensino, como definidora do processo educacional da criança, expressa através do seu aproveitamento escolar.

“Em relação ao aproveitamento escolar o principal fator que dificulta o aprendizado dos alunos eu acho que seja a família. Porque a família, “Ah, o aluno tá muito bem, ele acompanha, não precisa de ajuda”. Primeiro ele tem que ter incentivo em casa” (Diretora Gama).

“(...) dos problemas que eles trazem de casa acabam refletindo aqui entendeu? Quando o aluno não está bem não aprende e aquela ajuda mesmo, aquela parceria... entendeu? Hoje nós precisamos ler, mandamos aquele projeto de leitura em família, projeto de leitura toda semana mandar para casa, (...) que a gente percebe a diferença de rendimento de um aluno em que a família é bem participativa para aquele que a família é bem ausente entendeu, a gente percebe essa diferença no rendimento” (Professora A).

No grupo focal que realizamos tal perspectiva também foi levantada pelos responsáveis dos alunos:

“Na época, eu fui pra casa de família mesmo, porque meus pais se separaram e minha mãe me deixou com meu pai e minha criação não foi lá muito boa. Tem gente que fala que sente falta da infância. Eu posso falar que não sinto nenhuma. Minha mãe fala que a separação não mexe com a mente da criança. Mexe sim. Nisso os meus pais nunca me incentivaram muito ao estudo. Nunca me incentivaram. Meu pai sempre foi mais pro filho que ele teve com a outra mulher, porque eu e meu irmão mais velho, ele sempre deixou de lado, nunca criou muito bem, sempre falava besteira pra gente e estudo sempre dizia que a gente nunca ia conseguir nada e realmente, não consegui nada. Eu peço a Deus que minha filha seja excelente no colégio e ela tá indo. Na 4ª série. Ele sempre me culpa e eu falo “o culpado é você, porque a criança é que tem que ser incentivada pelos pais”. Reunião de colégio, ele não ia. E eu tenho mágoa dele por isso até hoje” (GF1).

Os responsáveis desejam que os filhos “terminem” o estudo, o que significa, para eles, concluir o ensino médio. Alguns ambicionam que os filhos alcancem o ensino universitário, mesmo sendo tal possibilidade bastante diferente de sua própria trajetória escolar.

“Se o meu filho com oito anos só pensa em trabalhar, vou ser sincera, se ele não terminar até os 18 anos, ele vai largar os estudos e vai trabalhar. Se eu não pôr pulso firme, ele não vai muito a frente não” (GF2).

A transmissão do capital cultural e do *ethos* familiar, conforme abordado por Bourdieu (1998) contribui para definir também as atitudes face à instituição escolar. Assim, o abandono dos estudos por parte de seus filhos é uma certeza para alguns pais – apesar do desejo de rompimento dessa trajetória intergeracional – que reconhecem como praticamente inevitável que seu filho reproduza sua própria história.

“A minha filha é muito inteligente, eu acho que ela não vai repetir não, ela vai chegar, mas meu filho, eu tô com dificuldade com ele, ele tá com oito anos na primeira, então ele não conseguiu ainda alcançar o objetivo dele. Pra mim, se ele fizer o segundo ano já tá bom, porque hoje em dia, eu não sei amanhã, amanhã eu posso ter capacidade de pagar faculdade pra um ou pra outro, que eu tenho cinco filhos. Uma não estudou, a outra faz faculdade, porque ela se esforçou, nunca repetiu de ano, nunca deu trabalho na escola, todos os cursos que ela pôde fazer, pago ou de graça, ela fez. Ela fez prova do ENEM¹⁰¹, ela se esforçou. Ela quis. Vai da pessoa. O meu filho de 15 anos repetiu a 5ª série três vezes e esse ano vai repetir de novo, porque ele não tá com compromisso no estudo dele. Eu acho que ele vai fazer 18 anos e não vai mais querer estudar, vai querer trabalhar porque acha que o dinheiro que ele vai conquistar trabalhando é melhor do que o próprio estudo” (GF2).

“Não vão chegar a lugar nenhum. Um é preguiçoso, o outro tem problemas mesmo, não sabe ler e nem escrever” (GF2).

4.4. O Lugar da Escola

A função da escola tem sido objeto de questionamento, recorrente, entre os profissionais do ensino. Para muitos ocorre na atualidade uma expansão das obrigações a ela concernentes. Todavia, para prosseguir nesta reflexão é necessário situar de que escola e de que aluno está se falando.

Partindo da premissa, como tratado anteriormente, de que a escola pública de ensino fundamental é frequentada, majoritariamente, pelos alunos

¹⁰¹ - Exame Nacional do Ensino Médio.

oriundos da camada mais pobre da população, a primeira questão a ser pensada é: para que serve a escola?

Sob a ótica dos educadores a escola tem múltiplas funções, dado que precisa atender as necessidades de seus alunos. Levanta-se, portanto, um segundo questionamento: de que necessidade se está falando? A partir dessas duas questões é possível buscar perceber quais são as expectativas dos sujeitos, bem como o valor que atribuem à instituição de ensino.

A partir das falas dos profissionais da educação podem ser destacadas três dimensões da escola, a saber: ensino, cuidado e convivência. Quanto a esta última há quase um consenso a seu respeito, enquanto que as duas primeiras dimensões constituem, simultaneamente, uma faceta de complementaridade e outra de excludência.

A escola entendida como um espaço de convivência é uma dimensão valorizada e que consegue abranger a ludicidade como algo próprio ao processo educacional – apesar de, na prática, ser desprestigiado no cotidiano escolar – e a experiência interpessoal como um fator possibilitador para a aquisição de outros atributos além do conteúdo.

“Bom, a escola para mim primeiro é um direito né, da criança que ela tem de ter educação e a escola é um lugar para a criança lembrar daquela coisinha de Paulo Freire: que a escola é lugar para fazer amigos, para conhecer um ao outro, para interagir, para brincar, para aprender, para sonhar, para viver” (Professora C).

“[A escola] é o ambiente social deles, é onde ele vai se relacionar com outras pessoas, ele vai ter o contatozinho social com os amiguinhos. É o primeiro contato social deles. Aqui começa a vida social dele” (Diretora Gama).

“É o espaço que eles podem viver a infância deles. E é o espaço pra eles de uma perspectiva de futuro, de pensar no que eles vão ser o futuro, de ter uma profissão, de poder ajudar a família. São as falas deles sempre. A escola pra eles é um espaço que eles conseguem, individualmente, eles serem reconhecidos como pessoa, como cidadão” (Pedagoga III).

“Eu acho que a escola não é só aprender, também é formadora de opinião e as crianças tem que saber lidar com as diferenças” (GF3).

A escola enquanto um importante espaço de acolhida, escuta e proteção da criança também é destacada pelas famílias:

“Porque tem criança que sofre abuso em casa. Tem criança que não fala. E a criança vai sofrendo calada, com medo. E já sabendo que na escola tem [como] procurar alguém ali pra falar (GF1).

A dimensão do ensino é a mais clara para todos, e a mais aceita. Segundo os educadores na escola o “nosso objetivo maior é formar alunos leitores” (Pedagoga I).

“A escola é o que vai abrir o caminho deles. Eu sempre digo pra eles “a única coisa que nós temos é a escola, é a educação, pra trazer o conhecimento”. É o conhecimento que vai abrir suas portas” (Professora S).

“Espaço cultural. Pra mim, a escola é um espaço, deve ser, deve-se trabalhar que seja um espaço de formação de crianças e adultos. Então, eu vejo professores também como aqueles que são atores Nesse processo formativo de si e formador do outro. Adulto ou criança. Vejo a escola como um espaço de cultura, de promoção de cultura, de fomento e trabalho nessa perspectiva” (Pedagoga VII).

“É um lugar pras crianças aprenderem, a estudar, porque a educação quem dá são os pais, porque tem certas pessoas, não estou falando de todo mundo, mas tem certas pessoas, os pais, escola é quem tem que dar educação, tem que dar assistência, tem que dar tudo. Não, não é isso. Quem tem que dar educação são os pais, tem que orientar e a escola é educação, pra ler, escrever, pra formar uma pessoa pro mundo. Eu pelo menos pondo dessa maneira” (GF3).

A dimensão do ensino traz, também, a expectativa que os alunos consigam mudar de patamar social:

“Uma escola, para mim, ela deveria servir para ampliar esse mundo (...), esse horizonte, essa possibilidade de estar transformando mesmo essa vida deles, estar melhorando de classe social, estar oportunizando mais tarde entrar numa faculdade, conseguir um outro emprego” (Diretora Omicron).

Quando impulsionados a interagir com temas diversos há certo constrangimento.

“(...) eles não querem aprender [o que] deveriam aprender na escola, (...) eles querem outras coisas. (...) tem coisas que até eu explico, só que não é exatamente a minha função, eu não tenho que explicar como eles usam uma camisinha, eu não tenho que explicar se uma mulher mais velha com uma criança se isso é crime, eu não tenho que explicar essas coisas, não é minha função de explicar, mas quando eles perguntam eu até explico, mas essas são coisas que eu não tenho que explicar, eu não preciso saber qual o efeito da droga, não é minha função, então mas eu tenho que saber algumas coisas porque eles perguntam, então eles não querem aprender a ler, que é o que eles tem mas dificuldade, ler e entender o que eles estão lendo, eles não querem porque não está interessando” (Professora E)

A dimensão do cuidado traz uma discussão sobre sua legitimidade no âmbito da educação de ensino fundamental. Este debate vem sendo travado há algum tempo entre os profissionais da educação infantil, em especial daqueles cuja atuação se dá no âmbito da creche, e também não está isento de dicotomias.

Apesar dos termos “cuidar” e “educar” geralmente serem tomados como um processo único, ou seja, se constituírem num binômio, em verdade são compreendidos enquanto duas dimensões independentes

“uma que se refere ao corpo e outra aos processos cognitivos. Nos textos acadêmicos, nas propostas pedagógicas, nas práticas, assim como nas falas de profissionais educadoras de creches, muitas vezes, mais que integração, o binômio expressa dicotomia”. Em razão de fatores socioculturais específicos de nossa sociedade, esta dicotomia alimenta práticas distintas entre profissionais que atuam lado a lado nas escolas de educação infantil, especialmente nas creches: as auxiliares cuidam e as professoras realizam atividades pedagógicas” (Tiriba, s/d:01).

Na história escravagista do Brasil o cuidado sempre esteve atrelado aos serviços destinados aos negros, logo, de menor valia. Tal perspectiva se perpetua nos dias atuais quando os trabalhos físicos são considerados inferiores aos intelectuais, mantendo-se, assim, a cisão elaboração/execução.

A alteração introduzida pelo deslocamento da gestão das creches do sistema de assistência para o da educação não se constitui apenas formalmente, antes, o entendimento acerca da própria infância foi alterado, e a criança passou de “assistida” a “sujeito de direitos” (em fase peculiar de desenvolvimento).

Se por um lado tal perspectiva amplia os horizontes na relação aluno-escola introduzindo aspectos pedagógicos que, anteriormente, não estavam no escopo da creche, por outro, não isenta desse *habitus*, a escola em certa medida reproduz a cisão ao tratar de forma dicotômica o binômio cuidado/educação.

Considerando que este é um debate acalorado no âmbito da educação infantil, no ensino fundamental ele pode apresentar uma faceta de ruptura clara entre as dimensões do cuidar¹⁰² e do ensinar.

“Aqui a gente não é cuidadora, as crianças estão aqui pra estudar e aprender. Os professores são professores, e não cuidadores. É mais um trabalho da parte pedagógica diretamente como professor” (Pedagoga III).

¹⁰²- De acordo com Boff (1999:92), os grupos humanos podem organizar sua vida social/natural através de dois modos de ser-no-mundo: o modo-de-ser-trabalho (o ser humano atua como transformador) e; o modo-de-ser-cuidado (a natureza não é também sujeito). Neste último o ser humano “coloca-se ao pé das coisas, junto delas, a elas sente-se unido. A relação não é de domínio sobre, mas de com-vivência. Não é pura intervenção, mas inter-ação e comunhão”. Na sociedade contemporânea, chamada sociedade do conhecimento e da comunicação - embora a realidade seja de incomunicação e solidão - o cuidar não tem valor. “Esta anti-realidade afeta a vida humana naquilo que ela possui de mais fundamental: o cuidado e a compaixão”. BOFF, L. Saber Cuidar: **Ética do Humano - Compaixão pela Terra**. Petrópolis, Vozes, 1999.

A escola é entendida, também, nesta dimensão como *locus* do cuidado:

“(…) a escola para eles, para a maioria, é a segunda casa, porque aqui que eles têm os amigos, aqui eles brincam, aqui eles comem, se alimentam né, aqui que tem um passeio diferente para eles irem né, aqui tem a salinha de computador porque na casa não tem, (…) então eu acredito que para eles é a segunda casa” (Professora B).

“Até porque a escola agora é um lar. Tem um adulto que olha se ele se machucou, “o que foi, tá chorando por quê?”, olha caderno. Você faz um monte de coisas extra conteúdo, que de repente a família não faz. E aí, o que ocorre? Ele come aqui, ele brinca aqui. Aí, vamos dizer, o necessário pra infância dele, tá na escola, não tá mais em casa. Com algumas exceções. E as crianças gostam de vir para a escola. Mesmo que você brigue, eles preferem. “Ah, tia, aqui eu brinco, eu converso, aqui se eu tiver algum problema me ajudam. Eu posso chamar qualquer tia”. Como se fosse uma grande família, né? “Qualquer tia que tiver perto pode me ajudar”. Em casa ele sabe que pode ficar na rua, que ele tá sozinho. De repente pode não ter almoço, pode não ter janta, mas na escola tem” (Professora D).

E ainda, como lugar de ampliação do conhecimento e fortalecimento desse cuidado:

“As necessidades que a gente identifica pra projetar encontros (…) são o interesse que a escola tem em que as famílias compreendam o trabalho de educação, compreendam a importância de cuidados com as crianças, do banho, da limpeza, do cabelo, da ausência de manchas na cabeça, coisas assim, básicas de cuidado e que são motivadoras das nossas intenções em fazer reuniões informativas e tópicos” (Pedagoga VII).

Todavia, sob a perspectiva das famílias a escola não é encarada como um depósito, e sim enquanto uma instituição legítima e altamente confiável em que, diante de sua responsabilidade e alta concentração de capital cultural, é possível delegar a guarda diuturnamente de seus filhos.

“A família respeita a escola, gosta, mas não entende muito a importância daquilo, estudar aquilo. Chegar em casa e ter um tempo para fazer o dever. Ela acha, “Ah, que bom, está na escola”. Já tá lá dentro, já está bom” (Diretora Omicron).

“A escola é muito importante na vida da minha filha. Teve um dia que ela chegou e falou “hoje eu aprendi sobre música popular”. As pessoas acham que escola municipal não tem isso” (GF1).

“É só pra merendar, só vem pra comer e pra bagunçar. Eu acho que a escola particular pensa isso, que a criança vem pra escola, porque é comunidade, só vem pra comer e pra brincar. Mas não é. Pelo menos em relação a minha filha. Foi aqui que eu estudei, é aqui que minha filha está estudando e eu só tenho que agradecer mesmo ao colégio. É uma benção na vida da gente” (GF1).

As três dimensões da escola são integradas na fala da Pedagoga

V:

“A escola de fato serve realmente como para ampliar esse capital cultural do aluno, eu acho que a escola tem um papel pedagógico sim a cumprir não é só um papel social, embora sim, hoje as questões sociais estejam chegando ao cotidiano da escola, às vezes você tem que parar tudo pra dar conta daquela situação (...) ah, esse aluno não quer ficar dentro da sala, não está interessado em aprender... Pombas...! Ele vive numa situação tão miserável que nesse momento eu acho que a gente precisa garantir assim, tentar garantir o mínimo de estabilidade pra que ele possa então despertar o interesse pela aprendizagem, que nesse momento não é prioridade pra ele. (...) a escola tem por obrigação também sabe, ampliar esse universo cultural desse aluno, oferecer pra ele outros recursos, outros instrumentos, tentar valorizar o potencial dessa criança ver o que ele tem de bom e tentar investir naquilo ali. (...) o papel principal da escola ainda é voltado para a aprendizagem (...) mas também funciona como espaço de socialização, também funciona como espaço de interação é um local, pra que ele possa experimentar determinados valores e princípios que eu acho que estão perdidos nessa sociedade” (Pedagoga V).

A representação que os operadores do ensino fazem em relação a como os alunos e suas famílias percebem a educação envolve as dimensões acima tratadas articuladas à prescrição de um modo de existência.

A articulação das três dimensões também é percebida pelas famílias ao denotarem a escola lugar não só do conteúdo, mas também da convivência.

[A escola serve] “pra desenvolver as habilidades das crianças, pra que eles venham ter um aprendizado melhor e também pra que eles venham aprender a conviver com as diferenças, tem as crianças especiais, tem as crianças normais” (GF2).

Por um lado, há uma avaliação negativa sobre como percebem o sentido que a escola tem para seus alunos, em que é considerado se tratar de uma falta de valor da educação, tanto por parte dos discentes quanto das famílias. Por vezes, esse sentido negativo está atrelado aos programas federais que, entre outros aspectos, fomentam à frequência escolar, em especial o PBF.

“Não o que eu gostaria, às vezes eles falam “a gente tá aqui porque não quer ficar burro” ou “a gente tem que estar aqui porque minha mãe obriga, porque senão eu apanho porque não vai ter o Bolsa Família”. Eu acho que o sentido hoje da escola está muito desvirtuado, porque eu tenho que ter o Riocard, eu tenho que ter o Bolsa Família. E não é o sentido da escola. Porque, é aquilo que eu falei, ia pra escola quem queria, você não ia pra almoçar na escola, nem tinha almoço” (Professora H).

“Às vezes os pais não veem a importância dos estudos porque eles mesmos não concluíram os estudos, então assim se houvesse também políticas que se cobrasse em cima disso, conscientizar os pais, de talvez estar oferecendo aos pais, estar estudando concluir os seus estudos no horário educação dos jovens e adultos o mau existe né, mas às vezes se fortifica o trabalho mas voltado assim para isso” (Professora C).

“Eu acho que é falta mesmo de dar valor à escola né, eles não têm essa questão, essa preocupação que a gente tem. Eles não veem na escola um lugar onde você vai poder melhorar, né? Ascender socialmente. Eles não veem isso” (Pedagoga VIII).

Em contraponto, existe a avaliação positiva acerca da concepção que alunos e famílias fazem da educação, segundo a perspectiva dos educadores:

“Eles não vêm só para merendar, eles não vêm só para brincar. Eles acham que serve pro presente e pro futuro. Pro agora e pro futuro, principalmente, mas pro agora também. Pra eles terem uma oportunidade diferente do que eles têm em casa. De um outro ambiente, outra visão, outros valores, que eu acho que está faltando em casa” (Professora G).

A relevância do tema família é sintetizado pelo Professora G nas seguintes palavras:

“A gente trabalha numa faixa etária que eles não são totalmente independentes, quer dizer, não são nada independentes, então, precisa muito da família. Então, apesar da escola estar maravilhosa, com tudo, precisa da motivação, do empurrão, porque senão não acontece”.

“Eles valorizam a escola em relação a melhorar de vida futuramente. (...) quer dizer a escola tem valor pra eles né, apesar dessa agressividade tudo isso eles tem essa consciência” (Professora F).

4.5. Infrequência Escolar sob a Ótica dos Educadores e das Famílias

As questões que acarretam a ausência do aluno às aulas não são explicitamente tratadas na escola¹⁰³. A infrequência e a evasão escolar são consideradas transversalmente à questão do aprendizado:

“Eu nunca olhei por este lado da evasão. Eu sei que existe, esse tema sempre é tratado em reuniões e tal, mas nunca olhei por esse outro lado da evasão, não. Acho que a gente não discute propriamente com o tema evasão, mas a gente sempre discute a questão de manter a criança na escola, a permanência. A gente sempre fala assim, poxa vida, esse menino a gente tem que cativar ele, porque ele vai acabar desistindo de estudar, porque o quadro familiar é muito complicado. Às vezes, chega na escola com uma defasagem de conteúdo muito grande, não consegue acompanhar. Aí a gente vê, assim, que a família não está dando muita bola. Aí, dá aquele medinho, poxa, se a gente não conseguir fazer alguma coisa por ele, ensinar a ele alguma coisa, ele pode desistir de estudar daqui a pouco, né? Eu não sei, eu acredito que a evasão aconteça muito mais no terceiro e quarto ciclo, porque, quando o bicho pega mesmo, eles percebem que não vão conseguir às vezes alcançar” (Diretora Omicron).

¹⁰³ - Conforme o levantamento citado na Introdução demonstrou.

Uma das explicações possíveis para esta perspectiva velada da infrequência refere-se à difícil relação escola-família, cujo contato tem se dado, em grande parte, apenas em momentos críticos ou nas festividades.

[A participação da família se dá] “nas festas. Embora a gente diga que, eu fui uma vez a alguns encontros, até patrocinados pela UFF¹⁰⁴ para a gente discutir a relação família-escola, e o professor Y falou para a gente que o pai só percebe e só é chamado à escola nas festas. Não, a gente chama sempre. Mas, nas festas é assim, vem muito. E, tem uma coisa assim que a gente percebe que eu digo “a gente costuma dizer que essa família não está presente na escola, mas vamos supor assim, semana da criança a escola vai dar a pipoca, vai dar o picolé, vai dar o refrigerante, a gente pede ajuda da família com salgadinho, com um pratinho de doce?” eles trazem muito. Não é uma forma de participação da mãe?” (Diretora Beta).

Disso decorre que, por um lado há uma percepção de que este é um problema da família, assim, não é passível de tratamento por parte da escola. Por outro, a falta de clareza sobre o assunto permite que o mesmo seja entendido através de referenciais morais que, em geral, fazem recair sobre as famílias a culpa pelas faltas dos alunos às aulas.

Um dos motivos elencados para a infrequência e para a evasão escolar dos alunos, segundo os operadores do ensino, é o desinteresse da família em relação à escola e ao processo educacional de seus filhos.

“O [motivo é o] próprio desinteresse da família. Vou continuar batendo nisso. Se a criança não quer vir pra escola, quem tem que trazer é a família. A família não está preocupada. A maioria traz porque tem o tal do Bolsa Família. Tem gente que bota na escola e nem traz. Só matricula pra ter” (Professora S).

“Mas essa família ainda não atinou pra importância da regularidade. Por isso a evasão. Faltam por nada. Faltam, às vezes, dias seguidos de sol. Então, não é a chuva. Por que você não veio? “ah, porque minha mãe teve que ir lá em Niterói”, como eles falam, lá no centro. E aí, a criança fica em casa. Ou seja, eu acho que a família está por trás disso aí” (Diretora Zeta).

A despeito do desinteresse da família, as condições de vida também são consideradas:

“então você observa que às vezes é falta de responsabilidade mesmo comprometimento dos pais de não entender a importância da criança estar ali, assistindo as aulas com frequência então eu vejo por esse lado, pensando por esse lado, agora é claro tem a questão do lado dos pais, porque às vezes alguns alegam problemas mesmo como, não ter ninguém, ser sozinha, até ela ser a mãe e pai da família então se ela vai trabalhar não tem ninguém para ficar com a criança ou ela tem que levar para o trabalho, tem que deixar na casa de uma vizinha, não tem como trazer para a escola, então tem o lado da

¹⁰⁴ - Universidade Federal Fluminense.

escola, tem o lado também dos pais que também não podem ignorar isso” (Professora C).

Dessa forma, concomitante à responsabilização das famílias, são consideradas suas condições – precárias – de vida e, identificada a necessidade de realizar um trabalho em sua direção:

“O pessoal aqui é carente, que eles precisam, eu acho, de estar mais dentro da escola. Acho que a escola e a família..., eu acho que a família tá muito carente. O nosso grande problema hoje de se coordenar uma boa escola pública está sendo a família. Eu acho que nós precisamos ver como buscar essa família. Não é buscar, trazer pra escola, fazer festinha, é trazer essa família, despertar nela a consciência do que é educação e o que a educação proporciona” (Professora S).

Nesta linha de argumentação dos educadores, o desinteresse redundava numa não participação da família na escola.

Dessa forma, o Conselho Escola Comunidade (CEC) que seria a instância legítima de participação tem se configurado, conforme a percepção tanto dos profissionais que atuam na escola quanto dos responsáveis por alunos, enquanto um aparato jurídico-burocrático. A participação é comprometida pela falta de conhecimento por parte das famílias acerca do que seja o conselho, as funções e a forma de atuação. Os pais dizem “já ouvi falar [em CEC]” (GF1) ou “nunca ouvi falar” (GF3).

“O CEC agora, eu tenho tentado mantê-lo junto com essas reuniões com a equipe, com as reuniões de pais. E a gente assim, não tem o CEC dos sonhos. Eu acho que ele poderia ser muito mais fortalecido porque na maioria das vezes, normalmente as decisões finais ficam mesmo por conta da presidente, no caso eu, o diretor da escola. Porque (...) nessa 2ª feira foi mais para esclarecer sobre os programas e eu aproveitei para falar sobre as verbas da escola, qual é a função de cada uma delas, os enfoques diferenciados. E aí, eu botei lá no questionário uma pergunta sobre a questão da verba, em que elas deveriam ser utilizadas, se elas observam. Porque elas têm um olhar de quem vem de fora, estão andando pela escola, deixei assim em aberto, a maioria colocou “o que a senhora faz já está muito bom” ou então “continue fazendo o que a senhora faz. A senhora sabe o que é melhor para a escola”. Então, a gente não tem nenhum indicativo de coisas que pudessem vir” (Diretora Beta).

A tomada de decisões, de fato, é realizada pela direção da escola:

“No final das contas sou eu que tenho que bater o martelo. Vou usar nisso, vou usar naquilo, vou fazer assim. Normalmente eu, eu sou uma pessoa assim, descentralizo muito as ações na escola, mas a gente sempre define na equipe. Acaba que sobrando para a equipe da escola” (Diretora Beta).

A falta de dinamicidade do CEC é visto como reflexo da própria política da FME, pois, trata-se de uma questão da Rede Municipal de Educação, e

não um problema direcionado a uma unidade escolar, conforme destaca a Diretora Delta:

“Eu acho que o CEC em toda rede, ele não é muito dinâmico, não. Eu acho que em toda a rede é assim. Eu acho que o CEC se perde na escola. Não há uma frequência de reunião, de convocações, de fazer. Até a própria Fundação também. As pessoas quando vão àquela reunião da Fundação, detestam. Porque às vezes vão aqueles homens de associação de moradores que já são muito politizados, que estão de comum acordo com vereador, então eles falam o tempo todo, o pessoal acha que são coisas que não tem nada a ver. Eu, por exemplo, não gosto de ir na Fundação. E também quem fica lá a frente, não consegue dar um direcionamento legal”.

Por parte dos profissionais, estes sabem da existência desta instância, todavia, só participam aqueles que são representantes da categoria, não havendo debate ou interação sobre os temas a serem decididos nas “assembleias”.

“[As famílias participam] pouco. Deixam por conta da escola. Eu acho que por conta dessa questão do foco. A escola, o foco é outro. Na é a maioria, não quero generalizar, mas eu sinto muito isso. A gente fala do aluno, mas “ah, eu não sei o que fazer com ele. Já falei, ele tem que vir por causa do Bolsa Família. Eu não sei”. Meio que entregam pra escola a função de educar também. Função que muitas vezes não diz respeito” (Professora H).

Sob a perspectiva dos familiares a sua entrada no espaço escolar está limitada às festas (como convidado e não como coautor) e às convocações realizadas pela escola conforme diálogo no GF4:

“Mas aqui a gente não tem acesso. Vai ter uma festa, então, tem que ser programada, por exemplo, uma reunião antes. “olha gente, nós estamos planejando fazer uma festa junina, vamos fazer uma reunião com os pais”. Quem está interessado vem. Quem não vem, não vem. Como estão as ideias? No que vocês poderiam nos ajudar? Vamos dar ideias. (...) Não está funcionando aqui.

Exatamente. Isso é uma forma dos pais participarem, da comunidade participar. E os filhos ficam felizes com isso. Porque eles se sentem incentivados. “oba, minha mãe vai fazer não sei o que. Minha mãe vai fazer as bandeirinhas”. A outra vai fazer não sei o que. Então, isso é bom para a criança”.

A não participação das famílias no cotidiano da escola pode ser entendida, também, como resposta à ausência de fomento institucional. Tal postura mostra-se diferente quando, a partir de uma iniciativa individual do profissional, os responsáveis pelos alunos são mobilizados: a tendência é que os familiares correspondam à solicitação.

“Uma vez, uma discussão que foi muito boa, foi a reunião que a gente fez para a discussão do PPP. Isso há uns sete (7) anos atrás. O pessoal veio, participou e se colocou. Foi a única época em que eu vi a escola repleta de pais e

trabalhando por isso. No PPP eles vieram. Mas também, aquilo morreu, o PPP não foi feito. A tal supervisora que ficou a frente foi embora” (Diretora Delta).

Mesmo com a baixa participação das famílias há percepção de que “essa relação dos pais com o CEC, representativa de fato, é uma coisa a ser construída ainda” (Pedagoga VII).

Outro elemento motivador de ausência às aulas, segundo profissionais, está relacionado à precariedade de vida das famílias, o que gera uma fragilidade das relações; uma autogestão por parte das crianças; um repasse para os filhos mais velhos dos cuidados dos irmãos menores.

“Eles são crianças pobres, de pais assalariados, mas são crianças que tem uma vivência. Eles têm uma vivência muito de convívio com adultos, eles vão pro mercado, fazem compras, tomam conta dos irmãos, eles resolvem as coisas. Eles são independentes, não todos, mas a maioria é assim. Eles mesmos ficam em casa sozinho, tomam conta dos irmãos menores, os pais trabalham o dia todo e eles ficam em casa. São crianças independentes. (...) então eles tem que começar a se virar sozinhos: tomam banho e se arrumam, vêm pra escola. Eles por eles mesmo”(Diretora Gama).

Essa autonomia precoce gera certas dificuldades na relação das crianças e da escola:

“A partir do momento que ele sabe que ele é independente depois do meio dia, ou antes de uma hora quando ele vem para a escola. Isso tira muito a autonomia da escola em estar colocando limites para essas crianças. Então, eu acho que se ele ficasse mais tempo na escola, a gente teria mais tempo para estar discutindo com essa criança porque a gente precisa ter horários, porque a gente tem regras. Porque, na maioria das vezes, eles são os donos do próprio nariz, e aí, é muito difícil para a gente 4 horas e meia tentar colocá-los dentro desse espaço, porque eles fazem o que eles querem. Como eles são donos deles mesmos, é muito difícil”(Diretora Beta).

Há o reconhecimento de que, por diversas vezes, o aluno ausenta-se para cuidar dos irmãos mais novos, trazendo evidências de ausência de políticas públicas que norteiem o cotidiano daquelas famílias pobres que contam com uma rede de suporte social restrita.

“As mães, muitas vezes, são mulheres que trabalham, são as chefes da família, que tiveram filhos muito cedo, muitas, muitos filhos. Esses filhos mais velhos são os filhos que vão tomar conta, com toda responsabilidade, dos filhos menores dessas mulheres, muitas vezes. Baixa escolaridade dessas mulheres, a maioria. E muito pai ausente. Me chama muito a atenção, pouquíssimos pais são presentes na vida dessas crianças. Ausência do pai, da figura do pai” (Diretora Zeta).

Tais aspectos se alinham à incipiência das políticas sociais direcionadas às famílias pobres que constitui o terceiro viés de entendimento sobre a ausência escolar, em que o profissional estende o olhar para além da escola e da

educação, buscando perceber as questões estruturais que dificultam e, por vezes, inviabilizam a presença do aluno na escola. Nesse sentido, a incipiência de diversas políticas públicas, bem como sua congruência, teria impacto direto na política de educação e, mais precisamente, na permanência do aluno na escola.

“Existem muitas situações que são sociais que perpassam a escola: questões econômicas, sociais, questões culturais, (...) essa relação da infrequência por exemplo, questões econômicas sociais (...) é uma questão social é muito maior que a escola, está entendendo (...) tem que ter lei, política social por trás, tem que garantir” (Pedagoga V).

“A questão social mesmo é muito grave, questão do desemprego, falta escolarização também da família, desestrutura. Eu não sei de que forma a gente conseguiria atingir. A maioria das crianças quando vêm, elas estão com tantos problemas na bagagem que isso acaba acarretando o conflito no espaço escolar, que estão pra além da educação e isso reflete no IDEBE, nos resultados deles na escola. É muito complicado” (Diretora Beta).

A necessidade de revisão dos parâmetros referentes à concessão do Riocard também é sinalizado:

“os pequenos já sofrem mais, porque eles até tem o Riocard, mas só vale para eles e, tem pais mesmo que ficam com receio, são crianças muito pequenas, (...) tem crianças de seis anos que andam [sozinhas], mas a gente se preocupa né, (...) a coisa pra região interessante [seria] ter uma política de ônibus escolar que circulasse, que são poucas escolas municipais” (Professora M).

O quarto elemento levantado que afasta o aluno da escola articula-se aos anteriores e refere-se à própria infraestrutura da cidade que, em várias situações inviabiliza a saída dos alunos de sua casa, como no caso das chuvas.

“[Os alunos] faltam muito quando chove muito, porque eles moram no morro, então quando chove muito fica escorregando pra descer, é até melhor que não venham pra não caírem” (Professora E).

Além do perigo nos dias de chuva há, também, a falta de vestimenta e proteção adequadas para enfrentar o trajeto até a escola:

“quando chove muito também eles não vem, aí eu soube até de um caso de uma aluna que não veio por que não tinha sombrinha ou tinha uma sombrinha pra casa inteira sabe, aí quer dizer a mãe foi trabalhar, então ninguém pode sair por que chovia muito, então como é que ela podia vir, ela iria molhar o livros, a roupa, podia ficar doente, aí quer dizer ficar doente é um problema seríssimo que não tem remédio, não tem quem leve ao médico, aí prefere ficar em casa, prefere não, não tem opção, fica em casa, eles são bem carentes, é”(Professora F).

O quinto motivo elencado refere-se à educação propriamente, ao sistema de ciclo, aspectos pedagógicos e estruturais do ambiente escolar.

“Eu acho que estruturalmente a escola está muito fechada pra esse movimento de permanência da criança mais tempo, com atividade. Eu acho que ela precisa entender que a parte escolar, ligada ao conhecimento, tudo isso mas, mais oficinas, no sentido dele se soltar dele ter um lugar mais seguro. Aumentar os horizontes culturais. Aí são os passeios. (...) Eles não vão, sozinhos eles não vão, vão com a escola. A família não vai levar nunca. Ao cinema, forma ao cinema esse ano ao Cinemark, aquele shopping. Porque ir ao cinema envolve o que? Sair de um bairro pra outro. Aí, eles vão perceber que eles não estão lá em Niterói, não, eles já estão em Niterói”. (Diretora Zeta).

“O que a gente tem muito em debate é a questão dos ciclos, que justamente implantaram esse, vamos dizer, essa filosofia na rede, por conta da evasão, né? Porque aí a criança teria mais oportunidade, mais tempo de aprender aquilo que ela não aprendeu no ano anterior e isso evitaria um pouco a evasão. Sendo que a gente está vendo que isso não está funcionando muito, que chega uma hora em que a criança não consegue acompanhar mais nada e acaba evadindo do mesmo jeito”(Professora V).

O formato das aulas também é levantado como motivador de infrequência escolar:

“Eu acho que passa também pela infrequência a questão das aulas. Você tem que dar aula motivadora. Se você for pro quadro, enche o quadro, cinquenta por cento (50%) dos seus alunos vai faltar. Apesar do problema da classe social deles, do problema financeiro, eles têm Sky eles têm vídeo game. Eles são assim. Podem ter dificuldade para escrever, mas se botar na frente de um vídeo game, ele vai longe. Não adianta você chegar com um livro, com um caderno, encher o quadro com atividades que não despertem o interesse neles, que isso não vai surtir efeito. Então eu acho que a grande responsabilidade do professor hoje é essa. É criar atividades que motivem o aluno a aprender” (Professora H).

O sexto elemento não é explicativo, constitui-se no desconhecimento acerca dos motivos que acarretam a ausência dos alunos às aulas, ou sua evasão.

“Eles não comparecem. Eles simplesmente não comparecem. Eles são chamados para as reuniões, fala-se que não falte, mas ele não vem. Não tem uma explicação. Não tem. Eu não tenho essa informação para te dar, tão precisa. O que eu diria é que é falta de comprometimento, um não entendimento de que é necessário estar na escola. Um entendimento até do ponto de vista legal de cada família” (Pedagoga VII).

A falta de conhecimento acerca dos fatores que afastam o aluno da escola reforça, por um lado, a já relatada dificuldade no estabelecimento da relação escola e família e, por outro, minimiza um problema que é de ordem pública, como a oferta de creche para todas as crianças que dela necessitam, e mesmo de escola de tempo integral, colocando-o como uma questão da esfera privada, cujas soluções possíveis restringem-se a este âmbito.

“O aluno quando não aparece é porque realmente não quis, (...) você pensa que sumiu, aí volta. “ah, tava tomando conta do irmão menor, tive que ajudar minha tia”, esse tipo de coisa” (Professora T).

Por fim a doença, em geral as crônicas e as características da infância: “geralmente [o motivo da falta] é doença. Geralmente a criança fica doente, aí não pode frequentar” (Diretora Sigma).

Assim, mesmo que de forma inconclusa, os motivos que engendram evasão escolar apontados pelos operadores de ensino são: o desinteresse da família; a precariedade de vida das famílias; as políticas públicas sociais; a infraestrutura da cidade; os aspectos pedagógicos; o adoecimento; e, ainda, há o desconhecimento acerca dos motivos.

4.6. Infrequência e evasão escolar: soluções pensadas

Se nas falas dos operadores do ensino há uma prescrição de família, é verdade que há também uma prescrição para um trabalho direcionado às famílias.

“E um trabalho maior com as famílias, que tem que ser feito, não só pela escola, porque fica uma coisa meio solta. A escola fazer um trabalho com as famílias, sozinha, não tem o mesmo peso de todo mundo junto, a Fundação Municipal, o Conselho Tutelar, Saúde” (Pedagoga III).

O estabelecimento de parceria com as famílias é uma das soluções apontadas para melhorar a questão da infrequência e evasão escolar:

“[realizar a] parceria com as famílias, a ponto de tentar que elas acreditem que vale a pena trazer as crianças pra cá. Trazer pras festas, fazer as reuniões, fazer pra além de reuniões porque tem o objetivo pedagógico, outras reuniões mais objetivas de relação de integração com a família. Isso eu não estou dizendo que a gente pôde fazer, mas que a gente diz que quer implementar, porque é importante trazer e que tem como projetos para o próximo ano. Toda ação possível com a família dentro da escola ainda que não sejam todas as famílias, no meu ponto de vista é importante para a adesão” (Pedagoga VII).

Uma estratégia lançada pela Professora G para estabelecer um contato diário com os responsáveis, foi o uso da agenda como um canal de comunicação permanente com os pais. Transformando, assim, um elemento considerado por alguns como burocrático, em favor do estreitamento da comunicação e da relação com as famílias dos alunos.

“A gente tem uma agenda que ganha do município. Então, aquela agenda, todos os dias os pais têm que assinar. Independente se tem um bilhete de que

não tem aula, de que tem uma reunião. O dever de casa é anotado nela. Eles me mandam recados. Eles sabem que eu a vejo todos os dias. É o canal [entre escola e família]. (...) E o pai assina, diariamente. E eu tenho conseguido isso”(Professora G).

Outra tentativa de aproximação das famílias no interior do espaço escolar foi o oferecimento de oficinas para as mães que aguardam os filhos na quarta-feira¹⁰⁵.

“Então, a participação delas efetivamente é nas festas. A gente agora está com essa oficina de mães as quartas-feiras que aumentou muito o número de mães. [Oficina] de artesanato, que a funcionária K está fazendo. Porque elas se queixavam muito dessas duas horas que elas vinham e tinham que ir embora e quando chegavam em casa já estava na hora de voltar. Então, a gente criou essa oficina porque elas não precisam mais ir” (Diretora Beta).

Contraditoriamente ao processo de insulamento escolar, na fala dos profissionais, ao levantarem a premência do trabalho com as famílias dos alunos, imediatamente emerge a necessidade da ação intersetorial:

“Eu acho que o trabalho é maior com a família. Eu acho que com todos os profissionais possíveis, inclusive da saúde, como psicólogos, psiquiatras porque a gente vê casos assim de vícios né, alcoolismo esses tipos de coisas, então acho que trabalho assim de escola e educação e saúde juntos, são pontos caminhando juntos eu acho que essa parceria iria ajudar muito” (Professora A).

Ao ser destacada a importância de se criar ações e estratégias para se lidar com as famílias dos alunos na escola, uma das questões levantadas dirige-se ao profissional cuja responsabilidade desta atividade recairia:

“Aqui o pedagogo em Niterói é muito exaustivo o trabalho, porque ele dá conta da documentação de aluno e dá conta do pedagógico e dá conta dessa interlocução, aluno, comportamento, família, (...) logicamente tem o apoio do diretor, mas em outros municípios a parte pedagógica fica pro orientador pedagógico, pro coordenador pedagógico existe a figura ainda do OE, que é esse que vai lidar com a interlocução com a família com essa questão mais próxima ao aluno, o coordenador pedagógico ele fica mais com a parte pedagógica mesmo conteúdo, de trabalhar o conteúdo da escola (...), mas aqui em Niterói o pedagogo sobrecarrega a pessoa porque, essa parte eu fico mais voltada em atender o responsável a dar conta de frequência, a dar conta de encaminhamento e de acompanhamento de aluno com problema e aí, às vezes, o pedagógico fica em segundo plano, (...) que as outras questões elas engolem” (Pedagoga I).

O reconhecimento da necessidade da existência de um trabalho direcionado às famílias dos alunos não cria, exatamente, uma solução para o

¹⁰⁵ - A Rede Municipal de Educação de Niterói libera os alunos mais cedo nos dias de quarta-feira para que seja realizada a reunião semanal de planejamento pedagógico.

problema e sim mais uma questão que, aliada a essa sobrecarga que os pedagogos vêm sentindo, gera um desconforto sobre quem e como realizará tal intervenção.

“Porque a gente vê muito claramente que o mesmo sentimento de abandono que a gente reconhece em algumas crianças, pela própria família, aqueles que conduzem a família também viveram e ainda vivem. A gente teve relatos recentes de mães completamente sem suporte, emocional, psicológico, social mesmo. O trabalho com as famílias, a gente não está aqui de jeito nenhum assumindo responsabilidades de fazer uma educação para a família, porque nosso papel na educação é das crianças, mas impossível desarticular um processo do outro. Então, pra mim, pelo que eu consigo ver hoje, o problema de infrequência também está relacionado a essa ação de promoção do trabalho educativo e cultural que a escola precisa fazer mais” (Pedagoga VII) .

Uma saída para a questão está na ampliação (do corpo técnico):

“se a pedagoga não está conseguindo trazer esse pai entendeu ela não pode ir lá, mas eu acho se pudesse ter uma equipe que pudesse fazer isso sem ter que partir logo depois do Conselho Tutelar, entendeu? Se alguém fosse antes que ajudasse nisso” (Professora A).

Ainda relacionado às famílias, contudo, sob um viés mais subjetivo, é apontada como solução para a questão da abstinência às aulas a necessidade dos responsáveis pelos alunos ampliarem sua consciência em relação à importância da escola:

“Eu acho que seria a parceria dos pais [que] deveriam se conscientizar mais do valor da escola, o valor que eles estão tendo oportunidade, eles deveriam valorizar mais a educação, valorizar o que eles recebem, os livros sabe, não só os materiais, é ler se interessar mais, por aquilo que eles estão tendo, que alguns anos atrás não tinha nada disso, eles têm hoje informática, eles têm vários projetos, tem capoeira, xadrez, então tem uma grande de fatores para vir para a escola” (Professora F).

A segunda solução levantada para o problema da infrequência e evasão escolar direciona-se ao próprio sistema de ensino. Neste são levantadas várias necessidades, desde a melhoria da qualidade das aulas até a estrutura física da escola.

“Eu sinto falta, no caso dessa escola, além da gente estar trazendo atividades motivadoras, aulas mais criativas. Por exemplo, a única aula extra que minha turma tem é educação física. Não tem aula de artes, não tem aula de música. A gente não faz isso. A gente faz atividade diferenciada, mas sou eu, sempre. Eu acho que faz falta isso. A minha diretora tem tentado, pede à Fundação, mas às vezes não tem profissional suficiente” (Professora H).

“a gente precisaria de mais atividades extras, (...) [com] infra pra que isso acontecesse, porque aí não fica aquela coisa só na sala de aula, a sala de aula as vezes dá: alguns alunos ela funciona bem para outros não, (...) a gente já teve um ano aqui na escola, convênios que tinha a Fundação que tinha alguns projetos pra xadrez na escola, que era legal vir uma pessoa, e ai a gente fazia uma horarizinho de xadrez pra eles, teve um projeto de capoeira, mas tudo dentro do turno da escola, a gente dentro do turno a gente se organizava pra

estar atendendo não fora do turno (...) eu acho que isso ajuda a você trazer o aluno para a escola” (Professora M).

A ambiência também é destacada como resposta ao problema da evasão escolar, junto à esta a disponibilização de equipamentos:

“Você tem que ter um ambiente favorável, que a criança goste. (...) Eu acho que isso tudo influi. Você tem que receber o aluno bem. (...) A gente tem que ter número de salas suficiente, tem que ter uma sala bem equipada, tem que dar um certo conforto para a criança. A criança tem que vir, tem que ter o ventiladorzinho deles, tem que ter as folhas para o professor trabalhar, tem que ter um audiovisual, tem que ter um conjunto. Uma merenda boa. A escola tem que ter isso tudo. A gente tem que oferecer isso tudo, porque senão a criança não vem. É muito mais agradável ficar ali na rua, ir à praia, não é? Ele ficar solto, não ter compromisso” (Diretora Gama).

Outro elemento levantado nesta dimensão refere-se à configuração de uma política de educação que propicie a existência da escola integral. Esta é concebida como uma solução tanto no que concerne à proteção dos alunos quanto ao favorecimento da ampliação de seu acervo cultural.

“Eu acho que é o caminho pro período integral. Acho que é esse o caminho, a escola atender a criança de 8 a 4 horas da tarde, com estrutura, sem ser depósito. Não sei se isso é possível de acontecer, porque a criança bem atendida em tempo integral, não tem porque não vir” (Pedagoga VII).

Apesar de uma resistência no discurso sobre o cuidado na escola, a dicotomia cuidado-ensino parece esvaecer-se na proposta de escola integral. Todavia, os profissionais destacam a necessidade de uma adaptação do espaço físico, do corpo docente e do quantitativo de alunos a ser atendido.

“E um outro ponto que eu penso seria ter escola em horário integral, isso também eu penso que ajudaria, porque facilitaria a vida dos pais que trabalham fora né, e já deixariam a criança dentro da escola então só teria aquela preocupação de no final da tarde buscar né, que aí geralmente já coincide mais ou menos com a saída do trabalho. Teria que ter mudanças aqui, mudança não só de aspecto físico, (...) e para poder também ter horário integral exigiria assim, uma organização muito grande, porque quanto escola a gente tem, atende com a educação infantil, passamos necessidades diferentes, então por isso que teria que ter uma mudança mesmo, tanto no aspecto físico, na sala de aula, deveria ter um ambiente maior, estrutura” (Professora C).

Alinhada à proposta de tempo integral a política indicada pelo governo federal tem uma boa repercussão no que diz respeito aos seus propósitos. Todavia, a falta de estrutura física das escolas para convergirem do atendimento parcial para o integral tem se mostrado problemática no cotidiano escolar.

“Uma escola mais atraente, com mais materiais, com mais recursos, que realmente funcione. Também não é encher a escola de coisas que na prática

não dá pra trabalhar. O Mais Educação está sendo tentado ser implantado nessa escola há um bom tempo (...) A gente não tinha espaço nem pra criança fazer aula de educação física, que era o mínimo, não tinha um pátio, como é que a gente iria implementar um programa desse? No mesmo horário, mais criança dentro da escola. Você também não pode deixar a criança o dia inteiro num ambiente fechado. O Mais Educação fica nos espaços anexos. (...) Tá fazendo um horário pra não bater com o da escola. Mas na verdade, não tem muita coisa diferente do que a criança faz no dia a dia na escola. Eu acho que mesmo que fosse o mesmo ambiente, mas coisas diferentes. Pra criança que fica o dia inteiro, não tem um espaço pra ela dar uma relaxada. A gente sabe que isso é importante. (...) Não estou criticando a escola, mas a estrutura.”(Professora T).

A terceira linha de solução apontada pelos profissionais da educação refere-se à necessária efetivação das diversas políticas sociais, cujas sequelas de sua ausência, ou incipiência, rebatem diretamente no cotidiano escolar, transformando crianças em cuidadores de irmãos, progenitores em figuras ausentes por longo período (devido ao acúmulo de trabalhos), e ainda ocasionando uma redução da infância.

“Políticas públicas melhores pra atender a população. Melhor saúde, condições melhor de emprego, de moradia, a pessoa precisa ter condição de viver, ela tendo condição de viver eu acho que ela vai ter condição de dar valor pra coisas importantes como a educação entendeu, só se sobrevive e aí, e isso é prioridade sobreviver, comer é prioridade entendeu, e aí a gente que tem essa condição consegue perceber os valores das outras coisas, agora determinado público não, (...) a prioridade é sobreviver” (Pedagoga I).

“Eu acho que é a melhoria da vida, melhoria salarial desses pais, né? Para estar oportunizando morar mais perto da escola ou oportunizando transporte para a escola. O quadro social mesmo. Uma baixa da violência nesses lugares. Muitas vezes a evasão pode vir pela violência, pela sedução pelo crime, né? São fatores sociais, assim. Que aí a gente não tem mais autonomia, que foge dos nossos braços, né?” (Diretora Omicron).

Mesmo que contraditório ao comportamento insular da escola, uma das saídas apontadas pelos profissionais é o exercício intersetorial. Aqui o foco está na execução do Plano Municipal de Educação que foi discutido com a sociedade e prevê algumas ações que sanariam vários problemas que condicionam a evasão escolar:

“a gente precisa ter políticas mais pontuais, nas comunidades, aqui [o problema é] de transporte isso é claro, então não custa nada o Governo tentar resolver essa questão de transporte, eu acho que tem que ser viver de acordo com a comunidade, se a evasão aqui a questão é essa tem que investir nessa parte(...) só que isso é uma questão também de política pública de educação, outra coisa que a gente sempre brigou muito são os atendimentos, porque tem criança que precisa de fono¹⁰⁶, (...) não tem fono no posto, (...) a gente sempre achou que tinha que ter essa coisa multidisciplinar (...) de interligar os serviços, a saúde atuando junto com a escola, a parte de serviço (...) de ter esses

¹⁰⁶ - Tratamento fonoaudiológico.

setores atuando pra tentar minimizar aí as questões, porque senão a gente fica muito só restrita à escola, escola dando conta de coisa que às vezes extrapolam. (...) a gente precisa de uma reestruturação de política aí no município, até por que quando a gente fez um Plano Municipal de Educação isso estava previsto” (Professora M).

Diante do conhecimento que os profissionais do ensino têm acerca dos motivos que engendram a infrequência e evasão escolar, e dos caminhos sinalizados, ou seja, o que é possível fazer para reverter essa situação, são apontadas duas saídas: uma de cunho individual-familiar, a outra no foro das políticas públicas.

O insulamento profissional e da própria unidade escolar pode ser entendido como uma resposta possível à frágil situação de sentirem-se sós na resolução de questões que impelem força de política pública, restando-lhes (re)agir através de micropolíticas.

Este será o tema tratado no próximo capítulo em que o movimento do campo será o destaque na efetivação da política pública de educação direcionada ao problema da infrequência e da evasão escolar.

CAPÍTULO V

O MOVIMENTO DO CAMPO: Os implementadores em ação

5.1. Gestão Política

A análise da política pública de educação, ou seja, a análise do governo em ação através de fluxos decisórios, impele-nos a olhar como vem sendo orquestradas as soluções para o manejo do problema da infrequência e da evasão escolar no ensino público fundamental.

Tendo por horizonte a política de educação federal, a PNE e o PDE, e por base as legislações que lhe dão sustentação — CF/1988, LDB e ECA — cabe-nos indagar: como na estrutura descentralizada, pressuposta pelo federalismo, a política de educação vem sendo realizada? Em outros termos, de que forma tem se traduzido a política de educação do ensino fundamental, no âmbito do município, no que concerne à garantia do direito à permanência do aluno na escola?

Uma proposta implementada no município de Niterói visando, dentre outros aspectos, enfrentar a questão da qualidade do ensino e da infrequência escolar, foi a alteração da seriação para ciclos, onde há uma ampliação do tempo para o aluno.

Ou seja, nessa perspectiva pedagógica o discente não fica restrito apenas ao período de um ano letivo para cumprir (apreender) o conteúdo da série. Este conteúdo pode ser trabalhado durante todo o ciclo (que pode ser composto por dois ou três anos letivos de acordo com o ciclo¹⁰⁷).

“tem todo o esforço pra tentar trabalhar dentro da lógica do ciclo, então entende-se que o aluno não está ficando retido, entende-se que o aluno precisa de uma ampliação naquele ciclo. [Se] os objetivos do ciclo são esses então, [se o aluno] ainda precisa alcançar alguns, então nós vamos ampliar o tempo dele no ciclo, entendeu a lógica é outra. (...) Construir outra forma de você conceber essa relação entre tempo (...) Então assim, ele [o aluno] nunca ficou retido, então assim, é uma outra lógica” (Pedagoga V).

Todavia, como explanado pela Pedagoga V, trata-se de uma mudança de concepção, não apenas de nomenclatura, o que pressupõe que

¹⁰⁷ - O primeiro ciclo é composto pelos três anos iniciais de escolaridade. O segundo ciclo por mais dois anos, assim como o terceiro e quarto ciclos, conformando, desta forma, os nove anos de escolaridade do ensino fundamental.

alterações nas formas de conduzir as aulas, no agrupamento dos alunos, e no próprio material de planejamento e de controle sejam efetivadas. Quando não oferecido o aparato necessário para o funcionamento da escola, segundo essa nova lógica, ocorre prejuízo no processo ensino-aprendizagem:

“alguns alunos precisam de mais tempo, (...) alguns alunos num grupo eles se distraem mais do que ele se tivesse um atendimento mais focado, então o que eu acho que a gente precisaria é num grupo está identificando esses alunos e ter esse trabalho mais focado que às vezes a gente não tem. É [o que] a gente chama [de] reagrupamento: que aí você poderia tirar um grupo pra trabalhar uma questão específica, é aí que você precisa de ter mais uma pessoa, tem que ter outro professor, ou a escola estruturar algum atendimento pra gente ver o que a gente consegue fazer, esse aluno específico, porque (...) quando você pensa no interesse do grupo, você tem que pensar na maioria, não pode pensar no individual, embora você tente mas, as vezes, não consegue. Pra atender o individual teria que ter o reagrupamento, teria que ter um atendimento que faz falta, pois é faz falta” (Professora M).

“O que a gente tem muito em debate é a questão dos ciclos, que justamente implantaram esse, vamos dizer, essa filosofia na rede, por conta da evasão, né? Porque aí a criança teria mais oportunidade, mais tempo de aprender aquilo que ela não aprendeu no ano anterior e isso evitaria um pouco a evasão. Sendo que a gente está vendo que isso não está funcionando muito, que chega uma hora em que a criança não consegue acompanhar mais nada e acaba evadindo do mesmo jeito” (Professora V).

A não absorção dos fundamentos da proposta aliada a certo pragmatismo na diretriz política pode levar a equívocos, ou mesmo ao obscurecimento dos dados – que no caso são importantes na configuração do IDEB.

“Tive [alunos retidos] por infrequência, só que tem a política da FME, que a gente não retém por infrequência, retém..., assim fica ali no CAP-CI¹⁰⁸ por baixa frequência mas ele é... você faz um reclassificação dele no ano seguinte” (Pedagoga I).

Uma variável interveniente nessa desconexão entre os fundamentos da proposta e sua execução é o próprio processo político de descontinuidade, conforme assinala a Pedagoga V:

“(...) [há] uma descontinuidade do trabalho, não existe uma política pública efetiva, existe política de governo! E não existe o compromisso daquele que entra em dar continuidade ao trabalho que o anterior começou. (...) eu entendo que tem coisas que, é obvio, precisam ser mudadas, mas acho que tem outras que poderiam ser continuadas”.

Ao ser assumida como política de governo, a política pública de educação perde o importante referencial da construção coletiva. Considerando que os implementadores – neste caso os profissionais do ensino – dão forma à política,

¹⁰⁸ - Conselho de Avaliação e Planejamento do Ciclo.

sua participação ativa na elaboração desta possibilita que haja uma maior coadunação entre as fases de planejamento e de execução. Dito de outra forma, ao negar o processo democrático na elaboração da política o resultado pode ser a não adesão por parte daqueles que, efetivamente, a implementarão.

“Niterói implantou o ciclo em 1999, em 2004 teve toda uma mobilização no município pra discutir ciclo, elaborou-se a proposta de ciclos e aí assim, essa nova gestão quando entra, desconstruiu todo o trabalho que tinha sido organizado até agora, porque quando a proposta de 2004 saiu, foi uma proposta que contou com a participação: houveram encontros envolvendo professores, formando comissões (...) discutindo diferentes temáticas que envolviam a proposta e assim, não sei se tudo que nós propusemos foi contemplado ou não, mas pelo menos nós tivemos a sensação de que, minimamente, nós participamos daquilo ali, e montou-se uma proposta. (...) quando essa última gestão assume ela desconstruiu tudo aquilo que já tinha sido feito, acho que fica aquela coisa assim, quero implantar a minha marca (...) começa construir outro projeto pedagógico que já não tinha nada a haver com tudo aquilo que tinha sido feito nos anos anteriores” (Pedagoga V).

A interrupção de serviços tem impacto direto no cotidiano escolar. Com isso, objetivos mais ousados, como o favorecimento da ampliação do capital cultural, e a construção do conhecimento a partir da vivência podem ser inviabilizados

“(...) na educação inclusiva enxugou a quantidade de profissionais de apoio, tirou da escola essa mobilidade de professor a mais que tinha, então assim, enxugou a escola, [que] funciona hoje com professor e com aluno, a política na sala de aula professor e aluno, nada além disso (Pedagoga V).

Ou, ainda, em certos casos, esses serviços podem ser usados como subterfúgios eleitorais:

“Para sair com as crianças da escola nós dependemos de ônibus, e esses ônibus, em geral, são fornecidos pela Fundação¹⁰⁹, na última gestão nós tínhamos assim, livre acesso, é eu lembro que todo início de mês nós ligávamos pra Fundação todas as escolas, nós ligávamos nós tínhamos direito por mês a agendar dois ônibus (...) essa última gestão que está terminando agora ela acabou com isso, então assim, pra você conseguir um ônibus pra sair da escola é o maior sacrifício. (...) No mês do segundo turno – tenho que falar porque isso assim é meio emblemático – ligam da Fundação disponibilizando quatro ônibus pra gente, (...) fizerem isso com todas as escolas, passamos quatro anos nessa condição e assim, no mês de outubro né, duas semanas antes do segundo turno eles vêm com uma dessa” (Pedagoga V).

Em consonância com as prioridades estabelecidas pelo gestor a descontinuidade pode ocorrer até mesmo com atividades criadas dentro do mesmo período de governo:

¹⁰⁹ - Os entrevistados, em geral, referem-se à Fundação Municipal de Educação (FME), órgão gestor central, como a “Fundação”.

“Até um ano atrás, existia o Evasão Zero¹¹⁰. Esse ano não tivemos qualquer orientação nesse sentido. (...) O que eu soube quando perguntei foi de que Evasão Zero foi extinto. Então, me parece que não há, vindo da Fundação, nenhum programa nesse sentido. Me parece, até onde as informações me chegaram, o que, efetivamente a gente conta pra tratar dessa questão é o que está no ECA, o que é determinado pelo ECA, que a escola tem por obrigação notificar todos os problemas de falta, a gente está seguindo a legislação e está buscando as famílias no nosso próprio movimento” (Pedagoga VII).

Por vezes, a descontinuidade é mascarada pela falta de informação, ocasionando o desgaste com ações que não trarão respostas ao problema, gerando uma expectativa, por parte dos profissionais da educação, de que alguma instância traga resolutividade por trás de papéis e formulários preenchidos.

“Tem na Fundação, que acho que é esse de Combate a Evasão. Mas não é sempre que tem não. (...) A gente conta aqui com a gente mesmo, com as crianças, com a comunidade. E como falei, a gente manda lá pra Fundação. Pra lidar com a coisa, só a gente mesmo, porque nem o Conselho Tutelar, a gente encaminha e os papéis ficam” (Pedagoga III).

O tempo também é marcado como um fator desconexo entre a gestão e as unidades escolares, ao dependerem do órgão central para a realização de serviços ou para a tomada de decisão, há uma tendência, por um lado, a imobilização, e por outro a “ajustes” internos na própria escola.

“a gente quer melhorar, quer fazer um reparo, quer fazer uma coisa, a gente sempre depende da Fundação. Depende da Fundação e nem sempre (...) o tempo da Fundação é o nosso tempo. A gente tem uma certa urgência pra algumas coisas. E a Fundação tem um outro tempo e aí é uma coisa complicada. (...) porque a escola é uma coisa que acontece ali, diariamente. Eu não posso parar pra esperar uma semana (...) eu tenho que ter solução imediata. As crianças estão entrando, as mães estão chegando. Isso são coisas complicadas” (Diretora Gama).

“A escola tem que ir no grito, infelizmente, porque ela depende da Fundação, ela é central. Todas as decisões que ela tiver que tomar, o que ela precisar, o que a escola precisa, ela tem que correr atrás da Fundação. Então, a gente fica dependendo dessa situação, das resoluções que vem de lá” (Professora S).

Outra marca de desconexão entre a gestão e as unidades escolares é a falta de subsídios pedagógicos que inviabilizam a ocorrência de determinadas atividades escolares:

“O problema da escola é essa falta (...) de estrutura que a Fundação não nos dá. Que é a falta de uma aula de arte, a falta de uma aula de música” (Professora H).

¹¹⁰ - Referência feita ao Programa de Combate à Evasão Escolar descrito no capítulo II.

Outro fator é a própria cisão que há entre o órgão central e as unidades escolares, a distância abissal entre essas instâncias finda por construir uma relação de despertencimento, conformando, ideologicamente, o arquipélago da educação. É recorrente a referência ao órgão central como “eles lá”, denotando a distância e o sentimento de não concernir a esta estrutura. O resultado da distância é o desconhecimento e a fragmentação daquilo que deveria se constituir na política de educação: “a política **deles lá** [FME], não [conheço]. Eu sei aqui, o que a orientadora passa pra gente” (Professora G).

“A Fundação ela tem que sair um pouquinho daqueles gabinetes e frequentar mais as escolas, andar mais pelas escolas (...) rodar, ver o que está acontecendo. Eu acho que a escola tem que ter o especialista, sim. Cada escola, cada polo, se tem, fica lá nos gabinetes. Infelizmente, a escola está sozinha. Aí, se você tem uma boa equipe, você faz um bom trabalho, tenta aproximar mais. Se você tem uma equipe que não quer funcionar muito, articular, a escola vai ficar mais abandonada ainda” (Professora S).

Junto à sensação de despertencimento está a solidão: a escola-ilha assinala uma dicotômica situação de dependência e desproteção em relação ao órgão central – e ao arquipélago como um todo.

Mais uma vez a política de educação se constitui, na verdade, de arranjos realizados por aqueles profissionais que atuam na ponta. Estes, diante da ausência do aparato político, percebem-se, em seu cotidiano de trabalho, “fazendo mágica”:

“Com tudo a gente tem que brigar, tem que correr atrás, tem que lutar, (...) você tem que fazer mágica. Engraçado que nesse início do ano de 2012 (dois mil e doze) no encontro de abertura com as diretoras a Fundação contratou um mágico que abriu o evento, (...) uma metáfora né? “Vocês têm que fazer mágica”. Não é? Com as condições que o sistema está oferecendo só sendo mágico. Olha só que mensagem que eles fizeram passar ali (...) aquilo ali pra mim foi uma metáfora, não era isso que eles queriam dizer? “Vocês têm que fazer mágica, olha com as condições que oferecemos pra vocês só fazendo mágica” (Pedagoga V).

A fragilidade das políticas públicas incidem no cotidiano das famílias dos alunos, que precisam construir redes de suporte para lidar com as questões prementes, como percebido pela Professora M:

“a gente aqui tem famílias que fazem parcerias, tipo assim, eu levo seu filho, você pega o meu, então a gente sabe que existe, existe essa rede entre alguns pais, que eu acho que já é uma forma de tentar resolver essas questões mesmo dia a dia”.

No que concerne à política desenvolvida pela FME na esfera do enfrentamento à infrequência e à evasão escolar, a percepção dos operadores do

ensino é que esta se circunscreve ao restrito sistema de registro da presença do aluno às aulas: o mapa estatístico.

“Todo mês ela manda pra Fundação um mapa estatístico, nesse mapa estatístico vai assim, não só a parte pessoal de professores, frequência de professores, a situação de licença de professores, mas também dos alunos, então assim, ela manda isso mensalmente pra FME” (Pedagoga V).

O tipo de documento, bem como sua regularidade não são definidos claramente pelos entrevistados, denotando que se trata de um aspecto administrativo, prerrogativa que seria, então, da secretária da escola. A política direcionada à evasão não é entendida como algo referente ao corpo pedagógico (o que também lhe confere menor valia).

“A gente tem que mandar trimestralmente a infrequência desses alunos pra Fundação. Aí eles encaminham pro Conselho Tutelar, não sei como eles fazem lá. A gente tem que mandar trimestralmente o nome, a data de nascimento e o número de faltas” (Pedagoga III).

Tal perspectiva redundava num movimento de alheamento por parte do profissional que lida diretamente com o aluno, reforçando o ponto de vista de que este é um problema da esfera privada, da família do aluno ou da administração escolar.

“A política... o que eles podem fazer [para garantir a permanência do aluno] ... olha, corretamente **eu não sei essa parte administrativa** eu não sei, mas eu sei que não pode ter mais de cinquenta faltas” (Professora B).

A relevância do mapa estatístico, bem como suas finalidades, não é do conhecimento dos profissionais que atuam no interior das escolas. Este é um dado significativo que reitera que a infrequência e a evasão escolar não se constituem propriamente num problema do âmbito público, logo, a pequena (ou nenhuma) intervenção política é condizente com tal perspectiva e não chega a causar estranheza entre os profissionais.

“Eles pedem que a gente faça sempre este registro e mande esse quadro de infrequência, mas não sei o que eles fazem, pelo menos não tem um retorno pra mim” (Pedagoga IV).

Por outro lado, há um posicionamento crítico no que tange tal postura administrativa no trato da infrequência escolar:

“Eu vou ser sincera, pelo que vejo, [a política] é bem ineficaz, se é que pode ser considerado como política. Pelo que eu saiba, liga pra escola, além do mapa estatístico que vai mensalmente, com o número de faltas de cada aluno. Até onde eu sei, nada é feito. Teve um ano que parece que tinha que mandar

telegrama, convocava a família. Agora, a Fundação o que faz com essas informações eu não sei” (Professora T).

A ausência de política de enfrentamento à infrequência e evasão dos alunos acarreta a responsabilização direta das escolas que passam a designar suas micropolíticas (isoladas e pessoais):

“Fica muito a cargo da gestão da escola, muito a cargo da boa vontade do professor, na mobilização da equipe. Eu não vejo respaldo de políticas públicas mesmo voltadas pra isso, da própria Fundação, não vejo ações da Secretaria de Educação nesse sentido, de garantir a permanência da criança na escola, eu não vejo ações efetivas voltadas pra isso, não vejo. Se tem, não está chegando até a mim, parece ser uma coisa muito incipiente, porque eu não estou tomando conhecimento. (...) Você não vê o respaldo da Secretaria de Educação, ela chegando junto, ela implementando uma política, que seja uma coisa mais complexa, que alcance outras áreas que não fique só focada na educação” (Pedagoga V).

Esta ausência de políticas de educação voltadas ao enfrentamento da infrequência e evasão escolar fica notória ao buscarmos conhecer os documentos que norteariam as ações.

Torna-se necessário utilizar a metáfora do arquipélago mais uma vez, pois a não diretividade política induz que as unidades escolares, ilhadas, organizem seu referencial, a partir do que considerem mais relevante. Sob esta perspectiva, o isolamento institucional pode ser, equivocadamente, assumido como autonomia, velando a isenção assumida pelo órgão central no que tange à questão da absentismo escolar. Ou seja, a ausência de fluxo decisório e direcionamento político oculta-se sob a veste da autonomia da unidade escolar e de seus profissionais.

Destarte, sem a existência de um fio condutor que dê unidade à questão da permanência do aluno na rede municipal de educação, cada escola-ilha constrói, a partir dos referenciais de seus gestores e de sua disponibilidade pessoal, caminhos. E a resposta à indagação sobre a existência de documentos que norteiem essas ações constitui uma miríade de informações, que vão desde prescrições até a legislação referente à criança e ao adolescente.

“Não [existe documento que norteie], existem algumas regrinhas: o aluno sumiu 4, 5 dias seguidos, você dá um toque na gente, que a gente vai procurar ligar” (Professora T).

Os documentos que norteiam a política de enfrentamento à evasão escolar podem ser entendidos, por alguns, como os instrumentos construídos dentro da escola:

“A gente tem esse boletim que a gente preenche para o Bolsa Família e a gente tem os encaminhamentos que ficam com a pedagoga para o Conselho Tutelar, a visita das famílias, a gente tem um livro de ocorrência” (Diretora Beta).

“Todo o documento do Conselho de Classe ela [a pedagoga] registra, acho que é todo telegrama ela guarda cópia e, toda vez que ela consegue falar com o responsável ela pede para assinar ela procura documentar e ela passa para a gente” (professora A).

“Tudo que a gente faz é por escrito. Em termos de política de educação, não [tem]” (Diretora Sigma).

Existe, também, o entendimento de que a política está pautada nos documentos criados pelo órgão central:

“Tem a questão dos referenciais e tem o regimento, que está sendo preparado e tudo isso está em discussão e parece que agora vão mudar novamente. Isso assim, é que estou ouvindo por alto. Ainda não tem nada muito estabelecido, não” (Professora V).

“[Existe] a Carta Regimento antiga da Fundação” (Pedagoga I).

A falta de direcionamento favorece a banalização do tema e, num esforço de superá-la, alguns profissionais buscam olhá-lo sob o prisma da legislação: “documento seria o ECA” (Professora B).

Embora não consiga reconhecer qual documento fundamenta as ações em relação à infrequência, a relevância (e mesmo a necessidade) de sua existência fica subentendida na entrevista:

“Eu acho que tem [algum documento norteando a política]. Eu acho que tem, porque a gente é muito cobrado em relação à evasão, mas sinceramente, eu não tenho conhecimento desse documento” (Diretora Omicron).

As escolas que conseguem controlar seu índice de evasão consideram isso como mérito da própria unidade, dada a falta de suporte para o desenvolvimento do trabalho nesse sentido:

“[O índice de evasão] é bem pequenininho, porque [a diretora] fica em cima disso, é, essa questão assim, da infrequência, acompanhamos de perto entendeu? Se sentiu a ausência as professoras avisam logo e a gente entra logo em contato com a família. Eu acho que é a gestão da escola [para que haja esse baixo índice de evasão] eu acredito que é a gestão da escola” (Pedagoga V).

O funcionamento isolado junto à falta de suporte à escola pode gerar uma descrença por parte dos profissionais da educação em relação ao que tenha origem no órgão central:

“o que eu vejo? Documento escrito é muitas vezes uma coisa distante da prática, de quem tá ali no feijão com arroz da sala de aula, sente isso muito prático. Então, o que às vezes é colocado como política, como documento, a gente sabe que aquilo ali tá bonito, mas de repente não vai chegar a surtir aquele efeito, por vários embarreiramentos, vamos dizer assim, naturais do funcionamento de uma escola” (Professora D).

Além disso, a política em andamento, mesmo se considerada incipiente, é entendida como sendo uma premissa do nível federal, logo, não se configuraria mérito do órgão gestor municipal:

“Não é assim, [uma política] prioritariamente da FME. Eu acho que ela colabora com o que tá vindo do Federal, nesse sentido. (...) A própria LDB, o MP que tem dado muito em cima dessa questão da criança, do número de contratos, dos próprios projetos que estão sendo feitos, tipo Magia de Ler etc. Entendeu? Eu sinto assim, uma cobrança a nível federal” (Professora D).

A política de educação direcionada ao combate da evasão escolar é vista, também, como uma conjugação entre controle de faltas (realizada pela escola) e projetos federais:

“O que eu observo hoje essa política, é esse controle de faltas... Estar em parceria com o Conselho Tutelar, para estar verificando essas faltas, vendo essas famílias, para não acontecer a evasão. (...) Essa questão desses projetos também. Que é Escola Aberta [cujo objetivo é] manter as crianças dentro da escola. Existem outros projetos, aos quais a escola não está aderindo, mas tem conhecimento... outras políticas para estar evitando a evasão” (Diretora Omicron).

Há, ainda, o entendimento de que os diversos projetos implementados pelo órgão central municipal nas escolas constituem parte da política de educação visando reduzir o absenteísmo dos alunos:

“Eu acho que tem sim um investimento em estar contratando esses professores, para esses outros projetos, pra estar trabalhando dentro da escola. Teve até a pouco o Projeto Xadrez. Agora está tendo Matemática em Foco, que são professores de matemática que vêm trabalhar matemática de forma diferenciada com os professores de quinto ano. Tudo isso eu acho que é uma forma de estar trabalhando a cuca dessas crianças, para estar tendo estímulo de estar vindo a escola, pegar gosto pela escola” (Diretora Omicron).

“Tem o programa da Sala do Livro, tem Palavra Cantada que são projetos de todas aquelas caixas que são enviadas para cá (...) tem CDs que eles colocam para as crianças também visualizar e cantar (...) no final do ano eles [os alunos] levam a caixinha para casa” (Professora B).

Embora os projetos sejam considerados interessantes para a melhoria da qualidade do ensino, sua aplicação não se dá sem problemas:

“Tem uns projetos, reiniciando o Projeto Magia de Ler, tem o projeto da música que os alunos ganharam um cd com algumas músicas de um projeto, eles trabalham a parte da música na escola, mas não teve pessoal específico pra aplicar esse projeto, em Magia de Ler veio o material pros alunos, eles

ganharam esse material [e puderam] levar pra casa, e (...) ficou a critério do professor” (Professora O).

A formação continuada dos professores é percebida como uma estratégia dentro da política de impedimento da infrequência escolar:

“Eu acho que a Fundação, ela de certa maneira investe para que não haja evasão. Na medida em que ela está dentro, capacita os professores. (...) Eu acho que hoje o Governo está tentando dar passos largos para que, aquele professor que estava acomodado, que ficou, que tá trinta anos e só tá querendo se aposentar, mas ele tá com a turma, ele tem que se capacitar, porque as turmas hoje são novas, porque o mundo evolui.” (Professora I)

A estrutura que a unidade escolar conta para executar suas atividades também se constitui na política de prevenção e combate à infrequência e à evasão escolar:

“Investimento, especificamente voltado para isso, eu acho assim, toda a estrutura que a FME manda para a escola, por exemplo, a gente tem um espaço físico, a gente oferece um espaço prazeroso, a FME atende quando a gente solicita alguma coisa, a gente tem uma sala de informática funcionando, a gente tem um espaço multimídia, a gente tem data show, a gente tem uma TV enorme que chegou na escola, a gente tem, agora chegou um calendário com cinco saídas de ônibus, oferecidas pela FME. Então, eu acho assim, que toda uma infraestrutura que não atende exatamente, não veio para aquele fim, mas acaba que, de uma certa forma, fazendo com que a criança perceba que esse espaço é dela, que é para ela estar aqui todos os dias e que, na medida do possível, a gente mantém da melhor maneira possível para que ela esteja bem atendida no dia a dia escolar” (Diretora Beta).

Diante da percepção dos operadores de ensino, é possível inferir que a questão da infrequência e da evasão escolar no município de Niterói, até então, não tem sido administrada enquanto um problema de ordem pública, apesar de fazer parte das diretrizes federais.

Tal perspectiva pode explicar a posição burocrática assumida no âmbito da gestão municipal no que concerne a infrequência e a evasão escolar que, enquanto política pública de educação, tem se resumido ao repasse de dados ao MEC e ao PBF.

Ao não constar como uma das prioridades dentro da política de educação municipal, os problemas motivadores do absenteísmo escolar ficam obscurecidos e a atuação fica restrita às idiosincrasias: perspectivas, possibilidades e disposição individuais.

5.2. Gestão Idiossincrática

Diante da alta isenção por parte do órgão central municipal na administração do problema da infrequência e da evasão escolar, os mecanismos utilizados pela gestão da escola, pelos pedagogos e pelos professores assumem extrema relevância, uma vez que estes constituirão de fato a política, ou melhor, a micropolítica, no enfrentamento da questão.

Considerando a conformação do campo da educação a partir da metáfora do arquipélago, as unidades escolares funcionam autonomamente, buscando recursos junto ao nível central de gestão para dar consecução à política de educação. Diante deste cenário, há uma tendência a uma confluência entre a equipe técnico-pedagógica e os professores de uma mesma escola no estabelecimento de diretrizes e ações.

“União de todo mundo, direção, professor, principalmente nos problemas que você encontra com a família, com o pai, tá sempre uma pessoa ali do seu lado, te ajudando a resolver” (Professora G).

“O ponto forte aqui é a direção, que é muito democrática, muito aberta, você tem diálogo o tempo inteiro. Nada das decisões são tomadas de cima pra baixo, são sempre discutidas e coletivamente. A direção é acessível. Como a decisão é coletiva, dá uma legitimidade ao trabalho. Nós fizemos: o grupo também. A formação das professoras, a grande maioria tem o nível superior, estudou. E o principal, ter compromisso com o trabalho. Aqui não é só o ganha pão, é uma vontade mesmo de fazer alguma coisa, de fazer a diferença, ainda que seja para poucos” (Pedagoga III).

Dessa forma, há a busca tanto de autoproteção desses profissionais (contidos em cada ilha) quanto de legitimidade das ações assumidas. Tal convergência não significa, no entanto, a ausência de disputas e conflitos, ao contrário, os embates ocorrem numa delimitação de espaço e de poder – tanto no microcampo da escola quanto no campo da educação.

“A questão do que é o coletivo é muito tensa, não é uma coisa muito clara. Nós começamos [a construir o Regimento Interno] da seguinte maneira, falando muito sucintamente e aí, não engloba só a questão da frequência, engloba a produção do regimento” (Pedagoga VII).

Nesta direção, o Regimento Interno¹¹¹ da escola se constitui num importante dispositivo na execução de ações na prevenção do absenteísmo escolar.

¹¹¹ - “Previsto pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9394, de 20 de dezembro de 1996), o regimento escolar tem a função primordial de normatizar o funcionamento interno do estabelecimento educacional, e irá regulamentar todo o trabalho pedagógico, administrativo e institucional com base nas disposições previamente estudadas e implementadas para cumprimento por todos os envolvidos nas atividades escolares. Uma espécie de “lei interna”, que obviamente não

Todavia, as unidades escolares ainda não o têm, as mais avançadas estão em processo de elaboração.

“Não temos [regimento interno]. Então é um ponto fraco também. Assim, a gente não tem nada que respalde, que você possa tomar uma atitude mais drástica assim” (Pedagoga II).

Por se tratar de um documento próprio da escola (com o aval do órgão central) sua construção coletiva evidencia os dois processos citados anteriormente: o movimento insular da educação e as relações estabelecidas em seu interior.

“No início do ano, por conta do grande problema que a gente está vivendo (...), é na rede inteira, da violência na escola, da indisciplina, das trocas de ações não muito gentis entre as crianças, a gente então resolveu chamar (...) alguém da FME que pudesse vir problematizar a questão da violência. (...) Gerou-se então um escrito (...) desse encontro foram 25 pontos que eu resumi, dos quarenta e poucos que eu consegui registrar da fala dela. Desses 25 pontos partiu-se para a produção do regimento, procedimentos etc. O turno da tarde rejeitou os 25 pontos, achando que não era autoral, achando que vinha de cima para baixo. Então, resolveu fazer uma produção um pouco diferente. As duas produções estão hoje no mesmo material. A gente precisa fazer um enxugamento pra poder definir o que é de regimento interno, o que é de PPP. A gente tem um bloco de ações, de intenções, sugestões que precisam ter a forma de regimento interno, um enxugamento de ideias” (Pedagoga VII).

O Regimento Interno, enquanto documento regulador de ações e relações intraescolares, se constitui num passo importante no sentido de reconhecer a questão da infrequência escolar enquanto um problema que merece trato público.

“É ali que estão nossos pensamentos, inclusive o passo a passo para identificar o problema de falta das crianças e que ações fazer a cada momento que se identifica que uma ação não funcionou, qual é o passo seguinte. (...) Nossa expectativa é que na matrícula o pai já leve (...) possa receber nosso caderno de orientações, digamos assim, com a questão das faltas, com os procedimentos que a gente entende que sejam da família cuidar para que o trabalho com a criança possa transcorrer bem aqui na escola” (Pedagoga VII).

Mesmo não conhecendo o nome, ou mesmo o processo de constituição do regimento interno da escola, familiares de alunos participantes do GF4 colocam a importância de planificar acordos, regras e procedimentos:

“Eu estou falando da história do estatuto, é que antigamente você tinha uma regra. A escola tinha regras e você tinha que cumprir. Então, por exemplo, se um coleguinha pegasse e batesse no outro, a professora dava a primeira

se contrapõe à lei pública, mas preserva o interesse comum na execução dos objetivos sociais da escola.”

MULLER, Célio. **A importância do Regimento Escolar**. Acessado em 16/12/2013.

Disponível em < http://www.portalguiaescolas.com.br/boletim.php?id=20¬icias2_id=86>

advertência. Aí, depois vinha a segunda advertência por não sei o que. Na terceira, você era expulso. Mas, agora não acontece mais isso” (GF4).

Outro mecanismo levantado como importante na manutenção do aluno na escola, em consonância com a dimensão da convivência, é a formatação de um ambiente agradável, prazeroso para a criança:

“Eu acho que você [precisa] fazer com que qualquer criança tenha uma relação boa com a escola. (...) Fazer com que ela perceba que esse ambiente pra ela é prazeroso (...) Porque se ela tem vontade de estar aqui, se você consegue sensibiliza-la para esse espaço ela vai incomodar em casa: “eu quero ir para a escola”. (...) Fazer com que ela goste daquele espaço, que ela produza naquele espaço, que ela sinta que ela tem voz, que ela tem vez” (Professora N).

“Eu tento fazer com que eles tenham um ambiente na escola agradável, para eles sentirem vontade de vir. Porque, se eles não sentirem vontade, dificilmente alguém vai obrigar” (Professora T).

Dentro da perspectiva do prazer estão incluídas as atividades extraclasse, que funcionariam como elemento motivador. Apesar de importante – tanto como instrumento pedagógico quanto motivacional – tais atividades nem sempre estão garantidas no cotidiano escolar:

“Dia de educação física (...) você não tem aluno faltando. (...) Eu acho que também educação física ajuda bastante, se tivessem mais atividades, se vocês pudessem contar com os profissionais.... [mas] você não tem. (...) tinha sala de informática, agora não tem mais...” (Professora O).

No contexto da sala de aula, o mecanismo utilizado pela professora para evitar a infrequência e, conseqüentemente, a evasão escolar, dirige-se ao diálogo, buscando incentivar o aluno e preparar aulas atrativas:

“[Minha estratégia é] conversar com as crianças, incentivar, mandar recado pelo colega, tentar explicar a importância deles estarem aqui. Tentar fazer com que eles vejam algum valor” (Professora T).

“[A tática] que eu tenho são as atividades lúdicas, é chamar a atenção: olha tantas faltas você pode repetir o ano, [e ainda, tem as] atividades que eu marco, eu já aviso antes: olha amanhã vai ter tal coisa” (Professora O).

A Diretora Omicron resume estas estratégias, adicionando o aspecto da manutenção da turma na escola mesmo diante de alguns imprevistos (como falta de professor):

“Eu acho que o investimento que a gente faz [no sentido de manter os alunos] é procurar não dispensar a turma. Procurar ver se os professores estão bem capacitados. Estar vendo se o planejamento realmente é um planejamento coeso. Se as crianças estão conseguindo acompanhar este planejamento. Estar oferecendo uma boa alimentação também no horário do recreio. A gente agora comprou brinquedinhos. Tá garantindo essa escola agradável, esse

espaço limpo, para que as crianças tenham gosto de vir. A gente promove festinhas para eles. A festinha junina que agora é interna. Que eles vêm, passam por oficinas e curtem também” (Diretora Omicron).

Ao criarem estratégias para evitar a infrequência discente, os profissionais da educação fazem a conexão entre as três dimensões da escola – Ensino, Cuidado e Convivência – trazendo à tona, assim, aspectos subjetivos:

“A questão da afetividade: de tentar buscar seduzir pela atividade só, às vezes não basta. (...) O professor hoje é muito mais do que só professor. Quando a gente discute a questão do educador, não existe hoje, quer dizer, já não existia, mas hoje muito mais, aprendizagem sem afetividade. Eu acho que tem que ter a conquista mesmo, ao trabalho ali do dia a dia, de trazer a criança para perto, ouvir um pouco as questões dessa criança para poder fazer com que ela tenha motivos para vir para a escola, porque pelo menos aqui ela sabe que tem alguém que vai ouvi-la” (Diretora Beta).

Os mecanismos levantados por professores, pedagogos e diretores apresentam dois aspectos: primeiro, estes estão concernidos à prática cotidiana, ou seja, são estratégias utilizadas para diversas situações que ocorrem no âmbito escolar, logo, não mantêm o foco na infrequência e evasão escolar. O segundo aspecto refere-se à sua execução: constituem-se de ações articuladas, realizadas, em geral pelos professores, que encaminham para os pedagogos e estes tem a anuência dos diretores.

“Na sala a professora constata que o aluno está faltando, aí avisa na secretaria e a gente fala com a supervisora e a orientadora entra em contato com a família por telefone. Quando não consegue por telefone, manda recado por um primo, um parente, uma coisa assim. Se a família não responde, não respondeu aos nossos contatos, a gente vai e manda uma cartinha. Se não responder, a gente encaminha ao Conselho Tutelar” (Diretora Gama).

A ausência de diretriz política e, conseqüentemente, de instrumentais para lidar com a situação, aliada a uma concepção de infância que ainda não fez a passagem total da “Doutrina da Situação Irregular” (cujo foco judicial era a proteção ao menor que se encontrava em uma determinada situação definida por lei como irregular) para a “Doutrina da Proteção Integral” (em que crianças e adolescentes são reconhecidos como cidadãos), gera uma tendência ao uso da intimidação dos responsáveis ao se tratar do tema da infrequência:

“Geralmente, quando o aluno já tem um histórico de falta todos os anos e é retido por falta, geralmente você chama o pai e faz o termo de responsabilidade. A direção, a pedagoga, enfim, elas entram em acordo lá. Aí, o que acontece? Você geralmente ameaça “Olha só, tem o ECA, tem o Conselho Tutelar, o MP dá em cima, vai perder o seu Bolsa Família, não está justificado, vocês estão promovendo abandono intelectual etc.” (Professora D).

Tal postura é corroborada pelas famílias dos alunos:

“Tem um limite de faltas. Quando [o aluno] falta muito a escola tem que ligar pro Conselho Tutelar pra passar essas faltas” (GF2).

Diante da escassez de instrumental para lidar com a questão do absenteísmo escolar, um importante, embora simples, mecanismo é utilizado: o contato telefônico. Contudo, este pode ocorrer a partir de duas diferentes perspectivas: a primeira apresenta um viés administrativo, cuja preocupação é manter os dados organizados, já que estes serão encaminhados ao órgão central, ao PBF e ao MEC.

Nesta perspectiva, o contato é realizado pela secretária da escola com o objetivo de cobrar uma justificativa para as faltas (no caso de doença, atestado médico) do aluno. Em geral, sob este ângulo é recuperada a representação de família “normal” e, ao não perfazer este perfil, a família do aluno tende a ser vista sob o ponto de vista moral, onde são reiteradas cobranças e culpabilização, e o contato é realizado sob um caráter intimidatório.

“Três faltas consecutivas a gente avisa à secretária, a secretária liga pros pais pra ver o que está acontecendo..., eu não sei a partir de que momento eu acredito que seria, é depois de saber e aí conversar com os pais sobre esse assunto, se não melhorar aí é encaminhado ao Conselho Tutelar, isso é feito pela secretária e pelas pedagogas” (Professora O).

“Quando o aluno está faltando, são ordens, o professor geralmente verifica a falta, aí a gente pede pra pedagoga entrar em contato, e a secretária geralmente entra em contato com o pai e a mãe, pra saber o que está acontecendo” (Professora M).

“Então, o que a secretaria [da escola] vem fazendo? Entrando em contato com as famílias para identificar porquê elas não estão vindo e aí, quando de fato por telefone não consegue contato, (...) a criança é considerada evadida” (Pedagoga VII).

Numa outra vertente, o contato telefônico é realizado pela própria professora ou pela pedagoga, buscando além de informações, tecer laços do aluno e da família com a escola:

“Quando a gente vê que estão começando as faltas, a gente entra em contato com a família. Às vezes dá resultado, porque o aluno se sente também importante, porque “pô, minha professora tá ligando, tá preocupada”. A gente tem o hábito de fazer isso e aí consegue. E o Conselho Tutelar, que a gente tem que acionar quando existem muitas faltas. Mas às vezes a gente até consegue, nessa questão da professora toda semana liga “o que está acontecendo? Fulano tá doente, a professora está preocupada” e eu acho que isso estimula também, a gente estar em cima. Tanto da família, quanto da criança” (Professora H).

A interface com a família que regularmente vai à escola tem sido utilizada como instrumento de aproximação com aquelas mais ausentes:

“Agora a gente está tendo muitos pais, agora, esse ano então, ficou mais caracterizado, mais presentes. E talvez esses pais presentes ajudem a disseminar essa [ideia], estimulando essas outras famílias.(...) a gente tem que fazer com que esses três chamem mais três” (Diretora Zeta).

Garantir o direito público subjetivo afirmado na Constituição Federal pressupõe o duplo movimento, no contraponto ao direito, por um lado a obrigatoriedade do Estado em oferecer o ensino público gratuito e, por outro, da família e da sociedade em zelar pela permanência do educando.

Conforme o texto constitucional “compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela freqüência à escola” (CF/1988, §3º, art. 208).

Todavia, nessa díade o termo “zelar” obscurece os processos pelos quais as próprias famílias atravessam e que comprometem a presença das crianças na escola. Processos que remetem à fragilidade de políticas públicas e do próprio movimento entre os níveis de governo e entre as instâncias.

5.3. Descentralização da Educação: o caminho percorrido

A Constituição Brasileira, em seu artigo 30, prevê a descentralização da educação, ficando a educação infantil e o ensino fundamental sob a competência dos municípios.

Apesar da pequena visibilidade que o problema da infrequência e evasão escolar têm apresentado no âmbito local, no nível federal trata-se de uma questão de relevo e a política de educação vem sendo desenhada de forma a articular os fatores que coloquem em risco a permanência do aluno na escola.

Destarte, tendo como ponto de partida a descentralização prevista pelo federalismo – que impõe ações intersetoriais entre níveis e entre instâncias num mesmo nível – o governo federal utiliza-se do PDE como uma estratégia na consecução das políticas públicas, na busca de sintonia e interação entre elas e na potencialização dos planos setoriais, numa ação conjunta entre ministérios e a integração de programas e projetos que já existiam dentro do próprio MEC.

Nesta lógica, o PDE é implementado pela União em regime de colaboração com municípios, Distrito Federal e Estados, e prevê a participação das famílias e da comunidade.

No PDE foram estabelecidas trinta e oito (38) diretrizes, das quais podem ser destacadas as de número: III, V, VII, XXIV, XXV, XXVII e XXVIII. Segundo a diretriz III o sistema deverá

“acompanhar cada aluno da rede individualmente, mediante registro da sua frequência e do seu desempenho em avaliações, que devem ser realizadas periodicamente” (PDE, diretriz III).

Diante da expressão dos operadores do ensino, esta tem sido a diretriz amplamente cumprida, através do registro diário de presença dos alunos e da participação nas avaliações da Prova Brasil.

Todavia, ao conformar uma imagem meramente administrativa à questão da infrequência do aluno, as razões que levam a ausência discente não são conhecidas, conseqüentemente, o plano de acompanhamento conforme previsto na diretriz V – combater a evasão pelo acompanhamento individual das razões da não frequência do educando e sua superação – é incipiente.

Com baixa institucionalidade política – no nível municipal – a questão da infrequência e da evasão escolar foi tratada a partir de dois movimentos no campo: o primeiro constituiu-se das micropolíticas idiossincráticas; o segundo da implantação dos programas de origem e financiamento federal.

Assim, a diretriz VII do PDE – ampliar as possibilidades de permanência do educando sob responsabilidade da escola para além da jornada regular – vem sendo implementada a partir, principalmente, dos programas “Mais Educação¹¹²” e “Escola Aberta¹¹³”.

O impacto de tais programas no interior da escola difere, também, de acordo com a estrutura física do prédio e da predisposição de seus agentes.

¹¹² - O Programa Mais Educação, instituído pela Portaria Interministerial nº 17/2007 e regulamentado pelo Decreto 7.083/10, constitui-se como estratégia do Ministério da Educação para induzir a ampliação da jornada escolar e a organização curricular na perspectiva da Educação Integral (MEC).

¹¹³ - O Programa Escola Aberta incentiva e apoia a abertura, nos finais de semana, de unidades escolares públicas localizadas em territórios de vulnerabilidade social. A estratégia potencializa a parceria entre escola e comunidade ao ocupar criativamente o espaço escolar aos sábados e/ou aos domingos com atividades educativas, culturais, esportivas, de formação inicial para o trabalho e geração de renda oferecidas aos estudantes e à população do entorno (MEC).

Assim, há os que avaliam positivamente a inserção dos programas na rotina escolar, considerando a melhoria tanto na presença dos alunos quanto na qualidade de sua estada na escola:

“[tem colaborado] Bastante. Eles gostam. E aqui é muito ativo. Por exemplo, qualquer projeto tem apresentação deles, do que eles estão fazendo, incluído. Então, tem uma ligação [com as aulas]. Os meus alunos que estão participando desses projetos, eu dou sempre espaço em sala para contar o que está acontecendo, aí, outros querem, já estão procurando. (...) Com certeza [contribui para o aproveitamento escolar]. Eles vêm mais interessados. Aí você até utiliza “olha, tem que fazer bonitinho para continuar”. Aproveita a situação “olha, só fica no projeto quem vem à aula” (Professora G).

“Quando bem feito, colabora, ajuda muito. [O aluno] fica mais e tem mais chance de aprender (...) E a frequência dele melhora” (Pedagoga VIII).

Outro atributo conferido ao programa Mais Educação, diz respeito ao favorecimento da interação entre alunos de diversas idades, destes com os monitores e, ainda, com um novo acervo cultural:

“Eu acho que o mais legal do Mais Educação é fazer com que esse grupo bem diferenciado, consiga conviver. E eu acho que é uma vitória, porque a gente viu, do começo até agora, que eles conseguem. São oficinas que fazem com que eles interajam. Tem, por exemplo, a parte de pintura, que faz com que aumente o universo cultural deles, os passeios que vão acontecendo. Nós fizemos agora uma mostra de todo mundo do Mais Educação e como foi legal vê-los lá no palco, na capoeira. Foi muito bonito, como eles se comportaram, como eles perceberam outras escolas. Sabe, você consegue avançar nesse mundo deles dessa maneira. A saída, a entrada, o comportamento, visualizar outros lugares. Eu acho muito legal. Eu acho que é um projeto que tem que ter bastante estrutura, porque não é fácil” (Diretora Zeta).

Há, também, o apoio às iniciativas que agreguem à educação:

“Eu particularmente, acho que todos esses projetos de inserção, vieram para somar. Mesmo com todas as dificuldades, são situações que vieram pra somar mesmo. (...) Eu acho que vem pra somar mesmo” (Professora I).

“Eu vejo assim, tem um lado positivo. Se realmente for cumprido o que se propõe. Assim, o aluno está com dificuldade de aprendizagem, então o monitor vai trabalhar ali a matemática, mas de uma outra forma. (...) A menina também era ótima, a monitora. Tudo que ela trabalhava era de forma diferente, era com jogos, era tudo também contextualizado” (Pedagoga II).

Uma das críticas tecidas à inserção dos programas federais nas escolas diz respeito a não participação da pedagoga no processo, ocorrendo uma cisão entre a rotina escolar e as atividades de contraturno:

“Eu particularmente não estou satisfeita com a situação interna. Eu não tive ingerência junto a, não participei pedagogicamente da montagem, das necessidades da escola. Então, vejo que os professores também [não]. O Mais Educação ele é importante, é importante trazer a criança pro contraturno, é óbvio que é importante, mas a escola ficou completamente [à parte]” (Pedagoga IV).

Por outro lado, a falta de estrutura física no espaço escolar pode acarretar turbulências, visto que várias atividades incluem instrumentos e música. Ao afetar a ambiência os programas tendem a ser rejeitados:

“Você sabe que aqui dentro ficou o termo que se diz do “Mais Educação”, é o “Mais Perturbação”, porque são projetos que no meu entender, não agregam em nada. Colocar o pátio cheio, com música alta, com funk, e os professores tentando alfabetizar crianças, com esse calor, aquele barulhão, é impossível. Falta estrutura física. Tudo isso é importante, a criança gosta de dançar, gosta de percussão, mas tem que ter estrutura, tem que ter relação com algo mais produtivo. Senão é uma perda de tempo. Acho lamentável. Acho que a gente tem que ter lazer sim, tem que ser lúdico, o aprendizado tem que ser pro lado do lúdico, mas tem que ter critério. Então, fica tudo muito no ar. Eu não concordo com o Mais Educação de não ser professor com formação. São monitores. E esse “Mais Educação” precisa se revisto” (Pedagoga IV).

Como as escolas municipais não foram projetadas, em sua construção, para funcionarem em regime de escola integral, os espaços são improvisados, prejudicando o funcionamento tanto do ensino regular, quanto dos projetos em andamento:

“Uma coisa puxa a outra. Horário integral, eu sou completamente a favor, acho importante, mas tem que construir, tem que ter estrutura pra isso. Tem que ter um bom banheiro, tem que ter um lugar pra estudar, tem que ter local de comer, de repousar, de uma escuta, porque uma escola com música precisa de um local pra isso. Você não consegue ter espaços convenientes, é sempre trocando uma turma pela outra em espaços exíguos. A sala de leitura, por exemplo, a gente não conseguiu arrumar esse ano, ficou praticamente um depósito de livro” (Pedagoga IV).

Além da dificuldade do espaço físico da escola, outro aspecto que gera o descontentamento dos profissionais que atuam no ensino regular refere-se à ausência de um diferencial por parte dos programas, que seja capaz de inovar na forma de lidar com o conhecimento:

“Eu vou ser sincera, [os programas têm colaborado] bem pouco. Primeiro pelo espaço, que é pequeno, não tem muita estrutura. Não tem muito de diferente pra oferecer. Eu tenho alguns alunos que participam [e dizem:] “ah, é chato, professora, é igual a escola”, não que a escola devesse ser chata, mas não tem nada de diferente. Eles vieram buscar um algo mais que não encontraram. Então, eu acho que não está suprindo bem o objetivo” (Professora T).

São levantados, também, questionamentos quanto aos próprios objetivos e condução do “Mais Educação”, pois, na ausência de um elemento inovador na execução do programa há um movimento que redundava na exclusão daqueles alunos que mais precisariam de atenção e monitoramento:

“Aqui na escola, não sei se o critério é esse, o critério escolhido [para o ingresso no Mais Educação] foi: crianças com mais dificuldade de

aprendizagem, comportamental. Só que, se der muito problema no Mais Educação, o aluno é retirado. Então, se vai o aluno que já é mais problemático, esse objetivo que a gente queria alcançar, que era de ajudá-lo em sala a gente não consegue, se ele não se ajustar logo também é retirado” (Professora T).

Um questionamento também recorrente ao Mais Educação direciona-se aos monitores das oficinas, que estão ainda em formação. Se por um lado abre-se uma perspectiva de formação ampliada para esse futuro professor, por outro, isto tem deixado algumas lacunas na execução das oficinas, indicando que ajustes precisam ser feitos no que concerne ao planejamento, ao monitoramento e à avaliação do programa:

“É [o Mais Educação] tem colaborado sim, só que nós temos alguns problemas com monitores... monitores que ainda não conseguiram entender o que é o Programa Mais Educação, nós fazemos reuniões, tem reunião com a pedagoga [que] acompanha o planejamento deles tudo de perto e sempre tem reclamação (...) é vejo que [com alguns] não há um comprometimento, então aí vem fatores porque só ganha duzentos e quarenta reais por mês pra monitorar quatro turmas, só que quando eles entraram isso foi falado, olha é só um auxílio, auxílio passagem pra vocês, são estudantes, não são pessoas formadas eles estão na faculdade” (Professora U).

Em alguns casos, a crítica não está direcionada aos programas, e sim à falta de estrutura para a própria escola funcionar:

“Olha, a gente aqui faz uma crítica um pouco a isso por que a gente acha que falta estrutura, porque você tem criança no contraturno na escola, você pede mais pessoas, e a gente não tem pessoal, a gente ainda tem falta de pessoal na escola, por exemplo, pro normal, pra tarde a gente não tem professor de sala de recursos ainda”(Professora M).

Diante da estrutura física insuficiente para abarcar programas de contraturno houve também a opção de não adesão a estes:

“Acho que [a não adesão aos programas deve-se] mais pelo espaço físico da escola. Que a escola trabalha de manhã e de tarde. São doze turmas de manhã e tarde e estes programas muitas vezes são no contraturno, né? E a gente não tem espaço. A quadra que não é coberta, bate sol” (Diretora Omicron).

Em consonância com a perspectiva que considera o problema da infrequência e evasão escolar enquanto pertencente ao âmbito administrativo, há o entendimento de que os programas federais executados na escola estão desconexos desta, apresentando, também, um caráter administrativo:

“Escola Aberta tinha [na escola], agora eu não sei [se continua], porque é uma parte mais burocrática, é mais administrativa”(Professora O).

Por outro lado, há o uso da disseminação da informação junto à comunidade sobre os diversos programas de origem federal, com o intuito de ampliar a base de apoio à escola e a adesão das famílias às atividades propostas:

“Estamos tentando amarrar de todos os lados, fazendo os pais participarem mais e através do questionário a gente mandou algumas perguntas voltadas pra isso: se estava satisfeito com a escola do filho, explicando o que é o IDEB, falando sobre a questão da média do IDEB e falando sobre os programas do governo federal, porque a gente vai começar o Mais Educação e aí, expliquei para os pais na reunião e mandei por escrito (...) e aí fui falando dos programas que estão dentro da FNDE. Eu falei sobre o Escola Aberta, que a gente já tem aos domingos e falamos sobre o PDE interativo, que é voltado apenas pra verba, pra compra de jogos e o Mais Educação, esse já vai envolver o maior tempo da criança na escola”(Diretora Beta).

A diretriz XXIV do PDE objetiva integrar os programas da área da educação com os de outras áreas como saúde, esporte, assistência social, cultura, dentre outras, com vista ao fortalecimento da identidade do educando com sua escola.

Tal perspectiva intersetorial não tem se conformado, como a fala dos entrevistados sinaliza, como algo simples. A configuração do campo da educação tem se mostrado muito impermeável, dificultando a entrada de outras agências – que ocorre, em geral, em situações extremas.

Uma política atual cujo desenho é intersetorial (em instâncias e em níveis de governo) é o PBF que envolve diferentes ministérios (MDS; MEC; MS); a Caixa Econômica Federal; a Secretaria de Avaliação e Gestão de Informação; os Municípios e as suas respectivas Secretarias Municipais de Saúde, Assistência Social e Educação.

Todavia, o envolvimento do campo da educação tem se mostrado, conforme discutido anteriormente, refratário. Primeiro por considerar que as ações oriundas do PBF não lhe dizem respeito diretamente. Mas por traz desta noção encontra-se outro argumento: o acúmulo de mais uma função que não concerne à educação.

Para desconstruir esta perspectiva é necessário retomar alguns aspectos já debatidos.

Considerando que a baixa escolaridade de parcela da população é resultante da evasão escolar e que esta gera um processo no qual a pobreza é familiarmente transmitida, num ciclo intergeracional de reprodução, pôr em relevo a

tríade acesso-permanência e a qualidade de ensino é fundamental para que possa haver uma ruptura desse processo.

Destarte, a superação da pobreza não está desconexa da relação educação e pobreza. Assim sendo, a perspectiva que defende estar acumulando mais um fazer na educação, na verdade constitui-se de um mito – se pensarmos que a população atendida pela escola pública é aquela mais empobrecida. Tal argumento só se justifica quando aliado a uma expectativa de aluno oriundo da classe abastada.

Portanto, um dos objetivos do PBF que é incluir e manter as crianças e adolescentes na escola constitui-se num primeiro passo no sentido de romper esse ciclo de pobreza.

Todavia, diante das diversas falas que defendem a necessidade da escola ter uma relação mais próxima com as famílias de seus alunos, é possível vislumbrar, através de uma inserção mais efetiva no PBF, uma ação protagonista da educação não só nas intervenções pedagógicas, mas enquanto um órgão que tem a possibilidade de funcionar como articulador da rede, pois é a instância que maior proximidade física, social e emocional tem com o aluno/beneficiário.

Em outros termos, a participação da educação no PBF não só não se constitui em “mais um trabalho” para a educação, como pode ser um facilitador na sua relação com a comunidade no qual está inserida e uma alavanca para o exercício intersetorial dentro do território.

Tal necessidade foi, também, amplamente sinalizada pelos operadores do ensino, ao colocarem as questões referentes à saúde, assistência social e outros setores que dificultam, ou mesmo inviabilizam a permanência do aluno na escola. Em última instância, a atuação intersetorial não traria mais trabalho para a educação, e sim um trabalho mais qualificado, pois estaria articulado com as demais instâncias – onde cada um pode desenvolver sua área de atuação em cooperação com as demais.

Assim, as representações acerca do PBF e da sua influência na educação discente dependem da origem, do envolvimento e da perspectiva social do sujeito.

Em um segmento, a articulação entre superação da pobreza, educação e PBF é diretamente relacionada à frequência escolar e à alimentação:

“Frequência seria, quanto mais você frequenta a aula mais você aprende, isso é uma coisa com certeza. E a outra coisa se o Bolsa Família ser empregado pela família nos alimentos, [ao] se alimentar melhor, aprende melhor também, então a maioria não acontece isso e você sabe, o Bolsa Família vai para outros fins, mas se é o propósito, o objetivo eu acho que está vinculado a isso: à alimentação e frequência” (Professora B).

Há uma percepção de que ao ser garantida a frequência do aluno na escola, este terá mais chances de aprender: “porque quando melhora a frequência o rendimento acaba melhorando sim” (Professora A).

“Eu sou da seguinte opinião: se você vai pra escola você tem uma chance bem maior de você aprender ou pelo menos você ir imitar o que você está vendo ... pelo menos você vai ter um relacionamento com os colegas de grupo” (Professora O).

“[O aproveitamento] melhorou... Por conta da frequência. Porque a infrequência realmente atrapalhava bastante, bastante mesmo” (Pedagoga II) .

Num outro viés, mesmo avaliando como sendo positivo o resultado do PBF no interior da escola, a migração do foco da educação para o “dinheiro” não é considerada adequada.

“Melhoraram [a frequência]. Mas eu acho que isso não é uma coisa muito boa, pra mim, na minha visão, educativa. Você transferiu a importância de um movimento de escola, de importância, pra um dinheiro. Porque na verdade, o Bolsa Família é da criança, não é do pai. Esse dinheiro deveria ser investido na criança, em cinema, culturalmente, em livros, em acesso a outras coisas. Eu tenho certeza que isso não acontece. Eu questiono muito por isso, porque pra mim o pai vê como um dinheiro a mais que ele recebe” (Diretora Zeta).

Nesta, há uma perspectiva de que a renda oriunda do PBF deva ser totalmente revertida em prol do aluno. O que acena para o desconhecimento do programa como um todo, cujo foco não se direciona ao indivíduo, e sim à família, numa perspectiva de superação da pobreza.

Ainda seguindo esta perspectiva, a melhora da frequência do aluno não gera uma expectativa positiva no operador do ensino:

“Faltavam mais. Melhorou. Em função, exclusivamente porque recebeu o Bolsa Família. Porque tem mãe que liga e diz “olha, meu filho não vem por isso, mas não bota falta, não, por favor”. por causa do Bolsa Família. (...) De uma maneira geral, não [melhoraram o aproveitamento]” (Professora T).

Para aqueles cuja ótica da infrequência circunscreve-se ao âmbito administrativo, o PBF é uma instância na qual a escola repassa informação. Não há aqui uma correlação entre educação e pobreza (ou de sua superação):

“A questão da Bolsa Família quem faz é a secretária da escola. Eu posso te dizer que alguns alunos esse ano perderam por infrequência. Mas eu não sou,

não tenho muitos dados para te dar, porque não sou eu que faço” (Pedagoga VIII).

Ainda nessa esfera em que não é estabelecida uma correspondência entre educação e pobreza e, ainda, é desconsiderada a violação de diversos direitos fundamentais da criança, o PBF é visto enquanto uma medida assistencialista:

“Tinha que valorizar a escola. Porque os recursos, as estratégias que foram lançadas, eu acho que foram muito assistencialistas e pouco eficazes. Então, a escola está vinculada a muitos programas assistencialistas. É Bolsa Família, é gratuidade, é tudo dado. Vamos dar pra eles poderem ficar na escola. Só que é só o dar, vou ficar na escola por quê?” (Pedagoga III).

Alinhado ao mito que lê o PBF como um dispositivo que oscila do paternalismo ao desestímulo ao trabalho, operadores do ensino desaprovam o programa:

“Alguns faltavam sim. Parece que havia um corte, uma comunicação de que haveria um corte, aí eles corriam. Aí começava a frequência, mas durava pouco. Sempre havendo esse desinteresse. (...) Não é por aí. Não é positivo, porque a maioria, muitos usam a Bolsa Família pra coisas diversas que não é a escola, que não é pra interesse do aluno. O pai hoje, alguns, aproveitam esse dinheiro até pra não trabalhar” (Professora S).

Outra diretriz estabelecida no PDE ressaltada foi a XXV – fomentar e apoiar os conselhos escolares, envolvendo as famílias dos educandos, com as atribuições, dentre outras, de zelar pela manutenção da escola e pelo monitoramento das ações e consecução das metas do compromisso. Tal diretriz, conforme abordado anteriormente, ainda está longe de ser atingida, primeiro porque as escolas estão na busca de um caminho que possibilite uma maior e melhor relação com as famílias dos alunos, e segundo, porque ainda não foi consolidada a cultura da participação e, portanto, a instância de controle e decisão no âmbito escolar ainda carece de fomento:

“Olha, de verdade, atuar mesmo, ainda não. CEC fica mais assim no nome. É... A gente precisa realmente fazer, efetivar esse trabalho com o CEC” (Pedagoga II).

Por outro lado, as famílias dos alunos, mesmo diante da falta de informação sobre como se constitui essa instância de controle e decisão, desejam participar, opinar e decidir, conforme o diálogo travado no GF 4:

“— Mas aí, é o que ela está falando do CEC. É CEC o nome? Que tem que ter um pai que seja assim, igual a ela.

— Não, mas eu não quero não.

— Para trabalhar isso com os outros pais. Porque ser representante, é igual a ser, eu já fui representante de turma.

— Você mora aqui no bairro.

— Tem que ser uma pessoa que more aqui, perto da escola.

— Você ser um representante de turma só para dizer, igual grêmio. O grêmio, o que ele faz? Essa escola aqui não tem grêmio, pelo que eu sei. O grêmio ele corre atrás de torneios, essas coisas. No meu tempo de escola era assim. Ou vamos ver cinema. O grêmio na minha época de escola era para isso. Vamos correr atrás. “Olha, o professor tal não está legal. Vamos nas outras turmas ver”. Quantas vezes a gente fazia campanha. “olha, esse professor aqui é um péssimo professor”. A gente tinha os representantes de turma que faziam aquela reunião com o grêmio, que tinha o representante do grêmio e a equipe dele, e a gente fazia mesmo. Levava a questão.”

A diretriz XXVII diz respeito a firmar parcerias externas à comunidade escolar, visando à melhoria da infraestrutura da escola ou a promoção de projetos socioculturais e ações educativas.

Esta constitui o cerne da intersetorialidade, todavia, o comportamento insular da educação praticamente inviabiliza esse movimento, salvo as posições idiossincráticas.

No campo da educação há, portanto, pouca mobilidade entre agentes e agências. O insulamento não tem garantido qualidade no atendimento e, ainda, finda por gerar ações dissonantes ao pedagógico:

“Ouvir, às vezes só, não basta. A gente até percebe assim, que às vezes, só do fato de eu estar disponível para ouvir, já ajuda. Então, faço até algumas coisas contrárias, (...) às vezes a gente ajuda com uma cesta básica. E a gente percebe que às vezes dá um alento para o pai, daqui a pouco ele vem e agradece “oh, tia, naquele momento foi muito importante, eu já consegui um emprego”. Mas, só isso também não basta. Faltaria uma ação conjunta macro, saúde, eu não sei, alguma coisa ainda falta...” (Diretora Beta).

Uma importante instância no campo da educação é o Conselho Tutelar que, conforme os relatos anteriores, tem sido inoperante na maioria dos casos.

Uma explicação para tal fato pode ser atrelado à relevância dada à questão da infrequência e evasão escolar pelos conselheiros na atualidade:

“Tivemos uma reunião com a conselheira (...) mas ela até colocou que essa questão da infrequência não é prioridade do Conselho Tutelar. Palavras dela. Porque a prioridade são os casos de maus tratos, violência. E aí ela até colocou “porque também às vezes quando chega para a gente no conselho o aluno já está com 60 faltas”. Aí uma pedagoga até colocou que a orientação também que eles dão é que a escola tem que fazer tudo, esgotar todas as

possibilidades para depois encaminhar. Então a gente tenta entrar em contato com o responsável, mas não consegue. Manda carta, não aparece. E quando a gente chega a mandar, o aluno continua faltando” (Pedagoga II).

A não ingerência por parte do Conselho Tutelar na questão da infrequência e evasão escolar também é percebida pelos familiares dos alunos:

“Eu não sei se estou errada, mas o Conselho Tutelar, ele foi criado para proteger a criança, né? Tem o Estatuto da Criança e do Adolescente, mas na verdade, quando realmente precisa, ele não funciona” (GF4).

A imagem tecida para o Conselho Tutelar está direcionada a sua ação voltada para as questões que envolvem agressão, e o teor é de repressão:

“Meu irmão usava drogas e foi bater na minha mãe e acabou me batendo e aí o Conselho Tutelar me serviu nessa hora, porque acabou reprimindo meu irmão e não pôde mais haver briga dentro de casa, acalmou aquela situação” (GF2).

“Mesmo com essas falhas do Conselho, eu acho importante porque através da escola, se aparecer uma criança aqui maltratada, vai ser encaminhada pro Conselho. Então os pais já tem noção que tem um lugar que eles vão ter que responder por aquela criança” (GF1).

No que concerne à infrequência, segundo os familiares de alunos, quando há uma intervenção do Conselho Tutelar esta não chega a levantar e/ou articular as causas originais, apenas atua no sentido de responsabilização dos pais:

“Me ajudou no cartão [RioCard]. No resto, não tive nenhum contato com eles, só quando a minha filha caçula não arrumou a vaga e eu não tinha como trazer a mais velha. Aí eles mandaram eu assinar um termo de responsabilidade, que não podia faltar mais, que ela faltou 15 dias. Só. Acho que só serve pra isso” (GF3).

Os profissionais que conseguem estreitar a relação com outras instâncias percebem que é extremamente necessária a desconstrução da postura insular no campo da educação:

“Para eu chegar a esse resultado, seis crianças ainda retidas por infrequência, porque foi uma luta. Porque se não fossem as intervenções, o quantitativo teria sido muito maior. Então, continuo na luta. Mas eu vejo que a ação tem que ser intersetorial, a gente não pode trabalhar como ilha. Nem ilha dentro da escola e nem ilha em termos sociais” (Pedagoga VI).

No que tange à assunção do zelo ao direito à educação por toda a sociedade, conforme preconizado pela CF/1988, a diretriz XXVIII define a necessidade de se organizar um comitê local do compromisso, com representantes das associações de empresários, de trabalhadores, de sociedade civil, do Ministério Público, do Conselho Tutelar e de dirigentes do sistema educacional público; encarregado da mobilização da sociedade e do acompanhamento das metas de

evolução do IDEB. Esta se constitui não só numa diretriz como no grande desafio para os próximos anos.

Tal articulação precisa ser fortalecida tanto no microespaço escolar, através da inserção das famílias no processo de ensino e da verdadeira inserção da escola em seu território; quanto no macroespaço, na direção das políticas públicas, ampliando um movimento intersetorial iniciado no processo de construção do Plano Municipal de Educação e que, aos poucos, foi se diluindo.

A existência de um indicador sintético para monitorar a qualidade do ensino e a permanência do aluno em âmbito nacional, tem impactado de forma diferenciada o plano local. A baixa institucionalidade política no que tange a evasão escolar na esfera municipal, pode explicar a reduzida relevância que emerge nas representações acerca do IDEB, através de seus indicadores de rendimento (através da Prova Brasil) e indicadores de fluxo (taxas de promoção, repetência e evasão escolar).

“Eu, [considero a Prova e Provinha Brasil] desnecessária, eu acho que não precisava disso, é mais um meio não sei bem de promoção, acho uma questão mais política” (Pedagoga 1).

“Eu acho que ela não significa muito, apenas um efeito psicológico, de que a escola precisa trabalhar alfabetização nos moldes daquilo que o MEC quer para a Provinha Brasil. Então, a gente acaba assumindo uma perspectiva preparatória, que é muito negativo no meu ponto de vista. Não vejo, do ponto de vista da avaliação, qualquer benefício” (Pedagoga VII).

A validade de tais indicadores é, também, questionada em função do manejo, da aplicação do instrumento:

“Eu acho muito vago (...) porque quem aplica normalmente, no caso aqui de Niterói, é o pessoal da Fundação ou a orientação da escola. E quando não tem nenhum dos dois, o próprio professor. Então, eu acho assim, tem lugar que a gente sabe que dá uma maquiada nessa prova...” (Professora Y).

O uso do rendimento dos alunos – inclusive os da rede pública – como um dos elementos que compõe um índice de avaliação da educação num aspecto macro, na percepção de alguns operadores do ensino não faz sentido:

“Olha, eu acho [a Prova Brasil] meio fora da realidade da educação que nós temos, a educação que eles querem na prova (...) se é para atingir realmente o objetivo que eles querem ver como está a educação sabe, na rede pública poucos vão alcançar aquilo ali” (Professora B).

Se a Prova Brasil, por um lado, constitui um dos indicadores do IDEB, por outro lado ela tem se configurado, também, como um importante instrumento para que haja uma avaliação institucional:

“A gente tem usado muito como facilitador, como mais um instrumento para estar refletindo a nossa prática. E eu acho que foi até por isso que a gente conseguiu um resultado melhor, porque a gente começou a olhar as provas não como algo que está avaliando a criança, mas como algo que sirva para a gente se reavaliar enquanto educador” (Diretora Beta).

“Eu acho muito bom [realizar] a Provinha Brasil, porque avalia não só o aluno, avalia a instituição e, (...) isso favorece que a equipe trabalhe com mais cooperação, que o professor não trabalhe sozinho, porque se a turma fosse só avaliada eu acho que ficaria nas costas do professor e pronto, mas enquanto a instituição eu acho que a equipe toda já se preocupa, já apoia, já ajuda” (Professora A).

Há, assim, a partir da instituição do IDEB, alguma preocupação em fazer uso do instrumento criado pelo MEC como parâmetro para as próprias ações e redirecionamento do trabalho:

“Eu acho ótimo. A gente acha que, esse ano nosso índice se manteve, mas pro futuro a gente já traçou algumas metas pro próximo ano pra gente poder conseguir elevar nosso índice. Ele não caiu, mas também não aumentou. Então, acho realmente importante que aconteça a prova pra poder avaliar. Tá sendo útil para a gente avaliar também como os alunos estão” (Diretora Sigma).

“[A Prova Brasil] foi feita por outra pessoa, não foi feita por mim, o que eu também acho ótimo, porque a gente acaba pegando vícios, de maneiras de se trabalhar. Eu acho ótimo” (Professora T).

Neste sentido, a composição do IDEB da escola é hoje uma preocupação de algumas equipes, as situações que comprometem a qualificação do índice geram desconforto:

“Se a gente vai fazer uma relação baixa frequência com rendimento escolar você vai ver que é muito fraco o rendimento escolar. [É] um percentual mínimo, exíguo, de criança que não frequenta, mas que tem um bom aproveitamento. (...) E esse é um caso muito excepcional. Aí o que vale é o recurso que tem. Que é a questão da reclassificação. Mas a gente não faz reclassificação com qualquer situação. E aí com isso, interfere no fluxo escolar. Interfere no IDEB. Aí tem uma série de influências negativas. Essa infrequência ela compromete o índice de desenvolvimento da escola” (Pedagoga VI).

As diretrizes do PDE destacadas evidenciam a perspectiva de uma atuação de monitoramento, articulação com as famílias e uma atitude intersetorial, todavia, sua execução no plano local ainda pauta-se em baixa institucionalidade.

5.4. Escola: Por que ainda?

Uma questão perpassou todo o estudo na busca de conhecer os motivos que afastam os alunos da escola: foi o seu contraponto, ou seja, o que ainda os move para o espaço escolar.

Para uma resposta clara a esta questão seria necessário que o território vivido, bem como seu *habitus* fosse (re)conhecido. Contudo, conforme abordado ao longo do texto, a perspectiva insular da escola no campo da educação não favorece esse (re)conhecimento. Permite, no entanto, uma aproximação enviesada, através dos indícios que emergem nas falas dos atores ouvidos nesta pesquisa.

Assim, os operadores do ensino sinalizam que a despeito dos problemas existentes na educação e, das condições para que a criança frequente à escola, esta ainda se constitui numa possibilidade de mobilidade social.

“Eu acho que hoje essas famílias veem [a escola] como um espaço (...) que vá proporcionar uma mudança na vida das crianças, dos filhos. Um espaço onde eles vão ter a possibilidade talvez de ter uma vida melhor com o que eles estão aprendendo, que eles aprendam a ler e escrever realmente, que tenham sucesso” (Pedagoga II).

“Apesar de todo sofrimento que essas famílias passam, que a gente tem consciência que são famílias bem desestruturadas, (...) apesar disso tudo ainda acho que eles encontram na escola uma perspectiva de mudança e de crescimento” (Diretora Zeta).

“Eu acho que mesmo as [famílias] menos favorecidas, elas veem que ali é o caminho, porque senão, não teria matriculado. Eu acho que ela vê aquilo ali como um caminho, mesmo que a participação dela não seja ativa ali, mas ela sabe que aquilo (...) é importante pra ele de alguma forma” (Professora G).

Esta visão também emerge nas falas dos familiares: “sem escola ninguém vai pra frente” (GF3). A escola apresenta relevo em suas vidas, apesar de não conseguirem explicar por que: “é claro que [a escola] é importante” (GF2).

Além desta perspectiva de um ganho a longo prazo, há também aquela que percebe a escola enquanto uma instituição que pode gerar melhorias imediatas na vida do aluno (e de suas famílias):

“Eles veem a escola como um espaço que eles ganham coisas que melhoram o dia a dia deles (...) tem uma merenda de qualidade, que eles gostam muito; (...) tem um banheiro limpo para eles irem. Então, é um espaço em que eles se sentem bem. Eles pedem ainda infinitas coisas” (Diretora Beta).

E, mais uma vez, a escola é destacada como um espaço de convívio e de prazer:

“eles demonstram muito prazer em vir à escola, assim o prazer em aprender, o prazer na merenda que não deixa de ter, (...) eles veem a escola também como esse espaço para brincar” (Professora A).

“Por mais que eles rejeitem (...) é aqui que eles se encontram. Esse é um espaço de convivência e eles gostam muito disso. Aqui, na briga e no carinho, (...) eles aprendem a conviver” (Pedagoga VII).

Conhecer o território no qual a escola está inserida, bem como (re)conhecer seus alunos e suas respectivas famílias em seu modo de vida, possibilita que sejam identificados os elementos motivadores da permanência dessas crianças e adolescentes na escola, a despeito das dificuldades e da aparente falta de interesse. Este é, ainda, um desafio.

5.5. As Lacunas sob a Ótica dos Educadores: a inserção de novos profissionais

Na configuração da escola-ilha os profissionais que atuam diretamente com os alunos e suas famílias levantam lacunas e demandas para otimizar o seu trabalho.

No exercício da atuação insular as ações profissionais ocorrem e são respaldadas, no interior do próprio grupo de trabalho, trazendo, por um lado, a sensação de solidão e, por outro lado, certa imobilidade ao se depararem com situações que ultrapassam o escopo pedagógico.

Um gargalo que pode ser levantado diante da representação que os atores têm acerca do problema da infrequência e evasão escolar é a relação escola-família. A essência da questão foi sendo complexificada, dessa forma, o discurso sobre a relação escola-família tem abarcado outros elementos, além dos tratados nas reuniões de pais que dialogam sobre o processo de ensino-aprendizagem.

Ou seja, o problema da infrequência e evasão escolar tem propiciado a reflexão e, de alguma forma, a problematização da ausência, não do aluno, mas da família na escola.

Esse processo reflexivo, mesmo se considerado inicial, amplia o horizonte dos operadores do ensino acerca da questão social que está por trás dessa família (“família” ainda conceitual no âmbito escolar).

Dito de outra forma, os problemas concretos da vida cotidiana dos alunos e das suas famílias são entendidos, por parte dos profissionais que atuam nas escolas, como sendo motivadores da infrequência e da evasão – mesmo que estes ainda estejam pautados em referenciais morais para lidar com o tema, tais como a generalização do termo “negligência familiar”, ou o entendimento que o acesso a benefícios sociais limitam a autonomia familiar.

Se por um lado se deparar com essa realidade e aproxima a escola de seu aluno legítimo, por outro, traz inquietação e estagnação, dado que extrapola as possibilidades de sua intervenção profissional.

Diante desta questão algumas saídas foram vislumbradas: uma que se afasta dos elementos que vão além do conteúdo e lança ao escopo administrativo a responsabilidade de lidar com os “dados” da infrequência. Outra saída tem sido os arranjos institucionais, numa gerência interna dos aspectos que, dentro das possibilidades e dos limites da escola, podem ser abordados. Um terceiro caminho é, na verdade, um pedido de ajuda, em que os profissionais consideram importante a entrada de outros elementos na equipe para lidarem com a questão da infrequência e da evasão escolar:

“Eu acho importante que a Fundação tivesse uma equipe multidisciplinar. Acho que tinha que ter um psicólogo, um assistente social, porque a rede municipal de saúde não está conseguindo. Para dar suporte pedagógico e para dar também atendimento, porque a demanda está muito grande” (Pedagoga III).

“A gente tá sempre pontuando, o professor e o coordenador, o supervisor, tá sempre buscando com a família o que está acontecendo. Mas o que falta, de repente, é o assistente social ir na casa, de repente um psicólogo pra ver o que está acontecendo com a família, outros problemas que podem estar havendo” (Professora S).

“Porque eu acho assim, se a pedagoga não está conseguindo trazer esse pai entendeu, ela não pode ir lá, mas eu acho se pudesse ter uma equipe que pudesse fazer isso sem ter que partir logo para o Conselho Tutelar entendeu? Se alguém fosse antes que ajudasse nisso, eu acho que seria melhor” (Professora A).

A emergência do tema “questão social” no interior da escola traz um certo desconforto, primeiro pela já referida posição insular que esta ocupa no campo da educação, segundo, porque falta mesmo instrumental para trabalhar a matéria.

A ampliação da equipe técnico-pedagógica pode favorecer o espraiamento, e o aprofundamento, do debate acerca da pobreza e da sua superação através da educação. Seria uma possibilidade da educação assumir

protagonismo, não como mais um trabalho, mas como o trabalho direcionado à população mais empobrecida e fragilizada socialmente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta Tese buscou-se compreender o processo da política em curso em Niterói direcionada à permanência do educando na escola do ensino fundamental, através da dinâmica estabelecida no campo da educação.

Para tal, o arcabouço teórico pautou-se nas categorias campo, *habitus*, capital, pobreza, território e família. Na análise, foi fundamental, também, o uso dos marcos legais que estabelecem as estratégias para a garantia da permanência do aluno na escola.

Nas representações tecidas acerca da escola e das suas funções, emergiram, das posições dos sujeitos entrevistados, três dimensões constitutivas: o ensino, a convivência e o cuidado.

Apesar de estas dimensões aparecerem, em alguns momentos, como independentes e, às vezes, até mesmo excludentes entre si, há momentos em que se coadunam num processo único, principalmente quando pensados sob o termo da educação em tempo integral.

1. Os processos que engendram a permanência ou o afastamento do aluno

O caminho traçado para a realização de uma aproximação com os processos que engendram a permanência ou o afastamento do aluno, do 1º segmento do ensino fundamental da Rede Municipal de Ensino de Niterói, foi concretizado a partir dos indícios, dos substratos das falas, dado que estes ainda não são plenamente (re)conhecidos.

1.1. Relação escola-família

Uma primeira questão levantada acerca dos fatores motivadores da infrequência e evasão escolar é a frágil relação escola-família. Esta vem sendo (des)construída ao longo dos tempos, e culmina com o afastamento da família do cotidiano escolar.

Se por um lado os operadores do ensino apontam que a família está ausente da escola, por outro, esta primeira afirma que é alijada do processo educacional, sendo convocada apenas em períodos específicos como reuniões informativas e festas de efemérides.

Essa ambiguidade se materializa tanto na diminuta participação das famílias na instância de controle e decisão no âmbito escolar (no CEC), quanto na sua efetiva, contudo pontual, atuação nos debates que adensaram a construção do Plano Municipal de Educação ou da elaboração do Projeto Político Pedagógico (de algumas escolas).

O que marca, pois, a participação ou não das famílias na educação é a disposição de permeabilidade do campo, através do fomento, da incitação à atuação. Em outros termos, ao se posicionar de forma aberta à inserção da comunidade e da família nas discussões internas, a escola tece elos com o seu território, propiciando o estabelecimento da dialogia.

O dicotômico processo sinaliza a necessidade de ser destinado um espaço para a construção dessa relação. Tal perspectiva também é apontada pelos dois segmentos que acreditam que podem contribuir mutuamente.

Tal relação pode ser explicada pelo lugar que cada agente ocupa no campo da educação, a partir do quantum de capital cultural que possuem. Assim, com maior posse de capital, os profissionais da educação (e/ou a escola) detêm, também, o capital simbólico, que funciona como regulador das relações, o que lhes garante uma posição privilegiada e legitima sua perspectiva.

A representação sobre família dos entrevistados ainda que tenha avançado no sentido de conceber a existência de diversas configurações, mantém, no entanto, uma prescrição de um modo de existência, ou seja, de “como deve ser”, ou “como deve agir” uma família para atender às expectativas do educador, nos modelos idealizados de relações humanas.

Este pode ser o elemento desagregador ou complicador na relação escola-família, pois, ao não corresponderem à expectativa da escola de família “normal”, a família do aluno tende a ser vista sob o ponto de vista moral, onde são reiteradas cobranças, culpabilizações, conformando uma relação de afastamento em que, quando realizadas aproximações estas se dão de modo conflituoso – de ambas as partes.

1.2. Precarização versus política pública

Outro fator explicativo levantado para a infrequência e evasão escolar se refere à precariedade de vida dos alunos e das suas famílias e o impacto disto no cotidiano escolar.

Tal precarização, diretamente relacionada à fragilidade das políticas sociais, impõe aos progenitores a permanência por longo período fora de casa (devido ao acúmulo de atividades laborais). Assim, além de uma diminuição da convivência familiar, a ausência de adultos no lar produz um repasse para os filhos mais velhos dos cuidados dos irmãos menores, o que finda por transformar crianças em cuidadores.

Tal situação gera, conseqüentemente, uma flutuação na frequência escolar (pois esta está atrelada à possibilidade de ausentar-se de casa). Ocasionalmente, também, uma redução da infância em que, precocemente, as crianças assumem uma autogestão, responsabilizando-se (além da manutenção dos irmãos menores) pela alimentação, higiene pessoal e horários (acordar, ir à escola e dormir).

Ainda, dentro desta conjuntura estão os diversos problemas de circulação desses alunos e de suas famílias na cidade, tais como a restrição da gratuidade do transporte público ao estudante, que implica num gasto para o responsável que leva e busca a criança na escola.

Outra questão relacionada à circulação na cidade refere-se à dificuldade de locomoção em determinadas comunidades em dias de chuva, o que condiciona a presença do aluno à possibilidade de sair de casa.

1.3. A educação

Outro fator a ser destacado como motivador da infrequência e evasão escolar é a educação propriamente dita, em seus aspectos pedagógicos, estruturais e de ambiência.

A necessidade de um trabalho direcionado à ampliação do capital cultural dos educandos é incontestável entre os docentes, todavia, a dificuldade de transposição dos portões da escola limita tal investimento. Essa restrição tem várias fontes, uma delas é a falta de infraestrutura para a realização de atividades externas, tais como a disponibilização de ônibus (política que, segundo os entrevistados, já existiu de forma melhor, todavia, durante o processo da pesquisa encontrava-se sucateada).

Outro elemento restritivo é o insulamento da educação, ou seja, a sua difícil movimentação entre outras agências e instâncias no campo. A dificuldade

no exercício da intersectorialidade reduz a possibilidade de favorecer aos alunos o acesso a serviços e bens culturais.

Um componente educacional enfatizado pelos entrevistados como motivador da permanência ou afastamento do aluno é a constituição do processo pedagógico em si, ou seja, o subsídio à construção de aulas interessantes, interativas, com uso de material e espaço diversificados.

Ainda nesse prisma, foi destacada a relevância das aulas extraclasse: artes, educação física, música e informática. Estas funcionariam promovendo a presença à escola devido ao seu alto teor lúdico e, sua inexistência teria um reflexo inversamente proporcional, ou seja, fomentaria maior ausência discente.

Dentro deste aspecto intraescolar, os operadores do ensino ressaltam a estruturação no sistema em ciclos que, se por um lado tem como um dos objetivos diminuir a evasão escolar, por outro precisa que seus pressupostos sejam garantidos, o que demanda investimento institucional tanto no aparato técnico, disponibilizando um quantitativo maior de profissionais, quanto no arranjo físico-estrutural na gerência do fluxo de circulação dos alunos.

2. Os determinantes da infrequência e evasão escolar

A falta de conhecimento por parte dos operadores do ensino acerca dos fatores que afastam o aluno da escola é um dado de extrema relevância, porque sinaliza (junto com a representação sobre família) a perspectiva de que a ausência do aluno na escola é um problema exclusivo das famílias.

Sob tal ótica, várias consequências podem se destacadas. A primeira delas é que, diante de tal desconhecimento, a escola poderá assumir posturas que aprofundem a já difícil relação escola e família.

Outro efeito dessa baixa ciência sobre os determinantes da infrequência é que, ao ser denotado como uma questão do âmbito privado, minimiza-se um problema que é de ordem pública, como a oferta de creche para todas as crianças que dela necessitam; escola de tempo integral; políticas sociais setoriais etc.

Diante desta perspectiva, novos impasses ocorrem, pois, há por parte da escola uma expectativa de que sejam resolvidos os problemas na esfera

doméstica. Todavia, se o cerne da questão está fora dela, as soluções possíveis não estarão restritas a este âmbito.

A alocação do problema da infrequência escolar exclusiva ao mundo privado traz como decorrência, também, a retração das ações intersetoriais, visto que, ao ser concebido como uma dificuldade restrita à ação doméstica a intervenção pública não faz sentido.

Desta forma, persiste ainda uma lacuna, qual seja: conhecer como de fato se organiza o mundo privado, pois é ele que acaba por organizar a dimensão pública. Porquanto continua na esfera privada a responsabilidade com a permanência ou infrequência dos educandos.

Esse restrito mundo doméstico é desconhecido, mas existe, e é lá que são estabelecidas importantes relações. É um mundo vivo, pulsante, contudo, subterrâneo.

É no cotidiano das relações estabelecidas no território que é possível (re)conhecer os fatores causadores da infrequência e evasão escolar, que ora emergem, ora se ocultam... ou, como poeticamente Costa (2009) definiu na metáfora do rizoma cujas

“raízes, submersas e aéreas, trançadas e espalhadas de muitas formas e em muitos terrenos de nutrientes vários, recuam e avançam, morrem e renascem, mas, aqui e ali, dão notícias e deixam indícios de que, mais cedo ou mais tarde, irromperão da terra, ou não, e terão sentidos a serem desvendados...”(2009:14).

É necessário desvelar as diversas formas utilizadas para orquestrar o cotidiano a fim de gerir os cuidados básicos da família, das crianças, da transmissão de valores, regras, normas. É através do conhecimento do *habitus* que será possível trazer à dimensão pública problemas até então delegados à esfera privada.

3. Mecanismos orquestrados para administrar a infrequência e evasão escolar

3.1. Dimensão da política pública

Em se tratando de uma política descentralizada, é necessário observar esta dimensão no nível de governo federal e no nível municipal, pois se no primeiro são estabelecidas as diretrizes e fomentados projetos, é no segundo que estas serão de fato implementadas.

É possível perceber na política nacional de educação a ênfase dada, na atualidade, à garantia de permanência do aluno na escola.

Nesse sentido, visando o monitoramento da qualidade do ensino e da permanência do aluno, implementou-se, a nível federal, um indicador sintético, o IDEB – que é, também, um indicador para o estabelecimento de políticas públicas – e, foi formulado também o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

Dois programas lançados pelo governo Federal que objetivam, dentre outros, incentivar e ampliar a permanência dos alunos na escola foram destaque entre os operadores de ensino: O “Escola Aberta” e o “Mais Educação”.

Contudo, a implementação destes não tem se dado sem problemas, visto que a estrutura arquitetônica das escolas não foi construída tendo por finalidade o ensino de tempo integral, que pressupõe espaços diferenciados como aqueles destinados ao banho, ao repouso e às atividades em pátio.

Desta forma, o formato assumido para a realização dos programas confere às escolas que a estes aderiram certa dose de “arranjo” interno, para que os mesmos funcionem, ainda que de forma precária.

Além disso, o Programa Escola Aberta demanda uma maior disposição dos agentes que atuam nas escolas, dado que este é direcionado a toda comunidade e funciona durante os finais de semana.

Outro programa lançado pelo governo federal que não é exclusivo da educação, mas que dele faz parte, é o Bolsa Família.

O desconhecimento por parte dos operadores do ensino acerca dos fundamentos do programa, aliado à perspectiva insular da educação induz a um uso pouco proveitoso dos recursos que poderiam ser extraídos do PBF.

Estas foram as estratégias lançadas, no domínio federal, para dar conta da questão da infrequência e evasão escolar.

Entretanto, no nível local, *locus* da implementação de fato das diretrizes políticas oriundas da esfera federal, a questão referente ao tema da infrequência e evasão escolar não assumiu relevância política, tal perspectiva direcionou o posicionamento do ente municipal, que não priorizou o problema na agenda.

Diante da baixa institucionalidade política a questão da infrequência e evasão escolar assumiu traços administrativos burocráticos, através

do controle documental das faltas e do repasse destas para outros órgãos e instâncias, como o PBF e o MEC.

Dessa forma, a questão apenas se torna um problema ao fazer parte dos indicadores que compõe o IDEB, dado que através deste as escolas, e o próprio município, são estratificados a partir da qualidade do ensino e do alcance das metas projetadas pelo MEC.

Junto à baixa institucionalidade política existe uma conformação insular do campo da educação, que desagrega o órgão central das unidades escolares e estas entre si. Além de se manifestar impermeável a inserção de outras agências e agentes. Tal amoldamento redundando no enfraquecimento da intersectorialidade.

Assim, mesmo quando há a promoção de encontros com uma perspectiva intersectorial na esfera da gestão (entre secretarias municipais, Ministério Público, ONGs etc.), estes não chegam a rebater no cotidiano escolar. Ou seja, quando há um movimento horizontal, este não consegue mobilizar-se verticalmente. O que equivale dizer que temas tratados entre secretários (ou outros líderes) não são apropriados por aqueles que operam, de fato, a educação.

Ao ser adotada uma postura política de cunho administrativo para a questão da infrequência e evasão escolar, o problema fica restrito à responsabilidade da unidade escolar, pois, nela o aluno não representa apenas um número, um dado, antes, é sujeito para o qual está direcionada toda a estrutura do sistema de educação.

Assim sendo, no ambiente onde há baixa institucionalidade política, a tendência é que ganhe espaço características disposicionais dos atores, que fundam micropolíticas idiossincráticas.

3.2. Dimensão da gestão escolar e pedagógica

Ao não constar como uma das prioridades da agenda política de educação municipal, o manejo do absenteísmo escolar fica restrito às idiossincrasias: perspectivas, possibilidades e disposição individuais.

A constituição insular do campo da educação conduz a uma confluência entre a equipe técnico-pedagógica e professores de uma mesma escola para o estabelecimento de diretrizes e ações.

Assim, os mecanismos utilizados por diretores, pedagogos e professores acabam se fundindo, com ações articuladas, realizadas, em geral, pelos professores, que encaminham para os pedagogos e estes tem a anuência dos diretores. Nesta fusão a intenção é gerir o problema, legitimar ações e, também, criar uma atmosfera de autoproteção.

Mas, como reflexo da baixa relevância política, os mecanismos empregados são aqueles que se constituem enquanto estratégias utilizadas para diversas situações que ocorrem no âmbito escolar, ou seja, não foram criados na direção do problema da infrequência e evasão escolar. As ações direcionadas especificamente ao problema seguem em consonância com a política através de um viés administrativo de contabilizar a presença do aluno.

O isolamento provocado pela configuração insular do campo da educação ocasiona uma sobrecarga para os que atuam dentro da escola e, dependendo do posicionamento pessoal, pode gerar sentimento de fracasso, imobilismo, ou de um esforço quase heroico para lidar com a questão.

Mais uma consequência que pode ser observada da configuração do campo enquanto um arquipélago, e impermeável, é a difícil relação com as outras instituições que lidam em seu cotidiano com a população atendida pela escola.

A interface institucional ocorre através da disposição dos sujeitos através de ações idiossincráticas. Não chega a configurar, portanto, uma política de intervenção intersetorial.

Um dos principais aparatos com que a educação poderia contar para lidar com a infrequência escolar é o Conselho Tutelar, contudo, os operadores do ensino sinalizam que esta não é uma prioridade daquele órgão.

A infrequência é, mais uma vez, tomada pela sua superficialidade, pela aparência da cabulação às aulas. Não são levantadas, também por esta instância, quais são processos que engendram a ausência do aluno à escola.

Assim, há um movimento de retorno do problema da ordem pública para a esfera privada, ou seja, o caso não é atendido pelo Conselho Tutelar que o devolve à escola, esta por sua vez, na ausência de instrumental e subsídio político mantém uma relação de cobrança e intimidação da família.

Apesar da baixa institucionalidade, uma das consequências da implementação do IDEB foi a ampliação do debate acerca do tema da evasão dentro do espaço escolar.

O debate vem sendo travado, principalmente, naquelas unidades que se debruçam sobre a construção de seu regimento interno. De qualquer forma, começa a se configurar num problema e suas causas começam a ser sinalizadas, mesmo que ainda sob a ótica do senso comum.

Essa reflexão resulta na procura de algum recurso que supere, ou ao menos amenize, o problema. A primeira saída apontada pelos operadores do ensino foi a necessidade de se realizar um trabalho com as famílias dos alunos, visto que, estes ainda são crianças e como tal necessitam de orientação, apoio e cuidados.

Num segundo item levantado emerge a relevância de se ampliar o apoio, a assessoria aos pedagogos através da inserção de profissionais com outras formações como o psicólogo e o assistente social. Através destes há uma expectativa de que se possa superar o isolamento institucional.

A conformação insular do campo da educação dificulta, ou mesmo inviabiliza, as trocas entre setores, agências e agentes. O que finda por ocasionar sobreposições de ações, ou lacunas no trabalho. Por outro lado, a imersão da escola no território, buscando efetivamente fazer parte deste, pode gerar oportunidades relacionais, conhecimento e ampliação da qualidade de atendimento. Trata-se de um longo caminho ainda por trilhar, e não encontramos quaisquer garantias de que o mesmo será efetivamente trilhado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L. 2005. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, n. 24, p. 41-67.

ALGEBAILLE, E. 2009. **Escola pública e pobreza no Brasil: a ampliação para menos**. Rio de Janeiro: Lamparina; Rio de Janeiro: FAPERJ. 348 p.

ALMEIDA, A. M. F. 2007. A noção de capital cultural é útil para pensar o Brasil?. In: PAIXÃO, L. P.; ZAGO, N. (Org.). **Sociologia da Educação: pesquisa e realidade brasileira**. Rio de Janeiro: Vozes. p. 44-57.

ALMEIDA, N. L. T. 2010. **Educação e infância na cidade: dimensões instituintes da experiência de intersectorialidade em Niterói**. 387f. Tese (Programa de Pós-Graduação em Educação)– Faculdade de Educação, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2010.

ALVES, J. E. D.; CAVENAGHI, S. 2013. O Programa Bolsa Família e as taxas de fecundidade no Brasil. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: IPEA, p. 233-245.

AMORIM, V. A. J. 2011. **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Ferreira.

ARANHA, M. L. de A. 2006. **História da Educação e da Pedagogia: geral e Brasil**. São Paulo: Moderna.

ARRETCHE, M. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. (Org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC.

BARBOSA, M. L. de O.; SANT'ANNA, M. J. G.. 2010. “ As classes populares e a valorização da educação no Brasil. In: RIBEIRO, L, C. Q. et AL. (Org.). **Desigualdades urbanas, desigualdades escolares**. Rio de Janeiro: Letra Capital: IPPUR/UFRJ. p.155-174.

BOURDIEU, P. 2011. **Razões práticas: sobre a teoria da ação**. 11. ed. São Paulo: Papirus.

_____. 2003. **Os usos sociais da ciência: por uma sociologia clínica do campo científico**. São Paulo: UNESP.

_____. 1999. A lógica dos campos. In **Réponses: pour une anthropologie reflexive**. Seul, Paris. Livre Trad. Ângela Lobo de Andrade. Mimeo.

_____. 1998. NOGUEIRA, M. A.; CATANI, A. (Orgs.). **Escritos da educação**. Rio de Janeiro: Vozes.

_____. 1990. **Coisas ditas**. São Paulo: Brasiliense.

_____. 1989. **O poder simbólico**. Lisboa: Difel.

_____ 1983. **Questões de sociologia**. Rio de Janeiro: Editora Zero, 1983.

_____ 1983b. ORTIZ, R. (Org.). **Sociologia**. São Paulo: Ática.

_____ 1974. **A economia das trocas simbólicas**. São Paulo: Perspectiva.

BRANDÃO, A.; PEREIRA, R. C.; DALT, S. 2013. Programa Bolsa Família: percepções no cotidiano da escola. **Revista de Ciências Sociais**, n. 38, p. 215-232, abr. 2013.

BRANDÃO, A. 2002. Conceitos e coisas: Robert Castel, a “desafiliação” e a pobreza urbana no Brasil. **Emancipação**, v. 2, n.1, p. 141-157, 2002.

CONAE. CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2010, Brasília,DF. **Anais eletrônicos...** Brasília, DF: MEC, 2011. Disponível em: <http://fne.mec.gov.br/images/pdf/anais_vol1.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2013. BRASIL.

BRASIL. 1927. Decreto nº 17.943, de 12 de outubro de 1927. Consolida as leis de assistência e proteção a menores. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 12 out. 1927.Código de Menores de 1927.

BRASIL. 1971. Lei nº 5.692/1971, de 11 de agosto de 1971. Fixa diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 ago. 1971.

BRASIL. 1974. Lei nº 6.179/1974, de 11 de dezembro de 1974. Institui amparo previdenciário para maiores de setenta anos de idade e para inválidos, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 dez. 1974.

BRASIL. 1996. Lei nº 9.394/1996, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 dez. 1996.

BRASIL. 1988. Constituição Federal.

BRASIL. 1990. Lei nº 8.069/1990, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 13 jul. 1990.

BRASIL. 2004. Decreto nº 5.209/2004, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 set. 2004.

BRASIL. 2004. Lei nº 10.836/2004, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 9 jan. 2004.

BRASIL. 2007. **Plano de Desenvolvimento da Educação**: razões, princípios e programas. Brasília: MEC.

BRASIL. 2010. Decreto nº 7.332/2010, de 19 de outubro de 2010. Dá nova redação e acresce artigos ao Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 19 out. 2010.

BRASIL. 2010 Projeto de Lei nº 8.035-B. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF, 2010.

BRASIL. 2012. Decreto nº 7.691/2012, de 2 de março de 2012. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão, das Funções Gratificadas e das Funções Comissionadas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, e remaneja cargos em comissão. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2 mar. 2012. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde>. Acesso em: 30 set. 2013.

BRASIL. 2001. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Com Mensagem de veto. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 9 jan. 2001.

CARNEIRO, M. A. 2012. **LDB fácil**: leitura crítico-compreensiva artigo a artigo. Rio de Janeiro: Vozes.

CASTEL, R. 1998. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Rio de Janeiro: Vozes.

_____. 1994. "La dynamique des processus de marginalisation: de la vulnérabilité à la désaffiliation. **Cahiers de Recherche Sociologique**, n.22. p.11-27, 1994.

CASTRO, J. A.; MODESTO, L. (Orgs.). 2010. **Bolsa-Família 2003-2010**: avanços e desafios. Brasília: IPEA. v.1.

COSTA, J. M. A.; CUNHA, M. C. 2010. A municipalização do ensino e o regime de colaboração: um estudo em dois municípios do Território do Sisal do Semiárido Baiano. **Estudos IAT**, Salvador, v. 1, n. 3, p. 49-72, 2010.

COSTA, S. G. 2009. Onda, rizoma e "sororidade" como metáforas: representações de mulheres e dos feminismos (Paris, Rio de Janeiro: anos 70/80 do sec XX). **INTERthesis**, Florianópolis, v. 6, n. 2, p. 1-29, 2009.

_____. 2003. Gêneros, biografias e história. **Gênero**, Niterói, v. 3, n. 2, p.7-20, 1.sem.

CUNHA, L. A. 2009. Educação, estado e democracia no Brasil. **Revista da Faculdade de Educação**, São Paulo, v. 18, n. 1, jun. 1992.

CUNHA, L. A.. S/D. **Uma leitura da violência simbólica**. Mimeo.

BRASIL. Decreto nº 6.094/2007, de 24 de abril de 2007 . Institui o Plano de Desenvolvimento da Educação. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 24 abr. 2007.

FERREIRA, L. A. M. 2010. **O Estatuto da Criança e do Adolescente e o professor**: reflexos na sua formação e atuação. São Paulo: Cortez.

FILHO, T. B.; LOCCO, L. A. 2009. **Direito aplicado à educação**. Curitiba: IESDE, Brasil S.A.

FME. 2004. **Ensino Fundamental**: subsídios para o Plano Municipal de Educação de Niterói. Niterói: FME, 2004.

GENTILI, P.; OLIVEIRA, D. A. 2013. A procura da igualdade: dez anos de política Educacional no Brasil. In: SADER, E. (Org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO, Brasil.

GINZBURG, C. 1989. **Mitos, emblemas e sinais, morfologia e história**. São Paulo: Companhia das Letras.

_____ 2006. **O queijo e os vermes**. São Paulo: Companhia das Letras.

IBASE. 2008. **Repercussões do Programa Bolsa Família na segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiadas**, relatório de avaliação do Programa Bolsa Família. Rio de Janeiro: IBASE, 2008. Disponível em: <http://www.ibase.br/userimages/ibase_bf_sintese_site.pdf> Acesso em: 20 out. 2013.

IBGE. 2013. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)**: síntese de indicadores 2012. Rio de Janeiro: IBGE. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicsoais2012/default.shtm>. Acesso em: 19 jul. 2013.

IGNATIEFF, M. 1897. Instituições totais e classes trabalhadoras: um balanço crítico. **Revista Brasileira de História**. São Paulo, v. 7, n. 14, p. 185-193. mar./ago. 1987.

PORTAL INEP. 2013. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/portal-ideb/portal-ideb>>. Acesso em: 28 jun. 2013.

IPEA. 2013. **Dois décadas de desigualdade e pobreza no Brasil medidas pelo Pnad/IBGE**: Comunicados do IPEA nº 159. Rio de Janeiro: IPEA, 2013.

JANNUZZI, P. M.; PINTO, A. R. 2013. Bolsa Família e seus impactos nas condições de vida da população brasileira: uma síntese dos principais achados da Pesquisa de Avaliação de Impacto do Bolsa Família II .. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Org.) **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. Brasília, DF: IPEA, 2013. p.179-192.

KOSELLECK, R. 2006. **Futuro Passado**: contribuições à semântica dos tempos históricos. Rio de Janeiro: Contraponto: ED. PUC-RIO.

LAHIRE, B.1999. Champ, hors-champ, contrechamp. In: **Le Travail Sociologique de Pierre Bourdieu**: dettes et critiques. Paris:Éditions La Découverte.

_____ 1997. **Sucesso escolar nos meios populares**: as razões do improvável. São Paulo: Ática.

LENSKIJ, T. 2006. **Direito à permanência na escola**: a lei, as políticas públicas e as práticas escolares. 2006. 179f. Dissertação (Mestrado em Educação)–Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

LIMA, F.D.; VERONESE, J. R. P. 2012. **Os direitos da criança e do adolescente**: a necessária efetivação dos direitos fundamentais. Florianópolis: Fundação Boiteux.

LÓPEZ, N. 2008. A escola e o bairro: reflexões sobre o caráter territorial dos processos educacionais na cidade. In: RIBEIRO, L. C.; KAZTMAN, R. **A cidade contra a escola**: segregação urbana e desigualdades educacionais em grandes cidades da América Latina. Rio de Janeiro: Letra Capital:FAPERJ; Montevideú:IPPES. p.327-345.

MDS, BRASIL Carinhoso, 2013. **Plano Brasil sem miséria**. Disponível em: <<http://www.brasilsemisERIA.gov.br/brasil-carinhoso/brasil-carinhoso>>. Acesso em: 18 out. 2013.

MDS. 2013. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em 18 out. 2013.

MDS. 2012. **Relatório de gestão do exercício de 2011**. Brasília, DF, 2012, 238 p.

MDS. 2012b. Bolsa Família. Brasília: MDS, 2012. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em 15 jul. 2013.

MIOTO, R. C. T. 2004. Novas propostas e velhos princípios: a assistência às famílias no contexto de programas de orientação e apoio sociofamiliar. In: SALES, M. A.; MATOS, M. C.; LEAL, M. C. **Política Social, família e juventude**: uma questão de direitos. São Paulo: Cortez.

MONTEIRO, G. S.; FERREIRA, M. T. 2012. Entrevista com Bernard Lahire. **Revista PLURAL**. São Paulo, v. 19, n. 2, p. 153-163, 2012.

MP – RS. Ministério Público. 2013. FUNDEF: o que é Fundef?. Porto Alegre: MP/RS, [200-?]. Disponível em: <<http://www.mprs.mp.br/infancia>>. Acesso em: 27 jul. 2013.

NERI, M. (Coord.). s/d. **Educação da primeira infância**: evidências brasileiras. Relatório preliminar de pesquisa. Rio de Janeiro: FGV. Versão 1.0, preliminar e incompleta. Disponível em <www.fgv.br/cps>

_____ (Coord). 2009. **Motivos da evasão escolar**. Rio de Janeiro: FGV, 2009. Disponível em <<http://cps.fgv.br/tpemotivos>>. Acesso em: 19 jul. 2013.

NERI, M. C. 2013b. **Entrevista coletiva**: Uma década de evidências e efeitos macroeconômicos do Bolsa Família. Rio de Janeiro: IPEA, 2013. Entrevista concedida ao IPEA em 15 de outubro de 2013. Proferida em 15/10/2013. IPEA.

NERI, M. C.; VAZ, F. M.; SOUZA, P. H. G.F. 2013. Efeitos macroeconômicos do Programa Bolsa Família: uma análise comparativa das transferências sociais. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Org.). **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. Brasília, IPEA, 2013. p.193-206.

NITERÓI, LEI 924, de 1991. Publicada em Órgão Oficial de 26/01/1991.

NITERÓI. FME. Portaria FME nº878/2009. Reformula a Proposta Pedagógica das Unidades de Educação que constituem a Rede Municipal de Ensino de Niterói.

NITERÓI. PCEE, 2011: projeto “Representação da Família. Mimeo.

NOGUEIRA, M. A., NOGUEIRA, C. M. M. 2009. **Bourdieu & a Educação**. Belo Horizonte: Autêntica.

Nota técnica MDS. 2010. n.º 110/2010, de 4 de agosto de 2010. . Síntese do 1º. relatório contendo os principais resultados da pesquisa de avaliação de impacto do Bolsa Família – 2ª Rodada – AIBF II. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 4 ago. 2010.

OLIVEIRA, D. B. B. 2011. **Famílias contemporâneas: as voltas que o mundo dá e o reconhecimento jurídico da homoparentalidade**. Curitiba: Juruá.

PAIVA, O. A. F. 2009. **Os sentidos dos programas de transferência de renda na educação: mediações e contradições no movimento real**. Tese (Doutorado em Educação) –Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília.

PARADA, E. L. 2006. Política y políticas públicas. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). **Políticas Públicas Coletânea I**. Brasília: ENAP, 2006. p.67-96.

PATTO, M. H. 1990. **A produção do fracasso escolar: histórias de submissão e rebeldia**. São Paulo: Queroz.

PATTO, M. H. S. et. al. 2004. O estado da arte da pesquisa sobre o fracasso escolar (1991-2002): um estudo introdutório. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 30, n. 1, p. 51-72, jan./abr. 2004.

PCEE. Programa de Combate à Evasão Escolar. 2009. Documento de Apresentação do Programa.

PEIXOTO, C. E. 2007. As transformações familiares e o olhar do sociólogo. In: SINGLY, F. **Sociologia da família contemporânea**. Rio de Janeiro: FGV.

PEREIRA, P. A. P. 2008. **Política social: tema e questões**. São Paulo: Cortez.

PEREIRA, R. de C.; BRANDÃO, A.; DA DALT, S. 2011. A evasão escolar sob a ótica dos profissionais de ensino. **SER Social**, Brasília, v. 13, n. 29, p. 113-145, jul./dez. 2011.

PIRES, A. 2013. Relações de troca e reciprocidade entre os participantes do Programa Bolsa Família em Campinas (SP). **Revista de Ciências Sociais**, n. 38, p. 171-195, abr. 2013.

REGO, W. D. L.; PINZANI, A. 2013. Liberdade, dinheiro e autonomia: o caso da Bolsa Família. **Revista de Ciências Sociais**, n. 38, p. 21-42, abr. 2013.

_____. 2013b. **Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania**. São Paulo: Unesp.

PNUD. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2013**. A Ascensão do Sul: Progresso Humano num Mundo Diversificado. New York: PNDU, 2013.

RIBEIRO, L. C.; KAZTMAN, R. (Org.). 2008. **A cidade contra a escola**: segregação urbana e desigualdades educacionais em grandes cidades da América Latina. Rio de Janeiro: Letra Capital:FAPERJ; Montevidéo: IPPES.

RIBEIRO, L. C.; KOSLINSKI, M. C. 2010. Fronteirasurbanas da democratização das oportunidades educacionais: o caso do Rio de Janeiro In: RIBEIRO, L. C. et al. **Desigualdades urbanas, desigualdades escolares**.Rio de Janeiro: Letra Capital, 2010. p. 121-154.

ROCHA, S. 2013. **Transferências de renda no Brasil**: o fim da pobreza?. Rio de Janeiro: Elvesier.

ROCHA, S. A. 2013. O Programa Bolsa Família: subjetividade e integração social em Maracanaú (CE). **Revista de Ciências Sociais**, n. 38, p. 197-213, abr. 2013.

ROCHA, S. 2006. **Pobreza no Brasil: afinal do que se trata?**. Rio de Janeiro: FGV.

SANTOS, M. 2008. O future das megacidades: dualidade entre o poder e a pobreza. **Cadernos Metr pole**, São Paulo, n. 19. p.15-25, 2008.

_____. 2008 a. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emo o. São Paulo: EDUSP.

_____. 2007. **Por uma outra globaliza o**: do pensamento único   consciência universal. 14. ed. Rio de Janeiro: Record.

SARAVIA, E. 2006. Introdu o   teoria da política pública. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). **Políticas públicas**: coletânea I. Brasília: ENAP. p. 21-42.

SAVIANI, D.1987. **Educa o**: do senso comum   consciência filosófica. São Paulo: Cortez: Autores Associados.

_____. 2009. **Plano de Desenvolvimento da Educa o**: análise crítica da política do MEC. Campinas, São Paulo: Autores Associados.

SEN, A. 1981. **Poverty and famines**: an essay on entitlement and deprivation. USA: Oxford University Press.

SEN, A.; KLIKSBERG, B. 2007. **As pessoas em primeiro lugar**. São Paulo: Companhia das Letras.

SILVA, A. P. F. 2009. **Reprovados, indisciplinados, fracassados**: as microrrela es de insucesso escolar na perspectiva do “aluno problema”. 2009. 276 f. Tese (Doutorado em Educa o: H storia, Política, Sociedade) –PUC, São Paulo, 2009.

SILVA, M. O. S; LIMA, V. F. S. A. 2010. **Avaliando o Bolsa Família**: unifica o, focaliza o e impactos. São Paulo: Cortez.

SINGLY, F. 2007. **Sociologia da família contemporânea**. Rio de Janeiro: FGV.

_____. 2009. A apropriação da herança cultural. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 34, n. 1, p. 9-32.

SOARES, S.; SÁTYRO, N. 2009. **O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras**. Brasília: IPEA, 2009.

SOUZA, C. 2006. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

_____.2004. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 27-41.

_____. 2002. **Políticas públicas: conceitos, tipologias e sub-áreas**.

SUÁREZ, M.; LIBARDONI, M. 2007. O impacto do Programa Bolsa Família: mudanças e continuidades na condição social das mulheres. In: VAITSMAN, J.; SOUSA, R. P. (Org.). **Avaliação de Políticas e Programas do MDS: resultados**. v.2: Bolsa Família e Assistência Social. Brasília: MDS.

TEIXEIRA, V. L. 2000. **Projeto de implementação do Centro Municipal de Otimização da Aprendizagem**. Niterói: [s.n. Mimeo.

_____.2009. **A Formação continuada de professores na Rede Municipal de Educação de Niterói: desafios para a construção de uma política pública**. 2009. 249f. Tese (Pós-Graduação em Educação)–Faculdade de Educação, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2009.

VERONESE, J. R. P.; VIEIRA, C. L. 2003. **Revista Seqüência**, n. 47, p. 99-125.

ANEXO 1

ROTEIRO ENTREVISTAS

1. Identificação

- 1.1. Nome:
- 1.2. Função/Ocupação: () professor(a) ano () pedagoga () diretora
- 1.3. Formação:
- 1.4. Estuda atualmente? O que?
- 1.5. Qual escolaridade de seus pais?
- 1.6. Tempo de serviço na Rede e na escola:
- 1.7. Já atuou em outra função na Rede? Qual? Quando?
- 1.8. Já atuou em outra função na Escola? Qual? Quando?
- 1.9. Trabalha em outra Rede?
- 1.10. Mora em qual cidade?
- 1.11. Mora em que bairro?
- 1.12. Costuma frequentar cinema? E teatro? Com que frequência? Com quem?

2. Capital cultural

- 2.1. Vc conhece a comunidade em que a escola está inserida? Quais são as instituições públicas (estatais ou filantrópicas) existem?
- 2.2. Como vc caracterizaria a comunidade da escola (aspectos físicos, econômicos, sociais)?
- 2.3. E para o lazer, o que há na comunidade para as crianças e suas famílias?
- 2.4. O que as crianças costumam fazer quando não estão na escola?
- 2.5. Voce identifica hábitos comuns à essa comunidade (de fala, forma de agir, etc)?
- 2.6. Que tipo de atividades culturais seus alunos costumam frequentar? Onde? Com quem? Com que frequência?
- 2.7. A escola promove eventos que visem a ampliação de capital cultural de seus alunos? Quais? Onde?? Com que frequência? Liderado por quem? Qual público-alvo?
- 2.8. A escola aderiu a algum outro programa do gov, federal (mais educação, 2º tempo, etc)?
 - 2.8.1. **CASO SIM.** Esses programas tem colaborado para a permanência do aluno? E para seu aproveitamento escolar?
 - 2.8.1.1. Porque?
 - 2.8.2. **CASO NÃO.** Por que não aderiu?

III- Política de Educação

- 3.1. Seus alunos faltam com frequencia?
- 3.2. Quando faltam quais são os motivos alegados?
- 3.3. O que vc acha destes motivos alegados?
- 3.4. Qual o índice de evasao da escola?
- 3.5. Quais são os principais motivos de evasão?
- 3.6. Qual é a política da FME para evitar a infrequencia e evasão escolar?
- 3.7. Existe algum documento que norteie?
- 3.8. Existe investimento (financeiro e humano) por parte da FME nesse sentido?
- 3.9. E pela escola?
- 3.10. Existe algum espaço/momento criado pela FME de discussão sobre a questão da evasao escolar? Promovido por quem? Onde? Com que frequencia? Quem participa?
 - 3.10.1. **SE EXISTE.** Vc já identifica algum resultado a partir destas discussões?
 - 3.10.1.1. Se sim, quais?
 - 3.10.1.2. Se não, por quê?
- 3.11. Existe algum espaço/momento criado pela ESCOLA de discussão sobre a questão da evasão escolar?
 - 3.11.1. **SE EXISTE.**
 - 3.11.1.1. Promovido por quem? Onde? Com que frequencia? Quem participa?
 - 3.11.1.2. Vc já identifica algum resultado a partir destas discussões?
 - 3.11.1.2.1. Se sim, quais?
 - 3.11.1.2.2. Se não, por quê?
- 3.12. Com que (agentes ou agências) profissionais e/ou instituições voce conta para lidar com a questão da infrequencia e evasão escolar?
- 3.13. Quais são os mecanismos que a **gestão** da escola usa para evitar a infrequencia e evasao escolar?
- 3.14. Quais são os mecanismos que a **Equipe tecnico-pedagogica** da escola usa para evitar a infrequencia e evasao escolar?
- 3.15. Quais são os mecanismos que a **Professor(a)** usa para evitar a infrequencia e evasao escolar?
- 3.16. Que grau de autonomia você considera ter para criar ações para combater a evasão escolar aqui nesta escola? Como se dá essa autonomia?
- 3.17. Que outros fatores, em sua opinião, podem colaborar para a diminuição da infrequencia e da evasão?
- 3.18. Quais são as necessidades hoje (sua ou) da escola para otimizar o trabalho em relação a infrequencia e evasao escolar?
- 3.19. O que falta acontecer para resolvermos a questão da evasão escolar?
- 3.20. **Para professor(a) de 5º ano** : Voce teve alunos retidos ano passado? Quantos? Qual motivo?
- 3.21. **Para Pedagogo e Diretor**: quantos alunos ficaram retidos no ano passado? Quais são os principais motivos?

- 3.22. Você considera a escola um espaço agradável?
- 3.23. Em sua opinião, pensando em seus alunos, para que serve a escola?
- 3.24. Quais são os pontos fortes e fracos de sua escola?
- 3.25. Você conhece a Provinha Brasil? O que acha do instrumento?
- 3.26. Já aplicou? **Caso sim:** Quando? Como foi? Foi útil para você? Por quê?
- 3.27. Em relação ao aproveitamento escolar:
 - 3.27.1. Qual é o principal fator que dificulta o aprendizado do aluno?
 - 3.27.2. E que fatores favorecem esse aprendizado?
- 3.28. Como você caracterizaria seu aluno (aspectos sociais, relacionais, familiares)?
- 3.29. Qual sentido que a escola tem para seus alunos?

IV- Família

- 4.1. Qual a expectativa que a família tem em relação à escola?
- 4.2. Como se dá a participação da família na gestão escolar? Existe CEC? Como ele é formado? Quem participa? Ele atua mesmo? Como? O que ele faz de fato?
- 4.3. A família participa em algum momento sobre a discussão e tomada de decisão em relação ao nível de faltas dos alunos? De que forma? Em que situações?
- 4.4. E aproveitamento escolar é discutido em que momento com os pais? De que forma? Onde?
- 4.5. Quem na escola faz a interlocução com a família?
- 4.6. A FME participa nessa interlocução?
- 4.7. Os alunos que tem PBF faltavam muito? Houve alguma mudança na sua frequência escolar ou ficou igual?
- 4.8. Em caso negativo. O que vocês fazem então (em relação ao PBF, mandam a falta?)
- 4.9. Esses alunos (do PBF) melhoraram o aproveitamento?
- 4.10. Que fatores explicam isto? (seja a melhora, seja a piora ou a manutenção do mesmo rendimento)
- 4.11. Deseja colocar alguma coisa sobre a qual não falamos?

ANEXO II
ROTEIRO PARA GRUPO FOCAL

I- Aquecimento e capital cultural

- 1.1. O que vocês fazem para se divertir aqui no bairro (...)?
- 1.2. São promovidas festas de rua?
 - 1.2.1. Se sim: onde? Quem promove?
 - 1.2.2. Se não: por quê?
- 1.3. Vocês costumam passear? Quando? Onde? Com quem?
- 1.4. Vocês costumam ir ao cinema?
- 1.5. Vocês costumam assistir jogos/shows em estádios?
- 1.6. Já foram ao museu? Qual? Quantas vezes? O que achou?
- 1.7. E a teatro? Qual? Quantas vezes? O que achou?
- 1.8. Vocês estudaram? Até que série?
- 1.9. Vocês gostam de ler?
 - 1.10. Caso sim: o que? Com que frequência?
 - 1.11. Caso não: por quê?
2. Existe aqui no bairro alguma instituição que ofereça serviços/ajuda a vocês?
 - 2.1. Se sim: qual instituição?
 - 2.2. Que tipo de serviços oferece?
 - 2.3. Solicita algo em troca de vocês?

II- Escola e seu sentido

- 2.1. Na opinião de vocês, para que serve a escola?
- 2.2. Ela é importante OU NÃO? Por quê?
- 2.3. Até onde você acha que seu (sua) filho (a) vai chegar?
- 2.4. Até onde você quer que ele (a) chegue?
- 2.5. Seu (sua) filho(a) estuda em casa?
 - 2.5.1. Caso sim: quanto tempo? O que faz para estudar? Recebe ajuda de alguém? Quem?
 - 2.5.2. Caso não: Por quê?
- 2.6. O que vocês acham das notas de seu (sua) filho (a)?
- 2.7. O que vocês acham que deveria melhorar na educação?
- 2.8. O que seu filho faz quando não está na escola?

III- Infrequencia

- 3.1. Seu (sua) filho (a) falta muito à aula?
- 3.2. Por quê?
- 3.3. O que você faz quando seu filho falta a aula?
- 3.4. O que a escola faz quando seu filho falta a aula?
- 3.5. O que você acha que a escola deveria fazer no caso das faltas?
- 3.6. Em sua opinião por que os alunos faltam à escola?
- 3.7. A escola faz alguma reunião com as famílias para falar das faltas dos

alunos?

- 3.8. O que vocês acham disso?
- 3.9. As famílias participam de alguma atividade ou programa na escola?

Quais?

- 3.10. Vocês sabem o que é o CEC?
- 3.11. O que vocês acham desse conselho?
- 3.12. Alguem aqui faz ou fez parte do CEC?
 - 3.12.1. O que achou da experiência?
 - 3.13. E o Bolsa Família, conhecem? Estão inscritos? Recebem?

Desde quando?

3.13.1. Caso sim: alguma coisa mudou em sua vida depois de receber o Bolsa?

3.13.2. E seu filho, mudou alguma coisa nos estudos depois do Bolsa? Como (em que sentido)?

3.14. Conhecem as condicionalidades do Bolsa Família?

3.15. O que vocês pensam sobre elas?

É fácil ou difícil cumprir?

3.16. Vocês conhecem outras instituições que dão apoio à escola?

3.16.1. Caso sim: quais? O que elas fazem?

3.17. Voces conhecem o Conselho Tutelar? Para que ele serve?

O que vocês acham dele?

ANEXO III



Programa de Combate à Evasão Escolar

Unidade Escolar: _____

Nome do servidor responsável pela informação: _____

Cargo: _____ data: _____

Levantamento dos alunos infrequentes do 1º trimestre

Nome	Idade	Ciclo	Turno	Nº de faltas	Motivo das faltas	Intervenções realizadas pela U. E. e resultados obtidos.

ANEXO IV

LEI MUNICIPAL Nº 924, DE 25/01/1991 - Pub. Órgão Oficial, de 26/01/1991

A CÂMARA MUNICIPAL DE NITERÓI DECRETA E EU SANCIONO E PROMULGO A SEGUINTE LEI:

Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a criar a FUNDAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE NITERÓI, pessoa jurídica de Direito Público, destinada, a manutenção e desenvolvimento das atividades educacionais e de ensino, como dever do Poder Público.

Parágrafo único. A Fundação terá sede no Município de Niterói, ficando vinculada à SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, tendo como finalidade principal executar a política educacional do governo, que assegurará, com exclusividade, o ensino fundamental público e gratuito.

Art. 2º Poderão ser transferidos à Fundação, total ou parcialmente, os órgãos, atribuições e os respectivos recursos humanos, acervos e dotações orçamentárias.

Art. 3º A Fundação, dentro dos seus objetivos, deverá compatibilizar a sua atuação com os demais órgãos do Governo Municipal, especialmente com os setores da Administração, Cultura, Fazenda, Saúde e Trabalho e Bem-Estar Social.

Art. 4º A Fundação terá Quadro de Pessoal regido pelo Estatuto do Magistério Municipal e pelo Estatuto dos Funcionários Públicos Municipais, devendo, no prazo de 90 (noventa) dias, a contar da sua criação, encaminhar, através do Chefe do Poder Executivo à Câmara Municipal, seu plano de Cargos e Salários.

§ 1º Aos servidores municipais lotados ou em exercício na Secretária Municipal de Educação será oferecida opção para transferência para a Administração Fundacional mantida a situação funcional do servidor.

§ 2º Os servidores que não manifestarem interesse em optar pelo Quadro de Pessoal da Fundação, permanecerão no Quadro ao qual estão vinculados.

Art. 5º A admissão de novos servidores para a Fundação somente ocorrerá através de concurso público.

Art. 6º É o Poder Executivo autorizado a transferir do Patrimônio Público Municipal, para a Fundação, bens móveis e imóveis imprescindíveis ao seu funcionamento.

Art. 7º Constituem recursos da Fundação:

I - as dotações orçamentárias da União, do Estado e do Município a ela destinadas;

II - o produto do Salário Educação, nos termos do parágrafo 5º, do artigo 311, da Constituição Estadual;

III - os provenientes de Convênios, ajustes e acordos com entidades públicas e privadas destinados às atividades educacionais;

IV - os demais recursos financeiros e patrimoniais que lhe forem transferidos pelo município; e,

V - dotações efetuadas por quaisquer outras pessoas de direito público ou privado.

Parágrafo único. Na hipótese de extinção da Fundação seus bens reverterão ao Patrimônio Público do Município.

Art. 8º O Regime Orçamentário e Financeiro da Fundação obedecerá à legislação em vigor, coincidindo o exercício financeiro com o ano civil, utilizando seus bens e direito exclusivamente na realização dos objetivos.

Art. 9º A Fundação terá a seguinte Estrutura Administrativa:

I – Presidência

- II - Conselho Diretor
- III - Conselho Fiscal
- IV - Órgãos Administrativos

§ 1º *(Este parágrafo foi revogado pelo art. 1º da Lei Municipal nº 1.574, de 09.04.1997 - Pub. 11.04.1997).*

§ 2º *Este parágrafo foi revogado pelo art. 1º da Lei Municipal nº 1.574, de 09.04.1997 - Pub. 11.04.1997).*

§ 3º O Prefeito definirá por decreto a constituição, atribuições, composição e duração dos mandatos dos integrantes dos órgãos que compõem a Estrutura Administrativa da Fundação.

Art. 10. A elaboração do Estatuto da Fundação ficará a Cargo de uma Comissão Mista a ser instituída pela Secretária Municipal de Educação e formada por representantes do Poder Público e da Sociedade Civil Organizada submetida a apreciação do Prefeito, tendo o prazo de 30 (trinta) dias a contar da publicação da presente Lei.

Art. 11. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI, EM 25 DE JANEIRO DE 1991

*JORGE ROBERTO SILVEIRA
PREFEITO*

ANEXO V

O calendário de acompanhamento das condicionalidades do PBF em 2013

Período de Referência		Período de coleta e registro	
		Abertura do Sistema	Fechamento do Sistema
Educação Cinco bimestres	Fevereiro/ Março	18/03/2013	30/04/2013
	Abril/ Maio	17/05/2013	29/06/2013
	Junho/ Julho	18/07/2013	30/08/2013
	Agosto/ Setembro	18/09/2013	30/10/2013
	Outubro/ Novembro	14/11/2013	23/12/2013
Saúde Dois semestres	Janeiro a Junho	04/02/2013	28/06/2013
	Julho a Dezembro	05/08/2013	27/12/2013

Fonte: MDS, 2013. Caderno de Orientações e Legislação do Programa Bolsa Família e Cadastro Único