

Silvia Cristina Yannoulas
(Coordenadora)

Política Educacional e Pobreza

Múltiplas Abordagens para uma Relação Multideterminada



Política Educacional e Pobreza

Silvia Cristina Yannoulas
(Coord.)

Dalila Andrade Oliveira | Natalia de Souza Duarte
Kelma Jaqueline Soares | João Luiz Horta Neto
Marcelo Siqueira Guilherme e Evilasio da Silva Salvador
Talita Santos de Oliveira | Alan Teles e Rosa Helena Stein
Camila Rosa Fernandes de Souza

Política Educacional e Pobreza

Múltiplas Abordagens para uma Relação Multideterminada

Realização:



Apoio:



Brasília, 2013

Copyright © 2013 Liber Livro Editora Ltda.

As ideias contidas e as opiniões emitidas neste livro são de responsabilidade dos autores.
É permitida a reprodução total ou parcial dos artigos desde que citada a fonte.

Grafia atualizada segundo o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa de 1999, que entrou em vigor no Brasil em 2009.

Conselho Editorial

Bernardete A. Gatti, Iria Brzezinski, Maria Celia de Abreu, Osmar Favero,
Pedro Demo, Rogério de Andrade Córdova, Sofia Lerche Vieira.

Projeto Gráfico

Samuel Tabosa de Castro

Revisão

Tereza Vitale

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

P769

POLÍTICA educacional e pobreza: múltiplas abordagens para uma relação multideterminada / Silvia Cristina Yannoulas (coord.) — Brasília: Liber Livro, 2013. 280 p. (Programa Observatório da Educação – CAPES/INEP; Edital 038/2010)

ISBN: 978-85-7963-113-9

1. Pedagogia. 2. Educação: fundamentos e teoria. 3. Política educacional. 4. Serviço Social. 5. Desigualdade social. 6. Pobreza. I. Universidade de Brasília. II. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. III. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. IV. Silvia Cristina Yannoulas.

CDU – 37.014.5:330.59

Índices para catálogo sistemático:

1. Política educacional: Pobreza 37.014.5:330.59
2. Pobreza: Educação: Política 330.59:37.014.5

SHIN – CA 07 Lote 14 Bloco “N” Loja 02
Lago Norte – CEP 71503-507 – Brasília-DF
Fone: (61) 3965-9667 – Fax: (61) 3965-9668
editora@Liber Livro.com.br / www.Liber Livro.com.br

SUMÁRIO

PREFÁCIO	7
Dalila Andrade Oliveira	
APRESENTAÇÃO	11
Silvia Cristina Yannoulas	

PRIMERA PARTE

OS SABERES SOBRE A RELAÇÃO POLÍTICA EDUCACIONAL E POBREZA

CAPÍTULO 1	
LITERATURA RECENTE SOBRE UMA ANTIGA PROBLEMÁTICA	25
Silvia Cristina Yannoulas	
CAPÍTULO 2	
UMA CRÍTICA DA RELAÇÃO ENTRE EDUCAÇÃO E POBREZA	67
Natalia de Souza Duarte	
CAPÍTULO 3	
TENSÕES E DESAFIOS NO ESPAÇO ESCOLAR: PARTICULARIDADES DO DISTRITO FEDERAL.....	87
Kelma Jaqueline Soares	
CAPÍTULO 4	
AVALIAÇÃO SEM IMPACTO NA APRENDIZAGEM	111
João Luiz Horta Neto	

SEGUNDA PARTE
OS RECURSOS PARA A RELAÇÃO ENTRE POLÍTICA EDUCACIONAL E POBREZA

CAPÍTULO 5

O FINANCIAMENTO PÚBLICO DA POLÍTICA EDUCACIONAL
NO DISTRITO FEDERAL NO PERÍODO 2007-2010 139
Marcelo Siqueira Guilherme e Evilasio da Silva Salvador

CAPÍTULO 6

FINANCIAMENTO DOS PROGRAMAS DE FORMAÇÃO DOCENTE 157
Talita Santos de Oliveira e Silvia Cristina Yannoulas

CAPÍTULO 7

PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E CONDICIONALIDADES
EDUCACIONAIS: ACESSO AO DIREITO OU MORALIZAÇÃO DO ACESSO? 183
Alan Teles e Rosa Helena Stein

TERCEIRA PARTE
MUNDO ESCOLAR, PROFESSORAS E POBREZA

CAPÍTULO 8

CONVERSANDO COM AS PROFESSORAS DE EDUCAÇÃO BÁSICA 215
Silvia Cristina Yannoulas e Natalia de Souza Duarte

CAPÍTULO 9

COTIDIANO ESCOLAR E SITUAÇÃO DE POBREZA –
CINCO DINÂMICAS OU MICROPOLÍTICAS DIFERENCIADAS 235
Silvia Cristina Yannoulas e Natalia de Souza Duarte

CAPÍTULO 10

O PROJETO POLÍTICO-PEDAGÓGICO:
INSTRUMENTO PARA PENSAR A SITUAÇÃO DE POBREZA NAS ESCOLAS? 255
Kelma Jaqueline Soares e Camila Rosa Fernandes Souza

SOBRE AS AUTORAS E OS AUTORES 275

PREFÁCIO

Este livro aborda um problema que é de extrema relevância para as ciências humanas e sociais e, em especial, para a educação. Refiro-me à pobreza que, como um tema de discussão, diz respeito a cada um de nós e tem sido cada vez mais objeto de análise na atualidade. No caso específico do Brasil, com uma história marcada por grandes injustiças sociais, resultantes da alta concentração de riqueza e má distribuição de renda, os níveis de pobreza chegam a patamares inaceitáveis para o padrão econômico conquistado pelo país mais recentemente. A pobreza, por muitos anos, tem sido objeto de preocupação de sociólogos, economistas e educadores brasileiros, mas somente na última década é que passou a ser pautada pelos governos como uma demanda urgente e necessária de ser respondida e resolvida.

Os governos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e da presidenta Dilma Rousseff definiram como prioridade a redução da pobreza e o desafio de retirar milhões de brasileiros e brasileiras da situação de miserabilidade e vulnerabilidade social. Tarefa difícil para um país que carrega uma história tão injusta com seu povo. Uma história eivada de injustiças de várias ordens: econômica, política e social.

Apesar de termos assistido, nesses últimos anos, tentativas dos referidos governos de mudar essa situação, de diminuir as grandes disparidades na distribuição de renda deste país, de estender benefícios e proteção a segmentos ameaçados de desfiliação e destituição social, ainda há muito por ser feito. Graves problemas relativos à garantia da justiça social persistem tanto no que concerne à desigual distribuição de renda quanto no que se refere à garantia dos direitos sociais e efetivo exercício da cidadania para todos e todas. Nas últimas duas décadas, assistimos à ampliação do direito à educação no seu aspecto normativo relativamente ao acesso aos diferentes níveis, etapas e modalidades da educação nacional. À medida que fomos vivenciando formas mais democráticas de organização da vida social, experiência recente neste país, vimos crescer a consciência de que não basta garantir o acesso à educação formal, ainda mais quando este acesso não traz

consigo a garantia da igualdade de oportunidades e da qualidade desejável. É necessário lutar por outras dimensões de justiça social que contemplem não só critérios de distribuição econômica, mas também o conjunto dos direitos sociais.

Para mim é uma honra poder prefaciá-lo este livro, mas é, antes de tudo, uma alegria, pois, como dizia Roland Barthes, a honra pode ser imerecida, mas a alegria nunca o é. O tema da pobreza sempre me foi muito caro, ainda mais quando se estabelece na discussão seus vínculos com a educação. Este livro, apoiado em minuciosa pesquisa documental e empírica, aponta elementos fundamentais para pensarmos a relação entre pobreza e educação no mundo contemporâneo. O livro está fundamentado na experiência de pesquisa, docência e extensão de colegas da Universidade de Brasília. Pretende contribuir para que se compreenda a relação entre educação e pobreza, abordando diferentes aspectos desse debate: desde a relação estabelecida em nível da política educacional e a situação de pobreza; as tensões e desafios no espaço escolar, problematizando a avaliação de rendimento dos alunos nesse contexto; a questão dos recursos financeiros, do financiamento da educação pública aos programas de formação docente e de políticas dirigidas a públicos específicos que vivem em situação de pobreza, como os programas de transferência de renda e condicionalidades educacionais.

O livro traz ainda contribuições para se pensar essa relação no cotidiano escolar em contexto de pobreza: o projeto político pedagógico como instrumento para pensar a situação de pobreza nas escolas e a relação dos docentes nesses meios, priorizando a questão de gênero. Constitui assim importante contribuição para se pensar a relação educação e pobreza na atualidade, “problema de caráter universal em uma sociedade de classes marcada por tremendas desigualdades de gênero e raça/etnia” (YANNOULAS, 2013).

Trata-se, portanto, do resultado de um trabalho coletivo, desenvolvido no âmbito do Projeto Política Educacional e Pobreza, pelo Grupo de Pesquisa Trabalho, Educação e Discriminação (TEDis), da UnB. Revela o compromisso acadêmico e político de seus autores, em especial de sua organizadora, Silvia Yannoulas.

Este livro contribui, ainda, na direção de buscar alternativas para resolver a difícil equação entre desigualdade e diversidade, o que em nossa sociedade é agravado pela grande extensão da pobreza e suas diferentes faces. Desigualdade expressa, sobretudo, em nosso sistema escolar que, longe de conquistar a escola republicana, segue tratando como igual o que

é diferente, pensando no singular uma situação que é plural e diversificada, que abarca em seu interior discrepâncias de ordem objetiva e subjetiva que não permite que se refira à escola pública de forma genérica. Situação que se torna ainda mais grave quando consideramos que quase 90% da matrícula em Educação Básica neste país estão em instituições públicas.

O Brasil avançou bastante, na última década, mas ainda falta muito para rompermos com o ciclo da escola pobre para pobre ou com a dualidade da escola para a gestão do trabalho e aquela destinada à gestão da pobreza.

Belo Horizonte, janeiro de 2013

Dalila Andrade Oliveira

Professora Titular de Políticas Públicas em Educação (UFMG)

Presidente da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd)

APRESENTAÇÃO

Silvia Cristina Yannoulas
(Coordenadora)

Sobre o projeto Política Educacional e Pobreza

Este livro é resultado de um trabalho coletivo e constitui um dos produtos do projeto Política Educacional e Pobreza, desenvolvido pelo Grupo de Pesquisa Trabalho, Educação e Discriminação (TEDis),¹ no contexto do Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília, incluído no Diretório de Grupos de Pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Para a consecução dos objetivos do projeto foi inestimável o fomento outorgado pelo Programa Observatório da Educação (Obeduc), Edital 038 de 2010 – Capes/Inep, e o apoio do CNPq (pela via de Bolsa de Pós-Doutoramento Sênior do CNPq, em 2012). Além disso, é necessário ressaltar o engajamento voluntário de colaboradores do TEDis e de outros grupos de pesquisa da Universidade de Brasília, bem como a articulação com outras instituições que de maneiras diferentes e com intensidades variáveis contribuíram para sua execução.

A equipe do projeto Política Educacional e Pobreza incorporou em diferentes momentos o trabalho de um pouco mais de 30 pessoas, com diversos níveis e áreas de formação disciplinar (Educação, Economia, Serviço Social e Sociologia). Durante a caminhada, foi especialmente importante o Estágio Pós-Doutoral Sênior realizado pela coordenadora do projeto no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), de notório nível de excelência avaliado com a máxima nota pela área correspondente da Capes, com supervisão da professora titular Dalila Andrade Oliveira, com reconhecida competência nacional

1 Disponível em: <www.tedis.unb.br>.

e internacional sendo atualmente presidenta da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (Anped) e coordenadora da Rede Latino-Americana de Estudos Sobre Trabalho Docente (Rede Estrado). O estágio na UFMG e o convívio com os membros do Grupo de Pesquisa sobre Trabalho Docente (Gestrado)² oportunizaram aprendizagens, intercâmbios e interlocução na área da política educacional, dos quais o conjunto da equipe do projeto se beneficiou.

O projeto Política Educacional e Pobreza possibilitou um antigo anseio, qual seja o de construir pontes entre áreas disciplinares conexas, especialmente entre o serviço social e as ciências da educação, pensando na relação de integralidade entre políticas sociais setoriais. Um fator importante para tal anseio é a mobilização das profissionais do serviço social que lutam pela aprovação do Projeto de Lei nº 060/2007 – visando estabelecer a obrigatoriedade da inserção de assistentes sociais e psicólogos nas redes públicas de educação básica, para a constituição de equipes multiprofissionais nas escolas.³

Esta publicação fundamenta-se na experiência de pesquisa, docência e extensão desenvolvida num espaço universitário de formação de assistentes sociais, e pretende contribuir ao debate sobre a inserção dessas profissionais no campo da educação formal, suas maneiras de atuação e potencialidades. Também almeja contribuir com os debates dos cientistas da educação em torno da política educacional com caráter universal numa sociedade de classes marcada por tremendas desigualdades de gênero e raça/etnia.

O objetivo geral de Política Educacional e Pobreza foi o de estudar as diversas manifestações da relação entre educação formal e população em situação de pobreza, tanto no que se refere a resultados de proficiência e qualidade, como na atuação das distintas esferas de governo (federal, estadual, municipal), e no interior da própria escola (estudos de caso). Seus componentes específicos são:

- 1) Literatura Recente: análise da produção científica da última década sobre educação formal e situação de pobreza.
- 2) Estatístico: pesquisa, por meios estatísticos, da influência da população em situação de pobreza no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) das escolas.

2 Disponível em: <<http://www.fae.ufmg.br/gestrado/>>.

3 Nesse sentido, o Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) divulgou recentemente o documento Subsídios para o Debate sobre o Serviço Social na Educação, e organizou seminários estaduais e nacional no decorrer de 2012. Disponível em: <http://www.cfess.org.br/noticias_res.php?id=745>.

- 3) Avaliação Externa: pesquisa da influência do resultado das avaliações externas, em especial o Ideb, no ciclo de políticas públicas – com ênfase na formulação e implementação dessas políticas.
- 4) Estudos de Caso: análise do contexto e das características das escolas que atendem massivamente a população em situação de pobreza.
- 5) Grupo de Reflexão: estudo da qualificação profissional das professoras para o exercício do trabalho docente com população em situação de pobreza.
- 6) Dinâmicas Escolares: investigação das manifestações da intersectorialidade no espaço escolar, especialmente entre educação e assistência social.

Outros componentes correlatos foram incluídos no decorrer dos trabalhos, complementando o olhar sobre a complexidade que a relação entre a política educacional e a situação de pobreza envolve:

- financiamento da educação pública no Distrito Federal;
- financiamento da formação docente;
- programas de transferência de renda e as condicionalidades educacionais;
- Projeto Político Pedagógico como instrumento para pensar a situação de pobreza (oficina).

Aqui estão tratadas todas essas questões, isto é: a garantia, consolidação e ampliação de direitos educacionais das crianças e jovens brasileiros.

Direito à educação

O direito à educação como direito declarado expressamente em lei é relativamente recente, remonta ao final do século XIX e início do século XX (semelhante aos demais direitos sociais). Ele é produto dos processos desencadeados pelos segmentos de trabalhadores que visualizavam na educação formal uma porta de entrada ou um mecanismo para a participação econômica, social e política. Era considerado o caminho para a emancipação (p.ex., pelas feministas igualitaristas), para a mobilidade social (p.ex., pelos trabalhadores) e para a integração social (p.ex., pelos teóricos sociais funcionalistas).

No Brasil, nas Constituições Federais de 1934 e 1988 a educação formal foi considerada direito de todos e dever do Estado e da família.

Na Constituição de 1934 foi estabelecida a obrigatoriedade e a gratuidade (ensino primeiras letras), e também foram determinadas as fontes de financiamento nacional criando pela primeira vez uma vinculação orçamentária para garantir o direito à educação. Antes disso, pela Constituição Imperial de 1824, a educação formal gratuita era reservada apenas aos considerados cidadãos (CURY, 2007).

Hoje em dia, *grosso modo*: os municípios são os responsáveis pelo ensino infantil e fundamental, e para tanto devem aplicar no mínimo 25% dos impostos; os estados são responsáveis pelo ensino fundamental e médio, e também devem para tanto aplicar no mínimo 25% dos impostos. A União tem responsabilidade supletiva e redistributiva com relação à educação básica, e responsabilidade pelo ensino superior, incluída aqui a formação das professoras e das assistentes sociais, com a destinação de 18% dos impostos.

A Constituição Federal de 1988 significou um processo de desconstrução do regime autoritário e a construção de um novo pacto sociopolítico. Nesse contexto, a educação ganhou um capítulo próprio – Capítulo III, e os arts. entre 205 e 214. O art. 208 estabeleceu o direito à educação como direito público subjetivo, o que significa que o indivíduo que não tiver acesso ao ensino considerado obrigatório possui mecanismos jurídicos para fazer valer esse direito. Cabe ao cidadão a faculdade de exigí-lo quando lesado. A Emenda Constitucional nº 59 de 2009, modificou a redação do mencionado art. 208, estabelecendo que a educação básica é obrigatória e gratuita dos quatro aos 17 anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria.

Duas polêmicas são fundamentais com relação ao direito à educação: a) relação entre União, estados e municípios, e b) ensino público *versus* privado. A primeira refere-se às responsabilidades de cada ente federado e a segunda diz respeito à restrição ao lucro. As escolas lucrativas são diferentes das filantrópicas, pois estas podem sim receber verbas públicas e isenção de impostos.

Por sua vez, a gestão democrática da política educacional, estabelecida no art. 206, pretende assegurar a mobilização e a participação da comunidade na determinação das políticas educacionais e escolares. Destarte, para entender o direito à educação no Brasil, é necessário estudar, além da Constituição e Lei de Diretrizes e Bases (LDB), os Planos Nacionais de Educação (2001-2010, 2011-2020). Mas o estabelecimento dessas leis e orientações programáticas convive com um contexto maior de restrições às políticas sociais.

Um conjunto de intelectuais vinculados às confederações docentes de diferentes países da América Latina elaborou balanços críticos da implantação de reformas educacionais da virada do século (ver OLIVEIRA, 2003). As principais características das reformas apontadas por eles foram: descentralização financeira e administrativa com avaliação centralizada; trabalho pedagógico com parâmetros semelhantes ao modelo industrial da acumulação flexível; focalização e equidade, no lugar de universalidade e igualdade; conceito de qualidade semelhante ao utilizado pelas empresas, determinado pelo pragmatismo (proficiência, ser aprovado no vestibular, conseguir emprego, entre outros aspectos); e conformação de um mercado educacional. É nesse difícil contexto que devemos pensar a inserção das assistentes sociais no espaço escolar, e o trabalho multidisciplinar a ser realizados pelas profissionais da educação.

Política Educacional e Política Social

Compreendemos a educação como direito social, como dimensão da vida social que resulta de lutas passadas e presentes pelo acesso aos conhecimentos e à legitimação profissional, decorrentes da posse de credenciais educacionais numa sociedade capitalista estruturada em classes sociais em conflito e contradição. Nesse sentido, consideramos que o sistema educacional está tensionado pela lógica capitalista de reprodução de privilégios e que o direito à educação é permeado por interesses distintos e contraditórios. Nossa visão do direito à educação refere-se à política educacional na sua conformação sócio-histórico-política, entendendo que as instituições educacionais são produzidas historicamente por meio de lutas políticas travadas por diferentes grupos sociais, no seu permanente anseio pelo acesso, permanência e sucesso escolar numa sociedade permeada de contradições (ver YANNOULAS, 2012).

As escolas não são ilhas e, nesse sentido, também fazem parte da deterioração das relações sociais em geral no contexto contemporâneo. Assistimos ao retrocesso da proposta dos direitos sociais universais à ascensão de propostas de mínimos sociais, da exigência da “contrapartida” ou da condicionalidade como condição para acesso a direitos sociais. Essas limitações determinam uma função compensatória para as redes públicas de educação, e sinalizariam uma função paliativa para as assistentes sociais na educação formal, como gestoras da pobreza dos alunos que hoje em dia

frequentam a escola pública, contrariamente à função universalizante e preventiva que poderiam desenvolver (ver PEREIRA, 2010).

No documento elaborado pelo GT Educação do CFESS (2011), destaca-se que a atuação das assistentes sociais na educação formal não pode prescindir de uma análise dos princípios ideológicos dos programas sociais que operam nas escolas. A larga disseminação do termo “inclusão”, que atravessa diferentes políticas sociais e a própria política educacional, tem contribuído significativamente para obscurecer esses princípios ideológicos, produzindo um discurso que não aprofunda na compreensão das determinações das desigualdades educacionais.

Mas, então, por que direcionar o olhar do projeto e do livro para a pobreza? Para responder a essa questão, apresentamos alguns números: uma em cada seis pessoas do mundo sofre os efeitos perniciosos da pobreza (GREEN, 2008). Na América Latina a taxa de pobres era de 33% em 2009 – ou 180 milhões de pessoas (ONU-Habitat, 2012). Em 2009, 9 milhões de brasileiros permaneciam extremamente pobres (OSÓRIO; SOARES; SOUSA, 2011). No Brasil, 44% da população do ensino fundamental público são pobres – 73% em AL, 67% no NE (DUARTE, 2012). Não estamos falando de “minorias”. *Pobreza* não é vista como problema técnico, mas como o elemento que coloca em questão a universalidade do ensino fundamental e questiona as potencialidades do formato escolar no capitalismo.

As políticas educacionais vêm sendo foco de pesquisas e reflexões sistemáticas, constituindo a área de concentração de grande número de programas de pós-graduação em Educação. A pesquisa sobre política educacional desenvolvida nos mencionados programas mostra seus vínculos com o clima político e econômico de cada etapa histórica. Os denominados estudos críticos denunciam irregularidades, inconsistências administrativas e incoerências teórico-políticas das políticas educacionais. O desenvolvimento dos estudos críticos a partir da década de 80 permitiu a criação de associações como a Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae) e a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped), e a criação de linhas de pesquisa específicas nos programas de pós-graduação em Educação. Todos esses elementos permitiram a constituição e consolidação do campo da política educacional (SANTOS; AZEVEDO, 2009). A consulta aos cadernos de resumos das reuniões das duas associações mencionadas permite afirmar o crescimento da temática em torno da escolaridade das crianças e jovens pobres do Brasil,

especialmente nos GTs Política Educacional e Sociologia da Educação (ver Capítulo 1).

Entendemos o sistema educacional e as escolas como espaço da luta de classes com relação a três questões: o *conteúdo* (diretrizes curriculares, livros didáticos etc. – o que merece ser ensinado?), a *estrutura* do sistema (circuitos e trajetórias – como os setores da sociedade se inserem no sistema?), e a *gestão* da escola (Projeto Político Pedagógico – como os atores se relacionam com a instituição escolar). Mas a própria noção de sistema educacional e de escola foi historicamente construída, não é uma categoria universal no sentido de válida por todo o tempo e lugar. A ideia de sistema educacional é uma ideia da sociedade moderna, fortemente associada ao processo de industrialização. O momento de grande urbanização, com a população se deslocando para as cidades na procura de inserção nas novas indústrias, marca o início da demanda por serviços educacionais, das demandas pelo Direito à Educação – inclusive atrelado à capacidade de votar e ser votado próprio nos novos sistemas políticos democráticos e republicanos. Os trabalhadores e trabalhadoras clamaram por direito a um lugar em que as crianças pudessem receber esses conhecimentos e ser educados, porque as famílias não mais eram estendidas e não continuariam a cumprir essa tarefa cultural e social.

Existe um debate quase permanente sobre o poder da educação para resolver os problemas da desigualdade social. Ora se espera tudo da educação ora se coloca a educação como a fonte da eterna reprodução da mesma sociedade desigual. A educação formal pública é uma das demandas das sociedades modernas. No Brasil, a luta por uma educação pública de qualidade para todos é pleiteada por movimentos sociais e entendida como elemento fundamental de uma sociedade democrática e republicana. Contudo, o debate sobre a universalização da educação deve estar acompanhado de uma reflexão sobre o papel que o sistema educacional assume na realização de políticas sociais focalizadas, como a política de assistência social.

Um dos desafios para as assistentes sociais é refletir sobre a relação contraditória entre a política educacional e a política de assistência social no contexto mais amplo da proteção social. Com a universalização da educação a parcela mais pobre da sociedade entrou massivamente na escola e novos conflitos e contradições surgiram. Essa situação é particularmente significativa, pois desvenda de maneira contundente como o sistema educacional é atravessado pelo modo de produção capitalista,

entremeando condições socioeconômicas com desempenho escolar e condicionalidades educacionais.

Os estudos desenvolvidos pelo projeto Política Educacional e Pobreza apontam para uma interpretação na qual a instituição escolar, seu formato particular e específico na sociedade capitalista contemporânea, constitui muito mais do que um estudo de caso, é o próprio local dos embates e antagonismos que definem os resultados atingíveis por indivíduos (trajetórias), grupos e populações específicas (circuitos). A escola é multideterminada e da correlação de forças no seu espaço interior dependerão as trajetórias percorridas e os circuitos habitados pelos estudantes, suas escolhas no sistema educacional e, de maneira decorrente, no mundo do trabalho.

O nosso objetivo é o de estimular a reflexão sobre a complexidade da política educacional, suas contradições, limites e possibilidades de atuação, bem como a trama das suas inter-relações com o conjunto da política social. Pensar a materialização da política educacional na sociedade capitalista é considerar a existência de conhecimentos construídos socialmente, porém distribuídos e apropriados de maneira desigual, o que reproduz privilégios e discriminações de diversas naturezas.

É preciso pensar a relação entre Educação e Serviço Social para além da sua dimensão escolar, tendo como horizonte a ampla, contraditória e múltipla determinação da política educacional. Ou seja, mesmo salientando o papel relevante que a instituição escolar detém é necessário evitar um olhar circunscrito apenas à instituição escolar, desenvolver uma perspectiva totalizante no campo da política educacional, entendida como um direito social fruto de lutas históricas e alvo de crescentes desconstruções pela lógica do capital.

Sobre o livro

Cada capítulo está relacionado a um objetivo específico do projeto, e foi apresentado em eventos de curta duração ou desenvolvido e validado em processos de média duração realizados na UnB (Segundo e Terceiro Seminários sobre Política Educacional e Pobreza, Grupo de Reflexão das Professoras de Educação Básica, Oficina Construindo Estratégias, Congressos de Iniciação Científica da UnB, V Seminário Internacional do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília), ou externos (Reunião Anual da Anped realizada em Natal, em 2011, e em Porto de Galinhas, em 2012; Anpae realizada em São Paulo, em 2011, e

Zaragoza, em 2012; Seminário Internacional da Rede Estrado realizado em Santiago de Chile, em 2012; Seminários de Política Social da Universidade Católica de Pelotas, em 2011, e da Unesp, em 2012; Reuniões Anuais da SBPC de Natal, em 2010; Goiânia, em 2011, e Maranhão, em 2012; Enpess realizada em Juiz de Fora, em 2012, entre outros). Alguns dos textos foram publicados em suas versões preliminares, fato devidamente indicado em cada caso. Aproveitamos para agradecer os comentários de pareceristas que arbitraram as publicações e os eventos, pois as sugestões foram fundamentais na elaboração da nova versão que ora apresentamos.

A **primeira parte do livro** direciona o olhar para os saberes sobre a Relação Educação e Pobreza (REP). Yannoulas desenvolve uma revisão da literatura brasileira recente sobre a antiga problemática constituída pela REP,⁴ descrevendo as maneiras que a REP vem sendo tratada pelos autores contemporâneos e delineando a (re)constituição do campo. Seguidamente, Duarte desenvolve uma visão quantitativa da REP em resumo da tese doutoral em Política Social defendida em abril de 2012,⁵ confirmando a alta correlação entre pobreza e baixo desempenho escolar e demonstrando que no caso dos municípios mais ricos não há tradução dessa riqueza na melhoria das escolas públicas. As manifestações escolares da REP no DF foram objeto da dissertação de mestrado em Política Social defendida por Soares em agosto de 2011,⁶ verificando as inter-relações entre as políticas de assistência social e educação a partir da constatação da porosidade da escola como instituição social capaz de se relacionar com outras instituições e com as legislações de proteção social. E finalmente o doutorando em Política Social Horta Neto se debruça sobre os impactos da avaliação nas políticas educacionais e especialmente na aprendizagem,⁷ discutindo efeitos negativos

4 Colaboraram como assistentes de pesquisa os então estudantes de graduação em Serviço Social Samuel Gabriel Assis, Kaline Ferreira Monteiro, Edith Oliveira Schneider e Nayara Lemos Villar. Uma versão preliminar do texto foi publicada no nº 50 da *Revista Brasileira de Educação* (ver YANNOULAS; ASSIS; MONTEIRO, 2012).

5 Colaborou como assistente de pesquisa a estudante de graduação em Serviço Social Daniele Aranha Farias. Agradecemos os comentários da banca examinadora da Tese, composta pelos professores André Lázaro (UFRJ), Maria Lucia Garcia Teixeira (Ufes), Wivian Weller (FE/UnB) e Evilasio Salvador (SER/UnB) (ver DUARTE, 2012).

6 Colaborou como assistente de pesquisa a estudante de graduação em Serviço Social Vanessa de Sousa Araújo. Agradecemos os comentários da banca examinadora da Dissertação, composta pelas professoras Lívia Freitas Fonseca Borges (FE/UnB) e Rosa Helena Stein (SER/UnB) (ver SOARES, 2011).

7 Colaborou como assistente de pesquisa a estudante de graduação em Serviço Social Daniele Aranha Farias. O texto original foi discutido em sucessivos eventos acadêmicos organizados pela Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae) em 2012, em Campinas e em Zaragoza (ver HORTA NETO, 2012).

que as avaliações educacionais podem estar causando nos processos de aprendizagem dos alunos do ensino fundamental.

A **segunda parte do livro** convida a pensar nos recursos envolvidos no estabelecimento da REP. Incluímos aqui as reflexões de Siqueira e Salvador sobre financiamento das escolas públicas do DF,⁸ as de Oliveira e Yannoulas sobre o financiamento da formação docente,⁹ e as de Teles e Stein sobre as condicionalidades educacionais estabelecidas pelos programas de transferência de renda.¹⁰

Assim chegamos à **terceira parte do livro**, destinada a discutir o mundo escolar e as dinâmicas da REP, parte essa que inclui os resultados do grupo de reflexão realizado com sete professoras de educação básica do DF e Entorno,¹¹ uma análise das dinâmicas desenvolvidas por cinco escolas perante as situações de pobreza dos estudantes,¹² e a sistematização dos resultados da oficina Construindo Estratégias elaborada por Soares e Souza, sobre os elementos que distanciam a escola real da escola ideal e as possibilidades de utilizar os projetos político-pedagógicos como ferramentas para sua aproximação.¹³ Por fim, incluímos uma breve notícia biográfica dos e das coautoras do livro.

8 Texto original apresentado em outubro de 2012 no Seminário Internacional do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília, e no Terceiro Seminário sobre Política Educacional e Pobreza realizado na Semana Universitária da UnB.

9 Texto original apresentado em outubro de 2012 no Seminário Internacional do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília, no Terceiro Seminário sobre Política Educacional e Pobreza realizado na Semana Universitária da UnB, e nas Jornadas sobre Formação de Pesquisadores em Formação em Educação realizadas na Universidade de Buenos Aires, em dezembro de 2012.

10 As reflexões contidas no capítulo foram apresentadas no Segundo Seminário sobre Política Educacional e Pobreza, realizado em 2011.

11 Colaboraram como assistentes de pesquisa as estudantes de graduação em Serviço Social Vanessa de Sousa Araújo e Eliane Oliveira da Costa. Contribuiu à conformação e ao desenvolvimento do grupo de reflexão das professoras de educação básica a prof^a Maria Emilia Gonzaga (Faculdade de Educação da UnB). Uma versão preliminar do texto foi apresentada no Seminário Internacional da Redestrado, celebrado em Santiago de Chile, em julho de 2012 (ver YANNOULAS; DUARTE, 2012).

12 Colaboraram como assistentes de pesquisa as estudantes de graduação em Serviço Social Eliane Oliveira da Costa e Vanessa de Sousa Araújo. Contribuiu à formação em pesquisa qualitativa do grupo de professoras de educação básica a prof^a Wivian Weller (Faculdade de Educação da UnB). O texto original foi apresentado em palestra proferida na Faculdade de Educação da Universidade Federal de Espírito Santo – Ufes no dia 11 de dezembro de 2012, com comentários das Professoras Eliza Bartolozzi Ferreira (Educação) e Maria Lucia Teixeira Garcia (Serviço Social).

13 Colaboraram como assistentes de pesquisa as estudantes de graduação em Serviço Social Patrícia da Silva Pereira, Eliane Oliveira da Costa e Vanessa de Sousa Araújo. Contribuíram ao desenvolvimento da Oficina Construindo Estratégias as professoras Silvia Yannoulas (Departamento de Serviço Social da UnB), Natalia Duarte (Secretaria de Educação do GDF) e Cynthia Bisinoto (Campus Planaltina da UnB).

Se o livro e o projeto são uma obra coletiva acalentada durante seis anos de árduo trabalho, envolvendo a lenta “cocção” de trabalhos de conclusão e a participação acadêmica e militante em vários eventos, gostaria de agradecer nominalmente o trabalho incansável e constante de duas colaboradoras, sem as quais o Grupo TEDis e o projeto Política Educacional e Pobreza não teriam sido possíveis: a assistente social e mestre em Política Social Kelma Jaqueline Soares, que contribuiu definitivamente no momento fundacional do TEDis em 2007, e a pedagoga e doutora em Política Social Natalia de Souza Duarte, que colaborou ativamente com a coordenação do projeto desde sua elaboração em 2010.

Também é necessário agradecer às professoras de educação básica participantes do projeto Política Educacional e Pobreza, que com paciência, sabedoria, curiosidade, perplexidade e ansiedade se debruçaram na arte de entender nossa proposta e de pesquisar a relação entre a educação e a pobreza, inclusive enfrentando os próprios (pré)conceitos. Infelizmente, não estamos habilitadas para mencioná-las nominalmente, pois assim comprometeríamos o sigilo e anonimato garantido às escolas que generosamente abriram suas portas e participaram da pesquisa. Mas, para elas, o nosso mais sincero e profundo reconhecimento pela frutífera caminhada conjunta.

Desejamos que desfrutem a leitura!

Silvia Cristina Yannoulas

Brasília, dezembro de 2012

Referências

CFESS. *Subsídios para o debate sobre Serviço Social na Educação*. Brasília: CFESS/GT Educação, 2011.

CURY, Carlos R. J. A Educação como desafio na ordem jurídica. In: LOPES, Eliane et al. (orgs.), *500 Anos de Educação no Brasil*. 3. ed., 1. reimp., Belo Horizonte/MG: Autêntica, 2007, p. 567-584.

DUARTE, Natalia de S. *Política Social: um estudo sobre educação e pobreza*. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília. Brasília: UnB, 2012.

GREEN, Duncan. *Da pobreza ao poder: como cidadãos ativos e estados efetivos podem mudar o mundo*. London: Oxfam International, 2008.

HORTA NETO, J. L. A avaliação educacional cada vez mais distanciada do processo educacional. In: CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 3. Gestión pedagógica y política educativa: desafios para la mejora de la formación y profesionalización de los educadores. Espanha: Zaragoza, 2012.

OLIVEIRA, Dalila Andrade (org.). *Reformas Educacionais na América Latina e os Trabalhadores Docentes*. Belo Horizonte/MG: Autêntica, 2003.

ONU-Habitat. *Estado de las Ciudades de América Latina y Caribe 2012*. Kenia: ONU-Habitat, 2012.

OSÓRIO, Rafael G.; SOARES, Serguei D.; SOUSA, Pedro H. G. F. de. *Eradicar a pobreza extrema: um objetivo ao alcance do Brasil*. Brasília/DF: Ipea, Textos para Discussão, n. 1.619, 2011.

PEREIRA, Potyara A. P. Entrevista: Politizando. *Boletim do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social*. Brasília: UnB, 2010.

SANTOS, Ana L. F. dos.; AZEVEDO, Janete M. L. de. A pós-graduação no Brasil, a pesquisa em educação e os estudos sobre a política educacional: os contornos da constituição de um campo acadêmico. *Revista Brasileira de Educação*, v. 14, n. 42, set.-dez./2009, p. 534-550.

SOARES, Kelma J. *Pobreza e educação formal: a relação entre pobreza e política educacional no Distrito Federal*. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília. Brasília: UnB, 2011.

YANNOULAS, Silvia C. *Desafios à formação das assistentes sociais em matéria de política educacional*. Palestra proferida na UnB no dia da Assistente Social, Brasília/DF: CRESS, 2012 (digit.).

YANNOULAS, Silvia C.; DUARTE, N. de S. Conversando com as professoras de educação básica: a situação de pobreza no cotidiano escolar. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DA REDESTRADO – POLÍTICAS EDUCATIVAS PARA AMÉRICA LATINA: PRÁXIS DOCENTE E TRANSFORMAÇÃO SOCIAL, 9. Santiago de Chile: Redestrado, 2012.

YANNOULAS, Silvia C.; ASSIS, Samuel G.; MONTEIRO, Kaline F. Educação e pobreza: limiares de um campo em (re)definição. *Revista Brasileira de Educação*, v. 17, n. 50, maio-ago./2012, p. 329-351.

PRIMEIRA PARTE

**OS SABERES SOBRE A RELAÇÃO
POLÍTICA EDUCACIONAL E POBREZA**

CAPÍTULO 1

LITERATURA RECENTE SOBRE UMA ANTIGA PROBLEMÁTICA¹

Silvia Cristina Yannoulas²

Prisioneros de un formato escolar, desconociendo las virtudes y las felicidades de las filiaciones múltiples, encerrados en una consciencia que no da margen, olvidados de los sueños, faltos de imaginación y atrapados en un imaginario fullero, aferrados a lo que se nos ofrece como natural, se ha ido abandonando la práctica de preguntarnos.

Graciela Frigerio³

Introdução

Um dos objetivos do projeto Política Educacional e Pobreza é o de analisar a literatura recente sobre uma antiga problemática: a Relação entre a Educação e Pobreza (REP).⁴ A expectativa inicial era a de facilitar a definição de prioridades de pesquisa, apontar lacunas ou áreas pouco exploradas, e fortalecer o estudo dessa temática pela academia brasileira. Isto é: apresentar os limiares de um campo de saberes conexos em processo de (re)definição (ver YANNOULAS; ASSIS; MONTEIRO, 2012).

1 Uma versão preliminar do texto foi publicada no nº 50 da *Revista Brasileira de Educação*, em 2012 (ver YANNOULAS, ASSIS e MONTEIRO, 2012). Agradecemos as valiosas orientações da professora Dalila Andrade Oliveira (Líder do Grupo de Pesquisa Gestrado/Faculdade de Educação/Universidade Federal de Minas Gerais), bem como as contribuições da mestra em Política Social Kelma Jaqueline Soares (do Grupo de Pesquisa Trabalho, Educação e Discriminação da Universidade de Brasília).

2 Colaboraram como assistentes de pesquisa Samuel Gabriel Assis, Kaline Ferreira Monteiro, Edith Oliveira Schneider e Nayara Lemos Villar.

3 Frigerio, 2007, p. 323.

4 Tomamos “emprestada” a sigla REP de Parada (2001). Esclarecemos que estamos trabalhando apenas com a educação formal e que entendemos a pobreza como uma situação com condicionantes que a originam e passível de transformação.

A pedagoga argentina Silvia Serra (2007) afirma que a emergência de um tratamento diferenciado para os pobres não agiria no sentido de redesenhar os limites disciplinares das ciências da educação, mas no sentido de outorgar novas respostas para antigos problemas. A autora utiliza o termo metamorfose, dialética do igual e do diferente, no sentido de identificar as transformações históricas, destacar as principais cristalizações que trazem simultaneamente o novo e o permanente. Perguntamos-nos: assistimos a uma metamorfose da REP? Ou as novas respostas para a antiga pergunta nos habilitam para pensar o impensável, outro formato escolar?

Conforme Castel (2010), uma metamorfose faz tremer certezas e recompõe a paisagem social e política, porém sem constituir novidade absoluta por estar inscrita no contexto de uma mesma problematização (no caso, a questão social). Assim, queremos explorar as formulações recentes em torno da escolaridade dos pobres como maneiras em que a sociedade, os cientistas e as políticas definem, analisam e regulam a desigualdade nos tempos de hoje.

Em artigo anterior (YANNOULAS; ASSIS; MONTEIRO, 2012) discutimos a produção acadêmica contemporânea brasileira sobre a REP. Procuramos propiciar a sistematização da produção científica (levantamento, comparação e diferenciação) elaborada no contexto das ciências sociais e humanas sobre a REP, considerando uma seleção de 69 produções acadêmicas publicadas em bases abertas controladas (*Scientific Electronic Library On Line – Scielo*, e Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações – BDTD), no período 1999-2009.

Inicialmente foram identificadas 12 maneiras recorrentes no tratamento que os autores deram à REP (Ibid.). Em um segundo momento da pesquisa, essas maneiras recorrentes foram reagrupadas em quatro grandes áreas temáticas, considerando os assuntos tratados nas produções científicas: escolaridade *versus* pobreza ou as limitações e condicionantes que a pobreza impõe à escolaridade; escolaridade como estratégia das mudanças na estrutura social ou educação formal como antídoto para as desigualdades sociais; políticas sociais (Programa Bolsa Escola/Família, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, entre outros) e condicionalidades educacionais; pobreza e desemprego como consequências da falta de educação formal (ver SCHNEIDER, 2011).

Na terceira fase da pesquisa complementamos a procura de dados nas bases controladas, selecionando, então, 140 produções acadêmicas para o período 1999-2011 (VILLAR, 2012) e reestruturamos o ordenamento das

abordagens considerando três grandes maneiras de analisar a REP: com relação à situação de pobreza, com relação ao sistema escolar ou com relação ao mercado de trabalho. O foco do presente Capítulo está na apresentação dos resultados dessa terceira fase da pesquisa.

O levantamento bibliográfico e os contornos da área⁵

Utilizando como localizadores “educação” e “pobreza”, recuperamos um total de 70 artigos publicados no período 1999-2011 nas bases abertas controladas: Scientific Electronic Library On Line (SciELO) e, complementarmente, no *Google Acadêmico Beta*, porém, apenas 54 deles foram selecionados para análise. Em uma primeira triagem alguns artigos foram descartados por não se enquadrarem no escopo da pesquisa (apresentar data de publicação anterior ao período pesquisado, reiteração nas bases consultadas, formato de entrevista ou resenha). Em uma segunda triagem, identificou-se e foram descartados artigos que não contemplavam a REP, sendo que apenas citavam a palavra “pobreza” ou apenas citavam o termo “educação” como área de investimento, ou não estabeleciam uma clara relação entre o processo educacional e a situação de pobreza.

Utilizando como localizadores “educação” e “pobreza”, foi realizada a procura na BDTD e foram localizadas 155 dissertações e teses aprovadas no período 1999-2011, sendo posteriormente selecionadas para análise 86 delas (56 dissertações e 30 teses). Foi realizado um processo de seleção visando catalogar apenas aquelas produções que realmente tratam da REP, da seguinte forma: primeiro lia-se o resumo da tese ou da dissertação e se observavam as palavras-chaves, a fim de verificar variáveis associadas à pesquisa. Depois, lia-se o sumário com a finalidade de encontrar se a REP era realmente trabalhada nas teses ou nas dissertações. Quando se encontrava em algum enunciado um tópico relacionado ao tema da pesquisa, era realizada a leitura integral do capítulo. Por fim, se não se encontrava nenhuma variável de pesquisa com os métodos anteriormente apresentados, lia-se a conclusão para verificar se de fato a tese ou a dissertação encontrada não estabelecia, mesmo que apenas superficialmente, alguma REP.

O propósito dessa etapa também foi o de mapear cartograficamente o campo: onde estão os e as pesquisadoras da REP? Para tanto, foi realizada busca sobre os autores e seus grupos de pesquisa, utilizando para tanto

5 Para fins da publicação do presente Capítulo, os dados foram atualizados por Villar (2012).

a Plataforma Lattes e o Diretório de Grupos de Pesquisa do CNPq. Foram recuperados os *curricula vitae* correspondentes aos 173 autores. Na ocorrência de um mesmo autor para várias produções, esse autor foi contabilizado apenas uma vez. Foram localizados e analisados os dados sobre os 107 grupos nos quais esses autores estão engajados para realizar suas pesquisas. Em casos de engajamento de um mesmo autor em dois ou mais grupos de pesquisa, consideramos apenas aquele no qual o pesquisador se desempenha com caráter de líder, ou, em caso de não ser líder, considera-se o grupo no qual se inscreve a produção selecionada.

Apresentamos resumidamente os resultados do levantamento bibliográfico realizado.

Sobre a data de publicação: Dispersas entre os primeiros anos do período considerado, as produções selecionadas apresentam uma gradativa concentração, com ápice nos anos de 2007 e 2008 (42 de um total de 140 produções). Essa concentração indicaria um aumento relativamente recente no interesse sobre o tema. O crescimento também pode ser explicado pela expansão e consolidação dos programas de pós-graduação na última década, pois a maioria das produções selecionadas mantém algum vínculo com esses programas.⁶ De outro lado, declínio em 2011 pode estar fundamentado no fato de não estarem ainda disponíveis *online* as publicações e demais trabalhos no momento da realização da pesquisa de campo.

Sobre as regiões e universidades: A publicação de artigos sobre educação formal e pobreza no período 1999-2011 é, em larga medida, uma atividade da região Sudeste do Brasil: 46 dos 54 artigos selecionados e 25 das 32 revistas que os publicaram. Não houve nenhuma publicação de artigo nas regiões Norte e Nordeste. O grau de dispersão quanto à revista em que foram publicados os artigos selecionados é grande, registrando apenas um caso com 6 dos 54 artigos numa mesma publicação (*Revista Brasileira de Educação*, da Anped), o que indica falta de especialização de um veículo científico específico na temática em questão.

Há concentração de dissertações e teses em universidades do Sudeste (47 de 86). Neste caso, sim houve registro de 20 dissertações/teses aprovadas em universidades do Nordeste. O grau de dispersão quanto à universidade

6 Santos e Azevedo (2009) analisam a situação dos programas de pós-graduação em Educação no Brasil, sendo Educação a área com maior produção sobre a REP. Em 2008, segundo as autoras, havia 89 programas de pós-graduação em Educação, dos quais apenas 11 estavam localizados na região Nordeste.

onde foram aprovadas as teses e dissertações selecionadas também é grande, registrando-se apenas três casos (Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, Universidade Estadual de Campinas – Unicamp e Universidade de São Paulo – USP) com 8 a 9 das 86 defendidas (10%) numa mesma instituição. Esse dado confirma a questão apontada anteriormente quanto à falta de especialização ou de consolidação da temática como campo de reflexão específico de uma determinada instituição.

A distribuição regional desigual na produção do conhecimento sobre a temática é mais um indicativo da irregular distribuição dos incentivos à pesquisa e ao desenvolvimento da pós-graduação no país. Mas também pode refletir uma preocupação da região Sudeste, mais urbanizada e com as maiores metrópoles do país, com as experiências de exclusão/inclusão de setores populares nas instituições tipicamente urbanas como a escola.

Sobre as áreas do conhecimento: Ao considerar as áreas de conhecimento das instituições publicadoras das produções (das revistas onde foram publicados os artigos, ou dos programas onde foram aprovadas as dissertações/teses), encontrou-se uma concentração nas Ciências Sociais e Humanas, com ênfase especial na área educacional (70 das 140). Outras áreas disciplinares com significativa incidência foram Economia (29) e Serviço Social (15). No caso do Serviço Social registramos o crescente interesse na política educacional, que converge com o debate em torno do projeto de lei que regulamenta o exercício profissional nas escolas.⁷ No caso da Economia, a maioria das produções considera a educação uma variável dependente para abordar o estudo do mercado de trabalho, em enfoques típicos da teoria do capital humano.

Foram identificados 107 grupos de pesquisa aos quais os 173 pesquisadoras e pesquisadores estão associados. Analisando os dados dos grupos de pesquisa e dos CV Lattes dos autores quanto às áreas disciplinares, confirmamos o dito quanto à Educação (71 autores e 45 grupos), Economia (26 e 13 respectivamente) e Serviço Social (35 e 24 respectivamente), sendo

7 As assistentes sociais, em conjunto com as psicólogas, lutam pela aprovação do Projeto de Lei nº 060/2007. O projeto visa estabelecer a obrigatoriedade da inserção de assistentes sociais e psicólogas nas redes públicas de educação básica, objetivando a constituição de equipes multiprofissionais nas escolas. A aprovação do projeto implicará no surgimento de um campo amplo para atuação do serviço social. O Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) divulgou recentemente o documento Subsídios para o Debate sobre o Serviço Social na Educação, com o objetivo de contribuir para o aprofundamento da reflexão sobre uma concepção de educação coerente com o projeto ético-político profissional (ver CFESS, 2011).

maior o número na área de Serviço Social do que na Economia. Mas também se observa uma quantidade expressiva de pesquisadores da Saúde (24 e 20 respectivamente), muitos destes com produções científicas associadas ao tema do cuidado infantil. Outra questão importante a destacar é que todos os artigos da área de Saúde contemplam dois ou mais autores, sendo essa uma característica que apenas se apresenta de maneira consistente nessa área disciplinar. A observação de certa dispersão no que diz respeito à filiação institucional poderia indicar a dificuldade na constituição de linhas de pesquisa com continuidade e aprofundamento teórico. A maioria dos pesquisadores cujas linhas de pesquisa realmente focam o tema da REP tem formação e atua na própria área da Educação.

Sobre os/as autores/as: 112 dos 173 autores são professores universitários, o que é bastante coerente com as exigências para o ingresso e a promoção na carreira de professor/a pesquisador/a no Brasil e com a eleição de revistas científicas para a publicação dos resultados de suas pesquisas. Entretanto, na observação dos CV Lattes dos pesquisadores há poucos indícios de constituição de trajetórias acadêmicas sobre o tema, com uma mesma autora ou autor publicando artigo, produzindo dissertação e posteriormente tese. O tema poderia ser catalogado pela informação de ser circunstancial ou específico de uma década ou período restrito, mas seria necessário manter a observação sistemática das produções por um período maior. Se for prematuro deduzir o futuro da temática a partir apenas da análise das produções numa década, é também possível pensar na progressão acadêmica e na especialização dos jovens estudantes e pesquisadores sobre o tema, visando à consolidação de linhas de pesquisa que permitam o acúmulo dos conhecimentos. No caso das dissertações e teses, os orientadores e as orientadoras exercem um papel fundamental na escolha do objeto e no desenvolvimento da pesquisa, porém a realização e conseqüentemente a autoria da produção aprovada e publicada é do pós-graduando, sendo considerada uma tarefa fundamentalmente solitária. A frequência com que o mesmo autor foi registrado em diversas produções selecionadas é baixa, havendo uma alta rotatividade de autores interessados na temática.

Sobre os assuntos das publicações: Uma característica do material analisado é a excessiva pulverização dos assuntos abordados para tratar da REP. Essa seria talvez a maior dificuldade para a constituição de um campo específico de estudos da REP. Os assuntos mais discutidos nas produções

analisadas foram, nesta ordem, programas de transferência de renda (25 produções do total de 140 selecionadas), e exclusão social e desigualdade social (16 produções). Durante a etapa de coleta de dados da pesquisa, notou-se uma dificuldade com a localização dos conceitos procurados, muitas vezes estando dispersos pelo texto, sem uma clara definição. Localizamos multiplicidade de expressões e termos por vezes empregados ingenuamente, e que remetem a uma pluralidade de conceitos e enfoques teóricos muito distantes da unanimidade. Por vezes, a educação é tida como uma área a receber investimentos, sendo este um meio de mudança da condição social vigente; ou como uma política que deveria receber maior atenção do governo por se tratar da formação do cidadão, pois a escola seria o ponto de partida para a construção de um futuro melhor. A situação de pobreza é apontada como uma condição a ser combatida, prevenida. São lembrados termos como a “linha da pobreza”, que é utilizado para descrever o nível de renda anual com o qual a pessoa não tem condições para sobreviver, estabelecido como menos de 1 dólar por dia, pelo Banco Mundial. Conforme apontamos em artigo anterior (YANNOULAS; ASSIS; MONTEIRO, 2012), tal diversificação pode ser entendida como sinal de falta de consenso. Mas também a multiplicidade de descritores e termos pode ser indício de que o campo de reflexão ainda não está constituído, não havendo indicadores claros para identificar o novo recorte a ser incluído no *Thesaurus* Brasileiro de Educação (Brased).⁸

Em consultas realizada aos sites da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (Abepss), da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped) (agosto de 2012), e da Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia (Anpec) (outubro de 2012), percebemos que não há grupos temáticos constituídos especificamente para tratar da REP. A consulta realizada às associações acadêmicas e referentes das grandes áreas diretamente envolvidas nessa relação conforme número de produções e de autores anteriormente citados, indica que não há uma preocupação significativa quanto às reflexões sobre

8 *Thesaurus* é uma palavra latina que significa "tesouro" e foi empregada, a partir de 1500, para indicar um acervo ordenado de informações e conhecimentos. O *Thesaurus* Brasileiro da Educação (Brased) é um vocabulário controlado que reúne termos e conceitos, extraídos de documentos analisados no Centro de Informação e Biblioteca em Educação (Cibec), relacionados entre si a partir de uma estrutura conceitual da área. Estes termos, chamados descritores, são destinados à indexação e à recuperação de informações (<http://www.inep.gov.br/pesquisa/thesaurus/>). Nesse vocabulário controlado foram localizadas apenas 4 expressões vinculadas à situação de pobreza (todas em diferentes níveis): aumento da pobreza, erradicação da pobreza, pobreza e programa de apoio à educação inicial não formal para populações em situação de pobreza.

a REP (ver, p.ex., Abepss, 2007, e SANTOS; AZEVEDO, 2009). Entretanto, é necessário destacar que há um tratamento indireto da REP em três dos grupos temáticos da Anped (voltaremos a essa questão), e que os grupos temáticos da Abepss estão em processo de definição. No caso da Anpec, não há estrutura de grupos temáticos permanentes, sendo constituídas comissões para elaborar trabalhos específicos conforme requerimentos.

Sobre os tipos de REP: Uma primeira organização dos dados coletados apontou para uma classificação em 12 maneiras diferentes de entender a REP. Principalmente obtiveram presença expressiva as alegações que colocam a educação formal como estratégia para a ruptura do círculo da pobreza (20 de 140 produções), ou como mecanismo de manutenção da ordem constituída (também 20 de 140 produções), resultando na manutenção dos polos opostos em torno do poder da educação formal: antídoto contra os males da pobreza no polo positivo, reprodutora da ordem social estabelecida e criadora da pobreza no polo negativo. Outro grupo importante considerou a educação formal como uma das condições para a transformação social, para além da sua limitação à questão da pobreza (também 20 registros). Neste Capítulo propomos uma maneira diferente de compreender o campo em (re)definição.

Localizadores, verbetes e assuntos: os conteúdos do campo

Trevor (1996) organiza as correntes interpretativas da Sociologia da Educação em três grandes tipos: explicações deterministas, explicações desmistificadoras e explicações voluntaristas. As primeiras são de dois tipos: aquelas baseadas no determinismo biológico (os indivíduos diferem biologicamente, o que explica a diferencia de resultados escolares), e aquelas baseadas no determinismo social e cultural (o sucesso ou fracasso escolares dependem dos trunfos ou cargas que as crianças trazem consigo). As explicações desmistificadoras apontam que as escolas não são locais “neutros”, impotentes perante as condições ou determinações sociais, e suas próprias práticas institucionais conduzem a resultados diferenciados por classe, sexo ou etnia. Tanto as explicações deterministas quanto as desmistificadoras tenderiam a supor não apenas a total flexibilidade como também uma grande passividade do corpo discente. As crianças têm suas próprias percepções e aspirações, o que é o foco das explicações voluntaristas.

Para Trevor (Id.), também é possível analisar as teorias sociais com base nas propostas políticas de cada corrente interpretativa: extensão da escolaridade para contrapor os efeitos da família de origem (Bourdieu), desescolarizar a sociedade para evitar a associação entre diploma e efetiva competência (Illich), romper com o monopólio escolar e liberar os “consumidores” dos bens educacionais (nova direita), valorização do sistema escolar como elemento importante para a construção da sociedade justa (Dewey, Gramsci).

Já para Van Zanten (1999), a sociologia da Educação se encontra em transição, entre um período anterior no qual essas poucas teorias possuíam hegemonia (funcionalismo com representantes tais como Comte e Durkheim; estruturalismo com Saussure e Lévi-Strauss, marxismo com Marx e Engels; interaccionismo simbólico com Mead e Goffmann; e a teoria crítica com Adorno e Horkheimer), para um novo período marcado por uma diversidade de teorias de médio alcance, sem pretensões hegemônicas. Paralelamente, os sistemas educacionais também sofreram transformações importantes, com um público de alunos mais heterogêneo, com instituições escolares mais complexas e difíceis de administrar.

Pluralidade de tendências teóricas e mudanças nos rumos dos sistemas educacionais também foram registradas por Rego (2011a e 2011b), que em 2011a destaca a necessidade de desenvolver olhares diferentes para abordar os desafios da contemporaneidade e explicar o inexplicável. Exemplos: Lahire (1997), que se debruçou sobre o fracasso escolar de crianças pobres levando em conta a natureza letrada da cultura escolar, alheia para os meios populares. Tenta explicar as razões do sucesso escolar em meios populares, compreender o sucesso ali onde estatisticamente deveria registrar o fracasso escolar. Para o autor, as competências e estímulos provenientes do capital cultural surtem efeito quando encontram situações que permitem colocá-los em prática. A sinergia de projetos educativos entre a família e a escola é um fator importantíssimo para garantir o sucesso escolar, sendo fundamental o desenvolvimento de estratégias familiares em torno de um projeto de ascensão social via escolaridade.

Em uma linha de análise semelhante, que articula a compreensão do sucesso ou fracasso escolar em elementos relacionais entre escola, família e classes sociais encontram-se os estudos realizados no Brasil pelo Observatório Sociológico Família-Escola da Universidade Federal de Minas Gerais e conduzidos pela professora da UFMG Maria Alice Nogueira (NOGUEIRA, 2006; NOGUEIRA; ROMANELLI; ZAGO, 2011; RESENDE;

NOGUEIRA; NOGUEIRA, 2011). Esses estudos “...vêm ampliando o horizonte das análises sobre o funcionamento do sistema escolar, ao dar visibilidade às estratégias de escolarização de diferentes grupos sociais” (NOGUEIRA; ROMANELLI; ZAGO, 2011, p. 7). Os estudos apontam para a interdependência entre as condições sociais de origem das famílias e os vínculos que estabelecem com as escolas, ressaltando a necessidade de considerar a relação família-escola de maneira contextualizada nas suas condições históricas e socioculturais. Abrindo o olhar para a capacidade de ação dos atores, esse grupo de pesquisadores deslocou o olhar das grandes estruturas determinantes das desigualdades educacionais – observadas com ferramentas estatísticas, para os mecanismos, as dinâmicas e os contextos que constituem os modos de construção das desigualdades – observadas com ferramentas qualitativas. Pesquisadores brasileiros aceitaram o desafio intelectual realizado por autores como Lahire (1997) e abandonaram as regularidades sociais para abordar os casos atípicos, os sucessos e fracassos improváveis desde o ponto de vista da relação entre condições sociais e sucesso escolar. Algumas temáticas foram se estabelecendo: investimentos familiares na vida escolar dos filhos, escolha do estabelecimento escolar, divisão sexual do trabalho educativo do casal, entre os mais relevantes.

Rego (2011b) também aponta para a necessidade de manter o compromisso com a dimensão pública da educação e com a criação de uma sociedade mais justa. O que incita a busca de novas alternativas organizacionais, ao questionamento dos supostos consensos, e à transformação da prática educacional cotidiana. Exemplo: a partir das ideias gramscianas, Apple (2005 e 2006) valoriza simultaneamente a necessidade de distribuição igualitária de bens materiais e simbólicos e a necessidade do reconhecimento da diferença. Nesse contexto de complexidade com propostas alternativas paralelas e a falta de teorias hegemônicas de largo alcance, não foi fácil a tarefa de recuperar e organizar as produções, outorgando-lhes sentido segundo a ótica da emaranhada REP.

Realizamos então uma procura detalhada dos verbetes contidos no dicionário especializado organizado por Van Zanten (2011) visando desvendar a trama ou a árvore que permite uma abordagem múltipla da condição educacional multideterminada e desfavorecida de grande parte da população do mundo. A riqueza de verbetes e tradições teóricas e metodológicas confunde numa primeira aproximação. Mas, a leitura demorada permitiu reconstruir ordens classificatórias das teorias que procuram explicar a REP, recuperando *uma dúzia de verbetes imprescindíveis*. Esses verbetes

foram produzidos por autores de diferentes filiações teóricas e perspectivas metodológicas diversas. São eles, na ordem alfabética:

1. **Capital cultural e social** (NOGUEIRA, 2011; BEVORT; TRAN-CART, 2011), que remete entre outros verbetes: classes sociais, desigualdades sociais e meios populares (escolarização dos).
2. **Classes sociais** (BALL, 2011), que remete entre outros verbetes: capital cultural, meritocracia e sociologia da educação.
3. **Compensação**, políticas de (FRANDJI, 2011), que remete entre outros verbetes: democratização do ensino, desigualdades sociais e fracasso escolar.
4. **Democratização do ensino** (MERLE, 2011), que remete entre outros verbetes: classes sociais, desigualdades sociais e meritocracia.
5. **Desigualdades sociais** (DURU-BELLAT, 2011a), que remete entre outros verbetes: classes sociais, democratização do ensino, igualdade e equidade dos sistemas educativos e justiça.
6. **Efeitos culturais da educação** (COULANGEON, 2011), que remete entre outros verbetes: classes sociais, democratização do ensino, desigualdades sociais, justiça, meios populares (escolarização dos alunos dos).
7. **Efeitos sociais e políticos da educação** (MARTUCELLI, 2011), que remete entre outros verbetes: classes sociais, democratização do ensino, desigualdades sociais, justiça, meios populares (escolarização dos alunos dos).
8. **Fracasso escolar** (BONNERY, 2011), que remete entre outros verbetes: compensação (políticas de), desigualdades sociais.
9. **Igualdade e equidade dos sistemas educativos** (MEURET, 2011), que remete entre outros verbetes: democratização do ensino, desigualdades sociais, justiça, meritocracia.
10. **Justiça** (DUBET, 2011), que remete entre outros verbetes: democratização do ensino, desigualdades sociais, igualdade e equidade dos sistemas educativos, meritocracia.
11. **Meios populares**, escolarização dos alunos dos (BEAUD, 2011), que remete entre outros verbetes: classes sociais, democratização do ensino, desigualdades sociais, fracasso escolar, meritocracia.
12. **Meritocracia** (DURU-BELLAT, 2011b), que remete entre outros verbetes: desigualdades sociais, igualdade e equidade dos sistemas educativos, justiça, meios populares.

Van Zanten (2010), associada à corrente interpretativa do capital cultural e social, prefere falar de desigualdades e de segregação (escolar e urbana), periferia, territórios fechados, entre outros termos associados. Assim, no dicionário organizado por ela não consta um verbete específico para tratar da pobreza. Já no caso do dicionário organizado pelo Grupo Gestrado (OLIVEIRA; VIEIRA; DUARTE, 2010) existe uma preocupação explícita por incluir a leitura da REP. Na inclusão dessa leitura há uma intencionalidade de problematizar dois deslocamentos importantes nas recentes formulações teóricas e políticas implementadas no campo educacional: da igualdade à equidade e da classe social às identidades múltiplas como elementos organizadores das políticas e da regulação social na atualidade.

Ordens classificatórias – os tipos de relação contemplados

Uma primeira ordem classificatória da bibliografia sobre a REP (e que adotamos no nosso artigo anterior, ver YANNOULAS, ASSIS e MONTEIRO, 2012) foi proposta pelo filósofo da educação Dermeval Saviani (2009). A **corrente interpretativa otimista ou não crítica** compreende a educação com grande margem de autonomia em relação à sociedade e, portanto, procura entender a educação por ela mesma. Para Saviani existem três pedagogias que contemplam a corrente interpretativa otimista ou não crítica: a Pedagogia Tradicional; a Pedagogia Nova e a Pedagogia Tecnicista. A educação formal é analisada de maneira positiva, como motor para a ruptura da desigualdade social, propiciando a mobilidade social da população pauperizada (educação como redenção, otimismo pedagógico revigorado no contexto neoliberal).

No final da década de 1970, surge no cenário educacional um corpo de teorias, aqui denominado **corrente interpretativa crítico-reprodutivista, também conhecida como pessimismo pedagógico**. Possui como baliza a percepção de que a educação sempre reproduz o sistema social onde se insere, sempre reproduz as desigualdades sociais, e consideram que a educação mantém com a sociedade uma relação de dependência total. Diferentemente da corrente interpretativa não crítica, a corrente interpretativa crítico-reprodutivista não possui uma proposta pedagógica. Saviani considera que são seus principais representantes: Teoria do sistema de ensino enquanto violência simbólica, de Bourdieu e Passeron; Teoria da escola enquanto aparelho ideológico do Estado, de Althusser; e Teoria da escola dualista, de C. Baudelot e R. Establet. A educação formal foi considerada reprodutora da

desigualdade social na sociedade capitalista, uma vez que o sistema educacional se centra na distribuição de certificações educacionais, exigindo que a população historicamente desfavorecida supra uniformemente as exigências de uma instituição escolar moldada segundo parâmetros que lhe são alheios.

A partir da década de 1980, a **corrente interpretativa histórico-crítica** tem se perguntado se é possível perceber os determinantes sociais da educação e, ao mesmo tempo, entender a educação como um instrumento capaz de superar o problema da marginalidade. Essa corrente interpretativa postula que a educação seja determinada pela sociedade onde está situada, mas admite também que as instituições sociais apresentam uma natureza contraditória, daí a possibilidade de mudanças. Assim, a educação formal pode sim reproduzir as injustiças sociais, mas também tem o poder de provocar mudanças significativas. A corrente interpretativa histórico-crítica possui propostas pedagógicas, para as quais a prática social é o ponto de partida e o ponto de chegada da prática educativa emancipadora: Pedagogia da Educação Popular, Pedagogia Social, Pedagogia do Campo, Pedagogia dos Movimentos Sociais, entre outras.

No caso do otimismo pedagógico, a escola é apresentada como antídoto aos males sociais (violência, desemprego, trabalho infantil, doenças, marginalidade etc.), e a escolaridade como estratégia para a mobilidade social (individual) ou para o desenvolvimento (dos países). No caso do pessimismo pedagógico, o sistema escolar é analisado como estratégia para a manutenção da ordem social constituída, ou apenas como porta de entrada dos programas de transferência de renda, sem se constituir em elemento transformador.

Já Angelucci et al. (2004) organizaram as produções paulistas sobre a REP utilizando a perspectiva do fracasso escolar, pensando a especificidade psicopedagógica de uma problemática social: aquelas produções que visualizam o fracasso escolar como um problema de ordem psicológica – culpabilizando as crianças e seus pais; como um problema de ordem técnica – culpabilizando a docente, como um problema de ordem institucional – culpabilizando a lógica excludente da educação formal, ou como um problema político – culpabilizando relações de poder mais amplas.

No primeiro caso se compreende o **fracasso como um problema psicológico**, decorrente de problemas emocionais, produto de uma inibição intelectual causada por dificuldades adquiridas em relações familiares patologizantes. Nessa vertente predomina uma concepção da escola como lugar harmônico e igualitário, com condições ideais para que cada um possa

desenvolver seu potencial. No segundo caso se entende que o **fracasso escolar é um problema técnico**, e as professoras são culpabilizadas pelo fracasso escolar dos alunos, que na perspectiva de possuírem dificuldades de ordem cultural, emocional, entre outros, poderiam ser sanadas pela professora com utilização correta de técnicas adequadas. O fracasso escolar é produto de uma prática pedagógica ineficaz.

A terceira vertente atribui o **fracasso escolar à ordem institucional**. A escola é entendida como uma instituição contraditória, que reproduz e também transforma a estrutura social. Por compreender que o fracasso está inserido nas condições objetivas da escola, os pesquisadores problematizam a própria vida escolar, observando como a escola age de maneira seletiva e excludente. Finalmente, uma quarta vertente visualiza o **fracasso como questão política**. Essa vertente compartilha com a anterior a problematização da instituição escolar numa sociedade de classes, porém o foco está colocado nas relações de poder no interior da escola, especialmente na violência simbólica estrutural que desvaloriza a cultura popular. Fazem a crítica à tese da carência cultural das crianças de classes populares e também às tentativas de superação do fracasso por meio de medidas compensatórias – todas elas centradas na ideia de escola como entidade abstrata. Os fenômenos tidos como individuais na primeira vertente são aqui ressignificados como expressão do conflito de classes no interior da escola.

Outra maneira de organizar qualitativamente a literatura recente sobre a REP foi elaborada pelo engenheiro e doutor em Filosofia da Educação Miguel B. Parada (2001), que considera as teorias sociológicas que embasam as análises educacionais mexicanas sobre a REP: teoria do capital humano, teoria da escolha racional, teoria social-democrata e teoria marxista. Para o autor, a relação entre educação e pobreza não é natural, mas construída segundo diferentes opções teóricas, que pela sua vez trazem diferentes consequências para as práticas educacionais. A associação entre educação e pobreza não é imediata, direta, e a pesquisa educacional não possui um referencial conceitual próprio para interpretar a REP. Na pesquisa educacional sequer há coincidência nos conceitos (utilizados como sinônimos) para definir o problema geral das necessidades: pobreza, desigualdade, exclusão, marginalidade, entre outros.

As teorias do capital humano, da escolha racional, social-democrata e marxista constituem os referenciais para interpretar o lugar da educação com relação à pobreza, desigualdade, exclusão e marginalidade, indistintamente. A **teoria do capital humano** é a principal entre as teorias que

embasam as análises da REP: mais educação gera mais produtividade e, como consequência, mais renda e desenvolvimento. Segundo essa teoria, a pobreza é consequência da falta de habilidades e competências para ser exitoso; assim, mais educação acabaria com a pobreza e o subdesenvolvimento. No caso da **teoria da escolha racional**, os autores criticam o Estado de Bem-Estar Social e propõem que os cidadãos escolham individualmente como gastar seus impostos em educação. A pobreza é visualizada como uma situação individual, o Estado não deve tratar das carências individuais, apenas garantir que existam oportunidades de financiamento educacional. A **teoria social-democrata** é uma derivação da teoria do capital humano, pois também supõe que com educação é possível sair da condição de pobreza, mas é obrigação do Estado oferecer educação pública para todos e dever da ação cidadã controlar sua eficiência e a igualdade de oportunidades. Finalmente, a **teoria marxista** entende que a educação é uma atividade destinada à manutenção da ordem capitalista e da estrutura social de classes. A pobreza acabará quando acabe a ordem que a sustenta.

Parada (2001) destaca a grande contribuição das teorias do capital humano para analisar a relação entre escolaridade e emprego (comprovando a importância da educação formal na inserção no mercado de trabalho), e também para diagnosticar a qualidade educacional (comprovando a desigualdade de oportunidades para os pobres no sistema educacional). Entretanto, a teoria do capital humano seria uma “teoria produto”, de quem vê na educação uma variável do bem-estar, mas é insuficiente para explicar o fenômeno educacional em si mesmo. No outro extremo, as inspiradas numa visão marxista não estariam tão desenvolvidas, e não haveria ainda provas suficientes de que a educação popular ou alternativa gere de fato melhores condições de vida. O autor mexicano conclui afirmando que se não é possível demonstrar que a educação “tira” os pobres da pobreza, também não é possível prescindir dela no processo de transformação social.

Serra (2007) analisa a atual constituição de um campo problematizador da REP como um processo de metamorfose, e denomina “pedagogização da pobreza” ao processo pelo qual se instala um olhar técnico sobre a pobreza sem questionar as origens da mesma. Se a educação formal foi no passado uma promessa de identidade nacional, ou de mobilidade social ou ainda de desenvolvimento do país o desgaste atual dessas certezas derivou numa leitura mais circunscrita ao processo cognitivo, biológico e individual, que no caso dos setores pobres impacta de modo especial. Como se obter sucesso educacional com alunos em situação de pobreza? Entre as características

do discurso atual sobre a REP a autora menciona três especialmente interessantes para nossa leitura: o estabelecimento de uma equivalência entre **pobreza e diversidade** no tratamento das dificuldades de aprendizagem (fundindo problemáticas heterogêneas); o fortalecimento de leituras sobre os “**fatores de risco**” externos ao sistema educacional (enfraquecendo o olhar sobre a maneira em que o formato escolar atua como mecanismo de criação das desigualdades); e a instalação de circuitos ou **dispositivos educativos diferenciados** (contribuindo à fragmentação do sistema escolar).

Já apontamos anteriormente (ver YANNOULAS; SOARES, 2010) que os autores mais recentes afirmam que **a REP é muito mais complexa e não se expressa de forma linear**. A educação formal é visualizada assim como parte de uma complexa trama que, na tessitura da relação Estado/sociedade, reúne elementos não apenas cognitivos ou propriamente pedagógicos, mas elementos econômicos (distribuição de bens simbólicos que operam posteriormente como chaves para a inserção no mercado de trabalho capitalista e para o consumo dos bens materiais), elementos culturais (reconhecimento dos bens simbólicos que merecem ser conservados, distribuídos e certificados), e elementos políticos (estabelecimento de mecanismos de exclusão total e de inclusão excludente, seleção “meritocrática” de lideranças).

Essa quádrupla perspectiva (educativa, econômica, cultural e política) leva à necessidade de considerar os mecanismos específicos de discriminação que atuam na relação entre a pobreza e a educação, os quais questionam a “normalidade” dos parâmetros estabelecidos. O estudo dos mecanismos de discriminação de gênero, raça/cor e classe social pode contribuir para que análises não se percam na polarização entre os aspectos positivos e os negativos da relação entre a educação formal e a situação de pobreza. Também podem explicar por que a expansão do sistema escolar sem mudanças profundas quanto ao formato escolar não resultou nas mudanças almejadas.

Parecem ser promissoras as conceituações que permitem entender os circuitos educacionais segmentados (níveis do sistema) e diversificados (tipos de estudo) com base na classe social e a raça/cor do alunado, combinadas com o estudo das trajetórias educacionais diferenciadas em função do gênero dos estudantes. No primeiro caso, falamos de frequentar instituições distintas ou atingir patamares de escolaridade diferentes em função da origem racial e de classe. No segundo caso afirmamos que é possível estudar coisas diferentes e transitar entre o sistema educacional e o mercado de trabalho de maneiras até opostas quando se é membro de um ou de outro gênero. A almejada mobilidade social ou a ruptura da reprodução

da situação de pobreza parecem depender menos dos anos de escolaridade e mais dos tipos de circuitos e trajetórias educacionais.

Gostaríamos no presente Capítulo de propor outra ordem classificatória. Nossa tentativa a seguir será no sentido de sistematizar os principais resultados contidos nas produções recentes:

Compreender a REP pelo prisma da situação de pobreza – escola republicana ou como chegam os alunos à escola?⁹

Compreender a REP pelo prisma do sistema escolar – escola eficaz ou como transitam os alunos pela escola?¹⁰

1) Compreender a REP pelo prisma do mercado de trabalho – escola da empregabilidade ou como saem os alunos da escola?¹¹

Três observações se fazem necessárias antes de prosseguir. Em primeiro lugar e como explica Frigerio (2009), o fato de propor uma determinada ordem classificatória não significa que as produções incluídas numa categoria sejam idênticas ou homogêneas, apenas indica que detectamos um olhar semelhante para a REP.

9 Com esse tópico podem ser identificados os interesses do GT 5 – Estado e Política Educacional da Anped (ver ANPED, 2011 e 2012). Criado em 1986, historicamente tem focado nas relações entre o Estado e a administração/planejamento educacional. A ementa do GT está em processo de reelaboração, e preliminarmente seria assim definida: “campos de confluência de estudos e pesquisas de âmbito nacional e internacional, sobre políticas públicas em educação: relações governamentais e de articulação entre atores diversos. Processos de formulação e implementação de políticas em educação. Análise das repercussões das políticas públicas na educação básica e superior e nas modalidades de ensino. Gestão pública do sistema educacional brasileiro e pesquisas comparadas. Relações entre mudanças institucionais e mudanças sociais no campo educacional. Modelos de formulação e análise de políticas públicas em educação. Relações de poder e governo no campo educacional”. Em breve estará disponível em: <<http://www.anped.org.br/internas/ver/historico-gt-5?m=5>>.

10 Com esse tópico podem ser identificados os interesses do GT 14 – Sociologia da Educação da Anped. (ver ANPED, 2011 e 2012). Criado em 1990, historicamente tem focado nas relações família-escola, e nas conexões entre desigualdades sociais e escolares. No entanto, vem alargando os horizontes de suas preocupações temáticas, abrindo espaço para reflexões que constituem a agenda da Sociologia da Educação contemporânea tais como: escola e marcadores sociais como etnia e geração; escola e outras matrizes socializadoras (por exemplo, religião, mídias, associações voluntárias, grupos de pares etc.); escola e práticas de cultura; entre outros temas. Ademais, o GT tem se firmado como um espaço de intercâmbio entre pesquisadores nacionais e internacionais, pois vem recebendo estudiosos de todas as regiões do Brasil, e investigadores da França e Portugal (Bernard Lahire, Agnes Van Zanten, Maria Manuel Vieira, entre outros) Disponível em: <<http://www.anped.org.br/internas/ver/historico-gt-14?m=14>>.

11 Com esse tópico podem ser identificados os interesses do GT 09 – Trabalho e Educação da Anped (ver ANPED, 2011 e 2012). Criado em 1981, o GT Trabalho e Educação focaliza seu debate nas relações que se estabelecem entre o mundo do trabalho e a educação, nelas cabendo formação profissional, formação sindical, reestruturação produtiva, organização e gestão do trabalho, trabalho e escolaridade, subjetividade e trabalho, entre outros assuntos. Com base teórica fundamentalmente pautada no materialismo histórico, o GT possui um traço distintivo na visão política, centrada no compromisso com a transformação das formas de exploração do ser humano geradas pela produção e pela sociabilidade do capital. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/internas/ver/historico-gt-9?m=9>>.

Em segundo lugar, o terceiro grupo de produções acadêmicas (a escola da empregabilidade) não será comentado, pois seu impacto numérico no conjunto das produções recuperadas, selecionadas e analisadas foi sensivelmente menor. Conforme já apontamos, os assuntos mais discutidos nas produções analisadas foram, nesta ordem, (1) programas de transferência de renda e (2) exclusão social e desigualdade social. Esse dado constitui um indicativo da menor preocupação pelo (futuro) trabalho e da maior preocupação com a (presente) renda nas políticas atuais, um deslocamento da preocupação pela escolaridade (individual e coletiva) como fator influente no mercado de trabalho, para uma preocupação com as maneiras em que acontece e se desenvolve a escolaridade no caso dos grupos desfavorecidos, e também com as influências dos programas de transferência de renda (positivas e negativas) nas escolaridades dos pobres. Esse deslocamento não é uma transformação absoluta ao interior das ciências da educação, seria uma metamorfose porque habilita e legitima uma lógica diferente para lidar com a escolaridade dos pobres, mas ainda não constitui uma ruptura absoluta ao interior do campo da REP.

Igualmente, e em terceiro lugar, para exemplificar cada prisma optamos por escolher algumas produções que nos parecem representativas da corrente interpretativa, sem por isso desmerecer quaisquer outras das produções analisadas.

Os pobres, necessitados e bolsistas: compreender a REP pelo prisma da pobreza

Towsend (1996), explica que o conceito de pobreza tem atraído interesse intelectual e político crescentes desde a Revolução Industrial, na medida em que os governos e as classes dominantes assumiram, mesmo relutantemente, a definição das necessidades humanas para determinar suas políticas sociais. Condições de elegibilidade e pressão para o estabelecimento de necessidades mínimas a serem atendidas pelas instituições da assistência social foram determinantes nas definições de pobreza. Três concepções alternativas foram desenvolvidas, sucessivamente, durante o século XX: a das condições de subsistência (Beveridge, 1945, focada na subsistência física: alimentação, moradia e vestuário), a das necessidades básicas (década de 1970, OIT, Unesco, incluindo serviços mínimos além das necessidades de sobrevivência e eficiência física: água potável, saneamento, transporte público, saúde, educação, cultura), e a da privação relativa (década de 1980,

Towsend, Sen, que inclui carências sociais além das econômicas, as quais se não forem satisfeitas não permitem o alcance da liberdade individual).

Para a Lavinas, a pobreza é uma construção social relacional: definida de maneira diferente em sucessivos momentos históricos, o pobre sempre foi considerado em relação ao não pobre. Dar assistência aos pobres aparece como fator de equilíbrio e coesão social, mecanismo de proteção da sociedade em benefício próprio, mas é um mecanismo limitado porque não se propõe promover a igualdade de oportunidades, mas assegurar elos sociais – pois sua ruptura colocaria em xeque a estrutura social existente. “Isso explica por que tradicionalmente as políticas assistenciais de combate à pobreza adotam distintos níveis de patamares mínimos, onde o que está em jogo é a definição ótima desse mínimo necessário à manutenção dessa relação em condições aceitáveis, pois conceder mais do que o mínimo seria ética e moralmente indesejável, indo além do que implica o dever de assistir” (LAVINAS, 2002, p. 34).

Abordaremos em primeira instância as produções bibliográficas recentes que analisam a REP sob o prisma da pobreza. Segundo Yannoulas e Soares (2010) a REP pode ser analisada a partir das históricas articulações entre as políticas educacionais e outras políticas, especialmente as de saúde e as de assistência. A interface entre a política de assistência social e a educacional ocorre com os programas de transferência de renda ou a prestação de bens de consumo, ambos focalizados nos segmentos mais pobres da população. Para que essa provisão ocorra, é preciso que esse grupo esteja inserido no espaço escolar, o que é uma das contrapartidas exigidas por esses programas.

A pesquisa realizada pela socióloga Dalila Andrade Oliveira (2000), professora da UFMG, tinha por propósito visualizar, nas reformas da década de 1990 que objetivaram garantir a *Educação Básica para todos*, uma forma de adequação das condições gerais de produção demandadas pela reestruturação produtiva. Inspirada nos teóricos da regulação, sua tese de doutorado em Educação aponta que na década de 1990 foram colocadas novas tarefas para as escolas em contexto de neoliberalismo e gestão da pobreza, e a educação formal passa a atuar como elo orgânico entre essas políticas, modificando inclusive os sentidos da escola. A paralela precarização e flexibilização do trabalho docente não permite o adequado desenvolvimento de uma perspectiva docente crítica sobre as profundas mudanças que afetam a escola atual (OLIVEIRA, 2003).

“Diante de uma realidade tão perversa, cujo modelo econômico adotado inclui cada vez menos pessoas, a *Educação Básica para todos* passa

a ser um imperativo na manutenção da ordem social, ante as ameaças de desintegração e conflito. Nessa perspectiva, além de formar objetivamente para o trabalho e atribuir condição de empregabilidade aos indivíduos, a Educação Básica deve propiciar aos mais pobres e excluídos alguma forma de integração social.” (OLIVEIRA, 2000, p. 24). A autora destaca que as escolas têm diferentes sentidos e utilidades para diferentes populações, incentivando os indivíduos a procurarem-na *como elevador social* (indispensável para a formação da força de trabalho, propiciando maior adaptabilidade às mudanças no processo de trabalho) ou mesmo *um passaporte para o futuro* (indispensável para a integração social, atenuando as disparidades sociais e contendo as possibilidades de conflito).¹²

Para Oliveira e Duarte (2005), o quadro reformista do Estado brasileiro no final do século passado não foi apenas uma reforma dos programas sociais, mas um investimento maciço na alteração do modelo de proteção social (daquele via trabalho para aquele via transferência de renda), com a consequente implantação de um novo padrão de regulação social. Assim, a expansão da educação básica está relacionada à utilização das escolas públicas para a intervenção do Estado, visando promover a empregabilidade futura dos novos cidadãos, ou, quando essa não é uma alternativa possível em vistas da sociedade dual, visando compensar situações de injustiça econômica que poderiam levar à desintegração social. Nessa segunda situação, trata-se paradoxalmente da expansão educacional por meio da extrema negação da educação pública e de qualidade para as majorias, pois a educação formal para os pobres foi transformada em condição de acesso a uma renda mínima.

Esse também é o entendimento desenvolvido na tese doutoral em Educação da educadora Eveline Bertino Algebaile (2009), de inspiração gramsciana. Para a autora, a forma como a transferência de renda se relaciona atualmente com a educação formal é uma demonstração do lugar secundário que cumprem as redes educacionais públicas no Brasil. No espaço físico da educação formal outras funções e tarefas foram e são processadas, transformando o espaço educacional em muito mais do que

12 Patto (1999 e 2007) aponta nas sucessivas reformas educacionais dos séculos XIX/XX a construção do mito que destituiu a escola como instituição de ensino, e a coloca como a instituição salvadora cuja missão é de prevenção da criminalidade, o que praticamente anula a escola como instituição que tem o dever de garantir o direito à educação e ao saber e paralelamente criminaliza as condutas dos pobres. A dissertação de mestrado de Tozoni-Reis (2002), que analisa a ficção literária brasileira para caracterizar as condições de vida das crianças pobres no período 1930/1975, também aponta para a construção gradativa do mencionado mito.

um espaço unicamente educativo. Um espaço escolar, no qual são realizadas múltiplas maneiras de atenção às necessidades da população mais pobre: alimentação e nutrição, saúde e higiene, vestuário, renda, entre outras. Num processo gradativo e contínuo que se agudiza em fins da década de 1970, a utilização da escola para a gestão da pobreza recupera iniciativas já presentes em órgãos que lidavam com serviços básicos, assistência social e desenvolvimento comunitário, operando-se assim uma “revolução passiva” da escola pública que diminui o propriamente educacional no caso das crianças pobres. Uma ampliação para menos, a escola inclui mais crianças, amplia suas funções, amplia tempos e espaços, porém com prejuízo de suas funções propriamente escolares. Uma ação combinada de aligeiramento de conteúdos e sistemas de avaliação, precarização dos espaços físicos e formas de trabalho docente, além de penetração maciça das políticas de gestão dos pobres que passam a frequentar a instituição.

A tese em Educação apresentada pela psicóloga Rosânia Campos (2008) utiliza um referencial teórico baseado em Roger Dale quanto à polarização da educação escolar, a constituição de um quase mercado educacional e o aumento das disparidades entre as escolas em termos de financiamento, recursos e oportunidades. A autora observou que determinadas orientações sobre educação infantil indicadas pelos organismos internacionais vão sendo apropriados e incorporados nas políticas educativas nacionais e locais. Nesse contexto, a educação infantil é observada como uma importante estratégia no combate da pobreza e um meio para promover a equidade. Dessa forma, a educação infantil é apresentada como uma medida compensatória, que deveria privilegiar as crianças e famílias em situação vulnerável. Paralelamente, o incentivo é para alternativas que diminuam os custos e atendam a um número maior de crianças, sendo a educação infantil categorizada como um serviço, um negócio privado, afastando e suplantando a concepção da educação infantil como um bem público de direito de todas as crianças e famílias.

A relação entre as políticas educacionais e as de assistência foi construída pressupondo a compensação de um suposto déficit familiar que não permitiria à criança atingir o rendimento escolar médio esperado, evitando a pressão para que a criança gere uma renda por meio do trabalho infantil e abandone a escola. A noção de *política de compensação* inscreve-se no campo da luta contra as desigualdades educacionais (FRANDJI, 2011). Surge nos anos 60, nos Estados Unidos, como parte dos programas de combate à pobreza, e perduram até hoje apesar das mudanças de orientação.

Foram estabelecidos em diversas partes do mundo paralelamente com a massificação da escola, devendo garantir a igualdade de oportunidades em nome do Estado-providência. Por meio da ação compensatória se faria o nivelamento do percurso escolar, instituindo dispositivos específicos para públicos desfavorecidos. Segundo Frandji (2011), as políticas de compensação debatem-se entre distintos objetivos: pedagógicos, socioeconômicos e políticos.

A socióloga australiana R. W. Connell (2002) desenvolveu estudos que focam nos laços entre justiça social e curriculum escolar. Para ela, os programas compensatórios possuem três pressupostos problemáticos: a) que o problema somente se relaciona com essa minoria afetada; b) que o pobre é diferente da maioria (cultural e psicologicamente); e c) que a solução para o problema é técnica. Assim, a complexa trama apontada é ignorada, pois o foco do programa está na compensação de déficits que são atribuídos aos indivíduos e às suas famílias, nunca ao sistema escolar (ou ao sistema capitalista como um todo). Não há atribuições sobre o papel do currículo escolar, no sentido de rever a maneira como foi construído e a que interesses de classe atende, ou ainda, a proposição de uma ideia de “justiça curricular”.

A questão dos programas escolares suplementares nos leva a refletir sobre os princípios universalistas e focalizados na política educacional. Na atualidade, alguns programas escolares suplementares, como a merenda escolar ou o livro didático, são aplicados de forma universal: todos os alunos da rede pública têm acesso e são financiados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Outros programas executados no espaço escolar ou com condicionalidades educacionais, porém vinculados à política de assistência social e implementados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza (MDS), são profundamente focalizados, tais como Bolsa Família e BPC na Escola (voltaremos sobre a questão dos programas suplementares e de assistência ao estudante nos Capítulos 7 e 9, a seguir).

De acordo com a pedagoga Maria Machado Malta Campos (2003), esse espaço de intersecção entre a política de assistência social (focalizada nos mais pobres) e a política educacional (universalista) não se expressa de forma clara. Campos destaca que os programas da política de assistência social selecionam como público-alvo as parcelas mais pobres da população (os miseráveis), e qualquer melhoria da renda familiar é motivo para desligamento do programa. Já a política educacional é pautada, ainda que de forma controversa, no acesso universal da população-alvo. A interface entre

essas duas políticas se coloca quando existem os programas de transferência de renda para segmentos mais pobres da população e executados por meio da escola, assim introduzindo uma diferenciação entre os alunos – cujos efeitos ainda não estão claros, segundo a autora. Para que essa provisão ocorra, é preciso que essa parcela mais pobre da população esteja inserida no espaço escolar, o que se traduz como exigência de contrapartida na frequência escolar.

Para Campos (2003), outro problema da REP decorre da nula participação do corpo docente na formulação dos programas assistenciais veiculados através da escola, bem como da nula participação dos assistentes sociais nas escolas. As intersecções entre as políticas assistenciais (focalizadas nos segmentos mais pobres da sociedade) e as políticas educacionais (universalistas e em princípio abertas para todos) denunciam uma convivência pouco clara e uma tensão permanente entre as diferentes lógicas (focalizada e universalista). Mesmo atendendo faixas etárias incluídas na obrigatoriedade escolar dentro do espaço escolar, os programas assistenciais são paralelos às redes escolares.

A dissertação de mestrado em Política Social da assistente social Kelma Soares (2011), tratada especificamente em outro capítulo do nosso livro, retoma a questão da relação entre programas de transferência de renda e escola desde a perspectiva qualitativa, apontando as percepções dos vários atores envolvidos na trama que reúne, no mesmo espaço escolar, funções derivadas das políticas educacionais e assistenciais.¹³ Do ponto de vista das professoras, identifica-se que a pobreza faz parte do cotidiano escolar dos estudantes e compõe o trabalho pedagógico delas, o que dialoga com o perfil das escolas escolhidas. Porém, não é predominante a condição de pobreza entre os estudantes. O estudante pobre é visto segundo o ponto de vista das carências anteriores, as quais ele trás desde a sua origem familiar e que existem antes mesmo de chegar à escola. Por isso, é necessária a provisão das necessidades materiais dos estudantes, por meio da transferência de renda e dos outros programas educacionais, da merenda escolar, do uniforme, do transporte e outros.

Por outro lado, as professoras e gestoras escolares entrevistadas por Soares (2011) consideram que a pobreza não é um impedimento para a aprendizagem dos alunos. A pobreza pode até ser uma variável que dificulte a permanência desse estudante na escola, mas não é determinante para o

13 São poucos os estudos que abordam a questão da REP desde o ponto de vista dos beneficiários, excluídos ou desiguais. Destacamos: Frigerio (1992), Heckert (2004 e 2010), Naiff et al. (2008) e Soares (2011).

grau de aprendizagem do mesmo. A resposta para o bom desempenho escolar, não estaria no enfrentamento da pobreza ou em modificações da estrutura escolar, mas sim no esforço individual desse estudante e da sua família em obter bons resultados escolares. A condição de pobreza não seria impedimento para ocorrer aprendizagem, e também não é fator para modificar alguma composição pedagógica. Destarte, ao estudante pobre e beneficiário de transferência de renda seria necessária a exigência de alguma contrapartida, seja para apresentar sua margem de contribuição quando o benefício é recebido, seja para permitir melhores condições de acompanhamento em relação a sua saúde ou educação, por meio acompanhamento da frequência nesses serviços. Esses resultados convergem com os apontamentos realizados por Oliveira (2003).

A leitura dos condicionantes socioeconômicos do fenômeno educacional se completa com as análises estatísticas que correlacionam política educacional e política de assistência social. A economista Lena Lavinas (2007) comenta um segundo aspecto problemático relativo às contrapartidas: a exigência do cumprimento de obrigações como condição para o exercício de um direito social fere os próprios princípios de cidadania. Tal cobrança se torna ainda mais problemática se consideramos que não há outros mecanismos de acompanhamento das famílias além da cobrança de contrapartidas. Para a autora, o gasto social compensatório (transferências de renda) não tem condições de alterar o padrão de desigualdade do país. Em contraposição, os fatores que elevam os rendimentos do trabalho das mulheres pobres – o que reduz significativamente os níveis de pobreza é a provisão de serviços públicos.

A economista e cientista política Celia Lessa Kerstenetzky (2009), interessada na justiça distributiva, em particular, nas conexões entre políticas sociais e concepções de justiça social em distintos regimes de estados de bem-estar social, também aponta os limites dos programas de transferência de renda para reduzir e interromper o ciclo da pobreza sem uma clara política de desenvolvimento. As transferências monetárias não seriam suficientes para remover as famílias da situação de pobreza, mesmo que constituam um importante mecanismo de alívio à pobreza para as famílias beneficiárias e possam ter efeitos significativos sobre a subnutrição infantil. O PBF seria claramente insuficiente em virtude do expressivo erro de exclusão, o que depende de vários fatores: falta de informação para que as pessoas se apresentem e declarem sua situação de pobreza perante o governo local, temor de ser estigmatizado por conta de receber benefícios sociais, erros

nas listas de beneficiários e, finalmente, restrição orçamentária. Além disso, para a autora houve conjuntamente com a expansão da educação básica a saída da classe média da rede pública e sua queda em qualidade do serviço oferecido, o que diminui a capacidade da educação de interromper o ciclo de pobreza. A despeito do aumento na frequência escolar, o desempenho continua baixo provavelmente pela precariedade do serviço oferecido.

Outros exemplos de análise estatísticas dos condicionantes socioeconômicos na escolaridade das camadas populares são a dissertação de mestrado em Administração de Organizações e outras produções decorrentes do administrador Thiago Alves (ALVES, 2007; ALVES; PASSADOR, 2011; ALVES; PINTO, 2011), e as produções da pedagoga e doutora em Política Social Natalia de Souza Duarte (2012) – tese referenciada no segundo capítulo deste livro.

No primeiro grupo de estudos que aqui incluímos, a REP é considerada como interface entre a política de assistência e a política de educação, na qual as definições de pobreza e cidadania atuam como delimitação do patamar mínimo de direito à educação no contexto do conjunto das necessidades a serem satisfeitas. Nesse grupo de estudos da REP o foco da crítica está no estabelecimento de linhas de pobreza e na determinação da quantidade e da qualidade de educação a ser recebida pelos pobres e garantida pelo Estado. O tópico seguinte apresentará outro grupo de estudos, que desde o prisma da educação estuda as limitações à escolaridade engendradas na situação de pobreza, isto é: em como a situação de pobreza determina os circuitos e trajetórias grupais e individuais dos pobres no sistema educativo.

Os fracassados, excluídos e desiguais: a REP pelo prisma do sistema escolar

“Ao contrário da pobreza absoluta, que se sustenta em critérios objetivos tais como falta de renda, falta de moradia, falta de capital humano, falar de exclusão implica considerar também aspectos subjetivos, que mobilizam sentimentos de rejeição, perda de identidade, falência dos laços comunitários e sociais, resultando numa retração das redes de sociabilidades, com quebra dos mecanismos de solidariedade e reciprocidade” (LAVINAS, 2002, p. 37). Assim, substituir o enfoque da pobreza pelo da exclusão significa passar da ótica de patamares de carência para um enfoque dinâmico, cumulativo e multidimensional. A noção de exclusão, oriunda da década de 1980, tem conotação negativa e remete ao fracasso. Ela seria mais apropriada para caracterizar o modo de organização social na qual a distribuição desigual da riqueza, da renda e dos direitos é constitutiva e distintiva.

Os autores incluídos no segundo grupo de estudos analisam os mecanismos específicos que atuam na REP. Estudam como operam os mecanismos de discriminação, seleção e exclusão com base na classe social no interior da instituição escolar, na perspectiva da sociologia da experiência escolar (ver, p.ex., DUBET, 2003 e 2008). Também se perguntam por que a expansão do sistema escolar não resultou nas mudanças almejadas, por que a suposta igualdade de oportunidades não levou a uma igualdade de resultados.

Como ensina e reitera sistematicamente Apple (2005), ao propor argumentos contra o reducionismo econômico, é necessário tomar alguns cuidados para não exagerar. Efetivamente, as escolas e as práticas educacionais sofrem, nos tempos atuais, a constante pressão para se adaptarem às necessidades econômicas determinadas pelos setores dominantes, orientadas ao aumento constante da produtividade (e do consumo). Entretanto, ainda que aceitemos a determinação em última instância da esfera econômica, muitos fenômenos educacionais não são explicáveis sem uma análise que incorpore as questões de gênero e raça/etnia.

Por exemplo, a análise exclusivamente econômica de custo-benefício não consegue explicar por que as mulheres obtêm menos retorno do investimento realizado em estudos superiores ou conseguem menor mobilidade social com base nos anos de escolaridade do que os homens, em especial, mas não unicamente as mulheres negras. Especialmente promissoras parecem ser as conceituações que permitem captar os circuitos educacionais segmentados (níveis do sistema), diversificados (especializações ou tipos de estudo) e fragmentados/segregados (instituições fechadas com relativa homogeneidade cultural e social) com base na classe social e a raça/etnia dos frequentadores, ou o estudo das trajetórias educacionais diferenciadas em função do gênero do corpo discente. No primeiro caso, estamos falando de atingir patamares de escolaridade diferentes ou frequentar instituições distintas em função da origem racial e de classe. No segundo caso estamos afirmando que é possível aprender coisas diferentes e transitar entre o sistema educacional e o mercado de trabalho de maneiras até opostas quando se é membro de um ou de outro gênero, ou ainda segundo a escolaridade (anos e tipo) dos pais.¹⁴

14 Em dois artigos complementares Tiramonti (2008 e 2011) discorre sobre as semelhanças e diferenças entre a segmentação e a fragmentação do sistema educacional, com base na definição de sistema educativo segmentado elaborada por Braslavsky (1985). Também Gentili (2009) aborda a temática da expansão condicionada. Sobre trajetórias educacionais, ver Daverne (2011) e Peregrino (2010).

No interior do grupo de estudos que foca na REP desde o ponto de vista da educação pode-se afirmar a existência de três momentos mais ou menos diferenciados: os pioneiros estudos sobre o fracasso escolar; os subsequentes estudos que desenvolvem a perspectiva da inclusão excludente ou da exclusão ao interior da escola; e os atuais estudos que colocam a ênfase na ótica da desigualdade ou da justiça curricular.

No primeiro caso, a tese de livre docência da psicóloga Maria Helena Souza Patto (2010) sobre a produção social do **fracasso escolar** é referência absoluta. Desenvolvido na década de 1980, o pioneiro estudo questiona as explicações sobre a crônica reprovação e a evasão escolar, que condena o desejo de escolarização das classes populares à condição de apenas promessa ou sonho. Primeiramente, a autora traça um panorama da filiação histórica das ideias sobre a pobreza e suas dificuldades de escolarizar-se: as teorias liberais (que inspiraram a construção e expansão controlada dos sistemas educacionais com base na ideia do mérito individual), as teorias racistas (que tentaram justificar pelo critério racial a exclusão educacional da maioria da população), a psicologia diferencial (que colocou o foco na distribuição desigual dos dons ou talentos de acordo com herança familiar e as linhagens) e a teoria da carência cultural (que desnaturalizou as afirmações sobre herança mostrando a origem social das diferenças). Seguidamente, Patto apresenta os resultados de pesquisa realizada numa escola pública de ensino fundamental (na época, primeiro grau) num bairro da periferia de São Paulo, o qual permitiu desvendar o cotidiano escolar – nos termos de Agnes Heller –, e o processo psicossocial que leva ao fracasso escolar sistemático dos setores empobrecidos.

Patto (2010) realiza uma revisão de literatura nacional e estrangeira sobre fracasso escolar e afirma: os fatores intraescolares tornaram-se alvo frequente das pesquisas sobre fracasso escolar, e haveria certa convergência nas conclusões dessas pesquisas, que apontam para a inadequação da escola à realidade da “nova clientela”. Os princípios norteadores localizados por Patto na literatura sobre fracasso escolar seriam: 1) as dificuldades de aprendizagem escolar da criança pobre decorrem de suas condições de vida; 2) a escola pública é uma escola adequada às crianças de classe média e o corpo docente tende a agir tendo em mente o aluno ideal; e 3) os docentes não entendem ou discriminam seus alunos de classe baixa por terem pouca sensibilidade e grande falta de conhecimento a respeito dos alunos pobres.¹⁵

15 As afirmações de Patto são convergentes com os resultados de Aguerrondo para América Latina e especialmente para Argentina (1993).

Uma segunda fase de pesquisas sobre a REP desde o prisma da educação se inicia no presente século, e está marcada pela utilização da **categoria de exclusão** na perspectiva da inclusão excludente ou da exclusão ao interior da escola.¹⁶

A tese de doutorado em Educação da pedagoga Ana Paula Ferreira da Silva (2006 e 2009) opta pela categoria exclusão, adotando um referencial teórico da sociologia da experiência escolar e os desafios colocados pelas “razões do improvável” entre as crianças pobres (DUBET, LAHIRE), com utilização da descrição densa e da etnografia escolar (GEERTZ, GOOD). Realiza uma descrição detalhada da experiência escolar na perspectiva das crianças pobres, e constata as enormes dificuldades que enfrenta a infância pobre para frequentar a escola. Os alunos muito pobres constituem um desafio para as professoras que trabalham em inacreditáveis condições de precariedade na maioria das escolas públicas periféricas, muitas vezes sendo “tolerados”, porém não verdadeiramente incluídos, por falta de opções para desenvolver outro tipo de trabalho pedagógico.

O professor em Educação Luiz Carlos de Freitas (2002) objetiva entender a lógica das modificações introduzidas na política educacional, e se debruça especificamente sobre a questão da progressão automática como uma forma dissimulada de reduzir custos econômicos, sociais e políticos advindos das formas de exclusão tradicionais objetivas (pela via da repetência e evasão). Há uma “internalização dos custos”, no sentido de que o sistema escolar toma consciência do volume de investimento econômico que envolve a problemática do fracasso escolar (custo econômico), e se propõe a desenvolver uma estratégia de “exclusão branda” no interior da própria escola, “internalização da exclusão” (evitando os custos sociais e políticos do fracasso escolar). Essas modificações são introduzidas sem alterar em essência os processos discriminatórios que se desenvolvem na escola a partir de elementos subjetivos que colocam o próprio excluído como responsável pela exclusão (autoexclusão, exclusão entre ciclos, trilhas de progressão diferenciadas).

Freitas considera que a implantação da progressão continuada não é apenas a consideração para o lado humano e formativo da eliminação da reprovação, mas seu lado econômico e sistêmico (custo/benefício:

16 Popkewitz e Lindblad (2001), desde uma perspectiva foucaultiana pós-estruturalista, abordam o perverso jogo entre inclusão e exclusão construído pelas estatísticas, os relatórios das políticas públicas e as propostas de reformas educacionais e curriculares, consolidando um sistema de razão e um regime de verdade sobre o papel e o poder da educação no governo da inclusão e exclusão.

a progressão automática é mais barata do que soluções mais abrangentes como a escola em tempo integral). Essa visão economicista da qualidade educacional seria mais uma manifestação da desresponsabilização do Estado com relação à escolaridade das camadas populares. Em outro artigo, Freitas (2007) aprofunda sobre a questão da qualidade, alertando para o risco de que os sistemas de avaliação externa centralizados na Federação ocultem, em indicadores estatísticos como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), as dificuldades das classes populares para aprender no interior da escola, legitimando estratégias que conduzem ao adiamento da exclusão. Utilizando intensamente os conceitos e metodologias desenvolvidas por Bourdieu, Freitas aponta para a escola como espaço de luta e de contradições.

Gentili (2007 e 2009) adota também a categoria de exclusão, e realiza uma ampla análise sobre a *exclusão includente*. Para esse pedagogo argentino, a exclusão é uma relação, e não uma posição ou situação. O conceito de *exclusão includente* chama a atenção sobre a necessidade de pensar o conjunto de dimensões que estão presentes em todo processo de discriminação. Entre os fatores que contribuem para produzir a expansão condicionada dos sistemas educacionais em América Latina Gentili destaca: a) a combinação de condições de pobreza e outras desigualdades vividas por um significativo número de pessoas em nossas sociedades; b) o desenvolvimento fragmentado dos sistemas escolares, com enormes diferenciais de oportunidades oferecidas pelas escolas; c) a promoção de um limitado direito à educação, imbuído por uma concepção privatista e economicista. A construção dos processos sociais de inclusão apenas será possível considerando a multidimensionalidade do processo de exclusão. Portanto, sempre dependerá de um conjunto de decisões políticas orientadas a reverter as múltiplas causas da exclusão, e não somente aquelas particularmente visíveis.

Alguns estudos conectam a noção de fracasso escolar com a categoria exclusão. Por exemplo, a assistente social Sposati (2000),¹⁷ inserida na corrente interpretativa da gestão pública de necessidades e serviços em espaços sócio territoriais difíceis, coordenou a elaboração do Mapa da Exclusão/Inclusão Social da PUC-SP em parceria com organizações não governamentais.¹⁸ No entendimento da autora, a exclusão social é histórica, cultural, relativa e bipolar (inclusão/exclusão). A pesquisa considera o

17 Na publicação do artigo pela Revista do Inep *Em Aberto* há um erro: a autora aparece como Spozasi. Conferimos o curriculum de Aldaiza Sposati na Plataforma Lattes, e confirmamos que o artigo é de autoria dela.

18 Sobre segregação escolar e urbana ver Oberti (2011) e Bem Ayed (2011).

fracasso escolar como indicador de exclusão social.¹⁹ Sposati classifica o fracasso em **Fracasso Premeditado** (resultante da omissão da ação das autoridades e políticas públicas) e **Fracasso Possível** (resultado de condições eventuais e circunstanciais). A autora estima que entre 40% e 60% do fracasso escolar é premeditado! A primeira condição para o não fracasso é lograr uma vaga na escola, e o estudo provou que não há planejamento de localização da rede em face à realidade da população: há “excesso” de vagas em escolas públicas de bairros nobres onde as crianças frequentam em maior medida escolas particulares, e falta de vagas em escolas públicas localizadas em bairros cuja renda é menor. Outros fatores agravam essa situação de não acesso ou suspensão das aulas: enchentes, desabamentos, famílias abrigadas nas escolas, reuniões de pais/mães ou professoras. Sposati (2011) destaca que, ultrapassada a barreira do acesso, a autora registra a falta de incentivos para permanecer na escola, principalmente pela distância da escola com a realidade pessoal e comunitária dos alunos de setores populares, pelas péssimas condições dos prédios e equipamentos escolares públicos, e pelos trabalhos (domésticos e/ou remunerados) que os alunos são obrigados a desenvolver fora da escola. A alarmante precarização dos anos noventa passou a exigir novas respostas das políticas sociais fundamentais, como a de educação e da saúde. Não basta a política de educação assegurar as vagas necessárias para incluir a todas as crianças, adolescentes e jovens, é preciso afiançar condições para a presença com qualidade dos alunos: construir o acesso ao transporte escolar, alimentação, material didático, uniforme, desmercadorizando as condições que permitem a frequência e o aproveitamento.

Para essa corrente interpretativa, estar em situação de exclusão é mais abrangente que estar em situação de pobreza, pois se refere à condição de não possuir bens materiais e imateriais que permitiriam ao indivíduo ou grupo social lidar com a situação de pobreza. Dessa forma, os lugares da exclusão são aqueles nos quais os indivíduos ou grupos sociais enfrentam riscos e a impossibilidade de acesso a serviços e direitos básicos de cidadania, como condições habitacionais, sanitárias, educacionais, de trabalho e de

19 “Atende-se que não se examinou aqui qualquer outra condição para o não fracasso escolar além da conclusão da oitava série. Trata-se, portanto, de um padrão pobre de não fracasso escolar, muito distante do sucesso. E o padrão básico de sobrevivência instrucional” (SPOSATI, 2000, p. 25). A autora ressalta que é um erro considerar a exclusão social como sinônimo de pobreza, pois na exclusão não se define por linha de pobreza ou falta de renda, mas por uma gama de características e valores culturais relativos à dignidade humana, resultando em abandono, perda de vínculos, esgarçamento das relações de convívio que não necessariamente passam pela pobreza (homossexualidade, negritude, idade, entre outros fatores da exclusão social).

participação. O enfoque reforça a tendência dos estudos de efeito escola e efeito vizinhança como instrumentos de auxílio aos gestores públicos.²⁰ Os recentes estudos desenvolvidos por Stoco e Almeida (2011), Duarte (2012) e por Bruel e Bartholo (2012) apresentam resultados sólidos com base em ferramentas estatísticas sobre a influência da vizinhança e da escola na vida escolar dos alunos pobres.

O sociólogo francês Castel (2011) propõe um olhar rigoroso para entender essa conceituação, pois entende que a categoria “excluído” não oferece muita segurança na análise de situações complexas. O sociólogo francês propõe uma série das razões pelas quais recomenda parcimônia no uso do termo: heterogeneidade de seus usos (designa situações muito diferentes encobrando a especificidade de cada uma); autonomiza situações limite que apenas possuem sentido quando consideramos o processo de produção da situação; focaliza a atenção no resultado e não no processo e nas causas da exclusão; e as políticas decorrentes de uma tal conceituação são necessariamente focalizadas e temporárias.

Em outra obra, o autor se debruça sobre a situação específica dos descendentes dos emigrados, hoje cidadãos franceses, mas marcado pelo estigma étnico. O problema que essa população jovem encontra não é “estar fora” da sociedade, tanto em relação ao espaço (não são guetos) e nem em relação ao estatuto (não são estrangeiros). Mas, também não “estão dentro”, pois não ocupam nenhum espaço conhecido e poucos deles parecem suscetíveis de encontrar esse espaço: “O exílio é um exílio interior, que os leva a viver negativamente (...). Instaure-se, portanto, uma situação paradoxal: eles são cidadãos, eles estão inscritos no território francês e, no entanto, recebem um tratamento diferenciado que os desqualifica” (CASTEL, 2008, p. 40).

Outro grupo de estudos concentra seus esforços na **categoria desigualdade**, pois entende que adotar o conceito de exclusão levaria a considerar os problemas dos pobres como “residuais” ou “técnicos”, um problema não político ou de direitos, mas da alçada dos especialistas em problemas sociais (uma questão de eficiência administrativa).²¹

20 Sobre o efeito escola ver verbete de Bressoux (2011) e também o artigo de Soares; Andrade (2006) *Escola Eficaz*; sobre o efeito vizinhança ver verbete Maloutas (2011).

21 Dubet (2008) escreveu um belo ensaio sobre o que poderia ser uma escola justa numa sociedade profundamente desigual. Afirma que defender a igualdade meritocrática de oportunidades pode ser uma grande crueldade para os perdedores de uma competição educacional, pois as desigualdades de riqueza determinam diretamente as oportunidades de sucesso e de acesso a qualificações escolares relativamente raras. Assim, a igualdade meritocrática é o mecanismo privilegiado para justificar e legitimar desigualdades sociais.

Esse seria o caso da tese de doutorado da bióloga PEREGRINO (2010 e 2011), premiada pela Capes como a melhor da área Educação em 2006. Pela via do estudo de caso (realizado em uma escola pública em um bairro da cidade de Rio de Janeiro) e com base na teoria de Bourdieu, a autora procurou mostrar como a escola não apenas reproduz mais reinventa perversamente a desigualdade social através da fragmentação interna da escola, com práticas de seletividade na distribuição de alunos por turmas (terminais, híbridas e plenas) e turnos (matutino, intermediário ou “da fome” e vespertino): escola dual que classifica e distribui os desiguais por espaços e tempos escolares. Peregrino foca seu olhar nas trajetórias percorridas pelos jovens pobres na escola, fundamentalmente a partir das desigualdades que marcam seus percursos. A pesquisadora lançou mão de fontes de pesquisa diversas, como as fichas dos estudantes matriculados desde a criação da escola, e a observação no corredor da escola, os recreios no pátio, a praça próxima, entre outros espaços que fazem parte da dinâmica escolar. A pesquisa objetiva mostrar os nexos existentes entre a reprodução das relações sociais de produção e as atuais políticas de expansão da escola com suas consequentes formas de escolarização degradadas. Influenciada teoricamente por Bourdieu, a autora procura desvendar as manobras pelas quais a instituição escolar atual, que permite às camadas populares o acesso e a permanência prolongada, transforma os diferentes em desiguais num processo sutil e de degradação contínua do sistema educacional, utilizando-se para tanto do denominado efeito turma.²²

A tese doutoral em Política Social da pedagoga Ranilce Guimarães-Iosif (2009) também utiliza o conceito de desigualdade, e realiza uma abordagem de estudos de caso em escolas que atende, no DF, exclusivamente população em situação de pobreza. Para a autora, a baixa qualidade educacional compromete a cidadania dos pobres. Guimarães-Iosif tem como hipótese o entendimento de que as condições de trabalho docente impedem a existência de uma educação de qualidade, capaz de emancipar os sujeitos. As professoras consideram que a escola deve se preocupar exclusivamente com a aprendizagem e não com questões relacionadas à situação de pobreza ou à desigualdade social (o que é também defendido por algumas colegas das Faculdades de Educação que formam as professoras). E ainda salientam que a incorporação de programas de transferência de renda no cotidiano

22 Sobre o efeito turma ver o verbete de Lafontaine (2011).

escolar faz com que os alunos e pais não enxerguem na escola um espaço educacional e sim uma fonte de recursos financeiros.

A temática da complexa influência da escola e das professoras nos processos de aprendizagem, especialmente no caso dos estudantes pobres, foram objeto de vários estudos, alguns de corte estatístico e outros de natureza qualitativa. São explorações sobre quais são os processos que configuram desigualdade e fracasso escolar. A socióloga brasileira Maria Ligia Barbosa (BARBOSA; RANDALL, 2004; e BARBOSA, 2009), o sociólogo chileno Juan Cassasus (CASSASUS, 2007) e a historiadora Marília Pinto de Carvalho (2009) se debruçaram sobre a temática. Em todos os casos, destacam os autores a necessidade de discutir sobre classe social e desigualdades na formação docente, visando alterar as trajetórias escolares malsucedidas de um número significativo de estudantes pobres. Voltaremos sobre essa questão no Capítulo 8, à frente.

Sintetizando

Realizamos um esforço no sentido de localizar e analisar as produções acadêmicas recentes sobre a REP. Depois mapeamos os assuntos nela envolvidos, bem como relacionamos as abordagens possíveis da REP. Nesse sentido, realizamos uma proposta que considera as abordagens segundo a perspectiva ou prisma pelo qual a REP é observada: se desde o ponto de vista do fenômeno educacional (os fracassados, os excluídos e os desiguais) ou desde o ponto de vista dos seus condicionantes (os pobres, os necessitados e os bolsistas) ou ainda desde o ponto de vista do mercado de trabalho (os trabalhadores e os desempregados do futuro).

Se por um lado o primeiro conjunto de autores, utilizando o prisma da pobreza, aponta que a educação básica perde ou relativiza sua função propriamente educacional quando incorpora os programas de enfrentamento à pobreza no cotidiano escolar, por outro lado os autores do segundo prisma ressaltam que a educação básica não consegue incorporar intrinsecamente os alunos pobres no modelo vigente de educação formal. Assim, o próprio modelo escolar deverá ser repensado, de maneira tal que consiga verdadeiramente incorporar a todos com qualidade. Devemos, parafraseando a Frigerio (2007), ampliar e consolidar, coletivamente, nossos argumentos para pensar o impensável, sonhar o impossível: há alternativas para o formato escolar atual?

Referências

ABEPSS. Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. Diretrizes curriculares do curso de Serviço Social: sobre o processo de implementação. *Temporalis*, ano VII, n. 14, jul.-dez./2007.

AGUERRONDO, Inés. *Escuela, fracaso y pobreza: cómo salir del círculo vicioso*. Washington: OEA, 1993.

ALGEBAILLE, Eveline. *Escola pública e pobreza no Brasil. A ampliação para menos*. Rio de Janeiro: Lamparinha/Faperj, 2009.

ALVES, Thiago. *Avaliação na administração pública: uma proposta de análise para as escolas públicas de educação básica*. Dissertação de Mestrado em Administração das Organizações. São Paulo/SP: Universidade de São Paulo, 2007.

ALVES, Thiago; PASSADOR, Cláudia S. *Educação Pública no Brasil. Condições de oferta, nível socioeconômico dos alunos e avaliação*. São Paulo: Annablume, 2011.

ALVES, Thiago; PINTO, José M. R. Quem são os potenciais ingressantes na educação básica brasileira com a ampliação da obrigatoriedade escolar? In: GOUVEIA, Andrea B. et al. *Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil*. Brasília: Ipea, 2011, p. 127-150.

ANGELUCCI, Carla Biancha et al. O estado da arte da pesquisa sobre o fracasso escolar (1991-2002): um estudo introdutório. *Educação e Pesquisa*, v. 30, n. 1, abr./2004, p. 51-72.

ANPED, Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação. *Educação e justiça social. Resumos*. Natal/RN: Reunião Anual Anped, 34, 2011.

_____. *Educação, cultura, pesquisa e projetos de desenvolvimento: o Brasil do século XXI. Resumos*. Porto de Galinhas/PE: Reunião Anual Anped, 35, 2012.

APPLE, Michael W. *Para além da lógica do mercado: compreendendo e opondo-se ao neoliberalismo*. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

_____. *Ideologia e currículo*. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2006.

BALL, Stephen. Classes Sociais. In: VAN ZANTEN, Agnès (coord.), *Dicionário de educação*. Petrópolis/RJ: Vozes, 2011, p. 111-116.

BARBOSA, Maria Ligia O. *Desigualdade e desempenho: uma introdução à sociologia da escola brasileira*. Belo Horizonte, Argumentum, 2009.

BARBOSA, Maria Ligia O.; RANDALL, Laura. Desigualdades sociais e a formação de expectativas familiares e de professores sobre o desempenho escolar de alunos do ensino fundamental. *Cadernos de CRH*, v. 17, n. 41, 2004, p. 289-309.

BEAUD, Stéphane. Meios Populares (escolarização dos alunos dos). In: VAN ZANTEN, Agnès (coord.), *Dicionário de educação*. Petrópolis/RJ: Vozes, 2011, p. 562-567.

BEM-AYED, Chouki. Territorialização da ação educativa. In: VAN ZANTEN, Agnès (coord.), *Dicionário de educação*. Petrópolis/RJ: Vozes, 2011, p. 763-766.

BEVORT, Antoine; TRANCART, Danièle. Capital Social. In: VAN ZANTEN, Agnès (coord.), *Dicionário de educação*. Petrópolis/RJ: Vozes, 2011, p. 85-87.

BONNÉRY, Stéphane. Fracasso escolar. In: VAN ZANTEN, Agnès (coord.), *Dicionário de educação*. Petrópolis/RJ: Vozes, 2011, p. 432-434.

BRASLAVSKY, Cecilia. *La discriminación educativa em Argentina*. Buenos Aires: Miño y Dávila. 1985.

BRESSOUX, Pascal. Efeito estabelecimento. In: VAN ZANTEN, Agnès (coord.), *Dicionário de educação*. Petrópolis/RJ: Vozes, 2011, p. 275-279.

BRUEL, Ana L.; BARTHOLO, Tiago L. Desigualdade de oportunidades educacionais na rede pública municipal do Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Educação*, v. 17, n. 50, maio-ago./2012, p. 303-328.

CAMPOS, Maria M. Educação e políticas de combate à pobreza. *Revista Brasileira de Educação*, n. 24, set.-dez./2003, p. 183-191.

CAMPOS, Rosânia. *Educação infantil e organismos internacionais: uma análise dos projetos em curso na América Latina e suas repercussões no contexto nacional*. Tese de Doutorado em Educação. Florianópolis/SC: UFSC, 2008.

CAMPOS, Rosânia; CAMPOS, Roselane Fátima. A educação das famílias pobres como estratégia política para o atendimento das crianças de 0-3 anos: uma análise do programa Família Brasileira Fortalecida. *Pro-Posições*. 2009, v. 20, n. 1, p. 207-224.

CARVALHO, Marília P. de. *Avaliação escolar, gênero e raça*. Campinas/SP: Papirus, 2009.

CASSASUS, Juan. *A escola e a desigualdade*. Brasília/DF: Liber Livro e Unesco. 2. ed., 2007.

CASTEL, Robert. *A discriminação negativa: cidadãos ou autóctones*. Petrópolis/RJ: Vozes, 2008.

_____. As armadilhas da exclusão. In: CASTEL, Robert; WANDERLEY, Luiz E. W.; BELFIORI-WANDERLEY, Mariangela, *Desigualdade e a questão social*. São Paulo: Educ, 3. ed. ver. e amp, 2. reimp., 2011, p. 21-54.

_____. *As metamorfoses da questão social*. 9. ed., Petrópolis/RJ: Vozes, 2010.

CFESS, Conselho Federal de Serviço Social. *Subsídios para o debate sobre Serviço Social na Educação*. Brasília: CFESS/GTEducação, jun./2011.

CONNELL, R. W. Pobreza e educação. In: GENTILI, Pablo (org.). *Pedagogia da exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação*. 11. ed., Petrópolis/RJ: Vozes, 2002, p. 11-42.

COULANGEON, Philippe. Efeitos culturais da Educação. In: VAN ZANTEN, Agnès (coord.), *Dicionário de educação*. Petrópolis/RJ: Vozes, 2011, p. 284-288.

DAVERNE, Carole. Trajetórias escolares. In: VAN ZANTEN, Agnès (coord.), *Dicionário de educação*. Petrópolis/RJ: Vozes, 2011, p. 768-771.

DUARTE, Natalia de Souza. *Política Social: um estudo sobre educação e pobreza*. Tese – Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília. Brasília: UnB, 2012.

DUBET, François. A escola e a exclusão. *Cadernos de Pesquisa*, n. 119, jul./2003, p. 29-45.

_____. *O que é uma escola justa? A escola das oportunidades*. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. Justiça. In: VAN ZANTEN, Agnès (coord.), *Dicionário de educação*. Petrópolis/RJ: Vozes, 2011, p. 524-528.

DURU-BELLAT, Marie. Desigualdades sociais. In: VAN ZANTEN, Agnès (coord.), *Dicionário de educação*. Petrópolis/RJ: Vozes, 2011a, p. 189-195.

_____. Meritocracia. In: VAN ZANTEN, Agnès (coord.), *Dicionário de educação*. Petrópolis/RJ: Vozes, 2011b, p. 580-582.

FRANDJI, Daniel. Compensação (Políticas de). In: VAN ZANTEN, Agnès (coord.), *Dicionário de educação*. Petrópolis/RJ: Vozes, 2011, p. 127-130.

FREITAS, Luiz C. de. A internalização da exclusão. *Educação e Sociedade*, Campinas/SP: Cedes, 2002, p. 299-325.

_____. Eliminação adiada: o ocaso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má)qualidade do ensino. *Educação e Sociedade*, v. 28, n. 100 – Especial, out./2007, p. 965-987.

FRIGERIO, Graciela. Obstaciones y estrategias. Fracaso escolar y sectores populares en la Argentina. *Propuesta educativa*, año 4, n. 6, Buenos Aires: Flacso, mar./1992.

_____. Inventarios. Argumentos para ampliar lo pensable. In: BAQUERO, Ricardo; DICKER, Gabriela; FRIGERIO, Graciela (comps.), *Las formas de lo escolar*. Buenos Aires: Del Estante, 2007, p. 323-340.

_____. Obstaciones duraderas. In: ADESU. *Educación social: acto político y ejercicio profesional*. Montevideo: MEC/ADESU, 2009, p. 41-75.

GENTILI, Pablo. *Desencanto y utopía. La educación en el laberinto de los nuevos tiempos*. Rosario/Argentina: Homo Sapiens, 2007.

_____. O direito à educação e as dinâmicas de exclusão na América Latina. *Educação e Sociedade*, v. 30, n. 109, 2009, p. 1059-1079.

GUIMARAES-IOSIF, Ranilce. *Educação, pobreza e desigualdade no Brasil*. Brasília: Liber Livro, 2009.

HECKERT, Ana L. *Narrativas de resistência: educação e políticas*. Tese – Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal Fluminense. Niterói/RJ: UFF, 2004.

HECKERT, Ana Lucia C.; ANDRADE, Ricardo Bodart de. Caminhos bifurcantes na educação inclusiva: inclusões e rebeldias silenciosas na educação pública. *Fractal, Revista Psicologia*, v. 22, n. 3, 2010, p. 497-512.

LAFONTAINE, Dominique. Efeito sala de aula (efeito turma). In: VAN ZANTEN, Agnès (coord.), *Dicionário de educação*. Petrópolis/RJ: Vozes, 2011, p. 279-284.

LAHIRE, Bernard. *Sucesso escolar nos meios populares: as razões do improvável*. São Paulo: Ática, 1997.

LAVINAS, Lena. Pobreza e exclusão: traduções regionais de duas categorias da prática. *Econômica*, v. 4, n. 1, jun./2002, p. 25-59.

_____. Gasto social no Brasil: programas de transferência de renda versus investimento social. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 12, n. 60, 2007, p. 1.463-1.476.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Redistribuição e desenvolvimento? A economia política do programa Bolsa Família. *Dados*, v. 52, n. 1, mar./2009.

MALOUTAS, Thomas. Efeitos de vizinhança e desempenhos escolares. In: VAN ZANTEN, Agnès (coord.), *Dicionário de educação*. Petrópolis/RJ: Vozes, 2011, p. 288-291.

MARTUCELLI, Danilo. Efeitos sociais e políticos da Educação. In: VAN ZANTEN, Agnès (coord.), *Dicionário de educação*. Petrópolis/RJ: Vozes, 2011, p. 291-295.

MERLE, Pierre. Democratização do ensino. In: VAN ZANTEN, Agnès (coord.), *Dicionário de educação*. Petrópolis/RJ: Vozes, 2011, p. 174-179.

MEURET, Denis. Igualdade e equidade dos sistemas educativos. In: VAN ZANTEN, Agnès (coord.), *Dicionário de educação*. Petrópolis/RJ: Vozes, 2011, p. 458-463.

NAIFF, Luciene A.; SA, Celso P.; NAIFF, Denis G. M. Preciso estudar para ser alguém: memória e representações sociais da educação escolar? *Paideia*, v. 18, n. 39, 2008, p. 125-138.

NOGUEIRA, Maria A. Família e escola na contemporaneidade – meandros de uma relação. *Educação e Realidade*, v. 31, n. 2, jul./dez. 2006, p. 155-170.

NOGUEIRA, Maria A. Capital cultural. In: VAN ZANTEN, Agnès (coord.), *Dicionário de educação*. Petrópolis/RJ: Vozes, 2011, p. 80-82.

NOGUEIRA, Maria A.; ROMANELLI, Geraldo; ZAGO, Nadir (orgs.). *Família e escola: trajetórias de escolarização em camadas médias e populares*. 6. ed., Petrópolis/RJ: Vozes, 2011.

OBERTI, Marco. Segregação escolar e urbana. In: VAN ZANTEN, Agnès (coord.), *Dicionário de educação*. Petrópolis/RJ: Vozes, 2011, p. 727-730.

OLIVEIRA, Dalila. *Educação básica. Gestão do trabalho e da pobreza*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

_____. (org.). *Reformas educacionais na América Latina e os trabalhadores docentes*. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

_____. A nova regulação de forças no interior da escola: carreira, formação e avaliação docente. *RBPAAE*, v. 27, n. 1, jan./abr./2011, p. 25-38.

OLIVEIRA, Dalila A.; DUARTE, Adriana C. Política educacional como política social: uma nova regulação da pobreza. *Perspectiva*, v. 23, n. 2, jul.-dez./2005, p. 279-301.

OLIVEIRA, Dalila A., DUARTE, Adriana C.; VIEIRA, Livia F. (orgs.). *Dicionário de trabalho, profissão e condição docente*. Belo Horizonte: Faculdade de Educação-UFMG, 2010.

PARADA, Miguel. Educación y pobreza: una relación conflictiva. In: ZICCARDI, Alicia (comp.). *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía*. Buenos Aires: CLACSO, 2001, p. 65-81.

PATTEMAN, Trevor. Educação e teoria social. In: OUTHWAITE, William; BOTTOMORE, Tom (eds.). *Dicionário do pensamento social do século XX*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996, p. 233-235.

PATTO, Maria Helena Souza. Estado, ciência e política na Primeira República: a desqualificação dos pobres. *Estudos Avançados*, v. 13, n. 35, 1999, p. 167-198.

_____. Escolas cheias, cadeias vazias. Nota sobre as raízes ideológicas do pensamento educacional brasileiro. *Estudos Avançados*, v. 21, n. 61, 2007, p. 243-266.

_____. *A produção do fracasso escolar. Histórias de submissão e rebeldia*. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2010.

PEREGRINO, Mônica. *Trajetórias desiguais: um estudo sobre os processos de escolarização pública de jovens pobres*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

_____. Juventude, trabalho e escola: elementos para análise de uma posição social fecunda. *Cadernos Cedes*, v. 31, n. 84, 2011, p. 275-291.

POPKEWITZ, Tom; LINDBLAD, Sverke. Estatísticas educacionais como um sistema de razão. Relações entre governo da educação e inclusão e exclusão sociais. *Educação & Sociedade*, ano XXII, n. 75, ago./2001, p. 111-148.

REGO, Teresa C. (org.). *Currículo e política educacional*. Petrópolis/RJ: Vozes, 2011a.

_____. (org.). *Educação, escola e desigualdade*. Petrópolis/RJ: Vozes, 2011b.

RESENDE, Tania de Freitas; NOGUEIRA, Cláudio Marques M.; NOGUEIRA, Maria Alice. Escolha do estabelecimento de ensino e perfis familiares: uma faceta a mais das desigualdades escolares. *Educação e Sociedade*, v. 32, n. 117, 2011, p. 953-970.

SANTOS, Ana L. F. dos; AZEVEDO, Janete M. L. de. A pós-graduação no Brasil, a pesquisa em educação e os estudos sobre a política educacional: os contornos da constituição de um campo acadêmico. *Revista Brasileira de Educação*, v. 14, n. 42, set.-dez./2009, p. 534-550.

SAVIANI, Dermeval. As teorias da educação e o problema da marginalidade. In: SAVIANI, Dermeval, *Escola e democracia. Teorias da educação, curvatura da vara, onze teses sobre educação e política*. 41. ed. ver., Campinas/SP: Autores Associados, 2009, p. 03-32.

SCHNEIDER, Edith O. *Educação formal e pobreza: causa, efeito ou determinação recíproca?* Trabalho de Conclusão de Curso – Departamento de Serviço Social, Universidade de Brasília. Brasília: UnB, 2011.

SERRA, María Silvia. Pedagogía y metamorfosis. Las formas de lo escolar en la atención de contextos específicos. In: BAQUERO, Ricardo; DICKER, Gabriela; FRIGERIO, Graciela (comps.). *Las formas de lo escolar*. Buenos Aires: Del Estante, 2007, p. 119-132.

SILVA, Ana Paula F. da. *Reprovados, indisciplinados, fracassados: as microrrelações de insucesso escolar na perspectiva do “aluno problema”*. Tese de Doutorado em Educação. São Paulo/SP: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2009.

SILVA, Ana Paula F. da; FREITAS, Marcos C. de. Escolarização, trabalho e sociabilidade em “situação de risco”: apontamentos para uma antropologia da infância e da juventude sob severa pobreza. In: FREITAS, Marcos C. de (org). *Desigualdade social e diversidade cultural na infância e na juventude*. São Paulo: Cortez, 2006, p. 17-48.

SOARES, Jose Francisco; ANDRADE, Renato Júdice de. Nível socioeconômico, qualidade e equidade das escolas de Belo Horizonte. *Ensaio*, v. 14, n. 50, 2006, p. 107-125.

SOARES, Kelma J. *Pobreza e educação formal: a relação entre pobreza e política educacional no Distrito Federal*. Dissertação de Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília. Brasília: UnB, ago./2011.

SPOSATI, Aldaíza. Exclusão e fracasso escolar – o que pensam outros profissionais? *Em Aberto*, v. 17, n. 71, 2000.

_____. Tendências latino-americanas da política social pública no século 21. *Revista Katálysis*, v. 14, n. 1, 2011, p. 104-115.

STOCO, Sergio; ALMEIDA, Luana C. Escolas municipais de Campinas e vulnerabilidade sociodemográfica: primeiras aproximações. *Revista Brasileira de Educação*, v. 16, n. 48, set.-dez./2011, p. 663-814.

TIRAMONTI, Guillermina. As mutações da escola média na Argentina no marco da reconfiguração de um mundo globalizado. *Pro-Prosições*, v. 19, n. 3, 2008, p. 105-129.

_____. Educación secundaria argentina: dinámicas de selección y diferenciación. *Cadernos de Pesquisa*, v. 41, n. 144, 2011, p. 692-709.

TOWNSEND, Peter. Pobreza. In: OUTHWAITE, William; BOTTOMORE, Tom (eds.). *Dicionário do pensamento social do século XX*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996, p. 578-580.

TOZONI-REIS, Marília F. de C. *Infância, escola e pobreza. Ficção e realidade*. Campinas SP: Autores Associados, 2002.

VAN ZANTEN, Agnès. Saber global, saberes locais. Evoluções recentes da sociologia da educação na França e na Inglaterra. *Revista Brasileira de Educação*, n. 12, out.-nov.-dez./1999, p. 48-58.

_____. A escolha dos outros: julgamentos, estratégias e segregações escolares. *Educação em Revista*, v. 26, n. 3, 2010, p. 409-433.

_____. (coord.). *Dicionário de educação*. Petrópolis/RJ: Vozes, 2011.

VILLAR, Nayara L. *Relatório final individual – Atualização da revisão bibliográfica sobre educação formal e pobreza*. Brasília/DF: UnB/TEDis, ago./2012.

YANNOULAS, Silvia C.; SOARES, Kelma J. Educação e pobreza. In: OLIVEIRA, Dalila A.; DUARTE, Adriana C.; VIEIRA, Livia F. (orgs.). *Dicionário de trabalho, profissão e condição docente*. Belo Horizonte/MG: UFMG, 2010.

YANNOULAS, Silvia C.; ASSIS, Samuel G.; MONTEIRO, Kaline F. Educação e pobreza: limiares de um campo em (re)definição. *Revista Brasileira de Educação*, v. 17, n. 50, maio-ago./2012, p. 329-351.

CAPÍTULO 2

UMA CRÍTICA DA RELAÇÃO ENTRE EDUCAÇÃO E POBREZA¹

Natalia de Souza Duarte

Em 2010, contávamos com mais de 97% da população de 6 a 14 anos nas escolas e dos 190 milhões de brasileiros 56,5 milhões eram estudantes – ou seja, 30% da população brasileira frequentava cotidianamente a escola, especialmente a escola pública (49 milhões). No entanto, há percursos escolares diferenciados por raça/etnia, gênero e classe social. Nesse estudo pretende-se visibilizar as trajetórias escolares diferenciadas de alunos em situação de pobreza do ponto de vista da política social.

Na tentativa de compreender a constituição da educação brasileira e investigar como a população em situação de pobreza é incorporada por esse sistema, realizaram-se pesquisas² que buscaram estabelecer contornos conceituais mais precisos da relação entre educação formal e pobreza. O estudo teve por questão orientadora: como a educação se relaciona com a população em situação de pobreza? Essa questão foi desdobrada em duas,

1 Agradecemos a colaboração da estudante de graduação em Serviço Social Danielle Aranha Farias, na sistematização dos dados da pesquisa qualitativa de doutorado em Política Social, tese defendida em abril de 2012 no Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília, a qual originou este capítulo. Agradecemos também os valiosos comentários dos membros da banca, que permitiram aprimorar o texto final.

2 As pesquisas apresentadas de forma sintética nesse artigo foram realizadas em estudo de doutorado em Política Social, com resultados parciais apresentados no XXV Simpósio Brasileiro, II Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação, Jubileu de Ouro da Anpae (1961-2011), em São Paulo/SP (maio, 2011); XI Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais – Diversidades e (Des)Igualdades, em Salvador/BA (agosto, 2011); I Seminário Internacional em Política e Governança Educacional para a Cidadania, Diversidade, Direitos Humanos e Meio Ambiente, em Brasília/DF (agosto, 2011); 34ª Reunião Anual da Associação de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação – Educação e Justiça Social, em Natal/RN (outubro, 2011); XVI Endipe – Encontro Nacional de Didática e Práticas de Ensino, em Campinas/SP (julho, 2012).

uma para orientar a pesquisa quantitativa: Qual o impacto da população em situação de pobreza no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)?, – e a pesquisa qualitativa: Como a escola considera a população em situação de pobreza na organização do seu trabalho pedagógico?

A hipótese formulada era de que a educação formal se relaciona com a população em situação de pobreza, consideravelmente, por meio do fracasso escolar e que, se fosse possível ponderar esta população de cada uma das escolas e dos sistemas de ensino, verificar-se-ia matematicamente o impacto negativo da pobreza no Ideb. Quanto à pergunta qualitativa, a hipótese era de que a escola não considerava esta população ao organizar seu trabalho pedagógico.

Em virtude da abrangência do estudo e da potencial quantidade de dados produzidos, optou-se pela metodologia Teoria Fundamentada nos Dados (TFD) (LAPERRIÈRE, 2008) que repete a pergunta a diferentes instâncias e níveis e utiliza a combinação de métodos quantitativos e qualitativos de forma complementar, com interação entre os dois. Foi a opção mais adequada para produzir resultados não alcançáveis por meio de procedimentos estatísticos puros ou procedimentos qualitativos isolados (STRAUSS; CORBIN, 2009). Delineou-se estudo quantitativo o mais abrangente possível, investigativo de como a política educacional absorve a população em situação de pobreza. O estudo qualitativo também intentou investigar com a mesma proporção e planejou pesquisar todas as escolas do sistema educacional público do DF.

Aproximações da Política Educacional e do juízo da pobreza

A desigualdade nos indicadores educacionais é multideterminada, mas está correlacionada às desigualdades econômicas e sociais, às desigualdades no acesso aos direitos (não apenas aos sociais) e é produzida por mecanismos institucionais de desresponsabilização, discriminação e exclusão. De forma mais ou menos consciente, com mecanismos mais ou menos objetivos, a relação da educação com a pobreza precisa ser visibilizada.

Uma primeira aproximação se dá pela distribuição da matrícula. Dos 56,5 milhões de estudantes brasileiros, 51,5 milhões estão matriculados na educação básica, sendo que 43,9 milhões estudavam nas redes públicas (85,4%) e 7,5 milhões em escolas particulares (14,6%).³ Em relação ao número de escolas no país, havia 194.939 estabelecimentos de ensino.

3 Censo Educacional 2010, Inep.

A distribuição irregular dessa matrícula pelos níveis, etapas e modalidades⁴ informa sobre o seu atendimento. As matrículas na creche somaram 2.064.653 (3,5% dos estudantes); na pré-escola, registrou-se 4.692.045 (8,3% das matrículas); nas séries iniciais do ensino fundamental estão matriculados 16,7 milhões de alunos (30%) e nos anos finais 14,2 milhões (25%). O ensino médio registrou 8.357.675 alunos (14%). No ensino superior são 5,9 milhões de alunos (10%), sendo que 78% dos graduandos estudam em instituições privadas. Responde pelo restante a educação de jovens e adultos com 4.287.234 (8%) de matrículas; a educação indígena com 246.793; os quilombolas, 210.485 e a educação especial com 702.603 matrículas. À exceção do ensino fundamental (séries iniciais), todas as outras etapas atendem restritivamente a população brasileira, em especial aquela em situação de pobreza, conforme Quadro 1:

Quadro 1. Distribuição da matrícula por nível de ensino (2010 – Brasil)

Nível/Etapa	Idade	Matrícula (em milhões)
Creche	0 a 3 anos	2,1
Educação Infantil	4 e 5 anos	4,7
Ensino Fundamental I	6 a 10 anos	16,7
Ensino Fundamental II	11 a 14 anos	14,2
Ensino Médio	15 a 17 anos	8,4
Ensino Superior	18 a 24 anos	5,9
TOTAL	0 a 24 anos	56,5

Fonte: Censo Educacional 2010 (elaboração própria).

Com o acesso quase que universal à educação fundamental, a população em situação de pobreza, antes apartada da escola por diferentes mecanismos, nela ingressa acirrando transformações e análises. Há tentativas estruturais de mudar a educação de direito liberal individual em direito social inalienável: o direito à educação (acesso) acompanhado do direito de aprender (permanência e sucesso). No entanto, a escola vem exercendo “pressão seletiva” sobre a população em situação de pobreza por meio da “ação dos mecanismos de atuação institucional sobre os diversos (e desiguais) grupos que ocupam a escola, promovendo-os, distinguindo-os

4 Segundo a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB/1996, os níveis são: educação básica e ensino superior. As etapas são: creche (0 a 3 anos), pré-escola (4 e 5 anos), séries iniciais do ensino fundamental (6 a 10 anos), séries finais do ensino fundamental (11 a 14 anos) e ensino médio (15 a 17 anos). As modalidades são: ensino regular, educação especial, educação indígena e educação de jovens e adultos.

e permitindo-lhes a ocupação de posições necessariamente desiguais nesse espaço profundamente marcado por hierarquias” (PEREGRINO, 2010, p. 134-135).

A escola tem proporcionado percursos escolares diferenciados aos diversos grupos que a frequentam, em especial, a partir da renda e classe social. Henriques (2000) demonstrou que dos estudantes não pobres, 29,8% terminam o ensino fundamental com a idade correta, enquanto que apenas 7,3% dos pobres o concluem. Na população com 25 anos ou mais, a média de anos de estudo dos mais pobres era de 3,4 anos, em 2002, e de 10,3 anos entre os mais ricos. Ao efetuarmos um corte étnico/racial, a desigualdade na educação torna-se ainda mais perversa. Segundo Henriques (2002), a distorção idade-série de brancos é de 33,1%, na 1ª série, e de 54,7%, na 8ª série, enquanto a distorção idade-série de negros é de 52,3%, na 1ª série, e de 78,7%, na 8ª série. Apenas 20,4% das crianças de 15 anos concluem a 8ª série, sendo que, no caso de negros, apenas 8,7% o fazem.

Há 60 anos que a sociologia da educação tem associado resultados educacionais a condições socioeconômicas dos alunos. O *Relatório Coleman* (1966) e o livro *A Reprodução* (BOURDIEU; PASSERON, 1973) são bons exemplos dessas análises. Também as condições infraestruturais da educação vêm sendo consideradas como agentes no rendimento dos alunos: “no processo avaliativo também se deve considerar que o desempenho dos avaliados precisa ser contextualizado. Isto é relevante, uma vez que as desigualdades sociais têm implicações diretas sobre a educação” (LAROS; ANDRADE, 2007, p. 34). Entretanto, a responsabilização recorrente pelo fracasso da escola em territórios de vulnerabilidade vem recaindo muito mais sobre alunos/as e professores/as do que sobre as desigualdades gritantes e a precariedade recorrente das escolas públicas brasileiras (com exceção das escolas federais).

Para uma primeira aproximação, é necessário compreender os pares dessa relação dialética: educação e pobreza. Aproximando-se da pobreza, distintas concepções repercutem no plano da ação, pois definem sujeitos e situações e implicam direta e indiretamente nas formulações da política social voltadas para seu enfrentamento. Uma axiologia da pobreza foi proposta por Duarte (2012), dividindo-a entre perspectiva liberal, socialista, moralista e técnica (ver Capítulo 8, a seguir). A perspectiva liberal entende a pobreza como fruto de diferenças pessoais hierarquizantes que legitimam a coexistência das desigualdades sociais. A perspectiva socialista parte do pressuposto de que a pobreza é fruto de dinâmicas estruturais, da luta de

classes e é um problema de toda a sociedade. A perspectiva moralista tem por fundamento o preconceito e juízo de valor que aceita a pobreza e a legítima, responsabilizando os pobres por essa condição. A técnica calcula e determina os pobres para apresentá-los ao Estado. Essa última tem regido parte da literatura sobre o tema e também a formulação de políticas públicas (DUARTE, 2012).

A compreensão socialista da pobreza parte, especialmente, de Marx e Engels (2005 e 2009): a pobreza como inexorável na sociedade capitalista, fruto da dinâmica de produção que opõe capital e trabalho. Ao ilustrar a lei geral da acumulação, Marx (2006) demonstra que o proletariado vai, a cada período, sendo mais explorado e menos remunerado por seu trabalho. Tal fato faz com que proliferem, no seio da sociedade, camadas miseravelmente pagas que vivem em situação de pobreza e miséria (MARX, 2006).

Frente à pobreza e pressionado por lutas e movimentos populares, o Estado moderno organiza a política social para enfrentar a pobreza (COUTINHO, 1996). De conceito amplo e complexo, a política social permeia a relação entre o Estado e a sociedade, a economia e a política. Esses pares funcionam como polos dialéticos, interligados por laços às vezes alinhados, às vezes antagônicos. Assim, a política social resulta da atuação governamental deliberada que organiza meios, presta serviços e busca alcançar um mínimo de bem-estar social.

O encontro da igualdade democrática com as desigualdades capitalistas engendra a formação do Estado-providência e de um sistema de proteções e de direitos sociais. Como as principais desigualdades são oriundas do trabalho, a sociedade salarial organiza a coesão e a integração sociais a partir do trabalho que, ao mesmo tempo, opõe e une os indivíduos (DUBET, 2001, p. 7).

Para Esping-Andersen (1991), os serviços prestados pelo Estado diferem e dependem da força e organização dos movimentos sociais e oscilam entre a perspectiva universal e a restritiva e focalizada. Desse modo, asseguram um conjunto de direitos econômicos, políticos e sociais, mais ou menos abrangentes, e oscilam da manutenção e garantia do controle social à busca efetiva e plena do desenvolvimento humano de toda a sociedade. Para muitos teóricos, as políticas sociais intentam compensar as exclusões inerentes do sistema capitalista que discrimina e faz com que a distância entre ricos e pobres seja cada vez maior.

Para Titmuss (1976), a busca da igualdade implica escolhas entre objetivos e fins políticos em conflito, assim como a formulação de políticas e serviços sociais como meios para alcançá-la. A prestação de serviços deve ser vista como uma questão de direito, sendo o Estado o assegurado da cidadania por meio da prestação de serviços universais em contraposição ao Estado neoliberal que opta por políticas sociais minguadas e focalizadas com uma concepção de cidadania restrita. De um modo geral, as conquistas sociais caminham para a universalização e implicam em gradativa ampliação dos gastos sociais – pelo menos esse foi o percurso dos países que implantaram o Estado do bem-estar social.

A ideia da política social como instrumento de inclusão social traduz-se em programas e ações que visam proporcionar a redução da desigualdade social. No Brasil, para implementar a política educacional, foi necessária a conjunção da democracia formal com o fortalecimento do Estado, forte expansão e cobertura dos seus programas e ações para o alcance atual de sua universalização.

Reconhecendo-se que o Brasil vem enfrentando a pobreza, que o número de pessoas que vivem abaixo da linha de pobreza foi reduzido à metade nos últimos dez anos, quando se analisa a população escolar do ensino fundamental público percebe-se outro contexto: são 44% de beneficiários do Programa Bolsa Família no país, com 67% de nas escolas públicas do Nordeste e 73% dentre os alunos de Alagoas. E não há nenhuma ação política ou projeto específico para esse público (DUARTE, 2012).

Essa presença massiva de pobres na escola não tem passado despercebida e, em muitas pesquisas, vem sendo relacionada como elemento explicativo dos indicadores tão desiguais na educação. A positivação do direito à educação, conforme sua orientação legal, exige a prestação de serviços educacionais de qualidade a toda a população, indistintamente. É certo que a conquista do acesso aos diversos níveis de ensino, mesmo que, mormente, no nível fundamental, significou uma grande conquista para as classes populares e inaugurou o ingresso dessa população em uma instituição que antes era elitista e limitada a uma minoria. Além disso, o acesso à educação permite o exercício de um conjunto de direitos da cidadania: cultura, esporte, lazer, certa segurança alimentar, dentre outros. Hoje, a escola pública brasileira atende ao universo da população e é realidade presente em todo o território nacional. No entanto, o sistema educacional brasileiro deixou de realizar a exclusão da escola para substituir

essa interdição por um percurso escolar repleto de fracasso e evasão (FREITAS, 2007).

O processo histórico da constituição da educação formal no Brasil é bem relatado por Monlevade (2008) e Silva (2008). Começa em 1550, com escolas integrais, ricas em profissionais (irmãos jesuítas mestres e coadjuutores), mas que atendiam a menos de 5% da população. Não havia centralidade na docência, todas as funções educativas eram valorizadas e sempre foram compreendidas como fundamentais para a qualidade da educação. Com a expulsão dos jesuítas, recai sobre a educação formal brasileira a ausência do Estado e a precarização do ensino, restrito a aulas régias e avulsas, ministradas por professores leigos, em espaços improvisados, como a paróquia ou a própria casa dos mestres.

Foram quase cem anos sem a construção de uma única escola pública no Brasil (MONLEVADE, 2008). Enquanto nos países europeus centrais e na parte norte do continente americano os sistemas educacionais públicos se ampliavam e se tornavam complexos, a política pública educacional brasileira caracterizava-se pela boa vontade de professores leigos, sem espaço, sem material, apenas com um conjunto de alunos e um teto. No começo da República, tínhamos uma oferta educacional precária para menos de 10% da população e adentramos o século 20 com mais de 65% da população adulta analfabeta (MEC, 2003). Na década de 1930, ao custo da redução da jornada em sala de aula para tempo parcial, da improvisação e da desvalorização salarial do professor, alcançou-se cobertura que, nos anos 50, ultrapassou 50% das crianças em idade escolar (sete a 11 anos na época) (MEC, 2003). Entre idas e vindas, ingressamos no século 21 com uma cobertura quase universal, mas ainda com muitos problemas, destacando-se aqui: baixo salário dos professores, formação inicial ainda inadequada, ausência de horário remunerado para planejamento e trabalho coletivo, turmas superlotadas, espaços precarizados e ausência de material didático diversificado (INEP, 2001).

O processo histórico relatado repercute no sistema de avaliação educacional iniciado nos anos 90 com o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), que se consolida com o Ideb. Sem avaliar o Ideb como indicador de qualidade educacional, mas compreendendo-o como indicador de vulnerabilidades educacionais, na divulgação do primeiro Ideb, em 2005, existiam sistemas de ensino com notas que variavam de 1,8 a 6,0 e escolas que variavam de 0,7 a 8,5. O Ideb de 2009 dos sistemas municipais variou de 0,5 a 8,2 e das escolas variou de 0,8 a 9,0. Ainda

que considerado pela mídia como elemento de hierarquização,⁵ a política educacional vem buscando aplicar maiores e novos aportes para romper a lógica convencional da responsabilização (*accountability*). São as escolas e sistemas de mais baixo Ideb que recebem os maiores aportes. Segundo o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) (MEC, 2007), houve uma priorização dos sistemas e escolas que apresentaram os Idebs mais baixos, algo inverso ao convencionalmente praticado nas políticas neoliberais. Sob essa lógica, as escolas que apresentam os melhores resultados recebem mais recursos, aumentando a distância entre escolas que atendem a população em situação de pobreza e as que se situam em territórios mais favorecidos.

Metodologia da pesquisa

Para a realização da pesquisa quantitativa, buscou-se investigar objetivamente em que medida o fracasso escolar é instado na relação da educação formal com a população em situação de pobreza. Para tanto, utilizou-se como recorte de pobreza ser beneficiário do Programa Bolsa Família com frequência escolar acompanhada pelo MEC. Estruturou-se banco de dados a partir de quatro sistemas nacionais de informações: Censo Escolar/INEP, IDEB/INEP, Projeto Presença – MEC/MDS e IBGE. Mais duas informações foram adicionadas ao banco de dados em construção: PIB per capita do município e população. Ambas tinham como objetivo relacionar Ideb com riqueza (em compensação à pobreza) e ao porte do município (tendo em vista que há consenso de que, quanto maior o município, mais disponíveis e melhores são os serviços prestados à comunidade). Essas últimas informações foram retiradas da pesquisa Produto Interno Bruto dos Municípios (2004-2008) do Sistema de Contas Nacionais do IBGE.

O banco de dados definiu, como elementos da pesquisa, as 198.398 escolas do Censo Escolar de 2009, com 163.117 escolas com frequência de BPBF, acompanhada pelo Projeto Presença, e 48.506 escolas com Ideb calculado de 4.409 sistemas de ensino. Como havia interesse na convalidação dos achados, foram examinadas somente as escolas e sistemas de ensino que tinham Ideb em 2007 e 2009.

O Ideb foi eleito variável dependente e as variáveis independentes foram: percentual de matrícula de beneficiários do Programa Bolsa

5 Ver, por exemplo, a matéria da *Veja* de 14/08/2012 sobre o Ideb 2011. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/educacao/ideb-mais-de-37-dos-municipios-do-pais-nao-atingem-meta-nos-anos-finais-do-ensino-fundamental>>.

Família na escola – % BPBF; Custo Aluno do Fundeb; porte do município (população); região e PIB per capita. Este último como referência para a riqueza disponível à política educacional por meio da arrecadação própria do município ou estado. Por fim, foram consideradas todas as escolas e todos os sistemas de ensino que continham Ideb 2007 e 2009. Assim, 93% das escolas do país foram estudadas por meio de quatro bancos de dados: 1) Escolas, 2) Sistema de ensino municipal, 3) Sistema de ensino estadual e 4) Sistema de ensino federal. Tendo em vista as variáveis eleitas, percebeu-se necessário considerar seus níveis diferentemente para não ocorrer o “rebaixamento artificial” de variáveis em um único plano (do estado para o município ou do município para a escola). Para tanto, foi utilizado o modelo de regressão multinível que considera a estrutura hierárquica dos dados (LAROS; MARCIANO, 2008). Essa metodologia permitiu considerar distintamente a escola e os sistemas de ensino municipal, estadual e federal a fim de ponderar, ao tempo de contrapor e convalidar os achados dos estudos estatísticos regressivos lineares.

O primeiro passo foi verificar a correlação entre a pobreza e o Ideb. Em 2007, verificou-se correlação forte e negativa entre pobreza e Ideb ($r=-0,51$), uma correlação média positiva entre Ideb e PIB per capita ($r=0,31$) e uma correlação baixa entre Ideb e porte do município ($r= 0,03$). O Ideb baixo foi associado a uma grande presença da população em situação de pobreza, pois apresentou taxa de correlação muito forte para este fenômeno social. É o apresentado na Tabela 1:

Tabela 1. Correlação de Spearman entre Ideb, PIB, população e Custo Aluno com dados referentes a 2007 (incluir local)

Variável	Ideb 2007
% BPBF	-0,52
População	0,11
PIB p/c2007	0,48
CA2007	0,55

Legendas:

Ideb 2007 = Índice de Desenvolvimento da Educação Básica 2007.

% BPBF07 = Percentual da matrícula do ensino fundamental dos que são beneficiários do programa Bolsa Família na escola em 2007.

População = População do município onde se encontra a escola.

PIB p/c2007 = PIB per capita do município onde se encontra a escola.

CA 2007 = Custo aluno do Fundeb para o estado onde se encontra a escola.

Fonte: Projeto Presença e INEP. Elaboração própria.

Os estudos de correlação foram repetidos com os dados de 2009 e os resultados permaneceram os mesmos. Já com o banco de dados dos sistemas municipais, encontrou-se uma correlação menor que a do nível da escola, porém ainda muito forte e negativa entre pobreza e Ideb ($r=-0,47$), uma correlação média positiva entre Ideb e PIB per capita ($r=0,32$) e uma correlação praticamente inexistente entre Ideb e porte do município ($r=0,02$). Para o sistema estadual, observou-se novamente uma correlação muito forte e negativa entre pobreza e Ideb ($r=-0,49$). Porém, foram revelados achados muito diferentes na correlação com as outras variáveis: foi encontrada uma correlação positiva altíssima entre Ideb e PIB per capita ($r=0,65$) e uma correlação média entre Ideb e porte do estado ($r=0,29$). Novamente os estudos com os dados de 2009 apresentaram o mesmo comportamento.

Por último, intentou-se estudar o banco de dados referente às 184 escolas do sistema federal, com 22.437 matrículas e 3.052 beneficiários. Entretanto, ao serem eliminadas as escolas sem matrícula do ensino fundamental, as que tinham menos de 10 alunos matriculados nesse nível e as que não possuíam Ideb para 4^a/5^a série nos anos de 2007 e 2009, restaram pouquíssimos estabelecimentos: 18 escolas para estudo, com 11.109 matrículas e apenas 430 beneficiários (5%). Devido ao N reduzido, não se realizou estudo estatístico de correlação.

As investigações prosseguiram, agora com estudos multiníveis, entendendo-se os níveis das variáveis independentes como: população em situação de pobreza – nível 1; população e PIB per capita – nível 2; e Custo Aluno e Região – nível 3. A variável PIB per capita foi retirada do modelo por apresentar Razão $t < 1,96$. O Ideb da escola era a variável dependente. Os impactos calculados para as escolas sem efeito randômico ou de interação foram: % BPBF $r=-0,32$; Custo Aluno $r=0,16$; População $r=-0,15$ e Região $r=0,85$. Os achados com o banco de dados de 2009 foram praticamente os mesmos. Os dados de 2007 são apresentados na Tabela 2.

Tabela 2. Modelo com as variáveis explicativas dos níveis 1 e 2 (2007- Brasil)

Variáveis explicativas	Modelo 3		
	feito	E.P. (σ^2_e)	Razão t
Intercepto	-0,57	0,01	-
(nível 1) % BPBF	-0,32	0,01	-32
(nível 2) Custo Aluno	0,16	0,01	16
(nível 2) População	-0,15	0,01	-15
(nível 2) Região	0,85	0,02	42,5
Efeito Randômico – nível 2	σ^2_{u0}	E.P. (σ^2_e)	Razão t
(σ^2_{u0})Variância	0,21	0,01	21
Efeito Randômico – nível 1	σ^2_e	E.P. (σ^2_e)	Razão t
(σ^2_e)Variância	0,35	0,01	35
Correlação intraclasse (ICC)	0,38		
<i>Deviance</i> (gl)	64910 (7)		
Δ <i>Deviance</i> (Δ gl)	4727 (3)		
Razão crítica de Δ <i>Deviance</i>	1576		
Variância explicada do nível 1	13%		
Variância explicada do nível 2	68%		

Notas.

As variáveis foram inseridas na ordem que consta nesta tabela.

Nível 1 = Escola; Nível 2 = Município.

% BPBF = percentual de alunos beneficiários do programa Bolsa Família.

Região = Codificada em 0 para as regiões N e NE e 1 para as regiões S, SE e CO.

E.P. = Erro Padrão; Razão t = Efeito/EP; *Deviance* = $-2 \log$ máxima verossimilhança do modelo; gl = graus de liberdade (parâmetros estimados); Δ *Deviance* = Diferença de $-2 \log$ Máxima verossimilhança entre os modelos 2 e 3; Δ gl = Diferença entre graus de liberdade dos modelos 2 e 3; Razão crítica de Δ *Deviance* = Δ *Deviance*/ Δ gl.

Para o cálculo da variância explicada, consideraram-se os modelos 1 e 3.

Fonte: Projeto Presença e INEP. Elaboração própria.

Os estudos multiníveis foram também realizados com o banco de dados dos sistemas municipais, entendendo-se os níveis das variáveis independentes como: % BPBF do sistema – nível 1; população do município – nível 1; PIB per capita do município – nível 1; Custo Aluno e Região – nível 2. Já a variável dependente era o Ideb do município. A variável PIB per capita foi inserida no lugar do porte do município, tendo em vista que, com esse banco de dados, foi a população que apresentou Razão t < 1,96. Os impactos calculados para os sistemas municipais, também sem efeito randômico ou de interação, foram: % BPBF $r=-0,15$; Custo Aluno $r=0,20$; e PIB per

capita $r=0,05$. Percebeu-se que o impacto positivo do Custo Aluno é maior que o impacto negativo da pobreza. Entretanto, a riqueza (PIB) quase não alcança o sistema municipal. Outra surpresa: quando se inseriu a variável Região e se calculou a interação com a variável % BPBF, verificou-se para a pobreza um impacto residual de $r=-0,02$ e para Região o valor de $r=-0,26$. Complementarmente, optou-se pelo cálculo do impacto da pobreza no Ideb por meio da separação dos municípios em duas grandes regiões (Região 0 que agrupa as regiões nacionais N e NE; e 1 para as regiões CO, SE e S). Tal separação encontrou os seguintes achados de impacto da pobreza no Ideb do município: Região 0 $r=-0,04$ e Região 1 $r=-0,22$. É o observado na Tabela 3.

Tabela 3. Regressão linear por Região entre Ideb e % BPBF 2007 e 2009 (Brasil)

UF	IDEB/ % BPBF	2007					2009					N
		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients		t	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients		t	
		B	Std. Error	Beta			B	Std. Error	Beta			
BR	(Constant)	5,14	0,01			483,51	0,01			531,30	31660	
	PERBPBF07	-0,02	0,00	-0,51		-105,79	N	-0,52		-106,99		
N	(Constant)	5,578	,010			531,302	,036			127,571	2824	
	PERBPBF09	-,024	,000	-0,52		106,988	,001	-0,30		-16,973		
NE	(Constant)	3,530	,028			128,302	,027			143,268	8215	
	por_BPBF2007	-,004	,000	-0,10		-9,355	,000	-0,10		-8,703		
SE	(Constant)	5,156	,016			332,331	,017			340,520	11754	
	por_BPBF2007	-,016	,000	-0,36		-42,233	,000	-0,29		-33,093		
S	(Constant)	5,335	,017			321,501	,018			318,539	6159	
	por_BPBF2007	-,021	,000	-0,52		-47,808	,001	-0,47		-42,126		
CO	(Constant)	4,735	,028			167,026	,028			186,744	2708	
	por_BPBF2007	-,015	,001	-0,36		-20,089	,001	-0,36		-20,082		

Fonte: Projeto Presença e INEP. Elaboração própria.

Ou seja, as regiões Sul e Sudeste apresentam impacto muito maior da população pobre no Ideb. Repetiram-se os procedimentos com o banco municipal de 2009 e os mesmos resultados foram constatados. Prosseguiu-se com a exploração investigativa para compreensão desse achado a partir da regressão linear com o bando de dados das escolas, agora separadas por estado. Após a realização das 27 regressões lineares, verificaram-se comportamentos bem diferentes por estado, com impactos da pobreza que variaram de $r=-0,09$ (em PE e PB) a $r=-0,73$ (RR), sendo que o segundo maior impacto negativo da pobreza foi observado no Distrito Federal $r=-0,63$.

Seguindo as orientações da TFD, realizou-se pesquisa qualitativa complementar⁶ para melhor compreender como a população em situação de pobreza era considerada pela escola. Questionário específico foi encaminhado a todas as 649 escolas públicas do DF. O documento indagava às escolas se consideravam a diversidade em seus projetos político pedagógicos (PPPs) e se incluíam projetos, programas ou ações para a diversidade na organização do trabalho pedagógico. A diversidade abrangia as temáticas de direitos humanos, relações étnico-raciais, relações de gênero, sexualidade, meio ambiente ou população em situação de pobreza.

Das 649 escolas, 214 responderam ao questionário, ou seja, 33% das escolas da rede pública do Distrito Federal – algo que foi considerado bastante representativo para as análises pretendidas, especialmente porque assegurou-se a participação de todos os tipos de escolas presentes no sistema público de ensino do DF, como pode ser conferido no Quadro 2:

6 Essa pesquisa qualitativa baseou-se na elaboração coletiva de instrumento que permitiu levantamento de dados para pesquisa exploratória inicial da diversidade nas escolas públicas do DF. Foi realizada pelo Grupo de Pesquisa da Coordenação de Diversidade/EAPE, composto pelos professores Simão de Miranda, Márcia Lages, Antonio Marcos Silva Santos, Leila D'Arc de Souza, Adriana Costa de Miranda, Ana José Marques, Cláudia Denis Alves da Paz e Natalia Duarte. A pesquisa também integra as ações de dois grupos de pesquisa da UnB com registro no Diretório de Grupos de Pesquisa do CNPq: o Grupo de Pesquisa em Educação e Políticas Públicas: Gênero, Raça/Etnia e Juventude, da Faculdade de Educação (Geraju), coordenado pela prof^a Wivian Weller, e o Trabalho, Educação e Discriminação do Departamento de Serviço Social (TEDis), coordenado pela prof^a Silvia Cristina Yannoulas, orientadora da tese de doutorado da autora.

Quadro 2. Tipos de escola da rede pública do DF (2011) e percentual respondente

Tipo de escola DF	SEDF	% do total de escolas	Escolas respondentes	% do total de respondentes
CEP	9	1,3	0	0,0
CEM	33	5,1	10	4,6
CEF	163	25,1	47	22,0
CEd	41	6,4	14	6,5
EC	313	49,3	105	49,4
CEI	55	7,5	23	10,6
CEE	13	2,1	9	4,0
CIL	8	1,2	3	1,4
CAIC	14	2,1	3	1,4
Total	649	100,0	214	100,0

Legenda:

CEP – Centro de Educação Profissional

CEM – Centro de Ensino Médio

CEF – Centro de Ensino Fundamental

CEd – Centro Educacional

EC – Escola Classe

CEI – Centro de Educação Integral

CEE – Centro de Ensino Especial

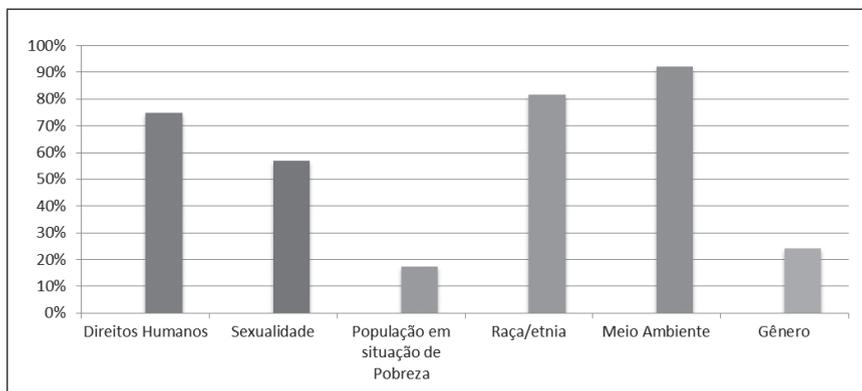
CIL – Centro Interescolar de Línguas

CAIC – Centro de Atendimento Integral à Criança

Fonte: Questionário Mapa da Diversidade (EAPE, 2011). Elaboração própria.

Das 214 escolas, apenas 35 (17%) consideravam a situação de pobreza dos alunos na elaboração de seus PPPs. Com relação às variáveis temáticas da diversidade, a elaboração dos PPPs apresentou a seguinte distribuição: 49 escolas (24%) consideram a pobreza; 186 (92%) consideram meio ambiente; 165 (82%) as relações étnico-raciais; e 151 (75%) consideram os direitos humanos. É o que se apresenta no Gráfico 1.

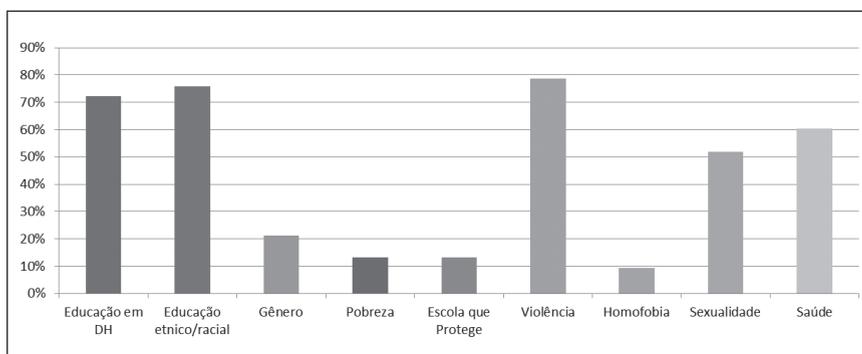
Gráfico 1. Escolas que consideram a diversidade em seus projetos político pedagógicos (2011-DF)



Fonte: Elaboração própria.

Sobre as ações e projetos interventivos realizados, inclusos os programas do governo federal para a diversidade, das 214 escolas respondentes: 153 (76%) realizavam projetos sobre relações étnico-raciais; 143 (72%) para direitos humanos; 105 (52%) desenvolviam ações sobre sexualidade; 43 (21%) sobre gênero; 27 (13%) desenvolviam projetos para a população em situação de pobreza; 27 (13%) aderiram ao Escola que Protege; 19 (15%) aderiram ao Brasil sem Homofobia; 122 (60%) aderiram ao Saúde e Prevenção na Escola; e 159 (79%) aderiram ao Programa Educação para a Paz. É o visibilizado no Gráfico 2:

Gráfico 2. Escolas que desenvolvem projetos sobre a diversidade (2011-DF)



Fonte: Elaboração própria.

Considerações finais

A trajetória metodológica apresentada permitiu comprovar as hipóteses formuladas. A relação da política social de educação com a população em situação de pobreza se manifesta, consideravelmente, por meio do fracasso escolar. O impacto negativo da pobreza no Ideb foi confirmado em todos os estudos estatísticos realizados – à exceção do estudo multinível feito com o banco de dados dos sistemas municipais das regiões Norte e Nordeste. No que se refere ao estudo qualitativo, a hipótese formulada também foi confirmada: a consideração da população em situação de pobreza foi verificada em apenas 13% das escolas. Também foi confirmada pela ausência de projetos interventivos (apenas 13% das escolas realizam alguma ação para essa população).

Estes achados permitem ressaltar duas questões: (1) as prioridades em políticas públicas emergem da sociedade, particularmente dos movimentos sociais e das universidades, e têm efetivo impacto no real quando traduzidas em políticas públicas; mas (2) a associação entre desempenho escolar e condições socioeconômicas de quem frequenta a escola ainda é muito forte, mesmo após quase cinco décadas dos estudos de Coleman (1966) e de Bourdieu e Passeron (1973).

A visibilidade de temáticas da diversidade nos PPPs das escolas pesquisadas é uma evidência da força que essa temática alcançou por meio da luta dos movimentos sociais, da implementação de políticas públicas recentes e dos marcos referenciais e regulatórios que conseguiram efetivar a presença delas na organização do trabalho pedagógico das escolas. Entretanto, a situação de pobreza (e de gênero) ainda não está visibilizada e, talvez por isso, ainda não mobilize políticas públicas efetivas para o enfrentamento da reprodutividade da escola. A pobreza ainda não adentrou na força da diversidade.

Talvez porque, ainda que se reconheça que as diversificadas vozes dos múltiplos excluídos social e economicamente podem e devem ser agrupadas ao tempo que precisam ser divulgadas, o movimento da diversidade não pode sucumbir à falácia de que, nomeando os excluídos, se está discutindo as causas da exclusão. Aliás, ressalta-se aqui que nenhuma temática pode ser, mesmo que abrigada na diversidade, eleita como capaz de congrega e representar por si só a exclusão. Não perder de vista a luta de classes é reconhecer a assunção do capital sobre o trabalho e as tendências neoliberais de organização do Estado que protegem o mercado

e precarizam as políticas sociais deixando desprotegidos e vulneráveis grupos específicos.

É fundamental admitir os mecanismos ideológicos e de mimetização capitalistas para assegurar e salvaguardar a diversidade, escapando do encerramento desta na própria temática. Não pode haver mimetismo entre excluídos e processo de exclusão. Ao confundi-los, aderimos à ideologia neoliberal e escapamos da discussão central: as causas da exclusão.

Uma pesquisa pode refletir e instigar preocupações a partir da formulação e análise crítica de diagnósticos sociais. Ao aproximar-se de um tema, abre possibilidades para mobilização, permitindo a adesão de segmentos societários cada vez mais amplos em torno de uma mesma luta. A própria escola tem possibilidades de mobilização impressionantes: um quarto da população brasileira vai à escola cotidianamente. Foram 55 milhões de estudantes em 2011. É necessário entender a magnitude desse número que, por si só, já legitima as demandas aqui levantadas.

Faz-se necessário apor visibilidade às pobreza juvenil e infantil, tanto para que consigam mobilizar políticas públicas que as reconheçam e as confrontem, como para que as escolas considerem essa situação na organização do seu trabalho pedagógico. É necessário eleger o território escolar como *locus* privilegiado para o enfrentamento das vulnerabilidades sociais de grande parte das crianças e adolescentes que frequentam a escola.

Referências

ANDRADE, Josembergue Moura; LAROS, Jacob A. Fatores associados ao desempenho escolar: estudo multinível com dados do Saeb/2001. *Psicologia: Teoria e Pesquisa*, v. 23, n. 1, jan.-mar./ 2007, p. 33-42.

BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean Claude. *A Reprodução: elementos para uma teoria do sistema de ensino*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1975.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Marxismo e política: a dualidade de poderes e outros ensaios*. São Paulo: Cortez, 1996.

COLEMAN, James Samuel et al. *Equality of educational opportunity*. Washington: U.S. Government Printing Office, 1966.

DUARTE, Natalia. *Política Social: um estudo sobre educação e pobreza*. Tese de Doutorado em Política Social. Brasília, DF: UnB, 2012.

DUBET, François. As desigualdades multiplicadas. *Revista Brasileira de Educação*, n. 17, maio-jun.-jul.-ago./2001, p. 05-19.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. *Lua Nova*, n. 24, São Paulo: Cedec, 1991.

FARIAS, Danille Arranha. Relatório Final Individual: Estudo de caso da relação entre Educação e Pobreza. Brasília: SER/Tedis/UnB, 2011.

FREITAS, Luiz Carlos. Eliminação adiada: o ocaso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino. *Educação e Sociedade*, v. 28, n. 100 – Especial, out. 2007, p. 965-987.

_____ et al. *Avaliação Educacional: caminhando pela contramão*. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *SAEB 2001: Novas Perspectivas*. Brasília: Inep, 2001.

LAPERRIÈRE, Anne. A Teorização Enraizada (Grounded Theory): procedimento analítico e comparação e comparação com outras abordagens similares In: LAPERRIÈRE, Anne. *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

LAROS, Jacob A.; MARCIANO, João Luiz. Análise multinível aplicada aos dados do NELS: 88. *Estudos em Avaliação Educacional*, v. 19, n. 40, p. 263-278, maio-ago./2008.

MARX, Karl. *O Capital: crítica da economia política*. Livro I e II. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

MARX, Karl.; ENGELS, Friedrich. *A Ideologia Alemã*. 4. ed. São Paulo: Martin Claret, 2005.

_____. *Manifesto do Partido Comunista*. Porto Alegre. LePM, 2009.

MEC/BRASIL. *Mapa do Analfabetismo*. Brasília: Inep/MEC, 2003.

MONLEVADE, João. *Funcionários de escolas: cidadãos, educadores, profissionais e gestores*. Brasília: Cead/UnB, 2008.

PEREGRINO, Monica. *Trajetórias desiguais: um estudo sobre os processos de escolarização pública de jovens pobres*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

SILVA, M. Abadia. *Educadores e educandos: tempos históricos*. Brasília: Cead/UnB, 2008.

STRAUSS, Anselmo L.; CORBIN, Juliet M. *Pesquisa qualitativa – Técnicas e procedimentos para o desenvolvimento de teoria fundamentada*. 2. ed. Porto Alegre: ArtMed, 2009.

TITMUS, Richard. *Essays on the Welfare State*. London: George Allen e Unwen Ltd, 1976. Chapter 2 “The social division of Welfare: some reflections on the search for equity”, p. 34-56.

CAPÍTULO 3

TENSÕES E DESAFIOS NO ESPAÇO ESCOLAR: PARTICULARIDADES DO DISTRITO FEDERAL¹

Kelma Jaqueline Soares

Introdução

O objetivo deste capítulo é o de apresentar os principais resultados da dissertação *Pobreza e educação formal: a relação entre pobreza e política educacional no Distrito Federal*. A proposta é contribuir para ampliar o olhar sobre a Relação entre Educação e Pobreza (REP), sob o enfoque da realidade social da capital da República. Para tanto, foram atualizados alguns dados sobre a situação de pobreza e dados sobre indicadores educacionais das localidades estudadas. Não foi possível atualizar todos os dados específicos das escolas, haja vista a dificuldade operacional de retomar o trabalho de pesquisa de campo e a dificuldade de localizar as mesmas fontes de informações.

O estudo considerou como hipótese principal que a população pobre não foi incluída como população-alvo na estruturação original da educação formal. Dessa forma, entendia-se que os alunos pobres não conseguiriam atingir o sucesso educacional porque o sistema de educação é estruturado em uma proposta que reforça o mérito individual e que pretende que a população discriminada supra as exigências de uma instituição escolar moldada segundo parâmetros que lhes são alheios. Orientou-se, também, por uma hipótese secundária, a qual considera que a política de assistência social

1 Agradecemos à estudante de graduação em Serviço Social Vanessa de Sousa Araújo por contribuir na construção da dissertação que originou este capítulo. Agradecemos também os comentários proferidos pelas professoras Silvia Yannoulas (orientadora), Lívia Freitas e Rosa Stein que participaram da banca de defesa da dissertação realizada no Programa de Pós-Graduação em Política Social, em agosto de 2011, os quais possibilitaram melhoria do texto final.

vale-se da escola como forma de acessar e de acompanhar a população-alvo beneficiária de programas de transferência de renda. Porém, a vinculação desses programas ao campo educacional não ultrapassaria a dimensão operacional-administrativa de acompanhamento da frequência escolar.

A dissertação baseou-se na realização de revisão bibliográfica e no estudo de caso. Para tanto, partiu-se da apresentação de posições teóricas sobre a REP e, posteriormente, da caracterização histórica da transferência de renda com vistas a situar a ação Bolsa Escola do Programa Vida Melhor no Distrito Federal (DF).² Ademais, a fim de se alcançar a dimensão do estudo de caso, escolheu-se as regiões administrativas de Ceilândia³ e Samambaia,⁴ que apresentam os maiores números de beneficiários desse programa, além da região da Asa Norte,⁵ que concentra o menor número de beneficiários. A partir disso, foram escolhidas três escolas de ensino fundamental (séries iniciais), em cada uma das regiões administrativas selecionadas, com base no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Para se estudar a esfera de operacionalização dessa ação e em busca do entendimento de como a pobreza se processa no espaço escolar, entrevistou-se o total de nove professoras, três por escolas estudadas, e nove beneficiárias que fossem mães de estudantes dessas escolas. Do ponto de vista da gestão e da execução desses programas, foram entrevistados dois gestores que atuam na sua implementação no Distrito Federal, uma que atuava no âmbito da política de assistência social e outro no da política de educação.

O capítulo centra-se na discussão de como a REP se processa segundo o recorte analítico da transferência de renda condicionada na frequência escolar. Sabe-se que um dos pressupostos de justificativa para implementar programas, como o Bolsa Escola, era o de que a evasão escolar, entre os estudantes mais pobres, era ocasionada, dentre outros fatores, da situação

2 O programa Vida Melhor é coordenado pela Secretaria de Estado e Desenvolvimento Social e Transferência de Renda (Sedest) e condensa várias ações de proteção social às populações em situação de vulnerabilidade social. Entretanto, desde 2011, a Sedest iniciou o processo de migração dos beneficiários para o Bolsa Família. Dessa forma, após a conclusão desse processo migratório, a transferência de renda condicionada no DF se dará apenas por meio deste último programa. A determinação para esse processo de migração e unificação é dada pela Lei n. 4.601, de 14 de julho de 2011. Disponível em: <www.sedest.df.gov.br>.

3 Trata-se da região administrativa mais populosa e também uma das mais pobres do Distrito Federal. A proposta de criação da cidade estava nos planos de erradicação das invasões localizadas próximas ao centro de Brasília. Está localizada a 40 quilômetros da região central do DF.

4 A região administrativa de Samambaia está localizada a 32 quilômetros do Plano Piloto e também surgiu para erradicação de invasões. É a quarta cidade mais populosa do DF.

5 A região administrativa do Plano Piloto/Cruzeiro corresponde à região central de Brasília, apresenta uma das maiores concentração de renda do DF e, em 2010, reunia o menor número de beneficiários do programa Vida Melhor (0,74%).

de trabalho infantil por eles vivenciada. Os programas de transferência de renda condicionada permitiriam que essa criança permanecesse estudando e, para isso, os seus responsáveis (em geral as suas mães) receberiam uma renda mensal e, em contrapartida, deveriam manter seus filhos na escola. Passada mais de uma década de implementação do programa Bolsa Escola no Distrito Federal, cabe analisar se, de fato, a proposta para permitir melhores condições de escolarização entre os mais pobres foi alcançada e quais os desafios colocados pela relação entre a política de assistência social e a política educacional na capital do país.

A fim de se alcançar os objetivos elencados, este capítulo está estruturado em quatro seções, além desta introdução e conclusões. Primeiramente, discutem-se os principais conceitos sobre a pobreza e a sua interface com o sistema de educação. Em seguida, são apresentados dados sobre o acompanhamento das metas do milênio quanto à pobreza e à educação. Posteriormente, a fim de evidenciar a problemática estudada, discutem-se os indicadores sobre a existência da concentração do fracasso escolar entre os mais pobres, bem como dados sobre a identificação de oferta desigual de serviços educacionais, segundo localização geográfica das escolas (periferia e centro do Distrito Federal). Finalmente, serão apresentados os principais resultados obtidos junto ao trabalho de campo realizado por ocasião de elaboração da dissertação em questão.

Formas de enfrentar a pobreza: o papel atribuído à educação formal

A discussão sobre as possíveis formas de combate à pobreza centra-se de forma persistente no papel da educação formal⁶ como mecanismo promotor da mobilidade social. Entretanto, a REP não se expressa linearmente. A existência de um sistema de educação formal não garante, necessariamente, igualdade de oportunidades e enfrentamento à pobreza, já que o sistema educacional centra-se, em parte, na formalização de um espaço de institucionalização de poder e solicitação da população pobre o suprimento uniforme das exigências da instituição escolar (testes obrigatórios, frequência

6 A educação abrange práticas formais e informais. No caso deste texto, o uso do termo educação engloba apenas o enfoque da educação formal, já que ela está relacionada ao conjunto do sistema educacional – métodos, regras e tempos, executores especializados (BRANDÃO, 2006) e, além disso, é entendida como aquela que possui objetivos claros e específicos, normalmente representada pelas escolas e universidades. Já a educação não formal é um conceito mais amplo, relacionado ao termo cultura. Tem como característica a não linearidade temporal e progressão sistemática. A certificação não é condição essencial nessa modalidade da educação (GADOTTI, 2005). Portanto, optou-se por um recorte temático capaz de refletir sobre a educação apenas em sua dimensão formal.

escolar, material escolar), sob o ideário de que o esforço individual gera recompensas e ascensão social. A escola pode reforçar a meritocracia, já que o ambiente escolar pode reproduzir discursos e fortalecer a crença de que o sujeito é o próprio responsável pela sua trajetória, seja de mobilidade social, seja de estagnação na situação de pobreza.

Nesse debate, as possíveis formas de enfrentamento da pobreza pautam-se, em alguma medida, no papel da educação formal como maneira de promover a empregabilidade⁷ dos mais pobres. Adquirir diferentes habilidades é tornar-se mais competitivo e, com isso, ter mais possibilidades, tanto de se inserir no mercado de trabalho como de se manter nesse mercado, que está em constante mudança e flexibilidade (OLIVEIRA, 2001). É sob essa égide que a educação é apresentada como uma alternativa para o desenvolvimento de um país. Por essa ótica, a atuação do Estado passa a ser a de provisionar serviços sociais focalizados nos mais pobres. Não se trata de pensar estratégias de desenvolvimento capazes de atender os sujeitos em sua complexidade, mas, sim, de se garantir os mínimos serviços de educação e de assistência social para que os mais pobres possam capacitar-se e tornarem-se mais empregáveis. Refere-se à ênfase em políticas sociais focalizadas, que possibilitem essa empregabilidade e não a expansão real do mercado de trabalho formal e de políticas universais educacionais.

Nesse contexto, a política de assistência social revela-se em uma histórica tensão entre trabalho e assistência social. Trata-se de uma sociedade erguida sob o primado do Trabalho (conforme expressa o art. 193 da Constituição brasileira de 1988), que coloca os limites entre aqueles que são aptos para o trabalho e não têm direito à assistência social, e aqueles que têm direitos aos benefícios assistenciais e não podem se inserir no mercado de trabalho. Impõe-se, assim, aos programas assistenciais dois objetivos também contraditórios: um liberal, que é a garantia da reprodução de mão de obra no mercado de trabalho; e outro, de cunho social, que é a proteção da força de trabalho excluída do processo produtivo (BOSCHETTI, 2003).

É com a elucidação de conceitos, como a teoria das capacidades (SEN, 2000) e a definição de educação compensatória⁸ (CONNELL, 2002),

7 O conceito de empregabilidade pode ser entendido por meio da lógica privada do pacto social. O indivíduo para ter acesso ao mercado de trabalho, assim como à condição de permanência nesse espaço, deve manter-se qualificado. Cabe ao indivíduo responsabilizar-se pela sua condição de empregável ou não (YANNOULAS; SOARES, 2009).

8 Os programas de educação compensatória surgem nos anos sessenta e setenta em países ricos (Estados Unidos, Grã-Bretanha, Países Baixos e Austrália), como resposta a, pelo menos, duas demandas: o fracasso da expansão educacional do segundo pós-guerra mundial e o fracasso no acesso igualitário à educação (CONNELL, 2002).

que se tenta entender esses dois objetivos contraditórios e compreender como a culpabilização pelo estado de pobreza e fracasso escolar é transferida ao indivíduo. Primeiramente, é apoiando-se na proposição de Sen que se entende o pensamento desse autor como a atual orientação dada às políticas sociais, em especial à política de educação e às políticas de combate à pobreza. Sen vê a pobreza como privação de capacidades. O valor atribuído à educação é compreendê-la como condição habilitadora, o que reflete na noção de “capacidades”. Ou seja, havendo um investimento no capital humano, na infância e na juventude, por meio da educação, os sujeitos estariam aptos, individualmente, ao desenvolvimento econômico.

Em oposição às argumentações de Sen (2000), é que se apresenta a proposição de Connell (2002). Este segundo autor entende que a educação compensatória, vista como a que relaciona benefícios a alunos em situação de pobreza, seria uma forma de romper com a noção de pobreza transgeracional. No entanto, ela poderia ser uma forma de transferir às famílias pobres a responsabilidade pelo fracasso educacional e não às instituições que prestam os serviços, não só os educacionais, mas os sociais básicos. A educação é trazida para o contexto da assistência social, sob a argumentação de que as carências materiais levam ao baixo rendimento. Mas o que a noção de educação compensatória trouxe não foi o enfrentamento da pobreza, em plano coletivo, mas, sim, a responsabilização da família pelo baixo desempenho escolar, o qual não seria mais atribuído, em boa parte, à organização das instituições de ensino (CONNELL, 2002).

Porém, conforme apresenta Freitas (2006), nessas instituições existe a experiência de escolarização que é marcada por uma valorização de interesses. Segundo este autor, o processo de socialização da criança na escola pode ser acompanhado por um movimento de aproximação ou distanciamento dos “eus disponíveis para cada um” (Idem, p. 19). Para esse autor, os índices de fracasso são vistos como a prova da incapacidade daqueles alunos que carregam as marcas da segregação (classe, cor, gênero) e, ao que interessa a este capítulo, a marca da pobreza. É quando o indivíduo renuncia aos papéis pré-definidos que ele se torna sujeito. Esse processo pode ser vislumbrado com o sucesso escolar do aluno pobre, o que, por vezes, é explicado como um fenômeno isolado, fruto de habilidades individuais.

A escola pública possui um papel e também uma autoimagem que, muitas vezes, apresenta-se incapaz de atender às expectativas dos setores com os quais se relaciona (alunos, pais, mães, professoras) e, assim, assume-se uma função instrumental, do ponto de vista daquilo que ela poderia realizar

na vida das crianças pobres (FREITAS, 2006). Para Castel (2008), ao analisar as complexas configurações de discriminação que vivenciam os jovens franceses filhos de imigrantes, não se trata de acusar a escola de discriminação, mas, sim, de uma lógica social que desfavorece os grupos de origem popular. E esse processo agrava-se, uma vez que, com as evoluções do mercado de trabalho, torna-se grave não possuir o diploma e as certificações escolares.

Este autor retoma a centralidade da teoria de Bourdieu e Passeron quanto ao estudo da *teoria da violência simbólica* (década de 1960) e posiciona a lógica social, a qual desfavorece os grupos sociais mais pobres e/ou grupos etnorraciais e/ou imigrantes. A análise da distribuição dos bens simbólicos e materiais produzidos e fornecidos pelo sistema escolar evidencia que a disparidade dessa distribuição reforça a situação de fracasso/sucesso escolar e indica um possível fracasso do sistema escolar, incapaz de elevar o direito à educação como uma forma de traduzir-se na igualdade de oportunidade para todos aqueles acolhidos por essa instituição social.

Castel (2008) discute esse processo por meio da ótica dos fatores etnorraciais e de como ele é intensificado segundo os processos de discriminação judiciária e policial, da discriminação empregatícia e, ao que condiz este capítulo, ao “bloqueio escolar”. Para este autor, o princípio republicano de uma escola para todos expressa que essa mesma escola que acolhe a todos (processo de universalização do ensino) não consegue a todos integrar. A desvantagem étnica marcará profundamente a vida profissional desses jovens, seja por não encontrarem trabalho, seja por ocuparem os empregos mais desqualificados (p. 49). Segundo Castel, é central a convicção de que o sucesso escolar é a via da “promoção social e da integração social”. Mas a escola mostra-se incapaz de garantir a paridade dos grupos sociais e os ideários dos jovens imigrantes.

De forma complementar à de Castel, indica-se a proposição de Tiramonti (2008, p. 106): “no sistema educacional não existem mecanismos formalmente estabelecidos para a seleção da população e sua inclusão em circuitos diferenciados”.⁹ Porém, é na estruturação desse sistema que se revelam os processos de exclusão ou de ascensão de alguns grupos sociais. Se, por um lado, é colocada a expectativa do papel “igualador” da escola e a evocação de um Estado que ofereça a educação pública e de qualidade para

⁹ Entende-se por *circuitos escolares* a existência de instituições escolares diferenciadas para grupos diferenciados (por exemplo, a escola pública e a escola privada). Entende-se por *trajetórias escolares* o percurso, caminho e/ou permanência que um indivíduo ou um grupo realiza dentro dos circuitos educacionais. Ver Tiramonti, 2008.

todos e todas, por outro, as trajetórias escolares individuais e coletivas de grupos historicamente discriminados evidenciam a formatação da função “seletivista” da escola, que passa a concretizar a desigualdade do sistema educacional. Nesse campo de tensões, a *segmentação educacional* decorre da distribuição segregada do bem educacional, o que impediria que a classe pobre tivesse acesso ao saber valorizado e a classe média alta monopoliza esse saber, caracterizando a desigualdade do sistema educacional. Já a *fragmentação* refere-se às rupturas e às perdas de unidades, à existência de mundos culturais distantes, em que a diferença é estrutural e baseada em condições objetivas econômico-políticas de desigualdade. Caracteriza uma forma de segregação social.

Para ampliar o olhar sobre a composição da relação entre política educacional e pobreza – apresentada, brevemente, nesta seção – é preciso entender como se processam algumas das orientações que compõem a agenda da política da transferência de renda no país e de que forma essas diretrizes se materializam no espaço escolar. A escola faz o acompanhamento direto da condicionalidade da frequência escolar e vivencia a tônica reformista sob o discurso da eficiência da gestão educacional, o qual não possibilita a problematização dos imbróglis da educação envolvida pela lógica do capital. Por isso, a próxima seção discute os relatórios de acompanhamento de metas do milênio para se elucidar algumas dessas orientações.

Relatórios de metas do milênio: a ênfase na transferência de renda condicionada e focalizada

O relatório de acompanhamento das metas do milênio¹⁰ do ano de 2004 indica que as ações voltadas para o alcance dos objetivos de reduzir pela metade a proporção da população com renda inferior a um dólar por dia (meta 01), no período de 1990 a 2015, e de reduzir pela metade para o mesmo período a proporção das pessoas que sofrem com fome (meta 02), estavam em seu estágio inicial. Esse relatório já apresenta informações que indicariam redução significativa no número de brasileiros abaixo dessa linha de pobreza, mesmo diante da divergência de formas de medição desse

10 Os objetivos de desenvolvimento do milênio fazem parte do *projeto milênio*. A definição desses objetivos consta como projeto independente, mas a sua formulação é originária das Nações Unidas. A proposta consiste na concentração de forças-tarefas, entre essas a erradicação da fome. Até o ano de 2015, esses objetivos devem ser alcançados pelos 189 países signatários. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/milenio/>>. Acessado em: 06/2011.

resultado entre os distintos organismos internacionais e suas metodologias (Banco Mundial, Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal), entre outros).

O relatório constata que, segundo o critério balizador das políticas brasileiras (que considera abaixo da linha de pobreza os que vivem com menos de meio salário-mínimo *per capita*), havia 52,3 milhões de pobres no país. Nos anos de 1992 a 2002, a incidência de pobreza teria sido reduzida em 9,1 pontos percentuais e as explicações para tanto estariam na estabilização da moeda por meio do Plano Real. Segundo esse documento, teria acontecido um aumento na participação dos mais pobres no consumo nacional. A mudança nesse indicador teria ocorrido por contributo da implementação das transferências de renda, no valor de um salário-mínimo, a partir do ano 2002, com prestações oriundas do campo da assistência social e da previdência social.

Esse relatório de 2004 apresentou como prioridade para os próximos anos, a fim de alcançar essas metas, os investimentos no campo da transferência de renda, a implementação do programa Bolsa Família, com a pretensão de aumentar para 11,2 milhões de pessoas atendidas com benefício no valor de 75 reais mensais, associado a outros direitos sociais, entre estes o da educação. Ressalta-se que o próprio documento apresentava que, até então, as transferências de renda (no campo da assistência social e da previdência social) haviam pago 14 milhões de benefícios no valor de um salário-mínimo. A previsão, a partir do ano de 2003, era ampliar a cobertura, porém com valor pecuniário inferior (75 reais). Dessa forma, na proposta de renda básica universal, inscrevem-se os reordenamentos com vistas à focalização seletiva no campo da política de assistência social.

Em sequência, o relatório de acompanhamento das metas do milênio de 2010 retoma essa tendência à focalização e confirma que as prioridades elencadas no relatório de 2004 foram alcançadas. Por isso, o maior destaque é conferido às transferências de renda, por meio do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e do programa Bolsa Família. O primeiro teve uma expansão de, praticamente, 50%, e o segundo expandiu-se a ponto de dobrar a sua cobertura. Acredita-se que eles atingiram a população que precisavam alcançar, uma vez que ambos são programas bem focalizados. Nesse sentido, tanto se alcançava a meta proposta de redução da pobreza extrema e da fome, como se realizava essa ação de forma focalizada e com poucos gastos, conforme sintetiza o próprio relatório dos dois programas em questão: “A boa focalização os faz aliar a eficiência à eficácia e à efetividade:

produzem reduções substantivas na pobreza consumindo relativamente poucos recursos” (IPEA, p. 32, 2010).

Por essa ótica, o Brasil atendia tanto às metas internacionais colocadas pelo projeto milênio, quanto alcançava suas próprias metas nacionais, tudo isso com pouco gasto de recursos. Por outro lado, a ineficácia dessas ações e a tônica residual conferida à proteção social permitem identificar que, do ponto de vista da desigualdade social, pouco se avançou. A porcentagem de renda nacional detida pelos 20% mais pobres passou de 2,2 para 3,1 entre 1990 e 2008. Pela ótica da desigualdade racial, o número de pessoas negras/pardas e extremamente pobres tornou-se três vezes menor para o período de 1990 a 2008, ao passo que, para as pessoas brancas e extremamente pobres, observa-se uma redução de seis vezes.

As estratégias de redução da pobreza estavam colocadas e centradas na transferência de renda condicionada, embora o valor pecuniário já fosse inferior ao salário-mínimo. O relatório de 2010 é enfático ao afirmar o alcance das propostas, mas não considera que elas foram realizadas de forma restritivas, pouco capazes de questionarem o modelo de desenvolvimento econômico e distantes de atuarem sobre os mecanismos de reprodução da histórica desigualdade social. Pelo contrário, quanto mais seletiva e focalizada junto ao público-alvo, mais eficaz e eficiente é o cumprimento dessas metas.

Mesmo não realizando uma análise detalhada sobre a discussão das metas do milênio no campo da educação, não é possível esquivar-se das tarefas de indicar como os relatórios de acompanhamento das metas do milênio relacionaram a transferência de renda à condicionalidade da frequência escolar. O relatório de 2004 apresenta que há desafios, não apenas para se alcançar a universalização do ensino fundamental, mas, também, para se atingir a melhoria de índices relacionados ao fracasso escolar (defasagem idade-série, taxas de abandono, aprendizagem e reprovação). Para tanto, as prioridades para a reversão desse cenário estariam centradas em programas e políticas capazes de contribuir positivamente para as mudanças nesses indicadores, como: a ampliação para duzentos dias letivos, a implementação do ensino integral, a aceleração da aprendizagem (para enfrentar a existência da defasagem idade-série), a ampliação de programas como o Bolsa Escola, os quais complementariam a renda daquelas famílias pobres desde que mantivessem seus filhos na escola.

Já no relatório de 2010, o desafio colocado para o campo da educação não seria apenas a universalização do ensino fundamental, mas a conclusão

desse nível, visto que 84% dos jovens de 15 a 17 anos vão à escola, mas apenas 50% entram no ensino médio. Para o enfrentamento desse cenário, as políticas públicas implementadas foram a ampliação da transferência de renda para jovens com até 17 anos e, também, a ampliação da obrigatoriedade à educação na faixa etária dos quatro aos 17 anos de idade (Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009), além do acompanhamento da frequência escolar, como condicionalidades do programa Bolsa Família. Nesse sentido, as propostas e as iniciativas do governo federal para o alcance da meta da conclusão do ensino fundamental, por parte de todas as crianças, estiveram centradas em programas de educação compensatória, na perspectiva de atender com condições materiais os supostos déficits que levam a criança e o adolescente a abandonar e a não progredir na sua vida escolar.

É nesse campo de intersecções e orientações entre as políticas de educação e de enfrentamento à pobreza que se verificam como as medidas e ações tecnocráticas são colocadas como soluções para problemas estruturais. A relação da condicionalidade da frequência escolar é posta como uma forma de melhorar a permanência dos mais pobres na escola, embora não se discuta que as possibilidades de exclusão do sistema educacional são construídas para além das condições materiais de sobrevivência, mas, em parte, postas nas finalidades que a educação assume no contexto de expansão do capital. Segundo Algebaile (2009), é no contexto de retração da ação do Estado que os programas de renda mínima se fortalecem como alternativas para enfrentamento das situações de marginalidade social, desde que esses programas operem com gastos sociais reduzidos e focalizados nos mais pobres.

A proposta teórica desta autora torna-se importante também para entender a realidade pesquisada quanto ao ordenamento da desigualdade na oferta de serviços escolares da política educacional do DF. Por isso, torna-se necessário investigar os motivos para a ocorrência de maior fracasso escolar entre os mais pobres. Se, por um lado, até a década passada, houve um incentivo à universalização do ensino fundamental, por outro, a política social brasileira, principalmente a de assistência social em contexto de expansão neoliberal, assumiu um caráter de acesso focalizado, cada vez mais determinado por critérios seletivos, além de redução no financiamento das políticas de cunho universal (STEIN, 2006). Este aspecto, bem como a caracterização da pobreza no Distrito Federal, serão discutidos na próxima seção.

O fracasso escolar e a oferta de serviços de ensino fundamental no Distrito Federal

A construção desta seção apresenta a caracterização do fracasso escolar,¹¹ por meio da variável rendimento escolar no Distrito Federal, de acordo com a definição analítica utilizada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Este instituto considera que há três indicadores que permitem construir esta variável: taxa de abandono, taxa de reprovação e taxa de aprovação. No caso deste capítulo, objetiva-se realizar uma breve caracterização do fracasso escolar no DF, bem como apresentar a quantificação de oferta de serviço educacional por meio da instituição escola. Com isso, almeja-se aprofundar o olhar sobre a materialização da REP segundo as especificidades do Distrito Federal.

O estudo de Paiva (2009), que analisa os sentidos da transferência de renda perante os processos excludentes no ensino fundamental no Distrito Federal, indica que “a distribuição das escolas pelas regionais de ensino do DF não atende apenas ao critério populacional, mas também ao critério de classe social” (p. 47). Segundo a autora, não se trata, apenas, de escolas com melhor estrutura física localizadas na região central do DF, mas, também, de instituições que têm a expectativa de desenvolver “a formação humana em suas várias dimensões” (p. 47). Em caráter dialógico a essa constatação, é que são apresentados alguns dados que permitem identificar os processos excludentes no acesso e na consolidação do direito à educação na capital da República.

Conforme definido pela LDB, o ensino fundamental é obrigatório, gratuito e estendido aos que não tiveram acesso na idade própria (art. 4º, I). Acrescenta-se que o art. 3º dessa Lei define que o ensino deve ser regido pelo princípio da igualdade de condições de acesso e de permanência na escola. Entretanto, os dados da tabela apresentada abaixo indicam uma disparidade na concentração de escolas de ensino fundamental, segundo as regiões administrativas que compuseram o estudo realizado por Soares (2011).

11 A conceituação de fracasso escolar é complexa. Na dissertação que orienta este capítulo, sistematizaram-se três grandes construtos teóricos para se entender o fracasso escolar: teoria reprodutivista (a explicação do fracasso escolar está na estrutura do sistema escolar), teoria da carência cultural (o fracasso escolar é pré-determinado pelas condições individuais do aluno) e multideterminação (o fracasso escolar não tem explicações estáticas e não se desconsidera a própria dinamicidade das transformações que aconteceram no país e que influenciam as definições e/ou indicadores de fracasso escolar).

Tabela 1. Número de escolas de ensino fundamental (anos iniciais) da rede pública do Distrito Federal, por taxa de matrícula (2008)¹²

Região Administrativa (DF)	Número de escolas	Taxa de matrícula
Plano Piloto/Cruzeiro	66	2.825
Ceilândia	80	7.503
Samambaia	35	10.336

Fonte: Elaboração própria com base no Censo Escolar de 2008 (SEDF, 2008).

Identifica-se, por meio da Tabela 1, que a Região Administrativa de Samambaia apresenta 7.511 matrículas a mais em comparação com a Região Administrativa do Plano Piloto/Cruzeiro. Por outro lado, na cidade de Samambaia, a quantidade de escolas do ensino fundamental é quase a metade do número de escolas existentes no Plano Piloto/Cruzeiro. Há uma desigualdade na oferta de instituições públicas de ensino fundamental entre essas cidades. Concorde-se com Paiva (2009) que mesmo com taxas populacionais distintas, as cidades do Distrito Federal apresentam composições de classes sociais heterogêneas, o que, em algum grau, contribui para divergências na oferta do ensino fundamental gratuito e de qualidade.

Destaca-se, no âmbito do Distrito Federal, o aumento na taxa de abandono quando se comparam as mesmas três regiões administrativas. Conforme se infere da Tabela 2, essa taxa é de 2,27% na Região Administrativa de Ceilândia, ao passo que, em Brasília, esse indicador é 1,04% menor. Aliado ao fato de que as regiões administrativas de Ceilândia e Samambaia apresentam menos quantidade de escolas, acrescenta-se que, nessas cidades, a taxa de abandono é superior quando comparada à cidade da região central do Distrito Federal. Questiona-se a vigência da igualdade de acesso e de permanência na escola, de acordo com o retrato do fracasso escolar local. Diante dos dados apresentados, soma-se, ainda, a reflexão de que se consolida uma via dupla de exclusão, pois se trata da “passagem dos excluídos do direito à formação escolar à categoria de incluídos nos prédios escolares” (ANGELUCCI et al., 2004, p. 60).

¹² Buscaram-se os dados do censo escolar de 2010 junto ao Inep e à Secretaria de Educação do Distrito Federal (SEDF). Entretanto, devido a dificuldades de publicação dos microdados processados pelo Inep e da não publicação dos dados de instituição escolar do ano de 2010 no portal da SEDF, optou-se pela construção da tabela com base nos dados disponíveis de 2008. Explica-se que, no censo de 2008, considera-se Plano Piloto e Cruzeiro como a região correspondente a Brasília, a qual passa a ser a nomenclatura utilizada a partir do censo escolar de 2009.

Tabela 2. Taxa de rendimento escolar no ensino fundamental (séries iniciais) por regiões administrativas no Distrito Federal (2010)

Região Administrativa	Taxa de aprovação ¹³	Taxa de reprovação	Taxa de abandono
Brasília	81,81%	10,47%	1,23%
Samambaia	83,15%	10,41%	1,55%
Ceilândia	79,48%	12,82%	2,27%

Fonte: Censo Escolar de 2010 (SEDE, 2010). Adaptação própria.

A atualização dos dados obtidos por Soares (2011), evidenciados na Tabela 3, que se refere à mesma variável observada na Tabela 2, indica, *grosso modo*, que todos os indicadores apresentam acréscimo quando comparados aos dados de 2010. Entretanto, é preciso considerar a possibilidade do aumento na taxa de matrícula em cada uma das cidades estudadas. Para o foco deste capítulo, o que interessa é a identificação da manutenção das desigualdades desses índices quando se compara as regiões periféricas e a central do Distrito Federal. Observa-se que os indicadores de abandono de Samambaia e Ceilândia continuam a superar o de Brasília, ao passo que essas duas cidades ainda reprovam mais e aprovam menos. Portanto, os dados de 2011 indicam manutenção do fracasso escolar nas cidades com concentração de situação de pobreza no DF.

Tabela 3. Taxa de rendimento escolar do ensino fundamental (séries iniciais) por regiões administrativas no Distrito Federal (2011)

Região Administrativa	Taxa de aprovação ¹⁴	Taxa de reprovação	Taxa de abandono
Brasília	69,93%	15,12%	1,47%
Samambaia	67,85%	18,27%	2,21%
Ceilândia	56,79%	23,23%	3,66%

Fonte: Censo Escolar de 2011 (SEDE, 2011). Adaptação própria.¹³

13 Trata-se da taxa de aprovação onde o estudante progride de série e não apresenta débito de aprovação de disciplinas. Excluiu-se da construção dessa tabela a situação de aprovado com dependência.

O espaço escolar: a concretização das tensões e os desafios para o direito à educação e para a política de assistência social¹⁴

O estudo da intersectorialidade entre a política de assistência social e a política de educação pode assumir enfoques analíticos diferenciados. A proposta desta seção é a de apresentar os principais resultados alcançados no estudo realizado. Indica-se a escola como um dos espaços privilegiados para o estudo da interface entre essas duas políticas sociais. A evidência para tanto se apoia na proposição de que a escola é composta pelos atores escolares (profissionais da educação, professoras, estudantes e suas famílias) e assume a função de transferir e construir conhecimentos formais e científicos para além do senso comum (SAVIANI, 2007). Acrescenta-se a esse olhar, a existência dos programas de educação compensatória e os atuais programas de transferência de renda que continuam a apoiar-se no espaço escolar como um meio de garantir a execução desses serviços para a população mais pobre. Ressalta-se que a apresentação dos resultados da pesquisa realizada não buscou centrar-se nos aspectos da dinâmica individual das beneficiárias e professoras entrevistadas, mas, sim, entender como o debate da REP se processa segundo a visão desses sujeitos escolares.

Sobre a execução e realização dos programas de transferência de renda com condicionalidades da frequência do aluno no espaço escolar, a maioria das professoras entrevistadas considera que as ações que visam a assistir e suprir as carências materiais dos jovens são importantes para a estabilidade das condições humanas dos estudantes. Quando as professoras foram instigadas sobre a comparação entre os programas educacionais universais (merenda escolar e material didático) e os programas da política de assistência social focalizados nos mais pobres, elas elucidaram que não há diferenças de importância entre os programas. Avaliam que muitos deles já existem há algum tempo e são estabilizados (como a merenda escolar). Poucas professoras afirmaram não concordar com a transferência de renda condicionada à frequência escolar. Sustentam, para tanto, que há cobranças por parte da família quanto à permanência da criança beneficiária na escola e

14 Conforme Algebaile (2009), o uso do termo *escolar* incorpora a definição da utilização do aparato institucional escolar com finalidades distintas. A definição de *educativo* reúne as informações voltadas para o processo de aprendizagem em uma linha mais pragmática de planejamento, controle de ações e meios de controle. Por isso, a definição do termo *escolar* engloba a noção de *educativo*. Essa diferenciação pode ser importante para situar a execução das distintas políticas sociais no espaço escolar, as quais podem não atuar no plano educativo e, segundo a autora, modificar os sentidos da estrutura da escola.

avaliam que a família tem poucas condições de entender e valorizar a escola pelas suas futuras potencialidades na vida do filho.

Proposições como a de Algebaile (2009) evidenciam que a concepção das professoras sobre a existência da transferência de renda, com interface no espaço escolar, pode estar esvaziada da crítica sobre o contexto de crise da educação e da expansão das políticas sociais focalizadas, que compõem a proteção social no Brasil. Para essa autora, a forma como a transferência de renda se relaciona com a educação está centrada no lugar secundário que as funções educativas ocupam no Brasil, em especial pelo papel que elas passam a assumir na gestão da pobreza, em que a utilização do aparato institucional escolar ocorre com finalidades que não estão, apenas, no plano educativo. Há novas tarefas que são demandadas para a escola no contexto de gestão da pobreza. Assim, a educação passa a atuar como elo orgânico entre essas políticas o que, segundo a autora, modifica os sentidos da estrutura da escola.

Já as mães entrevistadas ressaltam que o programa tem uma importância para o orçamento familiar. Mas, pontuam que essa renda não é determinante para a permanência da criança na escola. Afirmam que a renda oriunda desses programas contribui para a aquisição de instrumentos e gêneros básicos (alimentação, material escolar, passagens de ônibus local), porém, a frequência à escola é devida a uma importância que elas próprias atribuem à educação dos seus filhos, a um esforço individual da criança e aos incentivos familiares para a permanência na escola e a aquisição de bom desempenho escolar. Por essa visão, a transferência de renda não ultrapassa o atendimento de necessidades mínimas e a condicionalidade da frequência escolar não reforça ou atenua a importância quanto à educação na vida futura das crianças:

Os três (filhos) ficaram mais animados, né? Às vezes, eu pego esse dinheiro do benefício dou pra eles, compro umas coisas (Beneficiária 1 – Asa Norte).

Mas tem muita gente que pega essas coisas aí – o material, o tênis, a mochila, caderno, aquele caderno mole – e joga fora, mas eu uso, uso tudo (Beneficiária 2 – Ceilândia).

De acordo com a explicação de Connell (2002), se, por um lado, existia o pressuposto de que os programas de educação compensatória deveriam ser focalizados nas famílias mais pobres e de que essas famílias deveriam ser providas de condições materiais mínimas para possibilitar o sucesso educacional dos seus filhos e, com isso, romper o ciclo de pobreza,

por outro, o que se infere das falas das beneficiárias entrevistadas é a opinião de que a educação é uma obrigação, também, da família, e que compete a elas a necessidade de manter os filhos na escola. Nenhuma beneficiária afirma que o filho abandonou a escola porque precisava trabalhar e todas elas atribuem importância à escola e entendem que os seus filhos partilham dessa mesma visão:

Eu acho sim que é importante, ter essa renda, **mas o meu filho já vem para a escola mesmo porque gosta**. Mas eu acho importante sim (Beneficiária 1 – Ceilândia, grifos nossos).

Agora converso com eles que, independente do programa do governo, eles têm que estudar direito, tanto é que eles nem sabem, assim, se eu tenho isso (bolsa). Eles vão para a escola por interesse próprio e não pelo benefício (Beneficiária 3 – Asa Norte).

Identifica-se, diante das falas das mães, uma incorporação de que a permanência do filho na escola e o seu desempenho escolar dependem dos valores que elas transferem à escola e o sucesso escolar está relacionado, em boa parte, ao mérito individual do filho. Portanto, para as beneficiárias entrevistadas, a frequência na escola depende da importância que atribuem a essa instituição. Consideram que existem dificuldades materiais, mas que elas não são impeditivas para seus filhos irem à escola.

Há uma centralidade no esforço dos seus filhos e delas próprias para lidarem com essas adversidades e continuarem na escola. Entretanto, de forma contraposta, as beneficiárias, em geral, relatam durante as entrevistas o seu histórico de vida escolar e afirmam que elas não conseguiram se manter na escola, que pararam de estudar e que não conseguiram retomar a vida estudantil. São enfáticas e emotivas ao afirmarem que não desejam que seus filhos vivenciem o abandono escolar e exigem tanto o esforço individual delas próprias como o de seus filhos para que isso não ocorra.

Por parte das mães entrevistadas, a escola é importante como meio de ascensão social, porém, a escola não foi o caminho que essas beneficiárias tiveram condições de levar adiante, ao longo de suas próprias vidas. Atualmente, na condição de mães dos alunos beneficiários, verifica-se que a obrigação da permanência das crianças na escola está incorporada por parte da família. Essa obrigatoriedade é dever do Estado e da família e consta nos dispositivos legais do Estatuto da Criança e do Adolescente e da própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB).

Especificamente, no caso do ensino fundamental obrigatório,¹⁵ conforme previsto no art. 4º da LDB, a sua prestação é dever do Estado, etapa obrigatória, gratuita e estendida para os que não tiveram acesso na idade própria. Entretanto, mesmo com a existência da obrigatoriedade na prestação do direito à educação por parte do Estado e da família, mesmo com a tendência à universalização dessa etapa de ensino e mesmo com a vigência de programas de transferência de renda condicionados na frequência escolar, os mais pobres são aqueles que continuam a não obter o sucesso escolar, são aqueles que continuam a não ingressar no ensino superior público e são aqueles que enfrentam mais dificuldades de acessar o mercado de trabalho formal.

Se, para as professoras e beneficiárias entrevistadas, essa proposta dialógica entre as duas políticas sociais em questão não acontece, para os gestores entrevistados, essas dificuldades estão em processo de transição. A fim de aprofundar o olhar sobre essa questão, é que se apresenta a visão dos gestores entrevistados, os quais são enfáticos ao afirmarem que estão em processo de busca de interação entre as políticas envolvidas nesse programa que dizem acreditar que há avanços no debate intersetorial. Porém, para a gestora no campo da política de assistência social, “o avanço” estaria justamente na centralidade de articulação dessas ações por parte da Secretaria de Estado e Desenvolvimento Social e Transferência de Renda (Sedest).

De acordo com os documentos de criação do programa Bolsa Escola, entre estes o Decreto nº 16.270, de 1995, a gestão desse programa previa a atuação da Secretaria de Educação como órgão gestor dessa política e, posteriormente, atuaria na distribuição do *kit* escolar, no reforço escolar e outras ações. Entretanto, com a instituição do programa Vida Melhor, compete à Sedest a gestão desse programa e de suas ações, entre estas o Bolsa Escola. O estudo de Paiva (2009) considera que essa medida caracteriza um afastamento do processo ensino-aprendizagem e distancia cada vez mais a transferência de renda do debate com o espaço escolar. Há um distanciamento entre as propostas de gestão desse programa quanto ao debate escolar, como pode ser verificado tanto na fala dos atores que lidam rotineiramente com a transferência de renda condicionada à frequência escolar (beneficiárias e professoras), bem como por parte dos gestores.

Já do ponto de vista de se considerar a situação de pobreza como um suposto impeditivo para o sucesso escolar, os segmentos entrevistados

15 Essa etapa tornou-se de nove anos após a vigência da Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006.

(beneficiárias, professoras e gestoras) não veem uma relação causal entre essas variáveis. A pobreza pode até ser um elemento dificultador para se alcançar o sucesso escolar, porém não é determinante para tanto. O caminho para se romper com o fracasso escolar seria o esforço individual. Entende-se haver uma centralidade para entender o fracasso escolar como fenômeno pré-determinado e distanciado de explicações multicausais. A explicação teórica para o fracasso escolar estaria baseado na teoria da carência cultural, a qual localiza as razões, para tanto, nas condições individuais e familiares.

Diferentemente de segmentos entrevistados, destaca-se com base em Castel (2008) que não é a ausência de educação formal que dificulta aos mais jovens conquistarem empregos, mas a inexistência das atividades que os seus pais ocupavam, ou seja, as mudanças no mundo do trabalho trouxeram a extinção de alguns postos de trabalho. Conforme Saviani (2008, p. 113), “o que pode se esperar das oportunidades escolares já não é o acesso ao emprego, mas a conquista do *status* de empregabilidade”. Assim sendo, está colocado o desafio para as políticas de educação quanto ao seu papel de formadora de mão de obra qualificada para um mercado de trabalho excludente, ao passo que a prática educativa pode estar imbuída na noção de politicidade com vistas à transformação social. Identifica-se, por outro lado, que os programas compensatórios não dialogam com os serviços aos quais são condicionados, entre esses o educacional, o qual não está preparado para lidar com a situação de pobreza.

Reconhece-se a contradição dessa última identificação, pois, embora a escola esteja inserida no contexto da sociedade capitalista, não pode também resolver as desigualdades sociais geradas e reproduzidas fora dela. Essa ressalva dialoga com a proposta de Algebaile (2009), em que a escola, no contexto de redução do papel do Estado na provisão dos serviços sociais, acaba por assumir funções que são do campo da proteção social. Porém, é preciso considerar que a escola tanto é condicionada por uma lógica social que lhe é externa (CASTEL, 2008), mas também como instituição social, forma os futuros trabalhadores e ainda é considerada a forma legítima de ascensão social para os mais pobres.

Breves conclusões

Ao considerarmos que a REP é contraditória e complexa, afirmamos a dificuldade de encontrar soluções analíticas para esse fenômeno social. Entretanto, diante das evidências indicadas no plano das reflexões teóricas,

das investigações bibliográficas e empíricas, não é possível nos esquivarmos da tarefa de indicar os tensionamentos e as correlações de forças que constituem tanto a política de educação quanto a política de assistência social. A relação entre educação formal e população em situação de pobreza demonstra que não há consenso, mas pluralidade e divergências no tratamento dessa temática. Nesse processo de variações teóricas, de composições polissêmicas não se evidencia a composição histórica da produção e manutenção da desigualdade social. Transfere-se para o acesso à educação formal o caminho para a população pobre alcançar a mobilidade social. Mas silenciosamente, encobrem-se contradições entre acesso e sucesso escolar e assiste-se a certo fracasso da política educacional.

A visão da comunidade escolar, especialmente das mães entrevistadas, demonstra que as necessidades humanas são complexas. Se o acesso à renda (por meio da transferência de renda) permite que os mais pobres adquiram as condições de compra de gêneros básicos e contribui para a permanência dos seus filhos na escola, é possível considerar que a estratégia da gestão da pobreza precisou correlacionar duas necessidades vistas como prioritárias pelas famílias: alimentação e educação. Essa vinculação acaba por posicionar o pobre em uma situação de não escolha, de ausência de autonomia para determinar a valoração a um ou outro direito social. Ambas são necessidades fundamentais e colocadas como inter-relacionadas e pouco atentas para os interesses específicos de cada grupo social.

Especificamente, no caso da gestão da política de educação do Distrito Federal, apresentou-se que há uma oferta de serviços desiguais. Quanto ao fracasso escolar, indicou-se haver uma taxa de rendimento escolar mais baixo entre os mais pobres. Do ponto de vista das professoras, durante a sua formação acadêmica, o estudo sobre pobreza foi inexistente e as suas falas refletem um esvaziamento sobre essa temática.

No campo do sistema de proteção social, o estudo de caso realizado indica que a transferência de renda é um meio para a permanência do estudante na escola e pouco contribui para que o aluno mais pobre tenha condições de obter o sucesso escolar. Oferecer uma prestação mínima de renda não significa que o mais pobre terá sucesso na sua trajetória escolar até culminar na sua ascensão ao mercado de trabalho formal, conforme evidenciado pelas atuais beneficiárias que possuem filhos em idade economicamente ativa, os quais não conseguem também acessar o ensino superior público.

Do ponto de vista da intersetorialidade, destaca-se que, embora exista o espaço objetivo de diálogo entre as duas esferas, que é a própria transferência de renda condicionada na educação, a materialização da intersetorialidade não ultrapassa o manejo técnico da pobreza no âmbito educacional. Indica-se, com base nessas sumárias constatações, que a invisibilidade que a pobreza assume no processo educativo pode contribuir para a naturalização da pobreza, na sua dimensão paisagística (TELLES, 2006), bem como para o distanciamento do papel político da escola na mobilização das classes sociais. Um desafio na esfera da intersetorialidade é ainda a definição de outros indicadores de fracasso escolar, pois esse fenômeno, ao ser dimensionado pela noção de fluxo escolar, tem o seu enfrentamento nessa mesma dimensão. Não é considerada para a composição desse indicador a existência de um sistema escolar excludente, a constatação dos não incentivos a uma formação e atuação docente valorizada e a vigência de um mercado de trabalho que não absorve os egressos na mesma proporção que os certifica e não garante, muitas vezes, satisfação de necessidades humanas para aquele que já está inserido nesse mercado de trabalho.

Nesse estudo, realizado no âmbito do Distrito Federal, indicam-se algumas particularidades dessa localidade marcada pela segregação territorial. O estudante pobre desloca-se diariamente ao Plano Piloto e estuda em escolas públicas que seriam destinadas aos grupos de estudantes de maior renda. Porém, o que existe é uma escola vazia, em número de matrículas, pois as classes média e alta da região central da cidade matriculam seus filhos em escolas particulares. Já o estudante pobre, das regiões administrativas periféricas, enfrenta menor oferta de serviços educacionais (menor número de instituições) e escolas voltadas para o seu circuito específico (“escolas pobres para alunos pobres”). Assim, o contraste entre estudar na região central e na periferia do DF é a diferença de trajetória escolar por frequentar circuitos educacionais diferentes. Torna-se evidente que o apoio às trajetórias, por meio de incentivos na renda das famílias pobres, não resolve a situação de fracasso escolar se o contexto escolar (circuito específico) é “pobre”.

É preciso avançar nesse debate sobre as interrelações entre as políticas sociais de educação e de assistência social, a partir da constatação da porosidade da escola como instituição social capaz de se relacionar com outras instituições e com as legislações de proteção social. Alguns fatores contribuíram para que a escola, mais do que outros aparelhos públicos, sofresse expansão e capilaridade pelo território brasileiro – embora se

reconheça as desigualdades regionais e locais na concentração de escolas. Outras políticas sociais, como a de assistência social, tem recentemente passado pelo processo de expansão de seus órgãos executores de serviços. Assim sendo, questiona-se como algumas ações da política de assistência social, entre estas, a transferência de renda, em um modelo focalizado/seletivo, valem-se da escola como um espaço de operacionalização desses programas.

Entretanto, até que ponto a escola perderia, de fato, a sua função educativa ao considerar a pobreza como um fenômeno que faz parte da realidade cotidiana de seus estudantes e, ao mesmo tempo, a escola é elemento impulsionador dos mais pobres para a mudança, visto que esta é situada como instrumento legítimo de ascensão de classe social?

As respostas a estas questões não se encerram aqui. Mas, estes questionamentos poderiam, minimamente, orientar a reflexão a ser realizada diante da imbricada REP. É preciso entender a pobreza como um fenômeno complexo, vista não somente como uma situação de carência temporária, mas como um processo oriundo da relação da apropriação privada do capital. Por essa ótica, a oferta de educação por si só não é capaz de atuar como elemento para a ruptura da pobreza dos alunos pobres. Entretanto, a educação crítica, voltada para a contraposição dos valores hegemônicos, pode estabelecer as bases para nova racionalidade na reprodução das relações sociais. A tarefa educativa está além da necessidade de obter um produto ou rendimento final. É um processo que, ocorrido na trama das relações sociais, forma sujeitos e atores sociais.

Referências

ALGEBAILLE, Eveline. *Escola Pública e pobreza no Brasil: a ampliação para menos*. Rio de Janeiro: Lamparina/Faperj, 2009.

ANGELUCCI, Carla Biancha et al. O estado da arte da pesquisa sobre o fracasso escolar (1991-2002): um estudo introdutório. *Educação e Pesquisa*, v. 30, n. 1, abr. 2004, p. 51-72.

ARAUJO, Vanessa. *Relatório final de prática de pesquisa 1*. Departamento de Serviço Social. Brasília: UnB, 2011.

BRANDÃO. Carlos Henrique. *O que é Educação*. São Paulo: Brasiliense, 2006. 116 p.

BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude. *A Reprodução*. Petrópolis: Vozes, 1975.

BOSCHETTI, Ivanete. *Assistência no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo*. Brasília: GESST/SER, 2003.

BRASIL. *Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996: Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acessado em: 01/2011.

_____. *Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990*: Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8069Compilado.htm>. Acessado em: 01/2011.

CAMPOS, Maria Malta. Educação e políticas de combate à pobreza. *Revista Brasileira de Educação*, n. 24, set.-dez./2003, p. 183-191.

CASTEL, Robert. *A discriminação negativa: cidadãos ou autóctones?* São Paulo: Vozes, 2008.

CONNELL, Robert. Pobreza e Educação. In: GENTILI, Pablo (org.). *Pedagogia da Exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação*. Petrópolis/RJ: Vozes, 2002, p. 11-42.

FREITAS. Marcos Cezar de (Org.). Escolarização, trabalho e sociabilidade em 'situação de risco': apontamentos para uma antropologia da infância e da juventude sob severa pobreza. In: FREITAS. Marcos Cezar (Org.). *Desigualdade social e diversidade cultural na infância e na juventude*. São Paulo: Cortez, 2006, p. 7-48.

GADOTTI, Moacir. A questão da educação formal/não formal. In: *Droit à l'éducation: solution à tous les problèmes ou problème sans solution?* Institut International des droits de l'enfant: Sion (Suisse), 18 au 22 octobre. 2005.

GDF (Governo do Distrito Federal). *Lei nº 4.209, de 25 de setembro de 2008*: dispõe sobre a política de transferência de renda dos programas sociais do Distrito Federal e dá outras providências. Brasília: Sedest, 2008.

IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). *Objetivos de desenvolvimento do milênio: relatório nacional de acompanhamento*. Brasília: Ipea, 2010, p. 21-43.

_____. *Objetivos de desenvolvimento do milênio: relatório nacional de acompanhamento*. Brasília: Ipea, 2004, p. 12-22.

OLIVEIRA, Ramon. A divisão de tarefas na educação brasileira. *Cadernos de Pesquisa*, n. 112, p. 185-203, mar./2001.

PAIVA, Olgamir Amancia. *Os sentidos dos programas de transferência de renda na educação: mediações e contradições no movimento do real*. Tese de Doutorado. Faculdade de Educação. Brasília: UnB, 2009.

PEREIRA, Potyara Pereira. *A assistência social na perspectiva dos direitos: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil*. Brasília: Thesaurus, 1996.

SAVIANI, Demerval. Trabalho e Educação: fundamentos ontológicos e históricos. *Revista Brasileira de Educação*, v. 12, n. 34, p. 152-180, jan.-abril/2007.

_____. *Da nova LDB ao Fundeb*. 3. ed. São Paulo: Autores Associados, 2008.

SEDF (Secretaria de Educação do Distrito Federal). *Manual de Execução dos programas Bolsa Escola e Programa Escola*. Fundação Educacional. Brasília: SEDE, 1998.

_____. Censo Escolar 2010. Brasília: SEDE, 2010.

_____. Censo Escolar 2011. Brasília: SEDE, 2011.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 27-45.

SOARES, Kelma. *Pobreza e Educação Formal: a relação entre pobreza e política educacional no Distrito Federal*. Dissertação de Mestrado. Curso de Pós-Graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social. Brasília: UnB, 2011.

STEIN, Rosa. Pobreza e desigualdade na América Latina sob o olhar dos organismos internacionais. *Ser Social*, n. 18, jan.-jun./2006, p. 79-126

SUTRAR (Subsecretaria de Transferência de Renda). *Pacto Social: Programa Bolsa Família*. Brasília: GDF, 2009.

TELLES, Vera. *Direitos sociais: afinal do que se trata?* Belo Horizonte: UFMG, 2006. 194 p.

TIRAMONTI, Guillermina. As mutações da escola média na Argentina no marco da reconfiguração de um mundo globalizado. *Pro-Prosições*, v. 19, n. 3, 2008, p. 105-129.

YANNOULAS, Silvia; SOARES, Kelma. Educação e qualificação para o trabalho – convergências e divergências. *Série Estudos e Ensaios Ciências Sociais*, v. 1, 2009, p. 259-275.

CAPÍTULO 4

AVALIAÇÃO SEM IMPACTO NA APRENDIZAGEM¹

João Luiz Horta Neto

Introdução

Esse texto discute alguns dos efeitos nefastos que as avaliações educacionais podem causar nos processos de ensino a que os alunos do ensino fundamental vêm sendo submetidos depois do destaque dado às avaliações educacionais externas. Para isso, o texto está dividido em cinco seções, procurando retratar o movimento de mudança que os sentidos da avaliação foram sofrendo ao longo do tempo. Na primeira, trata-se das avaliações da época de Tyler até seu período de expansão, em que são apresentados os passos decisivos para que a avaliação pudesse se transformar em um instrumento útil na discussão do currículo e no desenvolvimento dos alunos. A seguir apresenta-se a fase do *accountability*, que delimita o período em que a avaliação começa a se distanciar do processo educacional e a utilização que é feita de seus resultados para fins diferentes daqueles para os quais foi criada. Na terceira seção é feita uma breve discussão sobre o *accountability* no Brasil, destacando o reflexo de ações internacionais no país. Na seguinte, analisam-se dados obtidos a partir de uma pesquisa feita utilizando-se a ferramenta “Alerta” do Google que identificou mais de cinco mil *links* de matérias relacionadas à avaliação educacional e o destaque dado à preparação dos alunos para a Prova Brasil. Por fim, nas conclusões finais,

1 O estudo se insere no desenvolvimento de pesquisa de doutorado em Política Social realizada pelo autor na Universidade de Brasília. Esse trabalho traz novas contribuições a outro desenvolvido pelo autor (HORTA NETO, 2012) e contou com a colaboração, como assistente de pesquisa, da aluna Danielle Aranha Farias (FARIAS, 2012), estudante do curso de graduação em Serviço Social da Universidade de Brasília.

discute-se a necessidade de aprofundar os estudos sobre o estreitamento do currículo que pode estar ocorrendo por conta da busca acelerada de resultados baseados na Prova Brasil e no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

Avaliações: da época de Tyler até seu período de expansão

Avaliar é um processo fundamental dentro da educação. É a avaliação que pode apontar, em um determinado momento e em determinada situação, que ações tomar para garantir as aprendizagens dos alunos. Portanto, avaliar envolve um julgamento de valor e aponta para decisões que devam ser tomadas (HORTA NETO, 2010). Para um julgamento mais efetivo é necessário ter dados e informações que permitam interpretar como essas aprendizagens estão ocorrendo, e, para isso, utilizam-se os instrumentos de medida que vão captar dados da realidade educacional que darão origem às decisões de mudança ou aprimoramentos necessários. Dessa forma, avaliar é muito mais do que medir, a medida desvenda e a avaliação aponta o que deve ser feito. Infelizmente esses dois conceitos ao longo do tempo foram sendo tratados como sinônimos apesar de apontarem para processos totalmente distintos embora interligados: mede-se para conhecer e avalia-se para atuar em determinada direção.

Quem aparentemente foi o primeiro a utilizar o termo avaliação no sentido de apontar o que deve ser feito foi o educador americano Ralph Tyler. Em uma entrevista a Nowakowski (1998), Tyler comenta que criou o termo avaliação (*evaluation*) para que fosse possível distinguir esse processo de outro envolvido com a medida de desempenho dos alunos (*assessment*). Tyler nos anos 1930 estava envolvido com o primeiro grande *survey* educacional que envolvia um estudo longitudinal conhecido como Eight Years Study, nos EUA. O educador, que tinha como centro de suas preocupações o currículo, apontava cinco condições necessárias para uma boa avaliação: proposta de objetivos clara; determinação das situações nas quais se deve manifestar as condutas esperadas; escolha de instrumentos de medida apropriados; interpretação dos resultados das provas; determinação da confiabilidade e objetividade das medidas. Assim, o processo proposto por Tyler, deixa de ser uma simples medição, pois indica a necessidade de um juízo de valor sobre os dados obtidos e a tomada de decisões acerca dos acertos ou fracassos do programa educacional em função dos resultados dos

alunos. Dessa forma, embora o objetivo de todo o processo fosse determinar a mudança ocorrida nos alunos, sua função seria de explicitar essa mudança aos próprios alunos, aos pais e aos professores. Ainda mais, seria um meio para informar sobre a eficácia de um programa educacional além de ser, para o professor, um instrumento de formação continuada.

Cerca de trinta anos depois, três outros fatos marcam a trajetória das avaliações: o lançamento do satélite Sputnik, pela antiga União Soviética; a luta pelos direitos civis nos EUA; e os primeiros estudos comparados internacionais tendo por base o desempenho dos alunos.

O lançamento do satélite, no auge da guerra fria, abriu uma grande discussão na sociedade americana que apontava para o fracasso de seu sistema educacional, trazendo em seu bojo o desencanto com a escola e uma pressão pela prestação de contas. Além disso, passa a ser parte das preocupações das políticas públicas identificar o “potencial de talentos disponível com que contava o país, de bem gerenciá-lo e de não desperdiçá-lo, enfrentando assim a concorrência internacional” (NOGUEIRA, 1990, p. 52).

O Relatório Coleman, como ficou conhecido o estudo Equality of Educational Opportunity, encomendado pelo Congresso norte-americano, tinha por objetivo identificar como a lei dos direitos civis, aprovada em 1964, estava repercutindo nas escolas americanas e se “as crianças de diferentes raças, cores, religiões e origem nacional estavam tendo oportunidades educacionais iguais” (COLEMAN, 1966, p. iii). O estudo foi colocado a uma amostra nacional de escolas e era composto por testes e questionários aplicados aos estudantes dos primeiros, terceiros, sextos, nonos e décimo segundos anos de escolaridade e por questionários aplicados aos professores e diretores de escola. Os testes aplicados a 900.000 estudantes mediram o desempenho dos alunos nas áreas de habilidades verbais, associações não verbais, compreensão leitora e matemática. Os questionários investigaram, entre outros temas, o *background* socioeconômico e as atitudes dos participantes com relação às raças. O modelo utilizado por esse estudo passa a ser seguido por todos os outros produzidos depois dele, inclusive os atuais.

Esse relatório teve um forte impacto na época, pois apontou como uma de suas conclusões que a instituição educacional agregava muito pouco ao desenvolvimento cognitivo dos alunos e o fator mais importante para isso era a sua origem social e econômica. Como consequência, não importaria qual a instituição educacional que o aluno frequentaria, apesar das aparentes

diferenças qualitativas entre elas (BROOKE; SOARES, 2008). Anos mais tarde os dados da pesquisa de Coleman foram reanalisados utilizando-se para isso novas técnicas estatísticas. Essas novas análises evidenciaram que falhas nas anteriores haviam mascarado o fato de que a instituição educacional fazia sim diferença, principalmente entre os mais pobres, na medida em que eram esses indivíduos que apresentavam maiores ganhos nos desempenhos medidos pelos testes.

Sob o impacto dos resultados do Relatório Coleman, desenvolve-se o primeiro sistema nacional de avaliação externa, o americano National Assessment of Educational Progress (Naep), com o objetivo de acompanhar o *gap* existente entre os que aprendiam e os que não o faziam. Também nos EUA dissemina-se o uso de avaliações educacionais com o objetivo de avaliar impactos de políticas locais.

Os primeiros estudos comparados internacionais, indicado nesse texto como o terceiro fato que marcou a trajetória das avaliações educacionais, nascem sob o selo do International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA). Essa associação, cuja sede atual encontra-se na Holanda, é uma organização independente financiada por 70 países membros, entre eles o Brasil. Seu primeiro estudo foi realizado em 1960 e ficou conhecido como Pilot Twelve-Country Study com o objetivo de investigar a possibilidade de conduzir testes avaliativos internacionais em larga escala. Esse primeiro estudo do IEA envolveu alunos de 13 anos em 12 países e as áreas testadas foram Matemática, compreensão leitora, Geografia, Ciências e competências não verbais. Quatro anos mais tarde, realizou o First International Mathematics Study, envolvendo também 12 países e dois públicos: alunos de 13 anos e aqueles que estavam concluindo o ensino secundário (equivalente aos anos finais do ensino fundamental) (HORTA NETO; YANNOULAS, 2012). São esses estudos comparados que anos mais tarde, em fins dos anos 1990, dão origem ao Programme of International Student Assessment (Pisa), desenvolvido dentro da Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), da qual fazem parte diferentes países europeus, asiáticos e das Américas.

Esses três fatos conjugados, o de que era necessário que países fortes possuíssem sistemas educacionais capazes de liderar seu desenvolvimento econômico e tecnológico, a necessidade de se acompanhar de perto o desempenho educacional dos estudantes pobres e a comparação internacional, e o conseqüente juízo de valor dos desempenhos dos sistemas educacionais

baseados em medidas de desempenho dos alunos, dão origem ao franco desenvolvimento de avaliações educacionais em diferentes países. O sistema de avaliação brasileiro, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), cuja aplicação piloto acontece em 1988, é fruto tanto desse movimento internacional, como da *expertise* de pesquisadores brasileiros envolvidos com os grandes vestibulares dos anos 1970 reunidos em torno da Fundação Carlos Chagas, em São Paulo, e a Fundação Cesgranrio, no Rio de Janeiro. Fazia parte do primeiro grupo aquele que pode ser considerado como o pai da avaliação educacional no Brasil, Heraldo Marelim Vianna, líder das primeiras pesquisas na área, autor de inúmeros trabalhos sobre o tema e formador de importantes pesquisadores.

A época do *accountability*

Nos anos 1980, entram em cena as políticas neoliberais que pregavam, de forma sucinta, a existência de um Estado mínimo com a privatização progressiva dos serviços públicos, mantendo somente aqueles essenciais. Além disso, os agentes públicos passam a ser fortemente responsabilizados pelos serviços prestados à população. Como consequência, os testes avaliativos ganham uma centralidade sem precedentes nas políticas educacionais e a noção de *accountability* toma conta das preocupações das políticas educacionais.

A expressão *accountability* apresenta dois sentidos: um ligado à prestação de contas e outro com a ideia de responsabilização significando, portanto, “uma cobrança por bons resultados e a demanda de que cada um dos atores envolvidos assuma a sua responsabilidade na produção desses resultados” (BROOKE; CUNHA, 2011, p. 21).

Como inúmeras políticas educacionais baseiam-se no *accountability* e tem nele uma parcela importante da sua construção, Dorn (2007) leva a chamá-lo apropriadamente pelo nome de *accountability Frankenstein*, para descrever o processo vivenciado nesse período: em busca do *accountability* os resultados das avaliações educacionais passam a ser utilizados para os mais variados fins, muitos deles de forma inapropriada.

A relação estreita entre os resultados dos testes e juízos de valor sobre a escola é um processo recente. Segundo Dorn (2007), em 1965, a partir da lei federal Elementary and Secondary Education Act determinando que houvesse testes anuais como parte do processo de avaliação do programa de

ajuda às escolas previsto nessa legislação, uma série de normas locais passam a legislar sobre o *accountability* baseado em testes aplicados aos alunos.

O que seria uma alternativa para compreender melhor a aprendizagem dos alunos e as necessárias adequações do currículo para facilitá-la, passa a ser visto como um instrumento para julgar a qualidade do ensino oferecido e avaliar os resultados da aplicação dos recursos financeiros em educação.

Para que essa mudança pudesse realmente ser concretizada, algumas necessidades técnicas envolvidas na análise dos resultados dos testes deveriam ser superadas. Uma delas era a questão da comparabilidade dos resultados dos testes entre si, mesmo quando aplicados a diferentes grupos de alunos em diferentes períodos de tempo. Como essa comparabilidade não existia, havia uma dificuldade em comparar desempenhos e, através deles, as escolas.

As medidas de desempenho de um grupo de alunos dependiam do teste aplicado a eles. Assim, mudando-se os testes, os resultados deixavam de ser comparáveis. O desenvolvimento de novas técnicas estatísticas, em especial a Teoria da Resposta ao Item (TRI), tornou possível a comparação entre diferentes testes, pois bastava comparar o comportamento dos itens entre si, tomando alguns como referência. Essa teoria, surgida nos anos 1930, se desenvolve muito, principalmente com o avanço da informática nos anos 1980. Antes dela, os resultados dos testes eram expressos pelo número de itens certos ou errados, independente dele ser fácil ou difícil. Com a TRI, os resultados, mostrados em uma escala de proficiência, refletem o desempenho do aluno em função do grau de dificuldade dos itens presentes no teste: quanto maior a sua proficiência, maior a probabilidade desse aluno ter acertado tanto os itens mais fáceis como os mais difíceis. Inegavelmente a medida ficou muito mais precisa, pois passou a retratar não somente acertos e erros, mas a complexidade envolvida na resolução de cada item. O problema é que essa maior precisão criou um problema para a compreensão dos resultados: comentar sobre o acerto de 12 itens em um teste composto por 30 itens fornece uma imagem mais simples de ser compreendida do que afirmar que o desempenho do aluno foi de 275 pontos em uma escala que vai de zero a 500, por exemplo. Essa nova linguagem está muito distante da prática diária de professores, alunos e seus familiares, e apenas alguns poucos envolvidos em medidas realizadas por meio de testes conseguem compreender seu significado.

A preocupação das políticas educacionais definitivamente deixa de ser com o aprendizado e passa a estar fortemente focada no desempenho dos alunos nos testes. Parte-se do princípio de que matemática e leitura são áreas essenciais para a vida em sociedade e que um bom resultado dos alunos nessas áreas é um excelente preditivo para a formação de cidadãos e para a garantia de seu desenvolvimento pessoal e para o crescimento econômico dos países.

Se escola de qualidade é aquela na qual os alunos obtêm um desempenho elevado nos testes avaliativos, é fundamental identificar o desempenho de cada uma delas. Inicia-se assim o ranqueamento de escolas, primeiro para identificar as de qualidade e segundo pela crença de que tomando conhecimento dos desempenhos relativos de cada uma, as famílias irão pressionar por mudanças junto à equipe escolar ou até mesmo partir para matricular seus filhos naquelas que tiverem obtido um desempenho melhor. Além disso, espera-se também que a competição entre escolas sirva como incentivo para que cada equipe escolar se mobilize na busca da excelência dos resultados. Segundo essa lógica, esses três fatores, por si só, deveriam garantir uma mudança significativa nos estabelecimentos de ensino. Assim, o ranqueamento passa a ser uma obsessão e leva os governos a utilizarem os testes avaliativos de forma ampla e indiscriminada.

A lei, conhecida como No Child Left Behind, promulgada nos EUA, em 2001, durante o governo Bush, foi um novo marco nessa nova fase da avaliação educacional. O objetivo da lei foi tornar as escolas responsáveis por garantir que todos os alunos entre a terceira e oitava séries alcançassem um determinado nível de desempenho, conhecido como *proficiency*, em leitura e matemática, ao final de 2014.

É importante fazer um parêntese para destacar como surge a adjetivação dos níveis de proficiência, já que essa prática passa a ser corriqueira. O Naep prevê, para cada uma das áreas testadas, três níveis: *basic*, *proficiency*, *advanced*, indicando, para cada um, intervalos nas diversas escalas que variam de zero a 500. Esses três níveis foram definidos em 1990 pelo National Assessment Governing Board (NAGB), que por uma norma do Congresso americano de 1988 passou a ser o órgão responsável pelo acompanhamento do Naep, com o objetivo de acompanhar o desenvolvimento da educação dos EUA (BOURQUE, 2009). Na época em que isso ocorreu, houve resistência dos meios acadêmicos que argumentaram que essa divisão era arbitrária e que pouco informava sobre o real progresso dos alunos (BROWN, 2000).

Além disso, foi uma decisão política, sem que tivesse havido discussões aprofundadas sobre os impactos no sistema educacional americano de se adjetivar intervalos da escala de proficiência. O fato é que essa decisão foi implementada e essas adjetivações, com o uso de diferentes palavras, passaram a fazer parte de quase todos os sistemas avaliativos desenvolvidos desde então.

Retornando ao No Child Left Behind, o grande destaque no seu lançamento foi realçar que havia um foco especial nos grupos da sociedade que tradicionalmente foram deixados para trás. A lei foi aprovada com folga pelo Congresso dos EUA determinando que os estados deveriam encaminhar planos de responsabilização ao Departamento de Educação, órgão responsável pela coordenação federal das políticas educacionais, detalhando as regras e políticas a serem usadas para acompanhar o progresso anual em busca da meta estipulada (CRONIN et al., 2009). Já antecipando a impossibilidade de cumprir a meta de ter todas as escolas no nível de desempenho *proficiency* em 2014, desde 2012 vários governos têm solicitado perdão (*waiver*) ao governo federal, que, para concedê-lo, exige que novas reformas sejam implementadas dentro do programa Race to the Top que será tratado a seguir.

Em 2009, durante o governo Obama, na esteira da crise econômica de 2008, o Departamento de Educação do governo americano recebeu do Congresso uma verba de US\$ 100 bilhões, como parte de um pacote econômico maior destinado a superar os efeitos da crise do ano anterior. Desse total, US\$ 4,3 bilhões foram destinados a um programa de reformas conhecido como o fundo Race to the Top (RAVITCH, 2010). O programa prevê a competição entre estados para que os melhores planos recebam mais recursos para implementar reformas que permitam: intensificar o desenvolvimento de padrões educacionais (*standards*) e os testes; aumentar a eficácia dos professores e distribuir os melhores deles igualmente entre as escolas; transformar as escolas com extremas dificuldades (USA, 2011).

Com a aparência de um programa de amplo alcance social, o Race to the Top vem produzindo uma série de modificações naquele país: o aumento dos testes para medir o desempenho dos alunos, com o crescimento da chamada indústria de venda de instrumentos de medidas educacionais; a identificação pública das escolas com piores desempenhos, incluindo o fechamento delas; a ampliação do sistema de *vouchers*, dentro da lógica

das famílias matricularem seus filhos nas escolas de melhor desempenho (algo também disseminado no Chile e na Inglaterra); a instauração do pagamento por mérito aos professores e a divulgação pública de *ranking* das notas dos professores com base no desempenho dos alunos nos testes; o arrendamento de escolas públicas (*Charters Schools*) para organizações privadas, que recebem financiamento do estado em troca da garantia de elevação do desempenho dos alunos. Entender o movimento que vem acontecendo nos EUA e suas consequências é importante porque muitas dessas ideias vêm sendo alardeadas mundo afora, no Brasil inclusive, como aquelas que podem modificar a qualidade da educação. Por problemas de falta de espaço, essa discussão não será objeto deste texto.

Pasi Sahlberg, professor da Universidade de Helsinki, na Finlândia, refere-se à expansão dessas políticas como uma infecção que assola todo o mundo, na medida em que os países, apesar das suas diferenças, fazem uso de medidas semelhantes. O autor chama essa infecção com o sugestivo nome de Germ, anagrama de Global Educational Reform Movement (SAHLBERG, 2011), um germe que vem colocando em risco as escolas, seus alunos e seus professores. Com sua expansão, essas políticas criam um poderoso negócio. Para se ter ideia de quanto o mercado de avaliação movimenta por ano nos EUA, estimativas de Julie Broom, diretor de um importante centro de pesquisas educacionais estadunidense, o Institute for Research and Reform in Education (Irre), apontam que esses valores giram em torno de US\$ 20 a 50 bilhões por ano (GRILLO, 2011).

Dentro da linguagem do *accountability*, existem dois tipos de políticas que incidem sobre quem está sendo avaliado: as *low stakes*, em que não existem sanções, ou as *high stakes*, as que preveem sanções graves. As primeiras seriam aquelas baseadas apenas na aplicação dos testes e a divulgação de seus resultados, enquanto as outras seriam aquelas que poderiam trazer consequências como as descritas acima.

Existe um debate acalorado defendendo e criticando as políticas *high stakes*. No primeiro caso, existe, entre outros, o estudo de Carnoy e Loeb (2004) indicando que em pesquisa envolvendo os estados dos EUA a responsabilização por resultados permitiu melhorias de desempenho dos alunos. Por outro lado, Ravitch (2010) defende que a definição de responsabilidades tem levado a práticas escolares de treinar para o teste e a fraudes na apuração dos resultados. Portanto, os efeitos das políticas *high stakes* é um debate ainda inconcluso.

Accountability no Brasil

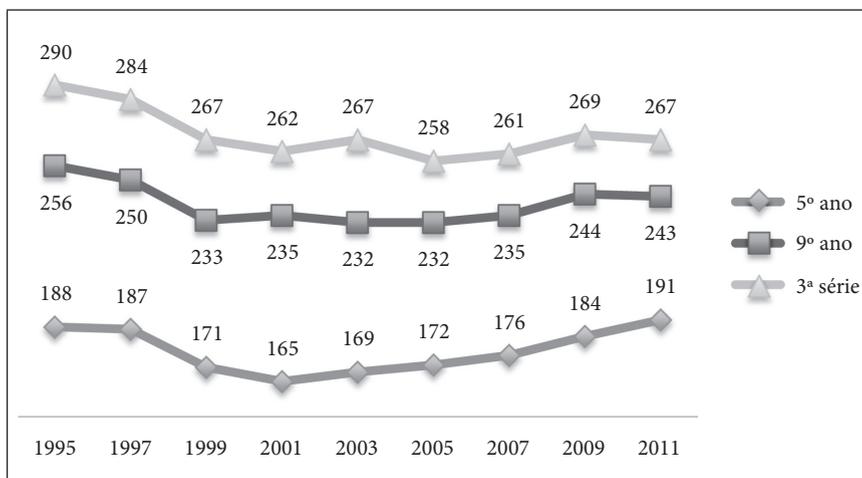
No caso brasileiro, a partir de 2005, o governo federal transforma o Saeb, que era aplicado desde 1991 de forma amostral nos 5º e 9º anos do ensino fundamental, na Prova Brasil, um teste quase censitário para os mesmos anos escolares. Quase censitário, pois os testes só são aplicados em escolas públicas que possuam mais de 20 alunos matriculados no ano escolar testado. Se antes os resultados só podiam ser divulgados por estados, regiões e em nível nacional, com a Prova Brasil é possível divulgá-los por escola, com a ressalva de que, pelo critério utilizado, em cerca de 400, dos 5.561 municípios brasileiros, o resultado não pode ser divulgado por escola. Nesses casos, em cada município, os alunos das escolas são reunidos em um único local para que o teste seja aplicado.

Além do governo federal, 17 dos 27 governos estaduais e alguns municipais (HORTA NETO, 2007) também possuem testes próprios, todos eles de alguma forma baseados no modelo da Prova Brasil. Apesar de possuírem Matrizes de Referência diferenciadas, todos os resultados estão na mesma métrica da Prova Brasil, o que permite que seus resultados possam ser comparados. Como no Brasil não existe um currículo nacional comum, faz pouco sentido, em termos pedagógicos, comparar resultados expressos em números baseados em currículos diferentes, ainda que tais diferenças fossem pequenas. Mesmo assim, alguns desses governos fazem comparações com os resultados da Prova Brasil, quando da divulgação de seus próprios resultados.

Cada um desses instrumentos faz uso de pré-testes para aferir as características dos itens que podem compor os testes. Como todos os testes e pré-testes são aplicados na proximidade do final do ano letivo, não é incomum que, em determinados anos, os alunos sejam submetidos a mais de quatro testagens por ano, com prejuízos para o período escolar e lhes causando fadiga.

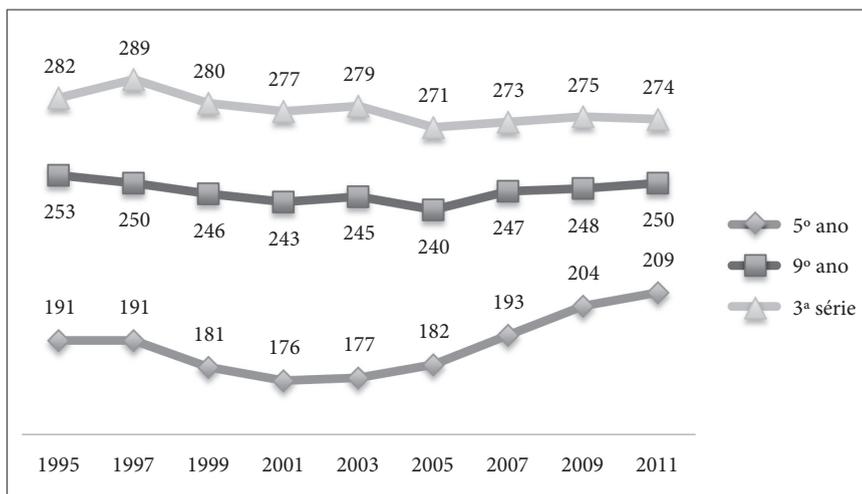
Os resultados da série histórica entre 1995 e 2011 em leitura e Matemática são mostrados nos Gráficos I e II, indicando o desempenho médio nas duas áreas no Saeb/Prova Brasil.

Gráfico I. Desempenho médio em leitura no Saeb/Prova Brasil no período entre 1995 e 2011



Fonte: Inep, com elaboração do autor.

Gráfico II. Desempenho médio em Matemática no Saeb/Prova Brasil no período entre 1995 e 2011



Fonte: Inep, com elaboração do autor.

Nota-se, nos dois gráficos, dois períodos bem marcados. De 1995 a 2001, houve queda consecutiva, ano a ano, do desempenho médio e, a partir de 2003, um período de crescimento, em especial para o

5º ano do ensino fundamental. No primeiro caso a tese mais aceita é que a inclusão acelerada de parcelas importantes da população – oriundas dos extratos mais baixos da pirâmide social sem que se estruturassem políticas adequadas para recebê-los – originou essa queda. Quanto à recuperação, a partir de 2003 observa-se um período de crescimento menor até 2005 e depois dele mais acentuado a partir de 2005, ano da transformação do Saeb em Prova Brasil. Observa-se também que entre 2009 e 2011 apenas o 5º ano apresenta crescimento nas duas áreas (à exceção de Matemática para o 9º ano).

Este fenômeno começa agora a ser estudado, mas pode estar ligado a estratégias ora sendo adotadas no sentido de preparar os alunos para o teste. Tal estratégia poderia ser mais eficiente nos anos iniciais, pois nesse período prevalece a unidocência e maior liberdade de tempo para poder remanejar conteúdos. Nos anos escolares seguintes, os alunos passam a ter mais professores e mais disciplinas, diminuindo a possibilidade de preparação para o teste.

Com os resultados da Prova Brasil, obtidos por escola, o governo federal criou em 2007 um indicador de qualidade, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), em que entram em sua composição o desempenho nos testes e a taxa de fluxo escolar.

O Ideb é expresso em uma escala de zero a dez, estabelecendo-se a meta de atingir o valor 6,0 em 2021, um ano antes do bicentenário da independência brasileira. O Inep unilateralmente e baseado em medidas de desempenho e fluxo anteriores calculou qual seria a meta de cada escola para que a meta global pudesse ser alcançada. Paradoxalmente, apesar dessas metas não terem sido acordadas e de o Brasil ter um sistema federativo em que estados e municípios são considerados entes da Federação possuindo diferentes graus de autonomia, o Ideb passa a ter grande apelo junto aos gestores educacionais e enorme influência nas disputas políticas, principalmente nos municípios.

Assim como a criação do Saeb e depois a Prova Brasil induziram a criação de testes nos estados e municípios, o Ideb também provocou a criação de indicadores locais envolvendo os resultados dos desempenhos nos testes locais e o fluxo escolar. Esse tipo de indicadores têm servido, principalmente, como justificativa para o repasse de recursos para as escolas, além de auxiliar no seu ranqueamento.

A discussão da qualidade educacional por meio da mídia impressa

Se uma das premissas do *accountability* é que por meio da exposição pública dos resultados dos testes de desempenho haja uma mobilização da sociedade em busca da melhoria da escola, uma questão da pesquisa era saber como a mídia impressa estava tratando das questões relacionadas aos resultados dos testes de desempenho aplicados aos alunos. Para isso, entre 10 de janeiro de 2009 até 11 de outubro de 2012, foram sendo colecionadas matérias disponibilizadas na internet, na forma de artigos de jornais, revistas, sites e também blogs. Isso foi feito utilizando-se a ferramenta “Alerta” do Google em torno das seguintes palavras-chave: avaliação educacional; avaliação da educação; *educational evaluation*; *evaluación educativa*; *evaluación de la educación*; Prova Brasil; Provinha Brasil; sistema nacional de avaliação da educação básica; Saeb. Além disso, foi utilizado também o *clipping* de notícias do Movimento Todos pela Educação. No total, foram colecionados 5.445 *links* para matérias de internet, sendo que 2.525 desses, depois de coletados, foram descartados por dois motivos principais: os *links* não estavam mais disponíveis ou a matéria, apesar de possuir a palavra-chave, tratava de temas distintos do interesse da pesquisa (FARIAS, 2012). Os 2.920 *links* restantes foram categorizados e 2.100 deles deram origem ao Quadro I. A diferença de 820 *links* refere-se a outras categorias que não serão tratadas neste artigo. Pelo Quadro I, observa-se que o total de registros apurados foi de 2.549, superior ao número de matérias categorizadas, pois muitas delas tratavam de diversos temas e, portanto, foram contabilizadas mais de uma vez.

O tema mais citado tratou sobre as avaliações e recebeu 1.702 registros e 635 deles referiam-se ao Saeb, ao Ideb ou à Prova Brasil. Com 346 referências aparece o destaque dado às discussões quanto à nota do Ideb, indicando ora referências elogiosas ao bom desempenho ou críticas e ora explicações ao desempenho ruim. A seguir, com 212 referências, aparecem as matérias que procuram indicar os responsáveis pelos resultados. Quando o desempenho é considerado bom, via de regra, atribui-se o fato ao empenho e à dedicação dos professores e quando é ruim o mais comum é culpar a falta de recursos.

Quadro I. Tabulação das matérias coletadas no período entre 10 de janeiro de 2009 e 11 de outubro de 2012 utilizando a ferramenta “Alertas” do Google classificadas em temas gerais e específicos e a frequência com que os temas foram tratados

Tema geral	Tema específico	Frequência
Avaliações	Saeb e Ideb e Prova Brasil	635
	Enem	493
	Avaliação estadual	148
	Provinha Brasil	174
	Pisa e Naep	126
	Prova ABC	46
	Avaliação local	19
	Subtotal	1.641
Destaque quanto à nota	Melhora da nota (DESEMPENHO BOM)	175
	Queda da nota (DESEMPENHO RUIM)	171
	Subtotal	346
Responsável pelo resultado	Professor	98
	Recursos	86
	Outros	28
	Subtotal	212
Preparação para o teste	Secretaria	76
	Simulados para os alunos	59
	Interna à escola	8
	Subtotal	143
Influência da gestão	Equipe da secretaria	49
	Curso (secretaria, particulares, on-line)	41
	Escola	43
	Subtotal	133
Criação de avaliação	Sistema estadual	17
	Sistema municipal	16
	Escolas privadas	5
	Subtotal	38
Pobreza		36
TOTAL		2.549

O tema influência da gestão recebeu 133 referências destacando as estratégias de gestão utilizadas para explicar os bons resultados alcançados. Receberam destaque o acompanhamento da equipe da secretaria durante o processo de preparação para o período de aplicação da Prova Brasil, os cursos ministrados aos professores para prepará-los para trabalhar com os descritores da Prova Brasil e, por fim, estratégias da própria escola que conseguiu mobilizar a comunidade escolar.

No tocante à criação de avaliações próprias, houve 38 referências. Chama a atenção a quantidade de avaliações desenvolvidas pelos municípios, geralmente pequenos, e a participação das escolas privadas em avaliações realizadas por instituições também privadas, contratadas para esse fim.

O tema da pobreza recebeu apenas 36 referências e foi utilizado para explicar os baixos desempenhos nas escolas situadas em locais de baixo nível socioeconômico e em muito menor número para indicar que, mesmo em condições sociais adversas, algumas poucas escolas conseguem superar e alcançar resultados expressivos. Apesar desse tipo de exemplo ser em número muito baixo, são matérias que recebem um grande destaque.

Feita essa tabulação inicial, foi realizada uma análise das matérias que apontavam para ações que estavam sendo desenvolvidas pelos sistemas educacionais e pelas escolas, com o objetivo de melhorar seus desempenhos no Ideb. Para isso foram construídos os Quadros II, III e IV. Neles são destacados, para os sistemas ou escolas, suas localizações geográficas, seus tamanhos e as variações observadas no Ideb de 2009 a 2011 para os anos iniciais e finais do ensino fundamental.

Em todos os quadros é possível perceber que com duas exceções (as dos municípios de Santaluz e Capivari de Baixo, indicadas no Quadro IV) em todos houve aumento ou manutenção do Ideb de 2001 quando comparado com 2009. Isso poderia estar indicando então que os alunos estariam melhorando sua aprendizagem? Não necessariamente. Como vai ser discutido a seguir, tanto os sistemas educacionais como as escolas gastaram uma boa parte do seu tempo nos meses anteriores à realização da Prova Brasil para preparar seus alunos para o teste, segundo o relato das matérias.

O Quadro II apresenta as estratégias seguidas pelas Secretarias Estaduais de Educação de cinco estados, coincidentemente todos eles da região Nordeste, responsáveis por 872.000 matrículas do ensino fundamental. O comum em todos é a preocupação em preparar os alunos para o teste que se aproxima, independentemente do currículo praticado na escola.

Quadro II. Tabulação das matérias coletadas no período entre 10 de janeiro de 2009 e 11 de outubro de 2012, utilizando a ferramenta “Alertas” do Google, que tratam de sistemas estaduais e suas ações para a melhoria do Ideb, apontando estado, tamanho da rede e efeito no Ideb nos anos iniciais e finais do ensino fundamental

Estado	Tamanho da rede**	Variação Ideb**			Ação
		ai/af*	2009	2011	
AL	269 escolas e 103 mil alunos	ai	3,3	3,4	Criação do Saeval, Sistema de Avaliação de Alagoas, com aplicação três meses antes da Prova Brasil para preparar os alunos para realizá-la ⁽¹⁾
		af	2,7	2,5	
AM	540 escolas e 280 mil alunos	ai	4,5	4,8	Gestor destaca que desde 2010 a Secretaria vem preparando os alunos com a aplicação de simulados e aproximação das famílias com a escola ⁽²⁾
		af	3,6	3,9	
PA	682 escolas e 256 mil alunos	ai	3,7	4,0	Gestor destaca que foi dado início ao trabalho de reforço em Língua Portuguesa e Matemática com os professores, que discutem o conteúdo da Prova Brasil e participam de oficinas para formular provas parecidas para que os alunos tenham melhor desempenho ⁽³⁾
		af	3,1	3,1	
PI	459 escolas e 97 mil alunos	ai	3,8	4,1	Pretende-se transformar os coordenadores pedagógicos em multiplicadores dos treinamentos realizados em todo o estado para que melhore o desempenho na Prova Brasil ⁽⁴⁾
		af	3,4	3,6	
RO	379 escolas e 136 mil alunos	ai	4,4	4,7	Governador afirma “temos um grande desafio, preparar bem os alunos nesses próximos três meses para a Prova Brasil e precisamos melhorar nossa nota no Ideb porque isso melhora também a imagem do Estado. Tenho escrito todos os dias uma palavrinha para os professores e diretores no meu blog e espero que em dezembro possamos melhorar nossa nota” ⁽⁵⁾
		af	3,4	3,7	

Legenda:

* ai – indica os anos iniciais do ensino fundamental / af – indica os anos finais do ensino fundamental.

** dados extraídos de: <www.inep.gov.br>.

A mesma situação é apresentada no Quadro III que destaca 14 sistemas municipais localizados em diferentes estados da Federação e responsáveis por quase 370.000 matrículas. Seja em Manaus, no Amazonas, uma rede com 366 escolas e 172.000 matrículas como em Victor Graef, no Rio Grande do Sul, uma rede com duas escolas e 200 matrículas, a preocupação é com a realização de vários simulados para preparar os alunos para a Prova Brasil.

Quadro III. Tabulação das matérias coletadas no período entre 10 de janeiro de 2009 e 11 de outubro de 2012, utilizando a ferramenta “Alertas” do Google, que tratam de sistemas municipais e suas ações para a melhoria do Ideb, apontando estado, município, tamanho da rede e efeito no Ideb nos anos iniciais e finais do ensino fundamental

Estado	Cidade	Tamanho da rede**	Variação do Ideb**		Ação
			ai/af*	2009 2011	
AM	Manaus	366 escolas e 172 mil alunos	ai	3,5 4,1	Caravana Pró-Ideb para mobilizar as escolas para elevar o resultado do Ideb do município. Desenvolvimento de três simulados on-line. Para os professores foram disponibilizados CDs com banco de questões. Para as escolas sem internet, equipe se desloca com 80 notebooks para sua realização. Reportagem indica que as <i>lami houses</i> de alguns pontos da cidade disponibilizaram uma hora para os alunos ⁽⁶⁾
			af	2,9 3,1	
BA	Barreiras	80 escolas e 16 mil alunos	ai	3,8 4,1	Simulado para os professores identificarem as dificuldades dos alunos e, com isso, melhorar o desempenho deles na Prova Brasil ⁽⁷⁾
			af	3,7 3,5	
MS	Sidrolândia	12 escolas e 6 mil alunos	ai	4,1 4,6	Para preparar para a Prova Brasil, três meses antes os alunos voltam à escola no contraturno para atividades culturais e esportivas ⁽⁸⁾
			af	3,8 4,2	
MT	Cuiabá	85 escolas e 27 mil alunos	ai	4,5 4,8	Força tarefa para motivar o engajamento da comunidade escolar para superar as metas do Ideb. Realizados dois simulados ⁽⁹⁾
			af	4,1 4,2	
	Nova Mutum	7 escolas e 3 mil alunos	ai	5,3 5,4	Dois simulados. O resultado permite redimensionar a prática dos professores em sala de aula com vistas ao resultado da Prova Brasil ⁽¹⁰⁾
			af	- 5,3	
PA	Belém	67 escolas e 44 mil alunos	ai	3,9 4,4	Pelo menos dois simulados. Percebemos a evolução dos alunos desde o primeiro simulado. Hoje, eles têm mais responsabilidade e estão mais seguros (...) mais bem preparados para a Prova Brasil ⁽¹¹⁾
			af	3,5 3,7	
PB	Patos	46 escolas e 7 mil alunos	ai	3,9 4,2	Realização da 1ª Bicurada (simulado) da Prova Brasil ⁽¹²⁾
			af	3,0 3,0	

Estado	Cidade	Tamanho da rede**	Variação do Ideb**		Ação
			ai/af*	2009 2011	
PI	São Miguel do Tapuio	44 escolas e 3 mil alunos	ai	3,2 3,9	Projeto Gestão Ideb 2011 que contém um banco de questões elaboradas pela secretaria e entregues para as escolas se prepararem para a Prova Brasil ⁽¹³⁾
			af	3,4 3,4	
PI	Teresina	150 escolas e 60 mil alunos	ai	5,2 5,2	Foram realizados vários simulados, o primeiro em julho, com o objetivo de diagnosticar o processo de ensino-aprendizagem. A escola e a família foram orientadas para incentivá-los a estudar não só para o teste, mas para superar seus próprios desafios ⁽¹⁴⁾
			af	4,7 4,4	
RJ	Itaboraí	67 escolas e 9 mil alunos	ai	4,1 4,6	A preparação vem acontecendo desde 2010 quando fizemos simulado com os alunos do 4º e 8º anos, os mesmos alunos que estão agora no 5º e 9º anos ⁽¹⁵⁾
			af	3,8 3,9	
RS	Santa Maria	52 escolas e 13 mil alunos	ai	4,4 4,9	Três simulados, com o objetivo de identificar as deficiências e apontar onde cada escola, cada classe e cada aluno tinha dificuldade para corrigir. Vamos entrar na Prova Brasil bem mais preparados ⁽¹⁶⁾
			af	4,0 4,3	
RS	Victor Graef	200 alunos e 2 escolas	ai	5,6 5,4	Realização de simulados e informação para os pais sobre o resultado ⁽¹⁷⁾
			af	- 5,5	
SE	Riachuelo	8 escolas e 400 alunos	ai	3,2 3,4	Aplicamos o simuladinho, uma forma de fazer com que os estudantes se acostumem com o estilo e o ritmo da prova. Até cartão resposta colocamos. Esse simulado funciona como reforço escolar ⁽¹⁸⁾
			af	- -	
SP	Jacareí	26 escolas e 9 mil alunos	ai	5,6 5,7	Simulado e depois divulgação dos resultados ⁽¹⁹⁾
			af	- -	

Legenda:

* ai – indica os anos iniciais do ensino fundamental / af – indica os anos finais do ensino fundamental.

** dados extraídos de: <www.inep.gov.br>.

Resultado semelhante aparece no Quadro IV que destaca oito escolas localizadas também em diferentes estados desenvolvendo por iniciativa própria simulados ou então aulas de reforço em Matemática e Língua Portuguesa nos meses que antecederam a aplicação da Prova Brasil, em 2011. A situação mais extrema é a da escola Pequeno Polegar, no município catarinense de Capivari de Baixo que informa ter realizado simulado a cada 15 dias.

Quadro IV. Tabulação das matérias coletadas no período entre 10 de janeiro de 2009 e 11 de outubro de 2012, utilizando a ferramenta “Alertas” do Google, que tratam de escolas e suas ações para a melhoria do Ideb, apontando município, tamanho da escola e efeito no Ideb nos anos iniciais e finais do ensino fundamental

Estado	Cidade	Escola	Tamanho**	Variação do Ideb**		Ação
				ai/af*	2009 2011	
BA	Itapetinga	Isaura C. Costa	345 alunos	ai	3,4 4,7	Anuncia a realização do 2º Simulado Escola Isaura Costa (Seic), com o objetivo de preparar os alunos para a Prova Brasil ⁽²⁰⁾
	Santaluz	Sisalândia	133 alunos	af	4,1 4,0	Realização do simulado em junho, em que os alunos foram mal em Matemática, inclusive chutando algumas questões, justificando o fato por terem realizado primeiro a prova de Língua Portuguesa. “Conversamos sobre esse problema e esperamos que no segundo simulado o quadro se normalize e eles tenham um bom desempenho na Prova Brasil” ⁽²¹⁾
PA	Ananindeua	Cândida S. de Souza	916 alunos	ai	4,2 4,4	Informa que está realizando, aos sábados, aulas de Português e Matemática para o aprimoramento escolar dos alunos de 8ª série na Prova Brasil 2011 ⁽²²⁾
PR	Toledo	Augusto M. Rego	544 alunos	af	4,0 4,0	De olho em melhorar o desempenho na próxima Prova Brasil, o Colégio realizou simulado ⁽²³⁾
RN	Felipe Guerra	José P. Barra	359 alunos	af	3,5 3,4	Em setembro, a escola informava a realização de seu terceiro simulado do ano, preparatório para a Prova Brasil ⁽²⁴⁾
RR	Boa Vista	Mario D. Andrezza	400 alunos	ai	5,1 5,3	Recebe recursos do Mais Educação para, entre outras coisas, promover acompanhamento pedagógico nas áreas de leitura, escrita e matemática e, segundo a gestora, “nosso foco é a melhoria do Ideb e também da Prova Brasil. Este é o diferencial das nossas atividades” ⁽²⁵⁾
				af	3,9 4,1	

Legenda:

* ai – indica os anos iniciais do ensino fundamental / af – indica os anos finais do ensino fundamental.

** dados extraídos de <www.inep.gov.br>.

No total, as matérias publicadas na mídia impressa e destacadas nos Quadros II, III e IV abarcam mais de 1,2 milhão de matrículas do ensino fundamental. Em todos os relatos, a preocupação não é com a aprendizagem dos alunos, mas sim com o desempenho das escolas e dos sistemas no teste.

Mesmo que se considere que seja necessário relativizar as informações obtidas a partir de matérias publicadas na internet, já que poderiam não retratar fidedignamente a realidade, a quantidade de alunos envolvidos no processo e a quantidade de depoimentos destacando a utilização da estratégia de preparação para o teste não pode esconder que essa realidade está muito presente na realidade escolar. Este fato, além de poder representar uma corrida atrás dos números, pode ser também uma tentativa de burlar o processo que se está querendo medir: ao invés de se garantir uma aprendizagem significativa, busca-se apenas preparar os alunos para terem um bom desempenho no teste. Campbell (1976) já afirmava que “quanto mais se usa um indicador social quantitativo para tomar decisões, mais ele estará sujeito à corrupção e mais ele distorcerá o processo social que se pretende monitorar” (p. 49).

Considerações finais

Destacou-se no texto que, independente dos efeitos nocivos ou dos benefícios que políticas de *accountability* baseadas em *high stakes*, a transformação do *accountability*, como principal elemento para buscar o aprimoramento do processo educacional, levou ao distanciamento da função principal da avaliação educacional, qual seja, a de um potente instrumento para auxiliar no processo de aprendizagem dos alunos.

Isso não significa que as escolas devam deixar de prestar contas de seu trabalho aos alunos e suas famílias, bem como ao restante da sociedade e nem que eventuais abusos não devam ter como consequência as devidas e justas responsabilizações. Em uma sociedade democrática, onde se busca a equidade e a justiça social, prestar contas é um dever de qualquer instituição pública e deve ser uma ação corriqueira do Estado. Mas não é possível perder de vista que uma série de outros fatores, que estão fora da governança da escola, também influem no desempenho dos alunos, principalmente aqueles ligados às diferenças socioeconômicas. Nessas situações, presentes em grande número, principalmente nos países com desigualdades sociais importantes, a escola deve estar ainda mais preparada para fazer com que essa aprendizagem aconteça. É claro que esse preparo depende principalmente

da sua equipe pedagógica, tanto buscando aprimorar-se como recebendo do Estado o apoio para fazê-lo. No entanto, imaginar que nas periferias dos grandes centros ou nos municípios mais pobres, onde dificilmente os professores mais bem preparados estão lecionando, as escolas conseguem por si só superar suas dificuldades sem o apoio decisivo do Estado é jogar os mais pobres em um ciclo perverso de perpetuação da pobreza.

Nos últimos tempos, tem sido recorrente a preocupação que o *accountability* esteja trazendo efeitos perversos de monta ao processo educacional. A substituição da preocupação com a aprendizagem pela busca de notas maiores nos testes e seu reflexo no Ideb pode estar estreitando o currículo com implicações importantes na formação dos alunos da educação básica. Assim, os dados que mostram uma melhoria do desempenho nos testes podem estar tendo pouco impacto na aprendizagem dos estudantes e devem ser mais bem investigados, já que a pesquisa apresentada nesse texto indica que essa prática efetivamente vem acontecendo junto a uma parcela significativa dos estudantes do ensino fundamental.

Referências

BOURQUE, Mary Lyn. *A history of Naep achievement levels: issues, implementation, and impact 1989-2009*. Washington, DC: NAGB, 2009. Disponível em: <www.nagb.org/who-we-are/20-anniversary/bourque-achievement-levels-formatted.pdf>. Acessado em: 03/07/2012.

BROOKE, Nigel; CUNHA, Maria Amália. *A avaliação externa como instrumento da gestão educacional nos estados*. São Paulo, SP: Fundação Victor Civita, 2011.

BROOKE, Nigel; SOARES, José Francisco. *Pesquisa em eficácia escolar*. Belo Horizonte, MG: UFMG, 2008.

BROWN, Willian. Reporting Naep by achievement levels: an analysis of policy and external reviews. In: BOURQUE, Mary Lyn; BYRD, Sheila (Eds.). *Student performance standards on the National Assessment of Educational Progress*. Washington, DC: NAGB, 2000.

CAMPBELL, Donald. *Assessing the impact of planned social change*. Hanover, NH: Dartmouth College, 1976. Disponível em: <www.globalhivmeinfo.org/CapacityBuilding/Occasional%20Papers/08%20Assessing%20the%20Impact%20of%20Planned%20Social%20Change.pdf>. Acessado em: 12/09/2012.

CARNOY, Martin; LOEB, Susan. *Tiene efectos la responsabilidad externa en los indicadores educacionales de los alumnos? Un análisis entre los estados de los EE.UU.* Santiago: Preal, 2004.

COLEMAN, James. *Equality of Educational Opportunity Study (EEOS)*. U.S. Department of Health, Education and Welfare. Ann Arbor, MI: Inter-university Consortium for Political and Social Research, 1966.

CRONIN, John; DAHLIN, Michael; XIANG, Y.; McMCAHON, Donna. *The accountability illusion*. Washington, DC: Thomas B. Fordham Institute, 2009. Disponível em: <www.edexcellencemedia.net/publications/2009/200902_accountabilityillusion/2009_AccountabilityIllusion_WholeReport.pdf>. Acessado em: 03/07/2012.

DORN, Sherman. *Accountability Frankenstein: understanding and taming the monster*. Charlotte, NC: Information Age Publishing, 2007.

FARIAS, Danielle A. *Relatório final individual? Análise de reportagens sobre avaliação externa educacional*. Brasília/DF: UnB/TEDis, set./2012.

GRILLO, Jerry. *One size does not fits all*. Atlanta, GA: Georgia Trend, 2011. Disponível em: <www.georgiatrend.com/December-2011/One-Size-Does-Not-Fit-All>. Acessado em: 30/07/2012.

HORTA NETO, João Luiz. Um olhar retrospectivo sobre a avaliação externa no Brasil: das primeiras medições em educação até o Saeb de 2005. *Revista Ibero-Americana de Educación*, 42/5, 2007.

_____. Avaliação externa de escolas e sistemas: questões presentes no debate sobre o tema. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, v. 91, n. 227, jan.-abril/2010, p. 84-104,.

_____. A avaliação educacional cada vez mais distanciada do processo educacional. In: CONGRESSO IBEROAMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO. GESTÓN PEDAGÓGICA Y POLÍTICA EDUCATIVA: DESAFIOS PARA LA MEJORA DE LA FORMACIÓN Y PROFESIONALIZACIÓN DE LOS EDUCADORES, 3. Zaragoza, Espanha, 2012.

HORTA NETO, João Luiz; YANNOULAS, Silvia Cristina. A emergência da avaliação externa como organizadora da política educacional. In: ENCONTRO ESTADUAL DA ANPAE-SP, 12, e ENCONTRO REGIONAL DA ANPAE SUDESTE, 8, 2012, Campinas. Gestão de sistemas, redes de ensino

e de escolas: desafios para o campo de pesquisa e para os profissionais da educação. São Paulo: Anpae, 2012, p. 166-180.

NOGUEIRA, Maria Alice. A sociologia da educação no final dos anos 60, início dos anos 70: o nascimento do paradigma da reprodução. *Em Aberto*, ano 9, n. 46, p. 49-58, abr.-jun./1990

NOWAKOWSKI, Jeri Ridings. On education evaluation: a conversation with Ralph Tyler. *Occasional Paper Series*, Paper 13, 1981. Disponível em: <www.globalhivmeinfo.org/CapacityBuilding/Occasional%20Papers/13%20An%20Interview%20with%20Ralph%20Tyler.pdf>. Acessado em: 03/07/2012.

RAVITCH, Diane. *The Death and Life of the Great American School System: How Testing and Choice Are Undermining Education*. New York: Basic Books, 2010.

SAHLBERG, Pasi. *Finnish lessons: what can the world learn from educational change in Finland?* New York, NY: Teacher College Press, 2011.

USA. *Race to the Top Grantee Frequently Asked Questions*. Washington, DC: US Department of Education, jan./2011. Disponível em: <www2.ed.gov/programs/racetothetop/faq.pdf>. Acessado em: 03/07/2012.

Anexo

Relação de matérias que compõem os Quadros II, III e IV

- (1) Escolas da rede pública se preparam para aplicação do Saveal. Secretaria de Estado de Educação de Alagoas, 18/11/2011. Disponível em: <<http://www.educacao.al.gov.br/comunicacao/sala-de-imprensa/noticias/janeiro/agosto/escolas-da-rede-publica-se-preparam-para-aplicacao-do-saveal>>.
- (2) Prova Brasil envolve mais de 160 mil alunos no Amazonas. *D24am*, 20/11/2011. Disponível em: <www.d24am.com/noticias/concursos-/prova-brasil-envolve-mais-de-160-mil-alunos-no-amazonas/40981>.
- (3) Depois do descanso, os livros. *Diário do Pará*, 02/08/2011. Disponível em: <<http://diariodopara.diarioonline.com.br/N-138891-DEPOIS+DO+DESCANSO++A+VOLTA+AOS+LIVROS.html>>.
- (4) Seduc apresenta plano de intervenção pedagógica em Picos. Riachonet, 30/08/2011. Disponível em: <www.riachaonet.com.br/seduc-apresenta-plano-de-intervencao-pedagogica-em-picos.html/>.
- (5) Governo contratará cinco mil novos professores em 2012. Rondoniaweb, 10/08/2011. Disponível em: <www.rondoniaweb.com.br/noticias/1982-governo-contratar-a-5-mil-novos-professores-em-2012>.
- (6) Semed realiza caravana pró-Ideb. Secretaria de Educação do Município de Manaus, 20/09/2011. Disponível em: <<http://semed.manaus.am.gov.br/semed-realiza-caravana-pro-ideb/>>.
- (7) Prefeitura de Barreiras aplicará simulado da Prova Brasil na rede municipal de ensino. *Jornal Nova Fronteira*, 21/09/2011. Disponível em: <<http://jornalnovafrenteira.com.br/index2.php?p=MConteudo&i=4456>>.
- (8) Sidrolândia com reforço escolar para garantir nota do Ideb. *Sidrolândia News*, 20/08/2011. Disponível em: <www.sidrolandianews.com.br/0,0,00,8243-39030-SIDROLANDIA+COM+REFORCO+ESCOLAR+PARA+GARANTIR+NOTA+IDEB.htm>.
- (9) Secretaria de Educação lança força tarefa para superar metas do Ideb. Prefeitura Municipal de Cuiabá, 09/09/2011. Disponível em: <www.cuiaba.mt.gov.br/noticias?id=3763>.
- (10) Mais de 400 participam em Nova Mutum da Prova Brasil. *Só Notícias*, 30/06/2011. Disponível em: <www.sonoticias.com.br/noticias/3/129888/mais-de-400-participam-em-nova-mutum-da-prova-brasil>.
- (11) Alunos participam de simulado à Prova Brasil. *Diário do Pará*, 15/09/2011. Disponível em: <www.diariodopara.com.br/impresao.php?idnot=65157>.
- (12) Alunos da rede municipal participam de bizzarda. Prefeitura de Patos, 31/10/2011. Disponível em: <www.patos.pb.gov.br/noticias/prova-brasil-em-patos-a2440.html>.

- (13) Semec entrega material do Projeto Gestão Ideb 2011. Prefeitura Municipal de São Miguel do Tapuio, 20/08/2011. Disponível em: <www.saomiguel-dotapuio.pi.gov.br/noticias.php?id=877>.
- (14) 1º Simulado Prova Brasil aponta bom desempenho dos alunos. Prefeitura Municipal de Teresina, 23/08/2011. Disponível em: <www.teresina-pi-gov.com.br/noticias/semec/simulado-prova-brasil-aponta-bom-desempenho-de-alunos-de-escolas-municipais-2010.html>.
- (15) Alunos são preparados para a Prova Brasil, do MEC. *O São Gonçalo*, 20/08/2011. Disponível em: <www.osaogoncalo.com.br/site/geral/2012/2/9/30240/alunos+serão+preparados+para+prova+brasil+do+mec>.
- (16) Secretaria da educação aplica simulado da Prova Brasil em escolas da região norte do município. Prefeitura do Município de Santa Maria, 25/08/2011. Disponível em: <www.santamaria.rs.gov.br/index.php/_secretarias/pdf/www.ucrsm.com/_eventos/docs/simbolos/turismo?secao=noticias&id=2500>.
- (17) Simulado Prova Brasil. Blog da Secretaria de Educação de Victor Graeff, 15/09/2011. Disponível em: <blogdasecretariadeeducacao.blogspot.com.br/2011/09/simulado-prova-brasil.html>.
- (18) Estudantes de Riachuelo se preparam para a prova. Info Net, 04/11/2011. Disponível em: <www.infonet.com.br/educacao/ler.asp?id=120432>.
- (19) Jacaré realiza simulado Prova Brasi. *Nossa Jacaré*, 02/08/2011. Disponível em: <www.nossajacarei.com.br/noticias/1-cotidiano/1005-jacarei-realiza-simulado-da-prova-brasil.html>.
- (20) 2º Simulado Escola Isaura Costa. Blog da Escola Isaura Costa, 21/10/2011. Disponível em: <<http://escolaisauracosta.blogspot.com.br/2011/10/2-simulado-escola-isaura-costa-seic.html>>.
- (21) Simulado da Prova Brasil. Blog da Escola de Primeiro Grau Sisalândia, 21/07/2011. Disponível em: <<http://escolade1grausisalandia.blogspot.com.br/2011/07/simulado-da-prova-brasil.html>>.
- (22) Escola Cândida na Prova Brasil. Blog da Escola Cândida, 30/08/2011. Disponível em: <<http://escolacandida21.blogspot.com.br/2011/08/escola-candida-na-prova-brasil.html>>.
- (23) Moraes Rego realiza simulado para a Prova Brasil. *Jornal do Oeste*, 01/10/2011. Disponível em: <<http://jornaladooeste.orangologa.com.br/cidade/moraes-rego-realiza-simulado-para-a-prova-brasil-10504/>>.
- (24) Realização do 3º simulado (Prova Brasil). Blog Brejo City, 22/09/2011. Disponível em: <<http://brejocity.blogspot.com.br/2011/09/realizacao-do-3-simulado-prova-brasil.html>>.
- (25) Programa leva esporte e cultura para as escolas estaduais. BV News, 27/09/2011. Disponível em: <www.bvnews.com.br/esporte1019.html>.

SEGUNDA PARTE

**OS RECURSOS PARA A RELAÇÃO ENTRE
POLÍTICA EDUCACIONAL E POBREZA**

CAPÍTULO 5

O FINANCIAMENTO PÚBLICO DA POLÍTICA EDUCACIONAL NO DISTRITO FEDERAL NO PERÍODO DE 2007-2010¹

Marcelo Siqueira Guilherme
Evilasio da Silva Salvador

Introdução

A política educacional encontra-se entre uma das mais significativas políticas sociais e uma das menos favorecidas na alocação de recursos para o seu desenvolvimento, incluídas aqui pesquisas, infraestrutura escolar, qualidade dos serviços oferecidos, qualificação dos professores que visem à oferta de uma educação de maior calibre, o que requer a aplicação de uma política séria – em larga escala – capaz de alavancar o progresso e o desenvolvimento com uma melhor qualidade e qualificação da mão de obra que coloca no mercado brasileiro todos os anos.

Por outro lado, a luta por uma educação universal, de qualidade, com recursos próprios para o seu fim, não tem ficado na opacidade ou no discurso falacioso: avanços se deram significativamente no curso das últimas décadas e, bem recentemente, tem-se presenciado uma maior sensibilidade do governo federal em comprometer-se seriamente no avanço no setor da educação pública, como assegurar o direito básico e gratuito da educação

1 Texto original apresentado em outubro de 2012 no V Seminário Internacional do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília e no III Seminário sobre Política Educacional e Pobreza realizado na Semana Universitária da UnB. Este texto também contou com recursos do Edital Universal do CNPq (2010), no âmbito da pesquisa Financiamento Tributário da Política Social no pós-Real, coordenada pelo prof. Evilasio Salvador.

ao universalizar o acesso à faixa etária dos 4 aos 17 anos, alocar o percentual da Desvinculação de Recursos da União (DRU) em orçamentos exclusivos para a educação pública. Recentemente garantiu-se a aplicação de 10% do Produto Interno Bruto (PIB) para a educação. Aliado a isso, tem-se a conquista da chamada Lei da Transparência, que permite à sociedade civil, entidades classistas e organismos, acompanhar a destinação dos recursos, orçamento, execução e gestão nas mais diversas áreas sociais, nos quais a educação se encontra inserida. Uma conquista e, como tal, deve ser acompanhada com acuidade e com as devidas cobranças da sociedade para com os gestores e governos.

No Brasil, uma das formas de enfrentar a perversa tradição do orçamento fiscal foi a criação dos fundos sociais para assegurar a ampliação dos direitos sociais, por meio do orçamento público. Para a política educacional, a Constituição assegura que a União deve destinar 18% da arrecadação dos impostos vinculando 25% das receitas dos estados, do Distrito Federal e dos municípios à educação.

Destaque-se que o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) foi instituído pela Emenda Constitucional nº 14/96, regulamentado pela Lei nº 9.424/96 e pelo Decreto nº 2.264/97, tendo a sua implantação nacional em 1º de janeiro de 1998, quando passou a vigorar a nova sistemática de redistribuição dos recursos destinados ao ensino fundamental. A principal inovação do foi na mudança da estrutura de financiamento do ensino fundamental no país (1ª a 8ª séries do antigo 1º grau), ao subvincular a esse nível de ensino uma parcela dos recursos constitucionalmente destinados à educação. A partir da criação do Fundef, 60% desses recursos (o que representa 15% da arrecadação global de estados e municípios) ficam reservados ao ensino fundamental.

O segundo passo importante, após a Constituição de 1988, para assegurar e ampliar os recursos para a educação foi a criação, pela Emenda Constitucional nº 53/2006, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), em substituição ao Fundef, que vigorou de 1998 a 2006.

O Fundeb é um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual, formado, na quase totalidade, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, vinculados à educação, por força do disposto no art. 212 da Constituição Federal. Além

dessas receitas, ainda compõe o Fundeb, a título de complementação, uma parcela de recursos federais, sempre que, no âmbito de cada estado, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. A vigência estabelecida é para o período 2007-2020, começando em 2007 e 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%.

De acordo com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) (2012),² o aporte de recursos do governo federal ao Fundeb, de R\$ 2 bilhões em 2007, aumentou para R\$ 3,2 bilhões, em 2008, R\$ 5,1 bilhões, em 2009 e, a partir de 2010, passou a ser no valor correspondente a 10% da contribuição total dos estados e municípios de todo o país.

No caso do Distrito Federal, além das receitas próprias, a aplicação dos recursos à educação também provém de um dispositivo legal – o Fundo Constitucional do DF. Este artigo analisa o financiamento da educação básica na capital da República, no período de 2007 a 2010, a partir da análise do orçamento público do DF, visando identificar os efeitos do Fundeb na ampliação e melhoria qualitativa da sua educação básica.

Os dados empíricos para análise do financiamento da política educacional foram obtidos no Siga Brasil (sistema de informações sobre orçamento público), que disponibiliza os dados do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) na esfera federal, incluindo o Fundo Constitucional do DF. Tal estudo foi complementado por meio dos relatórios do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF). Esta comunicação, além desta introdução e das considerações finais, apresenta mais duas seções: uma dedica-se à análise do fundo público de educação; e a outra discute os recursos aplicados pelo Governo do Distrito Federal (GDF) em política educacional.

2 O FNDE é uma autarquia federal, ligada diretamente ao Ministério da Educação (MEC) e responsável direto pela aplicação de recursos financeiros em programas relacionados à educação. É responsável por prestar assistência técnico-financeira na implementação de recursos para programas vinculados à educação propiciando a melhoria na qualidade do ensino público ofertado à população brasileira. Em suma, o FNDE dispõe de recursos do Tesouro Nacional e os repassa aos entes federativos (União, estados e municípios), por meio de contas correntes específicas e destinadas exclusivamente para a execução dos programas educacionais que, previamente, são autorizados pelo fundo. Mais dados em: <www.fnde.gov.br>.

Fundo público e política educacional

O compromisso com a educação por parte dos governos é uma reivindicação antiga, mas, para a história brasileira, somente se corporifica – com efetividade – a partir da Constituição Federal de 1934. A Carta de 1934 procurou atender parte de uma antiga reivindicação dos movimentos pró-educação a partir da revisão constitucional de 1926 (MENEZES, 2008), do qual, vinculará recursos exclusivos para a educação por conta da União, estados e o Distrito Federal em valores nunca inferiores a 10% (cf. art. 156).

Posteriormente, a Constituição Federal de 1946 reforça o compromisso e o dever da União e entes federados em manter uma educação pública, de oferta gratuita, mas aumentando o percentual de investimentos e recursos em 20% do orçamento, ao mesmo tempo em que resgata itens importantes omitidos na Carta de 1937 dando ênfase ao compromisso da “manutenção e desenvolvimento do ensino” (SENA, 2002). Em vista da exigência da sociedade na melhoria e aprimoramento da educação pública, propõe-se, por meio da antiga Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 4.024/61), a aplicação – pela União – de 12% do orçamento para a educação, ao passo que estados, Distrito Federal e municípios se encarregam de aplicar o mínimo de 20% de seus orçamentos diretos para a manutenção, melhoria, desenvolvimento e qualidade do ensino público. Ao mesmo tempo, definia, no parág. 3º, a incumbência aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios de sanção acerca da não aplicação do percentual devido à educação e vedava-se o auxílio da União para a complementação dos recursos, visto deverem constar nos orçamentos a execução estrita na educação.

A pressão e mobilização social por redemocratização aceleraram o declínio do governo militar, e com a Constituição Federal de 1988 definiram-se o papel e o enlevo da educação na sociedade brasileira bem como o seu funcionamento por parte dos entes federados.

O período de redemocratização do Brasil trouxe consigo uma nova dinâmica no papel da sociedade e do Estado nas mudanças a serem operadas com o claro intuito de garantir a democracia e a cidadania. A Constituinte convocada para dar corpo e forma à nova Carta, como enfatizada pelo seu presidente – deputado Ulysses Guimarães – “a Constituição cidadã”, faz constar artigos em defesa dos recursos destinados propriamente à educação pública (art. 208).

Conforme Castro (2011) podem ser destacadas três importantes alterações após a CF de 1988, que conformam o fundo público da educação no Brasil: a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB),³ aprovada em 2006 e que estava em tramitação no Congresso Nacional desde o fim dos anos 1980; a instituição do Fundef; e, mais recentemente, a criação do Fundeb.

A fonte dos recursos do extinto Fundef era 15% do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), 15% do Fundo de Participação dos Estados (FPE), 15% do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), 15% do Imposto sobre Produtos Industrializados proporcional às Exportações (IPIexp), 15% do ressarcimento da União pela Desoneração de Exportações (LC nº 87/96 ou a chamada Lei Kandir), além do complemento da União ao Fundef, que era feito por meio do cálculo de valor mínimo nacional por aluno/ano, por intermédio do FNDE.

Não obstante, outra importante contribuição para o financiamento da educação é proveniente do salário-educação e destinado ao ensino fundamental, que foi reafirmado pela CF de 1988 (ABRAHÃO, 2005). Embora com todas essas fontes de recursos e determinações legais para investimento no ensino fundamental, deixaram-se de fora outras duas instâncias necessárias à continuidade do processo educacional do cidadão: a educação infantil e, por conseguinte, o ensino médio.

A restrição faz com que não haja investimentos significativos nesses segmentos, visto que, por escolha do próprio governo e objetivo de sua política educacional, os investimentos locados para a educação, no período de 1995 a 2002, não abrangem tais segmentos, o que acarreta, segundo Abrahão (2005), duas sérias restrições: a primeira é que o Fundef não incluía entre os seus beneficiários os alunos desses níveis de educação, voltando-se exclusivamente ao financiamento do ensino fundamental. A segunda restrição diz respeito ao salário-educação, que é destinado de forma explícita e exclusiva ao ensino fundamental.

Além desses obstáculos, a União reduziu sua contribuição de recursos na composição do Fundef, chegando a 2,3% do total – em 2002 –, ao passo que, em 1998, repassara 3,2% dos recursos levando a severas críticas de gestores e movimentos ligados à educação. Tal situação se deve a uma falta de ajuste ao crescimento da receita e à própria condição do não cumprimento

3 Lei nº 9.394, de 20 de dezembro 1996.

da legislação que regulamenta o Fundo, o que, segundo Abrahão (2005), levou a uma “desobrigação do Ministério para com o ensino fundamental”.

Em face das divergências e da não abrangência da educação básica como um todo, foi criado o Fundeb, fruto de uma longa reivindicação dos profissionais ligados à educação e da ampliação dos recursos para esta política social. Contudo, segundo Abrahão (2005), o Fundeb encontraria um obstáculo devido à incorporação das creches e a pouca disponibilidade de recursos essenciais a implementar o que, de certa forma, provocaria mudanças que não seriam, de imediato, encampadas pelo governo, como a reforma tributária. Conforme o autor, as estimativas mostram que o Fundeb demandará grande quantidade de recursos para fazer face à complementação da União, o que favorece a consolidação de um volume razoável de recursos para a educação básica.

Embora constitua uma fonte de financiamento e o debate sobre a vinculação de 60% dos recursos para o ensino fundamental tenha sido, em alguns casos, acalorada, ocorre que em muitos municípios brasileiros a insuficiência de recursos para a manutenção da educação infantil e a de jovens e adultos (EJA) persistia como um obstáculo. Tal dificuldade acirrou novas discussões acerca de propostas que visassem uma política de financiamento garantido à educação básica e não somente um segmento em particular como o ensino fundamental e, para o qual, foi criado o Fundeb.

De forma que o novo fundo público da educação básica terá duração de 14 anos cobrindo as três etapas do processo de formação educacional do cidadão (ou da educação básica): a educação infantil, a educação fundamental e a educação média. A distribuição das parcelas de competência é igual à do Fundef (União: 18%; estados e DF: 25%; municípios: 25%). No entanto, o seu âmbito é restrito aos estados e municípios e distribuído de acordo com o número de alunos matriculados na rede pública de ensino. Constata-se que o novo fundo visa abranger a educação infantil e o ensino médio, deixando de fora as creches. Sobre isso ainda se faz necessária uma política educacional que abranja e respeite os direitos constitucionais das crianças em pré-alfabetização, ou seja, compreendendo a faixa etária que vai de 0 a 6 anos.

O Fundeb tem como fonte de recursos uma cesta de impostos e receitas dos estados, do Distrito Federal e dos municípios – 20% do Fundo de Participação dos Estados (FPE), 20% do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), 20% do Imposto sobre Circulação de Mercadorias

e Serviços (ICMS), 20% do Imposto sobre Produtos Industrializados proporcional às exportações (IPIexp), Imposto sobre Transmissão Causa Mortis (ITCMD), Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Imposto sobre Renda e Proventos incidentes sobre rendimentos pagos pelos municípios, Imposto sobre Renda e Proventos incidentes sobre rendimentos pagos pelos estados, cota-parte de 50% do Imposto Territorial Rural (ITR) devida aos municípios e 20% do ressarcimento da União pela Desoneração das Exportações (LC nº 87/96, a chamada Lei Kandir), além da complementação da União ao fundo. Mesmo em fase de expansão e estabilidade econômicas, encontram-se entraves – principalmente entre os municípios – no cumprimento do mínimo constitucional devido à educação.

Convém destacar que, no capitalismo, ocorre uma disputa na sociedade por recursos do fundo público no âmbito do orçamento estatal. O orçamento público é um espaço de luta política, com as diferentes forças da sociedade, buscando inserir seus interesses (SALVADOR, 2010). Abrahão (2005) ao comparar o financiamento e o gasto público voltados à educação básica no Brasil e de alguns países da OCDE e da América Latina mostra que nosso país se encontra em uma situação de aplicação de recursos bem abaixo da maioria dos países da OCDE e até mesmo dos principais países da América Latina. Nesse sentido, Amaral (2012) ressalta que as comparações internacionais mostram que os maiores desafios para o Brasil encontram-se nas duas próximas décadas, quando da vigência dos dois próximos Planos Nacionais de Educação (PNEs).

De certa forma, a aplicação de recursos à educação garantidos por meio de dois fundos de financiamento – o Fundef e o Fundeb – alavancou, em números significativos, a quantidade e o acesso de mais cidadãos às salas de aula, propiciou repasse de recursos significativos aos entes federados, permitindo um maior equilíbrio, embora isso não signifique, quantitativamente, um incremento à qualidade prestada na educação.

Os gastos públicos com educação no DF

No período de 2007 a 2010, os gastos com educação do Governo do Distrito Federal, incluindo recursos próprios do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social e os oriundos do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), cresceram, em termos reais, 21,72%. Nesse período, os

recursos próprios do GDF, que representavam 37% do montante gasto com educação, em 2007, evoluíram 111,02% e passaram a responder por 64% do orçamento aplicado na educação (Tabela 1).

Tabela 1. Gastos com educação no DF (2007 a 2010)
(Valores em R\$ milhões, deflacionados pelo IPCA médio)

Ano	FCDF	Recursos próprios	Total	Participação FCDF	
				Recursos Próprios	
2007	2.319,85	1.369,55	3.689,40	63%	37%
2008	1.729,90	2.499,00	4.228,90	41%	59%
2009	1.874,00	2.740,50	4.614,50	41%	59%
2010	1.600,20	2.890,00	4.490,20	36%	64%
Variação	-31,02%	111,02%	21,71%	-	-

Fonte: TCDF e Siafi. Elaboração dos autores.

No período de 2007 a 2010, a educação vem perdendo importância na aplicação dos recursos do FCDF, em detrimento das políticas públicas de segurança e educação. De acordo com os dados do Siafi, disponibilizados pelo Siga Brasil, em 2007, a educação respondia por 33% dos recursos do Fundo, reduzindo sua participação para 22% do total de R\$ 7,03 bilhões. Os recursos do FCDF são destinados basicamente ao pagamento de pessoal (TCDF, 2010).

O Fundo Constitucional DF, neste ano, chegará aos R\$ 9,97 bilhões para investimentos nas áreas de Saúde, Educação e Segurança (SOUZA, 2011). Contudo, o que os dados orçamentários revelam é uma situação próxima ao vivenciado pela educação no Brasil, em geral: sucateamento, pouco investimento em pesquisa, infraestrutura das escolas comprometidas e, no caso, muitas em plena reforma durante o ano letivo, deixando os profissionais e estudantes em situação de risco.

No tocante aos limites mínimos que devem ser aplicados em educação, o Governo do Distrito Federal vem cumprindo a exigência constitucional, conforme apontam os relatórios do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF). Mas, para tanto, tem sido decisiva a participação dos recursos oriundos da União, por meio do FCDF. A Tabela 2 relata esta situação.

Tabela 2. Aplicação de recursos em MDE e no Fundeb (2007 a 2010)

Anos	MDE		Fundeb Total		Fundeb – profissionais E.B	
	Exigido (1)	Aplicado	Exigido	Aplicado	Exigido (2)	Aplicado
2007	25%	33,51%	R\$ 665,7 bi	R\$ 849,3 bi	60%	116,77%
2008	25%	37,03%	R\$ 875,9 bi	R\$ 1.119,4 bi	60%	111,89%
2009	25%	30,29%	R\$ 1.006,1 bi	R\$ 1.119,2 bi	60%	99,54%
2010	25%	29,68%	R\$ 1.127,4 bi	R\$ 1.213,2 bi	60%	95,04%

Fonte: Relatórios TCDF. Elaboração própria.

Notas:

(1) O exigido é 25% do arrecadado com impostos e transferências da União (art. 212 da CF).

(2) 60% do montante do Fundeb devem ser aplicados no pagamento dos profissionais da Educação Básica.

Observa-se, pela Tabela 2, que a partir de 2008, vem ocorrendo uma redução nos recursos aplicados pelo GDF na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), reduzindo-se de 37% (2008) do montante arrecadado com impostos e transferências da União para 29,68%, em 2010. A aplicação para essa redução pode ser encontrada na decisão nº 8.178/08 do TCDF, que, a partir de 2009, deixou de contabilizar os recursos do FCDF na composição da apuração dos gastos em MDE. Isso obrigou o GDF a alocar um volume maior de recursos próprios na educação básica.

De acordo com o TCDF (2009, p. 144), no ano de 2008, “no caso dos gastos em MDE, a participação dos recursos provenientes do FCDF (R\$ 1,6 bilhão) foi decisiva para alcançar a despesa líquida realizada de R\$ 3,4 bilhões, frente ao mínimo exigido de R\$ 2,3 bilhões”. Com a mudança na contabilização dos gastos com MDE, em 2010, o GDF encontrou dificuldades em priorizar, no seu orçamento, aplicação dos recursos mínimos em educação. O Fundeb do DF limitou-se, praticamente, aos valores mínimos exigidos pela CF e legislação (vide Tabela 2). Além disso, o TCDF (2011, p. 256) ressalta que “as aplicações relativas ao Fundeb apresentavam-se deficitárias até o 3º trimestre de 2010, tendo sido objeto de alerta ao governo”. O Tribunal destaca, em seu relatório, os questionamentos apresentados pelo FNDE no tocante à não disponibilização pelo GDF da receita de impostos a ser aplicada, por meio do Fundeb, pois os recursos não vêm sendo aplicados em conta específica no Banco do Brasil, conforme determinação legal. O GDF vinha movimentando tais recursos em conta do Banco de Brasília, dificultando a fiscalização dos órgãos competentes.

O GDF destina os recursos da educação por meio de programas que visem implementar qualidade e qualificação aos profissionais da educação e, por extensão, ao educando. Tais programas são listados em número de dez e compreendem desde erradicação do analfabetismo, qualificação profissional e até mesmo ao ensino superior destinado à Escola Superior de Ciências da Saúde (ESCS), mantida pelo Distrito Federal.

Programas educacionais

Os dez programas educacionais do GDF que têm por fonte recursos oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), são: Projetos Especiais de Ensino, Apoio ao Educando, Apoio Administrativo, Educação e Pesquisa em Saúde, Educando Sempre, Erradicação do Analfabetismo, Escola de Todos Nós, Gestão de Pessoas, Modernizando a Educação Programa Educação Superior.

O próprio relatório do TCDF (exercício de 2010) pormenoriza os programas destinados à educação em cada uma das suas instâncias: educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, educação de jovens e adultos (EJA), educação profissional e outros, nos quais se inclui o ensino superior.

Do montante destinado à educação, somados os recursos do FCDF e da OFSS, o programa Apoio Administrativo consome o montante de recursos – 88,3% – conforme Tabela 3.

Tabela 3. Orçamento Fiscal e Seguridade Social e FCDF – Educação 2010 (R\$ em mil)

Programas	Dotação inicial (A)	Dotação final (B)	Despesa realizada (C)	Varição B/A (%)	Varição C/B (%)
OFSS	2.747.350	3.093.959	2.890.020	112,62%	93,4%
FCDF	1.680.227	1.600.140	1.600.140	95,23%	100,00%
Educação	1.680.227	1.600.140	1.600.140	95,23%	100,00%

Fonte: TCDF – 2010. Elaboração dos autores.

A Tabela 4 apresenta a discriminação dos programas com os recursos da OFSS do Distrito Federal.

Tabela 4. Discriminação dos cinco grandes programas e dotações – Educação 2010 (R\$ em mil)

Programa	Dotação inicial (A)	Dotação final (B)	Despesa realizada (C)	Varição (B/A) em %	Varição (C/B) em %
Outros programas finalísticos	16.416	15.865	3.736	22,76%	23,55%
Educando Sempre	357.506	369.940	293.705	82,15%	79,39%
Apoio ao Educando	159.407	202.039	173.134	108,61%	85,69%
Escola de Todos Nós	129.438	47.848	22.261	17,20%	46,52%
Modernizando a Educação	73.230	23.988	17.806	24,32%	74,23%

Fonte: TCDF – 2010. Elaboração dos autores.

A Tabela 5 demonstra a evolução dos gastos e despesas realizadas no período de 2007-2010 onde se nota a aplicação nos projetos em percentuais tendo por origem o OFSS do DF.

Tabela 5. Evolução dos gastos por programa, conforme OFSS – Educação 2007-2010

Ano	Educando Sempre	Modernizando a Educação	Apoio ao Educando	Escola de Todos Nós	Outros programas finalísticos
2007	202,0	16,0	133,0	31,3	2,8
2008	292,3	45,6	173,5	35,9	8,2
2009	294,6	61,9	120,2	72,8	15,4
2010	293,7	17,8	173,1	22,3	2,6

Fonte: Relatório TCDF – 2010. Elaboração dos autores.

Observa-se, na Tabela 5, a constância de investimentos nos programas Educando Sempre e Apoio ao Educando enquanto os demais programas (Escola de Todos Nós, Modernizando a Educação e outros Programas Finalísticos) sofreram perdas de recursos para a sua execução.

O programa Educando Sempre, por sua vez, é responsável pelo funcionamento e manutenção da educação infantil, profissional e do EJA, representando 57,6% do executado dos programas finalísticos (TCDF, 2010). Esse programa é o que mais recebe recursos e o que mais foi acrescido de recursos complementares para sua execução. É, também, o programa que mais engloba as ações educacionais, nos mais variados âmbitos, referentes ao Distrito Federal.

O mesmo relatório revela que os programas Educação Especial, Educação Infantil, Educação Profissional, Ensino Médio e Programa Escolas Técnicas do Amanhã, no biênio de 2009-2010, sofreram reduções reais, respectivamente, de 50,1%, 10,9%, 6,9%, 27,2% e 44,3% (TCDF, 2010). Muito embora houvesse um significativo aumento no número de matrículas no Ensino Fundamental (perfazendo 29,5 alunos/sala em comparação ao índice nacional de 27,7 alunos/sala), em 2010 esse número apresenta uma leve redução de 3,1%, referente ao último quadriênio.

O relatório do TCDF apresenta outros dados referentes à educação no DF, colocando-a em patamares melhores aos da média nacional como nos casos de evasão de alunos nos ensinos fundamental e médio (1,5% e 8,6%, respectivamente contra 3,5% e 11,5% do Brasil), crescimento no número de aprovações nos ensinos fundamental (86,1%) e médio (69,2%) colocando-se um pouco acima da média nacional o que, no entanto, não são significativos quanto aos problemas referentes à infraestrutura das escolas, logística na distribuição de material didático, segurança e, estritamente, quanto à remuneração dos professores da rede pública de ensino. Destaca-se ser o piso salarial do magistério público do DF um dos mais elevados do país (R\$ 2.314,78 para uma jornada de 40 h/semanais) que, acrescido das gratificações, eleva-se à R\$ 4.226,47, podendo ser considerado muito bom em face ao piso nacional (R\$ 1.451,00), motivo que coloca esses profissionais em vantagem com relação a muitos de seus pares nacionais. Porém, esconde-se uma falácia quando comparados ao custo de vida de Brasília que, embora seja uma cidade majoritariamente de funcionários públicos (renda média de R\$ 3.445,00) é listada como uma das quatro capitais mais caras do Brasil e uma das 50 mais caras do mundo, o que leva a encarar a dura realidade de que, mesmo em comparação com os pisos salariais nacional e dos outros entes federativos, há uma clara defasagem em relação ao ICV-DF (índice de custo de vida no Distrito Federal que mede o ganho salarial e as despesas mensais dos trabalhadores no Distrito Federal).⁴ Destaque-se ainda que os professores investem em qualificação constante, aprimoramento por meio de cursos e a imperiosa necessidade de manter-se em evidência numa profissão cada vez mais seletiva e necessária. Muitos programas tiveram recursos desviados para outros fins, o que motivou o relatório do TCDF de 2009 enumerar diversos desvios e superfaturamento na compra de materiais

4 Ver: <www.ucb.br/textos/2/802/IndiceDeCustoDeVidaDoDfIcvDf/?sIT=8>.

pedagógicos, na manutenção da estrutura física das escolas e em outros que culminam no inquérito de número 650/09, denominado Operação Caixa de Pandora. O desvio desses recursos é um dos fatores de alguns subprogramas não apresentarem execução ou cancelamento.

Outro programa analisado é o Apoio ao Educando, destinado a prestar atendimento médico, odontológico, nutricional e de transporte escolar. Contando com 11 metas físicas, somente uma foi cancelada e dez completamente concluídas. O maior montante de seus recursos (66,9%) destinou-se ao transporte escolar tendo como meta prevista o atendimento de 16,6% dos alunos embora alcançasse somente 14%. No referente ao programa de alimentação escolar, a execução foi de 100% dos recursos e metas atingidas.

Tal programa é um dos que atingiram a eficiência e a eficácia no atendimento, gestão e aplicação dos recursos a ele destinados.

O programa Escola para Todos é responsável pela construção, reforma e manutenção das instalações físicas das escolas públicas de ensino no DF. Com recursos de R\$ 129,4 milhões a ser distribuídos em 64 programas, sofrera alterações orçamentárias de redução a R\$ 81,6 milhões de reais, dos quais somente R\$ 47,8 milhões foram autorizados e R\$ 22,3 milhões executados, correspondendo a 46,5% dos recursos autorizados e 17,2% da dotação inicial.

É nesse programa que o relatório do TCDF (2010, p. 251) apresenta os detalhes na categorização dos desvios em sua natureza, que respondem por causas administrativa (77,8%), técnica (11,1%), financeira (5,6%) e orçamentária (5,6%). Tais desvios comprometem as metas previstas pelo GDF na construção, ampliação e reformas nas unidades de ensino, o que interfere na qualidade e oferta de ensino na rede pública do DF.

Dessa forma, o relatório destaca que “essas ações não implementadas totalizaram 53 metas físicas canceladas ou não iniciadas” e, das quais, o ensino fundamental “beneficiou-se da construção, reconstrução, reforma e ampliação de 13 escolas” (p. 252).

Esse programa, entretanto, foi um dos que mais se evidenciara no relatório do TCDF-2009, como uma das fontes de recursos, seja por meio de fraudes nas licitações seja pela majoração dos preços para a execução das obras.

Por fim, o programa Modernizando a Educação destina-se à modernização das unidades de ensino, com o claro objetivo de torná-las ponta do desenvolvimento e avanço técnico-cultural. Muito embora com objetivo

nobre, sofreu redução em sua dotação de recursos na ordem de 67,2%, tendo sido alocados em sua dotação inicial R\$ 73,2 milhões, dos quais foram disponibilizados R\$ 24 milhões e executados R\$ 17,8 milhões.

Cabia a esse programa a execução de metas estabelecidas que não se realizaram, como a implantação do campus da Universidade de Brasília em Ceilândia, a construção do Centro Internacional de Saúde Ambiental, a ampliação e manutenção de cursos de atualização e aperfeiçoamentos especiais e a concessão do prêmio de incentivo à educação (p. 253).

A ausência de clareza do próprio GDF acerca das metas e propostas a esse programa dificulta uma ação mais incisiva do TCDF em analisar pormenorizadamente as ações e áreas a serem atingidas.

Considerações finais

Embora o DF possua um orçamento que lhe permitiria alavancar a política educacional, tem-se por concreto que não aplica devidamente os recursos às áreas necessárias para a melhoria da educação pública. Assim é que se percebe o sucateamento das estruturas físicas de ensino, pouco incentivo à cultura e à ciência. Duarte (2012) faz um minucioso levantamento, conciliando pobreza e educação no DF; quanto mais os indicadores sociais e o desenvolvimento econômico sejam favoráveis a uma determinada região, isso não se reflete em benefícios para a educação pública, gerando espaços de aberto conflito e disparidades que se transformam em vetores de criminalidade e fracasso escolar. Tal recorte fica evidenciado quando se analisam as escolas públicas em diferentes espaços do Distrito Federal que definem índices díspares que geram pobreza, criminalidade e desigualdade social. Tal fenômeno é chamado pela pesquisadora de urbanocentrismo e que em larga escala é aplicada aos entes federados e aos municípios brasileiros, cujo “tamanho dos municípios influencia na escolaridade da população” (p. 28). Leve-se em conta que tal fenômeno é recorrente no DF, ao mesmo tempo em que, em estudo pormenorizado, se demonstre a incidência da defasagem escolar em estudantes com renda familiar menor cujo tempo de conclusão dos estudos seja maior ou de evasão escolar maior para suprir as necessidades escolares. Corrobora, com isso, para a afirmação de que “quando a educação é desigual, ela desiguala – principalmente no que se refere à empregabilidade e renda salarial” (p. 28). Fica, desse modo, uma reflexão: o próprio GDF está pautando uma educação de resultados ou

ignora o fato da ausência desta mesma como um feroz atenuante para a desigualdade social?

Outra discussão sobre a educação passa pela votação, no Congresso Nacional, acerca da aplicação dos *royalties* da exploração do pré-sal (100% totais) exclusivamente para fins da educação. Muito embora o novo PNE garanta constitucionalmente o montante de 10% do PIB exclusivos para a educação, há segmentos representados no Congresso Nacional que têm como suficiente o montante de recursos para a educação, priorizando investimentos em outras áreas estratégicas para o desenvolvimento. Como ressaltado por Salvador (2010), a definição de o orçamento público ser espaço de disputa entre os mais variados segmentos sociais, não o torna diferenciado, nesse momento: é mais fácil defender os interesses econômicos em sua totalidade e destinar as migalhas ao campo social.

Deste modo, ainda que o GDF disponibilize recursos oriundos do FCDF, a leniência do Estado em dar mais clareza, objetividade e implementar os programas que visem a qualidade do ensino no Distrito Federal encontra-se aquém das necessidades da comunidade educativa, o que demonstra haver um longo caminho a ser percorrido na qualidade do ensino oferecido pela rede pública, embora ocorra anualmente um incremento no número de vagas na mesma rede.

A instituição do Decreto nº 7.724/12 – a chamada Lei da Transparência – corrobora para um maior acompanhamento da sociedade civil e fiscalização dos recursos, pois permite que todo cidadão tenha acesso às informações que vão desde a aplicação, execução e disposição dos recursos orçamentários destacados por área e segmento, até acompanhar os salários do funcionalismo público. O GDF deu significativo passo ao disponibilizar o acesso ao público assim como estimular – via mídia – a fiscalização por parte da própria sociedade e a cobrança da estrita aplicação ao segmento destinado. No entanto, não impediu que se deslocasse recursos da área da educação para outros fins no mês de setembro e a severa admoestação do TCDF ao Executivo do DF em aplicar o percentual mínimo para a educação, fato esse veiculado pela imprensa local.

Não obstante, há forte pressão dos professores e do próprio sindicato da classe por qualificação, disponibilização de recursos pedagógicos, segurança, infraestrutura e boa gestão dos recursos, que propicie um melhor desempenho no processo de aprendizagem dos alunos, formando cidadania, embora se emperre nas tramas e obstáculos da burocratização e ineficiência estatal.

Desse modo, carece aos administradores públicos ter a educação como uma meta em si, vê-la como uma possibilidade de mudança, de conscientização e de transformação do ser humano num ser de práxis, capaz de tornar aptos os cidadãos de seu tempo para que possam transformar a sociedade em que se inserem. Isso leva a categoria a se mobilizar, cobrando providências do Executivo no saneamento e na manutenção dos recursos destinados à educação, ainda que o montante destinado pelo FCDF tenha evoluído bastante embora não devidamente aplicado como é desejável.

Essa deficiência se faz sentir no abandono ou adiamento de obras necessárias e desejadas como a construção do Museu da Ciência e Tecnologia do DF, na retomada eficaz do programa Um Computador por Aluno (UCA), na expansão de creches para atendimento infantil, na segurança, em programas educacionais eficientes e universais e na melhoria do transporte estudantil.

Muitos são os desafios e as formas de ação cidadã que permitam à sociedade participar na construção de uma educação desejada, de responsabilidade, transparente, eficaz e humanizadora, o que não se faz em curto e médio prazo, muito embora não se necessitem muitas explicações ou teorizações acerca do mesmo, mas deve-se transformar o que ainda precisa ser transformado.

Referências

ABRAHÃO, Jorge. Financiamento e gasto público da educação básica no Brasil e comparações com alguns países da OCDE e América Latina. *Revista Educação e Sociedade*, v. 26, n. 92, p. 841-858, Especial – Out./2005. Disponível em: <www.cedes.unicamp.br>. Acessado em: 12/09/2011.

AMARAL, Nelson Cardoso. *O novo PNE e o financiamento da educação no Brasil: os recursos como um percentual do PIB*. Disponível em: <www.cedes.unicamp.br/seminario3/nelson_amaral.pdf>. Acessado em: 04/02/2012.

CASTRO, Jorge. Financiamento da educação pública no Brasil: evolução dos gastos. In: MARCELINO, R.; CORBUCCI, P. (Org.). *Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil*. Brasília: Ipea, 2011, p. 29-50.

DUARTE, Natália de Souza. *Política social: um estudo sobre educação e pobreza*. Tese de doutorado. Brasília: PPGPS-UnB, 2012.

GDF – Governo do Distrito Federal. Secretaria de Educação. *Escolas públicas do DF participam do Programa Um Computador por Aluno*. Disponível em: <www.antigo.se.df.gov.br/300/30003002.asp?ttCD_CHAVE = 147849>. Acessado em: 15/09/2012.

MENEZES, Janaína S. S. A vinculação constitucional de recursos para a educação: os (des) caminhos do ordenamento constitucional. *Revista HISTEDBR On-line*, n. 30, jun./2008, p. 149-163.

SALVADOR, Evilasio. *Fundo Público e Seguridade Social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.

SENA, Paulo. A União e a aplicação dos recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, v. 83, n. 203/204/205, jan.-dez./2002.

SOUZA, Marcos Tadeu Napoleão de. *Fundo Constitucional do DF: viabilidade de novos aportes de recursos*. Nota técnica. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011. Disponível em: <www2.camara.gov.br>. Acessado em: 14/10/2011.

TCDF – Tribunal de Contas do Distrito Federal. *Relatório analítico e parecer prévio sobre as contas do governo do Distrito Federal. Exercício de 2007*. Brasília: TCDF, 2008.

_____. *Relatório analítico e parecer prévio sobre as contas do governo do Distrito Federal. Exercício de 2008*. Brasília: TCDF, 2009.

_____. *Relatório analítico e parecer prévio sobre as contas do governo do Distrito Federal. Exercício de 2009*. Brasília: TCDF, 2010.

_____. *Relatório analítico e parecer prévio sobre as contas do governo do Distrito Federal. Exercício de 2010*. Brasília: TCDF, 2011.

CAPÍTULO 6

FINANCIAMENTO DOS PROGRAMAS DE FORMAÇÃO DOCENTE¹

Talita Santos de Oliveira
Silvia Cristina Yannoulas

Introdução

Embora não esteja contemplada como parte da seguridade social brasileira, a política educacional² recebe na Constituição Federal de 1988 *status* de política social de extrema relevância. Conforme estabelecido no art. 6º do Capítulo II, a Educação, conjuntamente ao trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados, integra o rol dos direitos sociais. No texto constitucional, a educação recebeu um capítulo próprio (o III) e, sendo reconhecida como direito público subjetivo, constitui dever do Estado garantir seu acesso universalmente a todos os cidadãos. E ainda, atuar na destinação de recursos suficientes para seu bom funcionamento e democratização.

1 A versão original deste capítulo foi elaborada por Talita Oliveira visando aprovação na disciplina Tópicos Especiais em Política Social, ofertada pelo prof. Evilasio Salvador, no contexto do Programa de Pós-Graduação em Política Social (PPGPS) da Universidade de Brasília. Versão preliminar do texto em coautoria foi apresentada no V Seminário Internacional do PPGPS e no III Seminário sobre Política Educacional e Pobreza, do TEDis, ambos em outubro de 2012. Parte dessa versão também foi discutida nas Jornadas sobre Formação de Pesquisadores em Formação em Educação, realizadas na Universidade de Buenos Aires, em dezembro de 2012.

2 As políticas educativas "... podem ser definidas como programas de ação governamental, estruturados a partir de valores e ideias, que se dirigem a públicos escolares e são implementados pela administração e pelos profissionais da educação. Essas políticas aplicam-se a um domínio tanto mais vasto na medida em que se assiste, desde a década de 1970, a uma avalanche de reformas que visam impactadaelevar e aprimorar o nível geral de instrução da população, assim como estender o domínio de conhecimentos transmitidos pelas instituições escolares" (VAN ZANTEN, 2011, p. 640).

A expansão e a consolidação da educação pública de qualidade dependem do crescente investimento do Estado em ações voltadas para melhoria da rede pública de ensino e para formação dos profissionais da/na educação,³ especialmente da trabalhadora professora,⁴ que têm recebido novas demandas profissionais diante da universalização da educação básica e outras questões decorrentes do atual modelo de regulação do trabalho docente (ver OLIVEIRA 2000, 2004 e 2011).

Nesse cenário, a política educacional é impactada como a grande maioria das políticas sociais. As reformas educativas acompanham os preceitos da reforma do Estado, que passa de um Estado Educador, responsável por ser o provedor dos serviços de educação, a um Estado Avaliador, que foca sua atenção nos processos de avaliação e legitimação das instituições que oferecem o serviço (YANNOULAS et al., 2009, 2011). A transformação do Estado não é só política, mas também fiscal e se manifesta claramente no financiamento da política educacional, na medida em que este tende a limitar, cada vez mais, sua participação nos gastos públicos sociais.

Compreendendo a formação e a capacitação continuada dos profissionais da educação como um fator de extrema relevância para a garantia da qualidade do ensino, buscamos neste capítulo analisar parte das ações do Ministério de Educação (MEC) destinadas à formação inicial e continuada das professoras, principalmente as da educação básica. É, nesse sentido, que pretendemos responder, genérica e preliminarmente, à seguinte questão: como têm se dado os gastos do Ministério da Educação (MEC) com programas de formação inicial e continuada para docentes da educação básica? Para tanto, utilizamos o recorte temporal do Plano Plurianual (PPA) que vigorou de 2008 a 2011, que, por sua vez, reordenou as ações orçamentárias

3 Incluímos aqui todas as pessoas que trabalham nas escolas, contemplando as seguintes categorias: Gestor (diretor/a e vice-diretor/a), Gestor de Apoio (supervisor/a pedagógico e supervisor/a administrativo/a), Escrituração e Expediente Escolar (secretário/a, apoio técnico), Coordenação Psicopedagógica (coordenador/a pedagógico/a, orientador/a educacional, psicólogo/a escolar, psicopedagogo/a, professor/a da sala de recursos, professor/a da sala de integração inversa, professor/a da classe especial TGD), Conselho de Classe (professor/a em atividade dentro e fora da sala de aula), e Apoio Técnico Pedagógico Administrativo (conservação e limpeza, serviços gerais, portaria, vigilância, copa e cozinha, assistente administrativo/a, monitor/a, bibliotecário/a, fonoaudiólogo/a, nutricionista, assistente social). Não desconhecemos o debate sobre quem deveria ser considerado profissional da educação e na educação (ver CURY in OLIVEIRA, 2003). Entretanto, entendemos que é necessária a compreensão da totalidade das relações sociais presentes na escola, e não apenas das atividades pedagógicas.

4 Pelo predomínio de mulheres na categoria profissional e pela importância da docência como atividade econômica feminina, optamos por utilizar o gênero gramatical feminino para fazer referência ao conjunto da categoria profissional (ver YANNOULAS, 1996 e 2011). Apenas mantivemos o gênero gramatical masculino nas citações diretas e nos nomes dos programas analisados.

voltadas para formação inicial e continuada, espalhadas entre os diversos programas finalísticos do MEC e redefiniu as metas financeiras para sua viabilização (IPEA, 2009).

Este capítulo está organizado em três partes, além das considerações finais. A primeira seção faz um resgate da legislação sobre financiamento da política de educação, enfocando o período posterior à Constituição Federal de 1988. Descreve a regulamentação dos recursos destinados ao financiamento dessa política e ressalta a importância do aspecto da vinculação constitucional para sua concretude. No segundo momento do texto é abordada a formação das professoras, no âmbito de regulamentação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394/1996. Também são apresentados diagnósticos relativos à formação de professoras na América Latina, enfocando o caso brasileiro. A última seção analisa as ações orçamentárias do MEC destinadas à formação de professoras no período de vigência do Plano Plurianual 2008-2011, a partir dos Relatórios PPA 2008-2011 do MEC, dos boletins *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, do Ipea, e das respectivas Leis Orçamentárias Anuais.

Breve histórico sobre o financiamento da política educacional

O financiamento da política educacional está presente em textos constitucionais desde 1934, quando primeiramente foi estabelecido que os estados deveriam aplicar no mínimo 20% da renda resultante dos impostos, na implementação dos sistemas educacionais, enquanto a União e os municípios participariam com o investimento mínimo de 10%. Essa Carta constitucional reflete um espírito de maior interveniência do Estado sobre o social, com o objetivo de tentar minimizar as desigualdades sociais e impedir a eclosão de movimentos contestatários. Incumbe à União a competência de traçar as diretrizes da educação nacional, coloca esta com ênfase como direito do cidadão, e é a primeira a estabelecer uma vinculação de recursos exclusivos para este fim (CURY, 2007).

O art. 157 dessa Constituição determinou a formação de fundos de educação a partir da reserva de uma parte dos patrimônios territoriais da União, dos estados e do Distrito Federal (BRASIL, 1934). A União, os estados e os municípios não poderiam aplicar menos de 10% e 20% de seus impostos em educação escolar. Essa vinculação permanecerá presente nas Constituições de 1946 e 1988. O princípio de vinculação constitucional de

recursos à manutenção e ao desenvolvimento do ensino foi, por diversas vezes, enfraquecido ou suprimido durante o período republicano, pois não foi consagrado nas Cartas de 1891, 1937, 1967 e 1969 (esta última impôs vinculação exclusivamente aos municípios, ver CURY, 2007).

Com o intuito de resolver esse impasse, foi aprovada a Emenda João Calmom, Lei nº 7.348/1985, que regulamentou sobre receitas e despesas no âmbito da educação, retomando o princípio da vinculação (MELCHIOR, 1991; GOUVEIA; SOUZA, 2010). A emenda também impôs obrigações aos órgãos responsáveis pelas etapas de elaboração, execução, monitoramento e controle do orçamento da referida política (MELCHIOR, 1991).

Na prática, isso significa que o orçamento anual teve que assumir um novo tipo de classificação, isto é, aquele referente à educação, e meio pelo qual se cumprem a vinculação obrigatória e os dispositivos específicos ligados à receita e à despesa com aquilo que se entende por manutenção e desenvolvimento do ensino. Em termos operacionais, resulta que, no orçamento anual da União, há um quadro específico que diz respeito ao cumprimento das disposições legais, constitucionais e regulamentares que se referem: a) ao dispêndio mínimo obrigatório em ensino; b) à receita de impostos estimada; c) à despesa com manutenção e desenvolvimento do ensino, desagregada por programas (MELCHIOR, 1991, p. 275).

A promulgação da Constituição de 1988 consolidou a doutrina contida na Emenda João Calmom e redefiniu a parcela mínima obrigatória dos gastos com educação para a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. Estabeleceu ainda a organização dos sistemas de ensino em regime de colaboração entre as três esferas do poder público (MEC, 2000; ABRAHÃO, 2005).

Segundo o art. 212 da Constituição Federal de 1988, “a União aplicará anualmente, nunca menos de dezoito por cento, e os estados, o Distrito Federal e os municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino” (BRASIL, 1988).

A Magna Carta também acrescenta, como fonte de financiamento dessa política, o salário-educação, criado em 1964. Este se caracteriza como uma contribuição social recolhida na forma da lei pelas empresas, que deduzem a aplicação realizada em prol de seus empregados e dependentes (ABRAHÃO, 2005). Inicialmente, estava direcionado exclusivamente ao

ensino fundamental, mas a partir da Emenda Constitucional nº 53, de 2006, foi estendido a toda a Educação Básica.

Neste contexto, a instituição da Lei nº 9.394/1996, conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), também foi de extrema importância porque explicitou a origem dos recursos públicos destinados à educação: “I- receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; II- receita de transferências constitucionais e outras transferências; III- receita do salário-educação e de outras contribuições sociais; IV- receita de incentivos fiscais; V- outros recursos previstos em lei” (BRASIL, 1996).

Segundo Abrahão (2005), o financiamento da política de educação está basicamente fundamentado na arrecadação tributária, em virtude da estreita vinculação com os impostos. O resultado dessa estrutura de financiamento é, certamente, o aumento significativo dos recursos orçamentários disponibilizados para manutenção dos sistemas educacionais (RODRIGUEZ, 2001; ABRAHÃO, 2005). Melchior (1991, p. 275) concorda com o aspecto, mas ressalta a necessidade de dimensionar esse gasto social, afirmando que a vinculação dos mínimos à receita de impostos não se refere a “toda receita tributária (que é o conjunto de impostos, taxas e contribuições), e muito menos à receita geral (que é o conjunto das receitas tributária, industrial, patrimonial etc.)”.

O fato de estar assentada em um vasto aparato jurídico de regulação, que envolve as três esferas de governo, também acrescenta outra vantagem à referida política. Na perspectiva de Arretche (2010), a descentralização de sua execução tende a não apresentar tantas desigualdades quando se compara os gastos dos municípios, isto é, considerando-os “unidades iguais” enquanto prestadores dos serviços públicos.

Para fins dessa avaliação, Arretche (Id.) constrói duas categorias no intuito de analisar os efeitos da regulação federal sobre o gasto dos municípios. A partir dos seguintes indicadores, mensura-se: 1) a discordância entre entes federativos sobre as prioridades dos gastos sociais, obtida a partir do exame do nível de gasto com cada política pública; e 2) o nível de desigualdade dos gastos territoriais, que se refere “à distância entre uma situação hipotética, em que todas as jurisdições teriam o mesmo gasto *per capita* e o gasto *per capita* efetivo” (Ibid., p. 604), auferido pelo Coeficiente de Gini.

A análise dessa autora aponta que, no tocante ao nível do gasto, as políticas reguladas, como saúde e educação, se tornam prioritárias na

alocação do gasto municipal, em detrimento das políticas não reguladas, como habitação, transporte público e infraestrutura urbana.⁵ Estas últimas, geralmente, recebem menos recursos no âmbito dos municípios, em razão da falta de “legislação e supervisão federais que limitam a autonomia decisória dos governos subnacionais” (Ibid., p. 603).

Com relação ao nível de desigualdade territorial desses gastos, nota-se que a partir de 2004 os coeficientes de Gini das políticas reguladas tendem a permanecer baixos, demonstrando uma menor desigualdade nos gastos entre as jurisdições. Já as políticas de maior autonomia municipal apresentam um coeficiente Gini alto, denotando o oposto, fato que corrobora a tese da autora de que:

(...) há um claro padrão de desigualdade de gasto entre as políticas implementadas pelos municípios brasileiros. Nas áreas de saúde e educação – políticas reguladas –, a desigualdade de gasto é bem mais reduzida, ao passo que as políticas não reguladas apresentam grande disparidade nos valores de gasto *per capita* (ARRETCHE, 2010, p. 609)

No caso da política de educação, as transferências vinculadas dos governos subnacionais são direcionadas a um fundo contábil, que opera redistributivamente na esfera de cada estado. Desde a aprovação da Lei nº 11.494, de 20/06/2007, que regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), criado com a Emenda Constitucional nº 53, de 2006, essa distribuição das receitas para os estados está condicionada à quantidade de matrículas ofertadas pelas respectivas redes de educação básica pública presencial (BRASIL, 2007; ARRETCHE, 2010).

Segundo Gatti (2009) e de acordo com a Relação Anual de Informações Sociais (Rais), do total dos empregos registrados em 2006, 8,4% deles destinavam-se a docentes, sendo o terceiro lugar no *ranking* de subconjuntos de ocupações quanto ao volume de emprego (apenas precedido por escriturários e trabalhadores dos serviços: 15,2% e 14,9%, respectivamente). As indústrias da construção civil e extrativa, consideradas os termômetros das variações na oferta de emprego, contribuem com apenas 4% dos empregos

5 Arretche (2010, p. 603), conceitua *políticas reguladas* como sendo aquelas em que há uma legislação nacional estabelecendo diretrizes para sua execução e utilização dos recursos no gasto social. Já as *políticas não reguladas* são aquelas em que os estados e municípios podem exercer maior autonomia na sua viabilização.

nacionais (ou 1.439.404). Em 2006, existiam 2.949.428 postos de trabalho para todas as profissionais do ensino, sendo 82,6% em estabelecimentos públicos. Essa enorme massa de empregos na esfera pública, provavelmente uma das maiores do mundo, tem desdobramentos em termos do financiamento dos salários, das carreiras e das condições de trabalho docente, além das repercussões na qualidade do ensino ofertado. Entre os postos de trabalho dos profissionais do ensino em 2006, 77% eram femininos. A docência continua significando boa oportunidade de emprego para as mulheres (15,9% dos empregos femininos), no mesmo patamar do maior e mais tradicional grupo de inserção feminina no mercado de trabalho: a prestação de serviços de todas as naturezas, apenas suplantada pelas atividades de apoio administrativo, agrupadas sob a denominação genérica de escriturários (19,2%).

O Fundeb foi instituído em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), regido pela Lei nº 9.424, de 1996, que vigorou durante dez anos. A introdução deste fundo foi importante para reafirmar a responsabilidade constitucional dos entes federativos nas finanças do sistema educacional, entretanto, foi dada uma maior prioridade ao ensino fundamental, na medida em que obrigou os estados e municípios a aplicar 60% dos recursos destinados à área da educação nesse nível de ensino (ABRAHÃO, 2005).

Segundo Rodriguez (2001), isto representou uma fratura entre os diferentes níveis de ensino básico e no próprio Sistema Nacional de Ensino, definidos na LDB. Ao voltar-se exclusivamente para o ensino fundamental, o Fundef restringiu a aplicação de recursos nos ensinos pré-escolar e médio, pois essas matrículas não eram consideradas para os repasses *per capita* aos estados. Além disso, a regulamentação do Fundef também vinculou os recursos do salário-educação, já previstos para o ensino fundamental na Constituição Federal de 1988, fator que reforçou a marginalização dos demais níveis de ensino. Essa estrutura de financiamento limitou bastante o poder de dispêndio e, conseqüentemente, as possibilidades de ampliação do acesso e da qualidade da educação infantil e do ensino médio (ABRAHÃO, 2005, p. 844).

Outro aspecto relevante no contexto de vigência do Fundef foi a forma de participação da União. Houve uma significativa redução do gasto federal na contribuição para ele. “Se, em 1998, a complementação da União correspondia a 3,2% dos recursos desse Fundo; em 2002, esse índice havia sido reduzido a 2,3% do total” (ABRAHÃO, 2005, p. 844). Em percentuais,

correspondeu a uma queda de 50% para 30% do que dispunha o art. 60 das Disposições Transitórias da Constituição de 1988 (RODRIGUEZ, 2001).

Uma possível explicação para tal declínio tem sido o “baixo ajustamento do gasto mínimo *per capita*”, tendo em vista que esta complementação da União se dava no âmbito dos estados, quando estes e seus respectivos municípios não conseguiam alcançar o limite definido nacionalmente por aluno (ABRAHÃO, 2005, p. 845). Essa desresponsabilização do governo federal para com o Fundo deve ser complementarmente analisada em termos políticos, pois se caracterizou como uma contradição ao discurso oficial da época de priorização do ensino fundamental (RODRIGUEZ, 2001). De acordo com Sena (2008):

(...) a “desresponsabilização da União” não pode ser indicada e avaliada no vazio, isoladamente, já que, em valores constantes, houve aumento, mas, em face do pacto federativo, percebe-se nitidamente o comportamento incrementalista (“inercial”) do orçamento da educação, com pequenas variações, sendo que os percentuais foram rigorosamente os mesmos nos biênios de 96/97 e 98/99 (Ibid., p. 330).

Com a implantação do Fundeb, houve uma ampliação da cobertura das modalidades de ensino financiadas, que passam a ser Educação Infantil, ensino fundamental e ensino médio. O Fundeb também regula a participação financeira da União no Fundo.

Foi constitucionalizada a regra de contribuição da União, via complementação ao Fundeb, e se definiu um patamar mínimo de alocação de recursos federais (10% do valor dos fundos), com a proteção de algumas fontes, de modo a trazer efetivamente recursos novos. Trata-se de avanço significativo, adequado ao federalismo cooperativo e que terá resultados concretos no que se refere à diminuição das desigualdades regionais (SENA, 2008).

No entanto, os impasses que se colocam ao orçamento e ao financiamento da política de educação não se esgotam nessas iniciativas. A meta de investimento do Plano Decenal de Educação de 7% do PIB na função educação até o ano de 2010 não tem sido atingida, ficando ao redor de 5% (GARCIA, 2011, p. 395). Segundo Garcia (Id.), até o estabelecimento desta meta foi um processo de intensa luta em defesa do direito à educação e da eliminação do contingenciamento de recursos, instituído via Desvinculação de Receitas da União (DRU).

O autor aponta que a criação dos fundos – Fundef/Fundeb – não resolveu a questão da qualidade na universalização do ensino, e, muito menos,

os problemas relacionados às particularidades regionais. Quanto a este último aspecto, ele denomina as estratégias governamentais de descentralização na implantação do sistema educativo como recentralização, “comandada pelo poder central, sob o pretexto de ajudar os sistemas estaduais e municipais a resolverem os seus problemas históricos de acesso e permanência no ensino básico” (Ibid., p. 402). Para Garcia, tais iniciativas não passam de exigências de natureza administrativa e financeira, que mais reforçam do que minoram as desigualdades regionais.

Iniciativas das profissionais da educação e das organizações governamentais e populares têm mobilizado ações e manifestações políticas no sentido de requerer um orçamento justo e equitativo para a educação brasileira. As Conferências Nacionais e a Campanha Nacional pelo Direito à Educação são exemplos. Desde 2008, têm sido promovidos debates e publicações sobre a regulamentação do Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi), que seria um valor mínimo por aluno a ser considerado em termos do financiamento da política educacional e dos repasses de recursos. Segundo a proposta da Campanha Nacional (2011), no valor do CAQi devem estar embutidos, dentre outros fatores, “os insumos indispensáveis ao desenvolvimento do ensino” e “o custo dos salários dignos dos professores e demais profissionais da área de educação”. Além disso, deve ser diferenciado em relação ao nível de ensino e às peculiaridades regionais, a fim de contribuir para o enfrentamento de todos os tipos de desigualdades dentro e fora do ambiente educacional (CAMPANHA NACIONAL, 2011).

Aspectos gerais sobre a formação das professoras

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96) conferiu especial destaque às profissionais da educação, ao reconhecer a importância de sua formação inicial e continuada e a necessidade de sua valorização e aperfeiçoamento profissional no interior do Sistema Nacional de Ensino. Em relação aos profissionais da educação básica, a redação do art. 62 e seus respectivos parágrafos assim estabelecem:

A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na Educação Infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade Normal.

§ 1º A União, o Distrito Federal, os estados e os municípios, em regime de colaboração, deverão promover a formação inicial, a continuada e a capacitação dos profissionais de magistério.

§ 2º A formação continuada e a capacitação dos profissionais de magistério poderão utilizar recursos e tecnologias de educação a distância.

§ 3º A formação inicial de profissionais de magistério dará preferência ao ensino presencial, subsidiariamente fazendo uso de recursos e tecnologias de educação a distância.

O art. 70 da mesma lei ainda acrescenta que “a remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente” serão considerados como despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino, realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis.

Os programas e ações que fomentem e viabilizem a capacitação e formação continuada das professoras se tornam necessários para a garantia de um ensino de qualidade, na medida em que esses profissionais desempenham papel preponderante nos esforços para se atingir a equidade e a melhoria da organização e gestão dos sistemas de ensino e das escolas (MEC, 2000). Segundo a Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (Anfope), tais programas devem se constituir em estratégias que não só atendam às demandas conjunturais do país, como também visem a uma formação para o futuro, atualizada à vivência do mundo contemporâneo (ANFOPE, 2001).

De acordo com o boletim da educação na América Latina, *Quantidade sem Qualidade*, lançado pelo programa Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe (Preal), em 2006, a formação de professoras nesses países é deficitária. Aproximadamente 75% das professoras do ensino fundamental possuem a formação mínima exigida, e esta média está bem abaixo da global.

Esse quadro pode ser parcialmente explicado por dois fatores essenciais: em primeiro lugar, o crescimento acelerado no número de matrículas efetuadas, desacompanhado da implantação de programas de capacitação e formação continuada para professoras; e a falta de incentivo à prática docente diante do intenso processo de precarização do trabalho manifesto especialmente nessa profissão (KUENZER, 1998).

No caso brasileiro, o Censo Escolar da Educação Básica, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) em 2007, revelou que 68,4% das professoras da Educação Básica

brasileira possuem nível superior completo. Dentre os outros 32,6%, que possuem somente o nível médio, 82,1% cursaram o ensino médio na modalidade Normal ou Magistério, formação mínima admitida por lei para o exercício da docência na Educação Infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental (INEP, 2009, p. 26). Embora a LDB enfatize a necessidade da formação de professoras em nível superior, a formação de nível médio ainda está presente, e se faz necessária, em muitas regiões do país (PNE, 2001).

O diagnóstico do Preal (2006) revela alguns fatores característicos da formação de grande parte das professoras latino-americanas, dentre os quais se destacam: 1) Em geral, as docentes possuem um nível de preparação inferior quando comparado aos demais profissionais de sua geração. Muitos obtiveram notas menores que às de seus pares e escolheram o magistério por se tratar de uma carreira menos concorrida, de modo a garantir seu ingresso em uma faculdade, e não por vocação profissional; 2) Frequentemente, a teoria tem maior destaque que a prática na formação das professoras, distanciando a profissional das reais necessidades da sala de aula; 3) A maneira como a formação no trabalho tem sido implementada, em linhas gerais, não representa um processo contínuo para atualização da profissional em suas habilidades e conhecimentos, mas consiste em ações esporádicas e isoladas realizadas em pequena escala.

Infelizmente, essa má formação das profissionais da educação tende a contribuir para reprodução de inúmeras desigualdades sociais presentes também nos sistemas educacionais. É o caso dos estados mais pobres da região Nordeste do Brasil, onde há baixa proporção de professores com formação superior. Consta-se a relação direta entre os elevados índices de pobreza e a baixa qualificação das professoras. As crianças em situação de pobreza, apesar de serem as que mais necessitam de professoras com alta qualificação, têm a menor probabilidade de obtê-las (PREAL, 2006).

Em paralelo às debilidades da formação docente na América Latina surgem, no contexto global, as reformas educacionais, preconizadas pelos organismos internacionais como requisitos para expansão da universalidade e garantia do direito à educação. Essas reformas não só provocam alterações profundas nos parâmetros curriculares de ensino, como também impõem à profissional docente a necessidade de formação contínua e atualizada às novas tecnologias do mundo do trabalho (GATTI, 2008; OLIVEIRA, 2004).

Observa-se, então, um duplo enfoque nas reformas educacionais que se implantam nesse período na América Latina: a educação dirigida à

formação para o trabalho e a educação orientada para a gestão ou disciplina da pobreza. A fórmula para se expandirem os sistemas de ensino de países populosos e com grandes níveis de desigualdade social será buscada por meio de estratégias de gestão e financiamento, que vão desde a focalização das políticas públicas educacionais até o apelo ao voluntarismo e ao comunitarismo (OLIVEIRA, 2004, p. 1.131).

É nesse contexto que se consolidam as políticas educacionais direcionadas à formação inicial e continuada das professoras brasileiras, enviesadas pela pressão das reformas educacionais e pela tentativa de compensação à formação profissional precária. Gatti (2008) afirma que essa configuração é particularmente brasileira, e ainda acrescenta que:

Muitas das iniciativas públicas de formação continuada no setor educacional adquiriram, então, a feição de programas compensatórios e não propriamente de atualização e aprofundamento em avanços do conhecimento, sendo realizados com a finalidade de suprir aspectos da má-formação anterior, alterando o propósito inicial dessa educação – posto nas discussões internacionais –, que seria o aprimoramento de profissionais nos avanços, renovações e inovações de suas áreas, dando sustentação à sua criatividade pessoal e à de grupos profissionais, em função dos rearranjos nas produções científicas, técnicas e culturais (GATTI, 2008, p. 61).

Uma parte considerável desses programas de formação e capacitação, oferecidos no âmbito das três esferas de governo, se utilizam das modalidades de educação a distância e semipresencial, em conformidade com a LDB e com o intuito de obter maior adesão das profissionais que se encontram em exercício. Algumas dessas ações, executadas pelo Ministério da Educação (MEC), serão nosso foco de análise na próxima seção.

As ações do MEC destinadas à formação das professoras

O MEC tem atuado no desenvolvimento de diversos programas de formação inicial e continuada para docentes em exercício. Esses programas visam contemplar tanto as demandas destes profissionais como as necessidades do atual Sistema Nacional de Ensino.

Entre 2007 e 2008, os gastos do MEC com ações voltadas para a capacitação e a formação das profissionais da educação cresceram consideravelmente. De R\$ 86,3 milhões, em 2007, subiram para R\$ 423,1

milhões, no ano seguinte, em valores reais, deflacionados pelo IGP-DI (IPEA, 2009). Esse crescimento de quase 260% pode ser atribuído à introdução do Plano Plurianual 2008-2011, que reorganizou essas ações orçamentárias espalhadas entre os diversos programas finalísticos do MEC e redefiniu as metas financeiras para sua viabilização.

A maior parte destas ações tem como público-alvo as docentes da Educação Básica porque, além desse nível ser prioridade para a política de educação, há uma parcela correspondente a 6,3% das professoras que ainda não possuem a formação mínima exigida pela LDB. Em termos numéricos, 119.323 professoras das redes de ensino brasileiras não têm habilitação para o exercício do magistério, dentre as quais, aproximadamente 13%, apenas, cursaram o ensino fundamental (INEP, 2009, p. 26).

Até 2007, a maior parte dos gastos em ações de formação das professoras se deu no contexto do Programa de Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação Básica (IPEA, 2008). Neste mesmo ano, o programa recebeu R\$ 94 milhões para subsidiar: a concessão de bolsas a formadoras e cursistas (R\$ 19,9 milhões), o fomento à Rede de Pesquisa e Desenvolvimento da Educação Infantil e do Ensino Fundamental (R\$ 9,6 milhões), a execução dos programas Pró-Licenciatura e Pró-Infantil, destinados às professoras sem a habilitação exigida em lei, e outras ações.

Por meio da educação a distância, foram capacitados 25.772 profissionais, e iniciativas de formação continuada abrangeram 14.798 professores da Educação Infantil e do ensino fundamental. Para professores não titulados, foram desenvolvidas ações de formação em serviço e certificação: no âmbito do Pró-Licenciatura, estas contemplaram 5.291 docentes do ensino fundamental e do médio; do Pró-Infantil, 2.877 professores. (Ibid., p. 113)

A aprovação da Lei nº 11.502, em 11/07/2007, também visou expandir e elevar a qualidade dos programas de formação inicial e continuada das professoras da Educação Básica ao estabelecer a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), como instituição responsável pela formulação dessas políticas públicas. À época, a Capes assumiu a gestão do programa Universidade Aberta do Brasil (UAB), com o objetivo de formar docentes da Educação Básica que ainda não têm diploma de nível superior e promover cursos de formação continuada de docentes, na modalidade de Educação a Distância (EaD).

Outros três programas destinados à capacitação de docentes ainda são administrados pela Capes: o Programa de Consolidação das Licenciaturas

(Pró-Docência), que visa contribuir para elevar a qualidade dos cursos de licenciatura, por meio de fomento a projetos institucionais, na perspectiva de valorizar a formação e reconhecer a relevância social dos profissionais do magistério da Educação Básica; o Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (Pibid), que concede bolsas para alunos de curso de licenciatura, coordenadores e supervisores do programa que desenvolvam e executem projetos no contexto da escola; e, por último, o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica, (Parfor), criado em 2009 e que recebeu, neste mesmo ano, R\$ 12,1 milhões para sua execução (MEC, 2009).

A análise que aqui se constrói, de caráter exploratório, privilegia parte das ações orçamentárias⁶ destinadas à formação inicial e continuada das docentes, dando enfoque àquelas que se referem às profissionais da Educação Básica, redefinidas no âmbito dos programas Brasil Escolarizado (1061) e Qualidade na Escola (1448) pelo PPA 2008-2011.

A Tabela 1 apresenta os valores liquidados⁷ no contexto desses dois programas, no período de vigência do PPA. Em seguida, a Tabela 2 demonstra o volume de recursos reservados às ações destinadas à capacitação e formação das profissionais da educação.

Tabela 1. Programas Brasil Escolarizado e Qualidade na Escola no período de 2008-2011 (Valores em bilhões R\$, deflacionados pelo IGP-DI)

Código	Programas	2008	2009	2010	2011
1061	Brasil Escolarizado	8,9	11,1	16,1	19,5
1448	Qualidade na Escola	1,6	1,7	2,7	3,5
Total		10,5	12,8	18,8	23

Fonte: Siga Brasil.

Elaboração Própria (2012).

6 A *ação orçamentária* é uma operação que envolve a produção de bens ou serviços cuja finalidade é atender aos objetivos de determinado programa de governo. Também englobam o conceito de ação: as transferências obrigatórias ou voluntárias a outros entes da Federação e a pessoas físicas e jurídicas, na forma de subsídios, subvenções, auxílios, contribuições, entre outros, e os financiamentos. As ações são classificadas em *atividade*, *projeto* ou *operações especiais*, e podem ser identificadas por um código alfanumérico, em que o primeiro dígito representa o tipo da ação. Desse modo, os códigos que começam com 1, 3, 5 e 7 dizem respeito às ações do tipo projeto; se 2, 4, 6 ou 8, às ações do tipo atividade; e quando se iniciam com 0, simbolizam operações especiais (MPOG, 2011).

7 É mister ressaltar que a liquidação é o segundo estágio da execução orçamentária de uma despesa pública, posterior à etapa de empenho, e consiste na sua verificação como direito adquirido pelo credor por meio de títulos e documentos comprobatórios do crédito. Este só será efetivamente repassado ao credor após expedição da ordem de pagamento, terceiro estágio do processo de execução orçamentária (Lei nº 4.320/1964). Consideramos, para fins dessa análise, os valores liquidados e não os valores pagos.

Durante o período considerado, nota-se um crescimento, em relação ao primeiro ano, de pouco menos que 25%, no ano de 2009, e de quase 50%, em 2010. Todavia, quando analisadas no contexto do orçamento dos dois programas, essas ações não mostram variação, pois correspondem a cerca de 4% no total das despesas de ambos os anos. Em 2009, as despesas dos Programas Brasil Escolarizado e Qualidade na Escola totalizaram R\$ 12,8 bilhões, executadas majoritariamente dentro do orçamento do MEC.⁸ Esse valor foi de R\$ 18,8 bilhões, no ano de 2010 (BRASIL 2009; BRASIL, 2010).

O volume de recursos previstos no PPA 2008-2011 para o desempenho dos Programas Qualidade na Escola e Brasil Escolarizado, da ordem nominal de R\$ 61,1 bilhões, representa 38,4% da previsão de dotação de recursos para todos os programas finalísticos, a cargo do MEC durante o período (IPEA, 2011). Só nos dois primeiros anos de vigência do PPA, esse dois programas tiveram uma execução de despesas liquidada em R\$ 23 bilhões (BRASIL, 2008; BRASIL, 2009). Juntos, esses dois programas, relacionados à Educação Básica, foram responsáveis por 35,2% da execução financeira do Ministério no período (IPEA, 2011).

Todavia, a crescente participação desses programas no orçamento do MEC não tem significado igual incremento nas ações de formação das profissionais da Educação Básica.

Embora iniciativas voltadas à formação de professores possam ser viabilizadas também por rubricas orçamentárias de caráter mais geral, o fato é que aquelas específicas para essa finalidade consumiram, em 2009, menos de 3% dos recursos executados pelos programas orçamentários finalísticos do MEC destinados à Educação Básica (IPEA, 2011, p. 141).

8 Os recursos do programa Brasil Escolarizado também contam com uma pequena participação do Ministério da Defesa via Modalidades de Aplicações Diretas (90) e Aplicação Direta Decorrente de Operação entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (91), correspondente a aproximadamente 0,01% do orçamento final do programa em todos os anos.

Tabela 2. Gastos do MEC com formação e valorização dos profissionais da educação no período de 2008-2011 nos Programas Brasil Escolarizado e Qualidade na Escola (Valores em R\$ milhões, deflacionados pelo IGP-DI)

Ações Orçamentárias	2008	2009	2010	2011	Varição 2008-2011	Participação % 2008-2011
Concessão de Bolsas de Iniciação à Docência (Pibid)	0	15,4	84,8	157,3		0
Concessão de Bolsa de Incentivo à Formação de Professores para a Educação Básica	153,8	212,5	417,4	547,7	356,1%	36,5
Formação em Serviço dos Funcionários da Educação Básica	3,5	0,9	2,6	0		0,8
Apoio à Capacitação e Formação Inicial e Continuada de Professores e Profissionais da Educação Básica	30,9	40,1	52,2	48,2	55,9%	7,5
Formação para Gestão das Ações Educacionais e Controle Social	2,8	4,8	5,6	9,1	325%	0,7
Capacitação e Formação Inicial e Continuada à Distância de Professores e Profissionais para a Educação Pública	232,1	274,1	245,1	159,3	-31,3%	54,5
Concessão de Bolsas de Cooperação Internacional para o aprimoramento dos Profissionais da Educação Básica	0	0	3,1	5,2	67,7%	0
	423,1	548	811	927	219%	100

Fonte: Siga Brasil. Elaboração Própria (2011).

Segundo o Relatório do PPA 2008-2011, referente ao ano base 2008, 263 mil profissionais foram beneficiados no âmbito da ação (6333) *Apoio à Capacitação e Formação Inicial e Continuada de Professores e Profissionais da Educação Básica*, do Programa Qualidade na Escola, cuja meta inicial era atender 51.473 profissionais. As despesas dessa ação totalizaram um montante de R\$ 30,9 milhões (Tabela 2), o que corresponde a um gasto per capita de aproximadamente R\$ 117,7.

Ainda em 2008, o Programa Brasil Escolarizado, no âmbito da ação orçamentária (8429) *Capacitação e Formação Inicial e Continuada a Distância, de Professores e Profissionais para a Educação Pública*, que movimentou um gasto total em torno de R\$ 232,1 milhões (Tabela 2), financiou a infraestrutura de instituições públicas de ensino superior e dos polos de apoio presencial da UAB. A meta inicial de capacitar 91.033 profissionais foi superada em cerca de 180%, tendo atingido o total de 255.274 profissionais capacitados (IPEA, 2010).

O desempenho dessas ações, que pareceu aparentemente otimista no ano de 2008 se diversifica um pouco no ano de 2009. Segundo aponta a Tabela 3, os gastos da ação orçamentária 8429 variaram em torno de 15% em relação ao ano anterior. Contudo, o número de docentes que aderiu à formação foi bem menor, o que justifica a variação do gasto per capita em 58%, relacionado ao ano de 2008.

Já na ação 6333, a ampliação do número de alunas em formação não foi acompanhada pela manutenção do mesmo padrão de gastos per capita de 2008, embora o programa tenha recebido um incremento no valor de R\$ 9,2 milhões (Tabela 2).

Conforme a Tabela 3, nota-se que, no ano de 2009, houve um aumento na aplicação dos recursos. No entanto, o número de profissionais capacitadas foi bem menor no âmbito da ação 8429, que contemplou pouco mais que a metade do número de docentes do ano anterior; e a ação 6333 alcançou um número maior de estudantes (mais 65.891 docentes) com um agregado financeiro de apenas 30% do orçamento do ano anterior.

Tabela 3. Desempenho das principais ações destinadas à formação das profissionais da Educação Básica no ano de 2009 (valores em milhões R\$ deflacionados pelo IGP-DI)

	Gastos	Nº alunos	Varição do gasto per capita em relação a 2008
(8429) Formação Inicial e Continuada a Distância	274,1	129.474	58%
(6333) Apoio à Capacitação e Formação Inicial e Continuada de Professores e Profissionais da Educação Básica	40,1	328.891	5%

Fonte: Siga Brasil, Relatório PPA 2008-2011. Elaboração própria (2011).

No contexto da ação 6333 é importante dimensionar a participação das três principais subações na execução orçamentária do ano de 2009.

O Gestar II – Programa Gestão da Aprendizagem Escolar – recebeu um montante de R\$ 3,4 milhões para formação continuada de 121.340 docentes das séries finais do ensino fundamental nas áreas de língua portuguesa e matemática, em 1.585 municípios e em 25 unidades federadas (MEC, 2010).

O projeto Mobilização pela Qualidade da Educação, conhecido como Pró-Letramento, também visa à formação continuada das docentes, só que das séries iniciais do ensino fundamental. Em 2009, o orçamento final do programa contou com R\$2,6 milhões para a formação de 172.941 cursistas (MEC, 2010).

Em terceiro, a Rede Nacional de Formação Continuada de Professores, desenvolvida em parceria com 19 universidades, atendeu a um contingente de 34.610 profissionais, nas áreas de alfabetização e linguagem, educação matemática e científica; ensino de ciências humanas e sociais; artes e educação física; e gestão e avaliação da educação. A execução das despesas do programa totalizou aproximadamente R\$ 18,1 milhões (MEC, 2010).

Essas e outras iniciativas subsidiadas pelos recursos aportados chegaram a beneficiar, em 2009, o equivalente a 23,3% dos quase dois milhões das docentes da Educação Básica contabilizados em todo o Brasil pelo Censo Escolar 2009 (IPEA, 2010).

Novamente no ano de 2010, o valor liquidado pelas ações de formação inicial e continuada de docentes no âmbito dos programas Brasil Escolarizado e Qualidade na Escola (R\$ 8 milhões) correspondeu a cerca de 4% do montante de R\$ 18,8 bilhões a eles destinados. Nesse ano, a execução

orçamentária em relação à dotação inicial dos programas foi de 112%, ou seja, o valor liquidado nas ações foi bem maior que o previsto inicialmente. Fato que pode estar relacionado a uma maior atenção ao nível básico da educação em face ao Plano Decenal de Educação.

Segundo Relatório de Gestão da Secretaria de Educação Básica (MEC, 2010), a ação (6333) *Apoio à Capacitação e Formação Inicial e Continuada de Professores e Profissionais da Educação Básica*, atendeu o número de 168.049 docentes no conjunto de suas atividades de formação. Desse total, 66.439 docentes foram beneficiadas dentro da execução orçamentário-financeira do exercício de 2010, quando a meta a ser atingida era de 84.000. As demais foram beneficiadas em 2010, a partir de formações iniciadas nos anos anteriores. Nota-se com isso uma queda alta no número de docentes beneficiadas com as subações. Se, em 2009, 328.891 docentes foram capacitadas nessa ação, em 2010, houve um atendimento de somente 30% desse total, sendo que a própria meta da ação visava atingir somente 25% do número de profissionais do ano anterior.

A ação 6333 apresentou, em 2010, uma inovação se comparada aos anos anteriores. Além das subações mencionadas no contexto de 2009, foi criada e executada a subação *Especialização da Educação Infantil*. Trata-se de um curso em nível de especialização oferecido às professoras que trabalham na Educação Infantil. A subação atendeu a 2.985 profissionais, no ano de 2010.

Em 2010, um grupo de 320.763 professoras foi beneficiado no âmbito da ação 8429, sendo que a meta prevista para esse ano era de 252.106 (MEC, 2011). Os recursos alocados nessa ação totalizaram um montante de R\$ 245,1 milhões, valor 10% menor que o destinado no ano de 2009. Outro fator de destaque para essa ação é que, exclusivamente nesse ano, ela foi executada no âmbito da Secretaria de Educação a Distância (Seed). As subações realizadas foram: o Programa de Formação Continuada Mídia na Educação, o Programa Nacional de Formação Continuada em Tecnologias Educacionais (Proinfo Integrado), o Curso de Especialização em Tecnologias Educacionais e, por fim, o Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil (Proinfantil). Os três primeiros estão relacionados à formação docente em face das novas tecnologias de informática e de gestão educacional, o que é de extrema relevância para o atual contexto de reestruturação da prática docente (OLIVEIRA, 2004). O último diz respeito a um curso de nível médio a distância, na modalidade Normal, destinado às docentes da Educação Infantil em exercício nas creches e pré-escolas da rede pública e da rede privada sem fins lucrativos.

Em 2011, a ação 6333 beneficiou 89.074 docentes. Entretanto, 86.539 foram inscritas nos anos anteriores e obtiveram a formação ou o certificado de titulação no ano considerado (MEC, 2012). As novas docentes (2.535) foram inscritas nas subações Rede Nacional de Formação Continuada de Professores e Especialização em Educação Infantil. Nas demais subações, não houve capacitação de novas docentes, o MEC se limitou à transferência dos recursos da segunda parcela do ano de 2010. O montante de recursos transferidos para essa ação foi menor que o do ano de 2010 em aproximadamente 8%.

O Relatório de Gestão da SEB (MEC, 2012) aponta dois principais fatores de objeção ao pleno desempenho dessa ação, no ano de 2011. Primeiramente, as dificuldades nos repasses financeiros para a execução dos projetos, diante da lenta tramitação do fluxo dos processos, que requer apurada análise para liberação dos recursos. Com vistas à solução desse problema, o MEC pretende minimizar a burocracia e agilizar a transferência de recursos via consignação direta de crédito nos orçamentos das universidades federais conveniadas na execução da ação. E, em segundo, pela restrição orçamentária às despesas com passagens e diárias, fato que inviabilizou a realização de muitos encontros e a conclusão de parte das atividades de formação previstas para 2011.

A ação 8429 apresentou um melhor desempenho na execução financeira de 2011 do que a ação anterior. Um total de 937.502 docentes foi beneficiado, das quais 268.448 eram novas inscritas no programa (MEC, 2012). O restante obteve formação e titulação em 2011, todavia foram inscritas em anos anteriores. A ação recebeu um volume de recursos em torno de R\$ 159,3 milhões, o menor ao longo dos quatro anos considerados.

Considerações finais

É necessário salientar que a análise aqui construída fornece um panorama parcial e gradativo de aproximação ao tema do financiamento da formação docente para a Educação Básica no Brasil. Traduz-se numa tentativa de compreensão do leque e diversidade de programas e ações voltados para tal finalidade. Nota-se, diante da variedade desses programas, uma preocupação do poder público e dos formuladores de política em promover o desenvolvimento do ensino e a valorização das profissionais de educação.

Todavia, observou-se no âmbito dos programas Brasil Escolarizado e Qualidade na Escola, no contexto da ação (6333) *Apoio à Capacitação e*

Formação Inicial e Continuada de Professores e Profissionais da Educação Básica, que:

1. O volume de recursos destinados pelo PPA 2008-2011 não varia em termos de participação no gasto total dos programas. Ou seja, se mantém constante na proporcionalidade do gasto, mas aumenta conforme a ampliação do programa.
2. O número de docentes capacitadas no âmbito das ações, em geral, decresce ao longo dos anos.

E, no contexto da ação (8429) *Formação Inicial e Continuada à Distância de Professores e Profissionais para a Educação Básica* observou-se que:

1. O nível dos gastos passa por um processo de ampliação e recessão ao longo dos quatro anos, sendo que o último ano apresenta o menor montante liquidado.
2. A quantidade de professoras capacitadas pelas subações tende a se manter numa média constante durante todo o período considerado.

Depreende-se dessa análise que as ações de formação e capacitação docente no âmbito desses programas não têm se mostrado relevantes ou prioritárias para receberem fomento e incentivo à ampliação da cobertura e dos recursos. Além disso, a variação negativa no número de alunas/professoras que aderem aos programas de formação talvez possa indicar a necessidade de reavaliação e reformulação dessas ações para melhor atender às demandas atuais da formação docente.

Ora fica evidente, ora subentendido que, em ambos os casos, a formação das docentes se estende não só para além dos anos posteriores como também envolve a execução orçamentária do ano seguinte. Pode estar havendo uma má gestão dos recursos, tendo em vista que o número de profissionais em formação tende a cair. É nesse sentido que se questiona se houve uma duplicidade na utilização dos recursos, e se caberia aos programas de formação inicial e continuada de docentes o estabelecimento de um *Custo Aluno Qualidade* (CAQi), não só para otimização dos recursos, mas também como aspecto de análise da eficiência e da relevância desses programas.

A necessidade de uma avaliação da execução desses programas também é ressaltada pelo Ipea (2011), no último boletim de *Acompanhamento e Análise de Políticas Sociais* (nº 19), que sugere uma análise em comparação à evolução positiva dos indicadores de acesso e qualidade da Educação

Básica, tendo em vista que a maior parte desses programas é desenhada sob a expectativa desses indicadores. Ainda segundo o Ipea, esse numeroso conjunto de ações voltadas à formação de professores, no entanto, não mascara o déficit de qualidade do capital humano presente nas escolas públicas brasileiras. A taxa de docentes com nível superior, por exemplo, apresentava, em 2009, patamares bastante inferiores às metas previstas pelo PPA para 2011, em todas as etapas da Educação Básica:

- na Educação Infantil, ficou em 48,9%, sendo a meta para 2011 igual a 70%;
- no ensino fundamental, encontrava-se em 73,1%, ante uma meta de 85,8% para 2011; e
- no ensino médio, retroagiu de 95,4%, em 2006, para 91,9% em 2009, distanciando-se da taxa de 100% perseguida nesta etapa da Educação Básica para o fim do PPA (IPEA, 2010, p. 142).

Outros dois fatores são importantes salientar diante da análise das ações. O primeiro é que estas parecem estar mais focadas na compensação da precária formação superior em conteúdos da área de profissionalização e na capacitação para o uso de novas tecnologias. Nessas ações e subações não se encontrou uma perspectiva de formação que abranja os temas transversais à prática docente, como é o caso da pobreza no ambiente escolar (ver DUARTE, 2012; YANNOULAS et al., 2012).

Em segundo, notou-se também uma tendência à focalização das subações de maior alcance nos profissionais do nível fundamental. A Educação Infantil tem sido subsidiariamente atendida, enquanto que nenhuma subação visa à formação continuada do magistério de nível médio. Fato que pode ser justificado pela questão desses profissionais serem formados em instituições de graduação, e obterem nível superior de ensino.

Além das ações executadas pelo MEC, a formação de docentes da Educação Básica ainda tem se dado por intermédio da Capes/MEC, via programas como Universidade Aberta do Brasil (UAB) e Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (Parfor), que somente foram mencionados neste trabalho. Hipoteticamente, esses programas podem estar acionando um volume considerável de recursos e uma quantidade maior de profissionais.

Atualmente está sendo discutido no Congresso Nacional o novo Plano Nacional de Educação para o período 2011-2020 (Projeto de Lei

nº 8.035 apresentado pelo Governo Federal ainda em 2010 após realização da Conae, porém sem contemplar em sua maioria os resultados dos debates e disputas ocorridas na Conferência). Tanto no projeto de lei quanto nas propostas de emendas foram incluídas várias metas tendentes à formação, valorização e estabelecimento de um plano de carreira docente (ver Metas 15 a 17/8, ANPED, 2011).

O documento publicado pela Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Ibid., p. 5) analisa e faz sugestões à proposta do Plano, considerando o debate acumulado e a produção científica na matéria, em defesa de uma educação pública, gratuita, laica e de qualidade para todos, sugestões construídas em articulação com outras entidades científicas, sindicais e fóruns nacionais. Dentre os princípios historicamente construídos constam a “...defesa de uma formação docente (inicial e continuada) capaz de preparar profissionais da educação que se destaquem pelo espírito científico, pela criatividade, pela competência técnica, pela atitude ética e pelo posicionamento político autônomo”; e também a “garantia de adequadas condições de trabalho, de carreira e de salário para todos os profissionais da educação”.

Assim, a Anped e as instituições que participaram na elaboração do documento reclamam por garantias de financiamento público para atender às necessidades de formação de profissionais do magistério, e defendem a necessidade de definir claramente as obrigações recíprocas entre sistemas e instituições envolvidas no regime de colaboração. Também reclamam pela institucionalização, no prazo de vigência do PNE, de uma política nacional de formação e valorização das profissionais da educação, visando ampliar as possibilidades de formação em sintonia com o plano de carreira e com a remuneração consequente.

Referências

ABRAHÃO, Jorge. Financiamento e gasto público na Educação Básica no Brasil: 1995-2005. *Educação e Sociedade*, v. 28, n. 100, p. 857-876. Especial – Out./200. Disponível em: <www.cedes.unicamp.br>.

_____. Financiamento e gasto público da educação básica no Brasil e comparações com alguns países da OCDE e América Latina. *Educação e Sociedade*, v. 26, n. 92, p. 841-858, Especial-Out./2005. Disponível em: <www.cedes.unicamp.br>.

ANPED – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação. *Por um Plano Nacional de Educação (2011-2020) como Política de Estado*. Rio de Janeiro, 2011.

ANFOPE – Associação Nacional pela Formação dos Profissionais em Educação. *Contribuições para subsidiar discussão na audiência pública nacional/CNE sobre a proposta de diretrizes para a formação inicial de professores da educação básica, em cursos de nível superior*. Brasília, 2001.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e Igualdade Territorial: uma contradição em termos? *Revista de Ciências Sociais*, v. 53, n. 3, p. 587 a 620, 2010.

AZEVEDO, Janete M. L. de, *A educação como política pública*. 3. ed. Campinas-SP: Autores Associados, 2004.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1934.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.

_____. Lei Orçamentária Anual, 2008.

_____. Lei Orçamentária Anual, 2009.

_____. Lei Orçamentária Anual, 2010.

_____. *Educação de qualidade: quanto custa esse direito?* 2. ed. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2011

_____. Ministério do Planejamento e Gestão. *Manual Técnico do Orçamento*. Versão 2011. Brasília: Secretaria de Orçamento Federal, 2011.

CURY, Carlos R. J. A Educação como Desafio na Ordem Jurídica. In: LOPES, Eliane et. al. (orgs.). *500 anos de educação no Brasil*. 3. ed., 1ª reimp. Belo Horizonte: Autêntica, 2007, p. 567-584.

DUARTE, Natalia de Souza. *Política Social: um estudo sobre educação e pobreza*. Tese Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília. Brasília: UnB, abril/2012.

GARCIA, Walter E. Direito à educação: financiamento e Estado. In: CUNHA, Célio; SOUSA, José Vieira; SILVA, Maria Abádia (org.). *Políticas públicas de educação na América Latina: lições aprendidas e desafios*. Campinas-SP/Brasília: Autores Associados/UnB, 2011, p. 393-404.

GATTI, Bernardete A. Análise das políticas públicas para formação continuada no Brasil, na última década. *Revista Brasileira de Educação*, v. 13, n. 37, jan.-abr./2008, p. 57-70.

GATTI, Bernardete A.; BARRETO, Elba S. de S. (coords.). *Professores do Brasil: impasses e desafios*. Brasília: Unesco, 2009.

GOUVEIA, Andréa; SOUZA, Ângelo. Perspectivas e desafios no debate sobre financiamento e gestão da educação: da Conae a um novo PNE. *Educação & Sociedade*, v. 31, n. 112, jul.-set./2010, p. 789-807.

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Estudo exploratório sobre o professor brasileiro. Com base nos resultados do Censo Escolar da Educação Básica 2007*. Brasília: Inep, 2009.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*, v. 16, Brasília: Ipea, 2008.

_____. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*, v. 18, Brasília: Ipea, 2010.

_____. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*, v. 19, Brasília: Ipea, 2011.

_____. *Políticas sociais: acompanhamento e análise. Vinte anos da Constituição federal de 1988: avanços e desafios na educação brasileira*. Brasília: Ipea, 2009.

KUENZER, Acacia Z. A formação de educadores no contexto das mudanças no mundo do trabalho: novos desafios para as faculdades de Educação. *Educação & Sociedade*, v. 19, 1998.

MEC – Ministério da Educação. *Plano Nacional de Educação*, 2000. Brasília: MEC.

_____. *Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011, Ano Base 2008-2009*. Brasília: MEC.

_____. *Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011, Ano Base 2009-2010*. Brasília: MEC.

_____. *Relatório de Gestão 2009, Ano Base 2008*. Brasília: SEB, 2009.

_____. *Relatório de Gestão 2010, Ano Base 2009*. Brasília: SEB, 2010.

_____. *Relatório de Gestão 2011, Ano Base 2010*. Brasília: SEB, 2011a.

_____. *Relatório de Gestão 2012, Ano Base 2011*. Brasília: SEB, 2012.

_____. *Relatório de Gestão 2011, Ano Base 2010*. Brasília: SEED 2011b.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. Financiamento da Educação: gestão democrática dos recursos financeiros públicos em educação. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, v. 72, n. 172, set.-dez./1991.

OLIVEIRA, Dalila. *Educação Básica. Gestão do trabalho e da pobreza*. Petrópolis/RJ: Vozes, 2000.

_____. (org.), *Reformas educacionais na América Latina e os trabalhadores docentes*. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

_____. A nova regulação de forças no interior da escola: carreira, formação e avaliação docente. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 27, n. 1, jan.-abr./2011, p. 25-38.

_____. A reestruturação do trabalho docente: precarização e flexibilização. *Educação & Sociedade*, v. 25, n. 89, set.-dez./2004, p. 1127-1144.

PAULO, Antônio de (ed. e notas). *Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9.394/96)*. 10. ed. Petrópolis/RJ: DP et al., 2009.

PREAL – [Programa] Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe. Relatório do Conselho Consultivo. [Boletim] *Quantidade sem Qualidade*, 2006.

RODRIGUEZ, Vicente. O Financiamento da Educação e as políticas públicas: o Fundef e a política de descentralização. *Cadernos Cedes*, ano XXI, n. 55, nov./2001.

SENA, Paulo. A legislação do Fundeb. *Cadernos de Pesquisa*, v. 38, n. 134, maio-ago./2008, p. 319-340.

SOUZA, Camila R. F.; YANNOULAS, Silvia C. Democratização da gestão nas escolas públicas brasileiras: a educação como intervenção participativa. *Argumentum*, v. 2, 2010, p. 71-93.

VAN ZANTEN, Agnes van (coord.). *Dicionário de educação*. Petrópolis-RJ: Vozes, 2011.

YANNOULAS, Silvia C. *Educar: una profesión de mujeres?* Buenos Aires: Kapelusz, 1996.

_____. Feminização ou Feminilização? Apontamentos em torno de uma categoria. *Temporalis*, v. 2, 2011, p. 271-292.

YANNOULAS, Silvia C.; ASSIS, Samuel G.; MONTEIRO, Kaline F. Educação e pobreza: limiares de um campo em (re)definição. *Revista Brasileira de Educação*, v. 17, n. 50, maio-ago./2012, p. 329-351.

YANNOULAS, Silvia C.; SOUZA, Camila R. F.; ASSIS, Samuel G. Políticas Educacionais e Estado Avaliador – uma relação conflitante. *Sociedade em Debate*, v. 15, 2009, p. 55-67.

CAPÍTULO 7

PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E CONDICIONALIDADES EDUCACIONAIS: acesso ao direito ou moralização do acesso?¹

Alan Teles
Rosa Helena Stein

Introdução

A última década foi testemunha de conjunturas complexas, marcadas por crises financeiras e, também, por pactos internacionais com vistas a amenizar as condições de vida de milhões de habitantes do planeta em situação de pobreza e miséria. Por meio de objetivos e metas definidas pelas Nações Unidas, em 2000, foi aprovada a Declaração do Milênio. A partir de valores ali considerados fundamentais para as relações internacionais no século XXI, tais como a liberdade, a igualdade, a solidariedade, a tolerância, o respeito à natureza e a responsabilidade comum, os dirigentes de 189 países se comprometeram a “não medir esforços para libertar nossos semelhantes, homens, mulheres e crianças, das condições ignóbeis e desumanizadoras da pobreza”. Afirmaram estar “empenhados em tornar realidade para todos eles o direito ao desenvolvimento e a colocar toda espécie humana ao abrigo da necessidade” (NACIONES UNIDAS, 2000b, p. 4). Entre as decisões para concretizar tal propósito, destaca-se:

Reduzir à metade, para o ano 2015, o percentual de habitantes do planeta cujos ingressos sejam inferiores a um dólar por dia e o das pessoas que padeçam fome; igualmente, para essa mesma data,

¹ As reflexões contidas no capítulo foram apresentadas no II Seminário sobre Política Educacional e Pobreza, realizado na Universidade de Brasília, em dezembro de 2011.

reduzir à metade o percentual de pessoas que careçam de acesso à água potável ou que não possam custeá-la (NACIONES UNIDAS, 2000b, p. 5).

O tema relacionado à pobreza e ao desenvolvimento social recebeu atenção, também, em décadas anteriores, em especial nas diversas Conferências Mundiais,² nos anos 1990. Importante ressaltar as condições destacadas para que os objetivos estabelecidos pudessem ser alcançados, entre as quais, a boa gestão dos assuntos públicos, e a “participação ativa da sociedade civil e das pessoas que vivem na pobreza” (NACIONES UNIDAS, 2000a, p. 3).

Entre os compromissos da Declaração do Milênio, destacam-se os esforços no alcance dos seguintes objetivos: erradicar a pobreza extrema e a fome; universalizar o ensino primário; promover a igualdade de gênero e a autonomia da mulher; reduzir a mortalidade infantil; melhorar a saúde materna; combater o HIV/Sida, o paludismo e outras enfermidades; garantir a sustentabilidade do meio ambiente; fomentar associação mundial para o desenvolvimento.³

Para o alcance de alguns dos referidos objetivos, uma das estratégias consistiu no desenvolvimento de Programas⁴ de Transferência Monetária Condicionada (PTMCs). Estes se caracterizam pela transferência monetária às famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza, com um ou mais filhos⁵ em idade escolar, porém, condicionado a “contraprestações” ou “corresponsabilidades” relacionadas à melhoria de capital humano dos filhos. Aos PTMCs é creditada a potencialidade de reduzir a desigualdade e ajudar as famílias a romperem com o “círculo vicioso em que a pobreza se transmite de uma à outra geração” (FISZBEIN; SCHADY, 2009, p. 1), a partir do incremento da capacidade de gerar renda no futuro. Combinam objetivos de curto e longo prazo, por meio de recursos para satisfazer necessidades

2 Conferência Mundial Educação para Todos (1990); Em favor da Infância (1990); Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992); Direitos Humanos (1993); População e Desenvolvimento (1994); Desenvolvimento Social (1995); Mulher: Ação para a Igualdade, o Desenvolvimento e a Paz (1995); Assentamentos Humanos (Hábitat II) (1996); Alimentação (1996). Passados cinco anos, novas conferências são realizadas, para exame relativo aos progressos e aplicação das respectivas medidas adotadas. Ver em: <www.cinu.org.mx/temas/desarrollo/dessocial.htm>.

3 Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud). Disponível em: <www.undp.org>.

4 Programas dessa natureza passaram a ser implementados já no início dos anos 1990 no contexto latino-americano, ganhando maior amplitude a partir dos anos 2000. Ver: Cepal, 2009; Fiszbein; Schady, 2009; Cechinni; Madariaga, 2011; Pnud, 2010.

5 Em alguns programas, há entrega de benefícios a outras categorias, além de famílias sem filhos em idade escolar, como adultos sem emprego, pessoas com deficiências e pessoas idosas (CECHINNI; MADARIAGA, 2011).

básicas das famílias beneficiárias e fortalecer o capital humano para, assim, evitar a transmissão intergeracional da pobreza. Para tanto, se utilizam de três instrumentos: as transferências monetárias para aumentar a renda; a condicionalidade ao uso de determinados serviços para acumulação de capital humano; e a focalização nos domicílios pobres e extremamente pobres.

Como destacam Cecchini e Madariaga (2011), os PTMCs incluem transferências para fortalecer a oferta de serviços sociais e, assim, dar respostas à demanda. Ou seja, benefícios (monetários ou não monetários) e serviços (apoios familiares, cursos de capacitação, entre outros) associados à demanda, entregues às famílias; ou associados à oferta, entregues aos provedores dos serviços.

A focalização geográfica ou familiar, mediante comprovação de meios de vida, constitui o critério de elegibilidade dos usuários. A família, mais que os indivíduos, é a unidade de intervenção dos programas, recaindo, na maioria dos casos, sobre a mulher, o papel de receptora das transferências, como também do cumprimento das condicionalidades.

Entre os tipos de transferência monetária, relacionada à *demanda*, as experiências revelam distinções entre aquelas em que as famílias dispõem de liberdade no uso do recurso transferido, aquelas em que o uso está pré-estabelecido e aquelas intermediárias, em que o usuário pode fazer a escolha, porém, dentro de determinados bens e serviços. Igualmente se distinguem na forma como se efetua a transferência ou o pagamento: se é de livre escolha, a transferência se dá por meio de cartão magnético ou mediante depósito em contas bancárias e, também, por entrega direta em eventos públicos ou retirados em agências designadas. As transferências de uso pré-determinado ocorrem por meio de descontos no pagamento de serviços básicos como água, gás ou eletricidade e, as intermediárias se dão por meio de cartões magnéticos, de débito ou vales, para aquisição de alimentos e artigos de primeira necessidade, em estabelecimento comercial autorizado.

As transferências não monetárias ou em espécie se realizam nos programas que enfatizam os componentes do desenvolvimento humano, relacionados à saúde, por meio de complementos alimentícios e nutricionais, e à educação, com a distribuição, uma vez ao ano, dos chamados “bolsões” ou mochilas e, em alguns casos, com materiais escolares, como cadernos, lápis, borracha, apontador, régua.

Ainda relacionados à demanda, os PTMCs destacam-se também pela realização direta ou indireta de serviços e acesso a outros programas.

No entanto, como observam Cecchini e Madariaga (2011), é crescente a tendência de ações complementares realizadas indiretamente e, também, associadas a programas dos Ministérios setoriais, em especial o da Educação e o do Trabalho. Autores afirmam a existência de quatro modalidades das referidas ações:

- 1) Inserção laboral e geração de renda: entre instrumentos e estratégias, destacam-se a capacitação profissional, acesso a microcrédito, geração de emprego e apoio ao trabalho autônomo e às microempresas, serviços de emprego e intermediação laboral, nivelamento de estudos de ensino primário e secundário. Esta modalidade, ainda que não prevista inicialmente no desenho dos PTMCs, vem sendo incorporada crescentemente, após constatação de seus modestos resultados e insuficiência para reduzir a situação de vulnerabilidade das famílias. Esta modalidade é considerada pela OEA/Cepal/OIT (2010, p. 9), como capaz de fomentar o desenvolvimento humano e contribuir “para fortalecer os ativos laborais dos grupos vulneráveis”.

Tal modalidade integra um dos cinco desafios⁶ anunciados em Informe Regional do Banco Mundial, elaborado por Ribe, Robalino e Walker (2010, p. 53) sobre o estado da proteção social na América Latina e Caribe. Nele recomendam, que os solicitantes de benefícios “busquem trabalho ativamente ou que participem em capacitações para aumentar sua empregabilidade, como condição para obter o apoio à renda”. Esse modelo de ativação assemelha-se ao que Pérez Eransus (2005, p. 128) denomina ativação-*workfare* influenciada pela visão de que a responsabilidade para incorporar-se ao mercado de trabalho é fruto de decisão individual racional e, também, pela ideia de que todas as pessoas capazes são empregáveis. Esses fatores levam à utilização de mecanismos como condicionalidades e controles frequentes destinados a dissuadir a entrada/permanência na assistência.

- 2) Estímulo às capacidades básicas e fortalecimento do desenvolvimento humano dos usuários de PTMCs por meio de orientações, palestras educativas e oficinas (individuais e grupais) sobre temas

6 Desafios aos formuladores de políticas: enfrentar os limitados avanços na extensão da cobertura do seguro social; reduzir a fragmentação dos esquemas institucionais em seguro social; mudar a natureza regressiva dos esquemas de financiamento e redistribuição do seguro social; reforçar a focalização e redução da pobreza dos programas de transferência de renda, para fortalecer seu impacto na acumulação de capital humano e fortalecer os programas ativos para o mercado de trabalho.

diversos, cuja participação constitui, na maioria dos programas latino-americanos, uma das condicionalidades a ser cumprida por algum dos membros da família usuária.

- 3) Orientação familiar e trabalho psicossocial, identificado comumente de “acompanhamento familiar”, por meio de visitas domiciliares por profissionais, com o objetivo tanto de realizar acompanhamento das condicionalidades quanto para orientação acerca de aspectos psicossociais da família, relacionados às dificuldades de incorporação aos serviços e programas públicos.
- 4) Infraestrutura: PTMC em coordenação com programas de melhorias de infraestrutura em comunidades e bairros, como também, relacionado à moradia e condições de habitabilidade dos domicílios.

As transferências associadas à *oferta* de serviços e programas sociais buscam ampliar o acesso aos serviços de saúde e educação, de modo a adequá-los às exigências condicionadas dos PTMCs quanto à cobertura e qualidade dos serviços, de provisão direta ou privada, porém, com financiamento público.

Às famílias recai a obrigação, na área da educação, de efetuar a matrícula e assegurar o percentual de 75% a 85% de frequência escolar e, ocasionalmente, alguma medida de desempenho. Na área da saúde e nutrição, o controle periódico do crescimento e vacinação dos filhos menores de cinco anos de idade, a atenção perinatal para as mães e assistência a atividades informativas e de orientação em diversos temas.

Por que as famílias devem realizar tais atividades como uma “condição”, e não como um direito, para receberem recursos de programas assistenciais?

Esta é uma característica comum aos programas de transferência monetária, ainda que existam diferenças entre si quanto aos parâmetros para sua utilização. Fiszbein e Schady (2009), em Informe do Banco Mundial sobre Transferência Monetária Condicionada, assim como Cecchini e Madariaga (2011), em Balanço da experiência latino-americana para a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), destacam os argumentos em favor das condicionalidades, os quais se relacionam à eficiência social e à economia política. Neles, sobressai, de um lado, a concepção de que os pais de famílias pobres investem muito pouco no desenvolvimento dos filhos e, por isso, é necessário incentivá-los para que os enviem à escola e aos controles de saúde. De outro, a análise de que o apoio por parte dos cidadãos contribuintes, bem como das organizações, será

maior se a redistribuição estiver condicionada ao “bom comportamento” dos “pobres meritórios”. Apela-se para o altruísmo dos eleitores à medida que, ao se oporem às transferências focalizadas como “doações”, possam apoiá-las se as mesmas fazem parte de um “contrato social” a partir do qual as famílias pobres são merecedoras, ao se comprometerem com a adoção de iniciativas para melhoria de suas vidas e a de seus filhos.

Essa ideia de um novo contrato social entre Estado e os beneficiários verifica-se na substituição do termo condicionalidade por corresponsabilidade, em grande parte dos programas na América Latina. Como alertam Fiszbein e Schady (2009, p. 10):

(...) quando se consideram as condições como corresponsabilidades, parece que se trata ao receptor, mais como um adulto capaz de resolver seus próprios problemas. O Estado se considera como um parceiro no processo e, não como um cuidador. [...] condicionar as transferências ao ‘bom comportamento’ pode perceber-se como menos paternalista que a alternativa de condicioná-las a votar por um determinado partido ou pertencer a uma organização social determinada.

A partir dos objetivos e lógicas de cada programa, as condicionalidades assumem distintas configurações, associadas aos argumentos que dão sustentabilidade à sua utilização. Incluem formas de monitoramento e sanções, as quais podem ser fortes, moderadas e leves. Condicionalidades fortes correspondem ao esquema “uma transferência – uma condição” e é entendida como capaz de mudar o comportamento dos usuários quanto ao investimento em capacidades humanas, fazendo-se necessário um conjunto de mecanismos no sentido de assegurar o seu monitoramento, bem como procedimentos relacionados à transferência e às sanções. As moderadas ocupam papel secundário em relação à transferência de renda, pois ou sua verificação é frágil ou as sanções são moderadas. As leves assumem modalidades particulares em programas em que ou se negociam com as famílias ou não se associam a sanções e suspensões, ou não se reforçam.

As avaliações sobre os efeitos dos PTMCs nas capacidades humanas, a partir da experiência latino-americana, reconhecem efeitos positivos em relação ao acesso à escola, assim como aos serviços de saúde. Porém, admitem a inexistência de informações conclusivas relacionadas aos objetivos finais de desenvolvimento humano, como a aprendizagem ou o estado de saúde ou nutricional das crianças.

Tudo indica a necessidade de maior investigação sobre os efeitos dos distintos componentes dos PTMCs (transferências monetárias e não monetárias, atividades educativas, de orientação e capacitação, vinculação com outros programas). Contudo, a lógica com que está sendo desenvolvido, em especial, o componente vinculado à educação, identifica a presença da intencionalidade economicista, salientada por Libâneo (2011, p. 78), a qual se vê refletida no encolhimento das orientações emanadas da Conferência Mundial de Educação para Todos,⁷ em adequação às orientações dos organismos internacionais. Afirma, a partir da análise de Torres (2001), que:

(...) a visão ampliada de educação converteu-se em visão encolhida, ou seja: a) de educação para todos para educação dos mais pobres; b) de necessidades básicas para necessidades mínimas; c) da atenção à aprendizagem para a melhoria e avaliação dos resultados do rendimento escolar; d) da melhoria das condições de aprendizagem para a melhoria das condições internas da instituição escolar (organização escolar).

A partir das referências destacadas constata-se que a ideia do desenvolvimento humano que dá sustentabilidade aos PTMCs abriga a concepção de que “o foco das políticas sociais deve ser o indivíduo, como recurso mais importante, pois ele é o sujeito que deseja e consome, portanto suscetível de entrar no mercado” (MARTINEZ, 2004, p. 220 citado por LIBÂNEO, 2012, p. 19).

Passamos à análise da experiência brasileira com Programas de Transferência de Renda com Condicionaisidades.

A experiência brasileira com Programas de Transferência Monetária Condicionada: considerações sobre o Programa Bolsa Família

Silva, Yazbek e Giovanni (2008) interpretam o processo de criação do Programa Bolsa Família (PBF) em um movimento que se inicia com a apresentação do Projeto de Lei nº 80/1991, do senador Eduardo Suplicy, em que previa a instituição do Programa de Garantia de Renda Mínima para todo brasileiro a partir de 25 anos de idade; passa pela implantação das experiências nas cidades de Campinas (SP), Ribeirão Preto (SP), Santos (SP) e Brasília (DF); e finaliza com o discurso de posse do primeiro mandato

7 Ver em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000862/086291por.pdf>>.

do presidente Lula (2003-2006), em defesa da implantação do Fome Zero, principal estratégia de enfrentamento da fome e da pobreza no Brasil, cujo principal programa era o Bolsa Família. A criação do PBF ocorreu em 2003, a partir da unificação de quatro programas que estavam em implementação no país (Bolsa Escola, Auxílio Gás, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação), na intenção de buscar corrigir a concorrência de programas nos seus objetivos e no seu público-alvo.

Consequência de discussões, o PBF foi apresentado por meio da Medida Provisória nº 132, de 20/10/2003, transformada na Lei nº 10.836, de 09/01/2004, sendo o programa regulamentado em setembro de 2004, com o Decreto nº 5.209. O PBF se define como um PTCM que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza no Brasil. Atualmente, o programa integra o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), este baseado na garantia de renda, inclusão produtiva e no acesso aos serviços públicos.

O PBF não exige qualquer tipo de contribuição prévia para o acesso aos benefícios, dividindo opiniões de pesquisadores que ora o classificam como um favor (não se constitui como direito), ora como “*quasi*-direito social” (direito condicionado à meta orçamentária) (MEDEIROS; BRITTO; SOARES, 2007, p. 9). No polêmico debate do direito aos benefícios do programa, a lei assim declara: “o Poder Executivo deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários do Programa Bolsa Família com as dotações orçamentárias existentes” (BRASIL, 2004). Com efeito, tratando-se de *quasi*-direito ou não, Soares e Sátyro (2009) entendem que, quando um programa é regido por orçamento definido e custos rígidos, a definição de metas de famílias beneficiárias e de orçamento passa a ser indispensável.

Por meio da relação entre os três eixos de sua composição – transferência de renda, condicionalidades e programas complementares –, são apresentados os seguintes objetivos do PBF: promover o alívio imediato da pobreza; contribuir na redução da desigualdade de renda; reforçar o acesso a direitos sociais nas áreas de educação, saúde e assistência social; e colaborar no desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação em que se encontram (BRASIL, 2004; MDS, 2012).

A engenharia montada para definir o perfil do beneficiário para o possível acesso aos benefícios do PBF ainda causa dúvidas na sociedade. Para ser beneficiário do programa, é necessário se enquadrar no rígido *critério de elegibilidade*, expresso na letra da lei: a renda familiar por pessoa (no caso de famílias extremamente pobres) e, também, a composição familiar, quando a família for classificada como pobre.

É considerada extremamente pobre a família que conseguir comprovar que o somatório de toda a renda familiar, dividido pelo número de integrantes for de até R\$ 70,00 por mês, independente da composição familiar. No caso de família pobre, entende o legislador a necessidade de comprovação de renda familiar por pessoa em escala que varia entre R\$ 70,01 e R\$ 140,00 por mês. Porém, neste caso, a família precisa comprovar que possui gestante, nutriz, criança e/ou adolescentes de até 17 anos de idade.

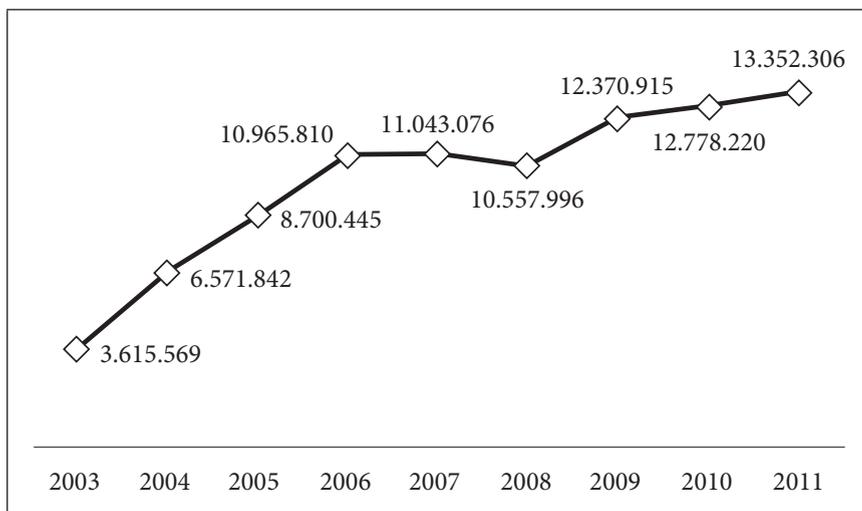
Definido pela Lei nº 10.836/04, o programa dispõe de quatro benefícios monetários, estes reajustados em abril de 2011. As famílias extremamente pobres podem receber o Benefício Básico (BB) no valor de R\$ 70,00, assim como um Benefício Variável (BV) de R\$ 32,00, por cada filho de até 15 anos de idade (no máximo de cinco filhos). Essas famílias também podem receber o Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ), que representa o repasse monetário de R\$ 38,00 por filho que possua 16 ou 17 anos, no máximo de dois filhos. Em relação às famílias pobres, a única diferença é que não recebem o Benefício Básico (BB). Para que elas sejam beneficiadas, obrigatoriamente, devem possuir filhos com até 17 anos de idade, gestantes e/ou nutrizes na sua composição. Outra forma de a família ser beneficiária é por meio do acesso ao Benefício Variável de Caráter Extraordinário (BVCE), pago às famílias dos programas Auxílio Gás, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação, cuja migração para o PBF tenha causado perdas financeiras.

O valor médio pago às famílias beneficiárias do PBF, em setembro de 2012, foi de R\$ 136,62.⁸ No país, onde se comemora o *status* alcançado de 6ª economia mundial, as famílias beneficiadas do programa, com acesso ao rebaixado valor monetário médio, representam a chaga aberta empírica do fenômeno da desigualdade de renda: as famílias extremamente pobres podem receber, mensalmente, a quantia que varia entre R\$ 70,00 (1BB) e R\$ 306,00 (1BB + 5BV + 2BVJ), e as famílias pobres, os valores que variam entre R\$ 32,00 (1BV) e R\$ 236,00 (5BV + 2BVJ).

Desde o seu início, em outubro de 2003, o PBF tem na expansão, em termos de famílias beneficiadas, a sua marca registrada (Gráfico 1). Em nove anos, o programa foi expandido, tornando-se um dos programas sociais de maior cobertura na rede de proteção social brasileira: saltou de 3,6 milhões de famílias beneficiárias, em 2003, para 13,3 milhões, em dezembro de 2011 (MDS, 2012).

8 Cf. em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/index.php>>.

Gráfico 1. Famílias brasileiras beneficiadas pelo PBF (2003-2011)



Fonte: MDS. Sagi.

A perspectiva, em termos de famílias beneficiárias, se orienta para a sucessiva expansão. Com base em estimativas de pobreza, a partir dos dados do Censo Demográfico de 2010, foi definida a meta de expansão do PBF em mais 800 mil famílias até o final de 2013 no âmbito do PBSM. A cobertura do programa deve passar de cerca de 13,3 milhões de famílias, alcançada ao final de 2011, para 13,6 milhões de famílias ao fim de 2012, finalmente alcançando 13,8 milhões de famílias em dezembro de 2013 (MDS, 2012).

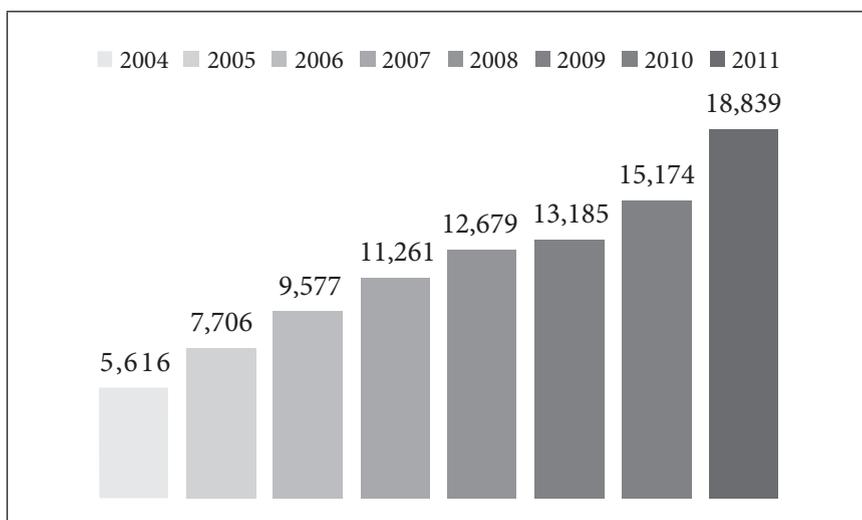
Em relação à distribuição regional dos benefícios do PBF, os dados do ano de 2011 revelam que as famílias beneficiadas se concentraram no Nordeste e Sudeste, e assim foram distribuídos os benefícios: Nordeste (51,74%), Sudeste (23,68%), Norte (11,63%), Sul (7,62%) e Centro-Oeste (5,33%) (MDS, 2012).

Os benefícios do programa contam com a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins)⁹ como a principal fonte de financiamento. Como exemplo, essa contribuição representou 92,7% do orçamento liquidado no PBF em 2009 (ANFIP, 2010). O Gráfico 2 mostra a magnitude dos gastos, em valores deflacionados pela média anual do Índice

⁹ A Cofins, que substituiu o Fundo de Investimento Social, é uma contribuição social que está prevista na CF/1988 e regulamentada pela Lei Complementar nº 70/91. Tem como fator gerador a venda de mercadorias e serviços de qualquer natureza, a percepção de renda e receitas operacionais, não operacionais e patrimoniais de pessoas jurídicas.

Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI),¹⁰ com o pagamento dos benefícios do PBF no período entre 2004 e 2011. Os dados revelam que houve o aumento de, aproximadamente, 235% no gasto monetário com as famílias beneficiadas, em função do aumento no número de famílias no período e no valor dos benefícios do programa.

Gráfico 2. Gasto brasileiro com o PBF deflacionado pelo IGP-DI (R\$ bi)



Fonte: MDS. Sagi.

De acordo com o Gráfico 2 e estudos recentes (SALVADOR, 2010; MOTA, 2010; SITCOVSKY, 2010), o PBF é o principal exemplo na atual discussão sobre a centralidade política e expansão da assistência social, com crescimento ascendente dos seus programas e benefícios, comparativamente aos destinados às políticas de saúde e de previdência social. Entretanto, a valorização do programa possui impacto medíocre nas contas públicas: como exemplo, o gasto com o PBF, em 2011, representou 3,27% de todo o Orçamento da Seguridade Social e 0,41% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro.¹¹

10 O IGP-DI, média anual, calculado pela Fundação Getúlio Vargas, representa um índice ponderado, composto pelo Índice de Preços ao Consumidor (IPC), Índice de Preços por Atacado (IPA) e Índice Nacional de Custos da Construção Civil (INCC), em que se busca eliminar os efeitos da inflação e da desvalorização da moeda (SALVADOR, 2010).

11 A Anfip (2012) revelou que as receitas, em valores correntes, do Orçamento da Seguridade Social totalizaram R\$ 528,2 bilhões, em 2011. Segundo o IBGE (<www.ibge.gov.br>), o PIB brasileiro somou, em valores correntes, a quantia de R\$ 4,143 trilhões, em 2011.

A expansão do PBF é a marca do discurso governamental no contexto das políticas sociais no Brasil e as pesquisas sobre o programa têm destacado seu poder de focalização no público-alvo (SOARES et al., 2006; SOARES; RIBAS; OSÓRIO, 2007), o que acaba por excluir milhões de famílias que se enquadram no critério de elegibilidade. Dados do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico¹²) apontam que, em junho de 2012, haviam 23.723.029 famílias cadastradas, sendo 12.728.992 classificadas como extremamente pobres e 5.251.396 como pobres, implicando em afirmar que 17.980.388 de famílias se encaixam no critério rebaixado de renda para o acesso ao programa. Com efeito, o programa exclui mais de quatro milhões de famílias que podem ser elegíveis e, considerando o CadÚnico, mais de dez milhões delas.

Ainda que estudos apontem o alcance da totalidade das famílias extremamente pobres no Brasil, por meio do PBF (CECHINI; MADARIAGA, 2011), trata-se de uma comemoração sem sentido, uma vez que, ao desconsiderar a rebaixada linha de pobreza (e extrema pobreza) brasileira, para além do critério de renda, ou que determinada família tenha renda *per capita* mensal pouco superior ao corte do programa, milhões de famílias estão excluídas do acesso aos benefícios.

Diante de informações diversas – o PBF alcança ou não a totalidade das famílias extremamente pobres, pois a totalidade dos pobres não atende –, o principal argumento governamental sobre a exclusão de mais de quatro milhões de famílias ao programa encontra respaldo no critério de elegibilidade, isto é, este quantitativo representaria o número de famílias pobres (e não extremamente pobres) que não possuem crianças e adolescentes com até 17 anos de idade, gestantes e/ou nutrízes na composição familiar, dados difíceis de serem contestados e sem qualquer demonstração quantitativa pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SAGI/MDS).

Apenas atender aos critérios de elegibilidade não garante o acesso ao PBF, pois a família pode ser registrada no CadÚnico, mas não ter acesso aos benefícios do programa. Não receber o benefício pode estar vinculado às metas orçamentárias ou ao não cumprimento das *condicionalidades* que as famílias devem cumprir, impostas por meio do art. 3º, da Lei nº 10.836/2004, associada ao acesso e à permanência no programa, ou seja, recebe o benefício

12 O CadÚnico é um banco de dados que registra as famílias muito pobres no Brasil, é obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários/as e integração de programas sociais do governo federal, como o PBF (Ver em: <www.mds.gov.br>).

a família considerada “responsável” e empenhada em comprovar que merece ser beneficiária, por meio do cumprimento das contrapartidas.

O Decreto nº 5.209/2004 define condicionalidade como a participação efetiva das famílias no processo educacional e nos programas de saúde que promovam a melhoria nas condições de vida na perspectiva da “inclusão social”. Além das responsabilidades das famílias, os diferentes níveis de governo são considerados responsáveis pela oferta e garantia de acesso das famílias aos serviços de educação, assistência social e saúde, de forma a viabilizar o cumprimento das condicionalidades.

Quadro 1. Condicionalidades do PBF

Área	Condicionalidade	Público-alvo
Educação	Matrícula e frequência mínima de 85% da carga horária escolar mensal	Crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos.
	Matrícula e frequência mínima de 75% da carga horária escolar mensal	Adolescentes entre 16 e 17 anos.
Saúde	Comparecimento às consultas de pré-natal e participação nas atividades educativas sobre aleitamento materno e cuidados gerais com a alimentação e saúde da criança	Gestantes e nutrizes.
	Cumprimento do calendário de vacinação e o acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil	Crianças menores de 7 anos.
Assistência Social	Frequência mínima de 85% da carga horária relativa aos serviços socioeducativos e de convivência	Crianças ou adolescentes menores de 16 anos em situação de trabalho infantil.

Fonte: Elaboração própria com base em Silva e Silva (2010).

Em meio a tantas polêmicas sobre as condicionalidades, argumentos contrários e a favor não faltam. Os autores favoráveis apontam que as contrapartidas são essenciais porque: (1) as famílias pobres não têm condições de decidir sobre a importância de investimentos em saúde e em educação dos filhos; (2) o investimento privado das famílias em capital humano é muito baixo, o que provoca um atraso para toda a sociedade brasileira; (3) a distribuição de renda deve estar associada ao bom comportamento dos pobres que a mereça; (4) as famílias pobres ficariam mais responsáveis; (5) promove a pressão por aumento na oferta e na demanda por serviços públicos (SCHADY; FISZBEIN, 2009; VILLATORO, 2005).

Por sua vez, Suplicy (2006) entende que a transferência de renda incondicional apresenta as seguintes vantagens: (1) dissolve a burocracia utilizada na fiscalização das famílias; (2) elimina o sentimento de estigma e humilhação das famílias que são obrigadas a comprovar os critérios de elegibilidade para ter acesso ao programa; (3) elimina a possibilidade da armadilha da pobreza e do desemprego, pois a elevação da renda familiar *per capita*, mediante o acesso ao trabalho, não suspende ou extingue o benefício; (4) proporciona o sentimento de liberdade e dignidade, por não existir a preocupação de faltar o recurso no mês seguinte, pois a renda é um direito inalienável e de cidadania; (5) estimula o pleno emprego por meio do aumento da demanda por bens e serviços que impulsionaria o crescimento da economia e do emprego.

Pereira e Stein (2010, p. 116, grifo nosso), em artigo sobre a universalidade e focalização das políticas sociais, criticam a instituição das condicionalidades:

(...) os mecanismos reguladores das políticas sociais focalizadas contêm vícios arcaicos e anacrônicos, como os constrangedores e vexatórios testes de meios (comprovação compulsória de pobreza); a fraudemania (mania de ver em cada pobre que recorre à proteção social do Estado um fraudador); *condicionalidades ou contrapartidas*, como se o alvo da proteção tivesse alguma falta pessoal a expirar; e o estigma, que transforma cidadãos de direitos em incômodos “dependentes” da “ajuda” estatal.

Ao contrário do discurso governamental de promoção da “inclusão social”, conforme também é defendido por Silva e Silva (2008, p. 127), ao declarar que as condicionalidades são “tratadas mais numa perspectiva educativa, de orientação e informação”, Pereira e Stein (2010) concluem que as condicionalidades possuem como objetivos deixar de atender o maior número de beneficiários e diminuir os gastos governamentais com as políticas sociais. Autoras defendem que, a partir dos argumentos da racionalidade e eficiência, os critérios de elegibilidade e as condicionalidades são, na realidade, as expressões da focalização do programa nas famílias pobres e extremamente pobres que transfere renda em valor rebaixado para o atendimento das necessidades biológicas dessas famílias. A focalização é a estratégia governamental que visa a redução do gasto social, a partir de programa compensatório, ao gosto do ajuste estrutural dos organismos internacionais, o que colabora para a interrupção da luta pela universalização dos direitos sociais e desestruturação das políticas universais no Brasil.

Diferente do princípio da universalidade, que possui conotação eminentemente pública, cidadã e equânime, Pereira e Stein (2010) afirmam que as políticas sociais assumem a focalização como valor sagrado, em que se perde o vínculo universal; prepondera a lógica da fragmentação e do curto prazo; o local se sobrepõe ao geral; as prestações sociais são ditadas pelo imediatismo e pela rapidez de resultados, geralmente quantitativos e referenciados na renda; o mérito desbanca o direito; as preferências individuais substituem as necessidades sociais na definição das políticas; e a totalidade se restringe a acontecimentos localizados que requerem respostas pontuais.

A condicionalidade educacional do PBF: a concepção de educação e a exigência da frequência escolar

A relação entre a educação e o PBF tem como preocupação a *frequência escolar* dos filhos das famílias beneficiadas, sendo esta a única condição educacional para o acesso e a permanência no programa. Os relatórios que apresentam os registros de acompanhamento da condicionalidade educacional têm como meta alcançar o patamar de totalidade em relação ao controle dos beneficiários com este perfil (idade entre 6 e 17 anos). No ano de 2011, o acompanhamento desta condicionalidade, em parceria do MDS com o Ministério da Educação (MEC), conseguiu alcançar o patamar percentual médio de 86,29% (MDS, 2012).

Entre os meses de outubro e novembro de 2011, o relatório de gestão do exercício de 2011 revela que 13,38 milhões de pessoas com idade entre 6 e 15 anos foram acompanhadas pelo PBF, o que representou um percentual de 88,1%, equivalente a 1,5 pontos percentuais a menos em relação ao mesmo período do ano de 2010 (89,6%). O percentual de alunos desta faixa etária com frequência escolar inferior a 85% (percentual exigido para continuidade no PBF para a faixa etária), no último período de 2011, foi de 3,5%, similar ao mesmo período de 2010 (3,3%). Portanto, 96,5% dos alunos acompanhados cumpriram a condicionalidade de educação (MDS, 2012).

Considerando estudantes com 16 ou 17 anos, beneficiários do programa, foi alcançado o patamar de 75,9% de frequência escolar nos meses de outubro e novembro de 2011, o que representou 3,6 pontos percentuais a menos em relação ao mesmo período de 2010 (79,5%). O percentual de alunos com frequência inferior a 75% foi de 6,8%, 1,2 pontos percentuais a menos do que o mesmo período de 2010 (8,0%) (MDS, 2012).

Ao ponderar a exclusividade da frequência escolar, a discussão sobre o direito à educação no contexto do PBF não consegue avançar na concepção de educação e nas características marcantes do sistema educacional brasileiro, quais sejam: a evasão escolar, a repetência, a qualidade do ensino, a formação e a valorização dos professores. Com efeito, em um contexto de pobreza, desigualdade social, exclusão aos direitos, violência e discriminações no Brasil, a educação, associada aos PTMCs, passa a ser aclamada como instrumento para construir um mundo melhor, de modo a enfrentar as expressões da questão social (PEREIRA; HERKENHOFF, 2011). Nessa discussão, a teoria do investimento em capital humano ganha importância como meio para que milhões de pessoas consigam sair da situação de pobreza, colocando que esta não é fenômeno estrutural, resultante do modo de produção capitalista, mas como algo conjuntural de responsabilidade individual.

Considerando a exclusividade do indicador frequência escolar na relação educação e PBF, é importante entender a concepção de educação defendida pelo programa. Estudo, realizado por Luckesi (1994), apontou as correntes filosóficas que interpretam a educação a partir de três concepções: redenção, reprodução e transformação.

A concepção de educação que parece orientar o PBF combina o entendimento da educação como redenção e reprodução, pois se entende que a sociedade pode combater a situação de pobreza e desigualdade por meio do acesso à educação, a partir de uma interação harmônica entre os indivíduos, em que a educação contribui para equilibrar e ordenar a sociedade, fortalecendo a integração dos pobres e a manutenção da ordem social vigente (TURA, 2006).

A educação como redenção – e como condicionalidade – segue a lógica da concepção da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), na qual é entendida como um caminho para se conseguir um desenvolvimento humano com menos pobreza, exclusão aos direitos, discriminação, opressão. A concepção de educação, a partir do desenvolvimento pleno do ser humano, não ultrapassa a tentativa de coesão social, de adaptação ao sistema marcado por competitividade no mundo do trabalho e de aprendizado de conteúdos escolares. Essa concepção segue a lógica do capital em sua fase neoliberal, em que o Estado assumiu a desresponsabilização em relação às políticas sociais, atribuindo ao sujeito a sua incapacidade individual de desajustado socialmente (DELORS, 2001).

A concepção de educação da Unesco parece influenciar a do PBF. De acordo com Delors (2001, p. 16), é de responsabilidade da educação “fazer com que todos, sem exceção, façam frutificar os seus talentos e potencialidades criativas, o que implica, por parte de cada um, a capacidade de se responsabilizar pela realização do seu projeto pessoal”. Orientada para a satisfação pessoal, a educação assume um valor mercadológico, sendo um meio de mobilização social, vista como mecanismo para quebrar o ciclo da pobreza e do subdesenvolvimento dos países. Voltada para o trabalho, assim são apresentadas as orientações da Unesco para a política educacional nas palavras de Hidalgo (2008, p. 133):

(...) o comprometimento dessas agências internacionais com o desenvolvimento do modo de produção capitalista, em se forjar um sistema de ensino que atenda às necessidades impostas pelo mercado de trabalho. O discurso humanista que acompanha esta retórica tenta minimizar os graus de miserabilidade, tendo em vista o crescimento econômico e a contenção dos níveis de tensão social, atribuindo a responsabilidade para a sociedade civil.

Já a concepção da educação como reprodução crítica a relação entre o Estado e a sociedade e a própria função da educação. De acordo com Luckesi (1994), os defensores desta concepção acreditam que a educação reproduz a cultura dominante, reforça as relações de poder, e reproduz o modo de produção capitalista. Althusser é o teórico mais citado desta concepção, ao reproduzir que a escola é um dos aparelhos ideológicos do Estado com poder de contribuir na reprodução ideológica capitalista.

A escola (mas também outras instituições do Estado, como a Igreja e o Exército) ensina o “know-how”, mas sob formas que asseguram a submissão à ideologia dominante ou o domínio de sua “prática”. Todos os agentes da produção, da exploração e da repressão, sem falar dos “profissionais da ideologia” (Marx) devem de uma forma ou de outra, estar ‘imbuídos dessa ideologia para desempenhar “conscientemente” suas tarefas, seja a de explorados (os operários), seja a de exploradores (capitalistas), seja a de auxiliares na exploração (os quadros), seja a de grandes sacerdotes da ideologia dominante (‘seus funcionários’) etc. (ALTHUSSER, 1985, p. 58-59).

Conforme Althusser (1985), a escola possui o poder de reproduzir a ideologia dominante desde a infância dos sujeitos, estes preparados para

a submissão e determinada ocupação laboral, de acordo com a sua escolarização, como se a oportunidade do acesso à educação de qualidade fosse universal. Contudo, o tipo de trabalho que sobra para os beneficiários do PBF está longe do modelo ideal em condições de trabalho, salário, vínculo empregatício; ao contrário, o trabalho precário, com baixa remuneração, sem vínculo empregatício é o que se apresenta para o público do programa que está submetido ao sistema educacional público brasileiro, cujas marcas são a falta de investimento e a baixa qualidade.

Cabe a reflexão de que, no contexto do PBF, o direito à educação é *metamorfoseado* em condicionalidade para acesso e permanência aos benefícios do programa em uma perspectiva de que os beneficiários parecem ter algo a pagar. Exemplo disso é a comprovação da frequência escolar superior ao exigido a outros estudantes no Brasil, ou seja, enquanto estudantes beneficiários do PBF, entre 6 e 15 anos, precisam comprovar 85% de frequência, os demais estudantes bastam seguir o que está estabelecido na Lei de Diretrizes e Bases da Educação: é necessária a frequência mínima de 75% como um dos critérios para aprovação. Acredita-se que, além de outras condicionalidades, a frequência escolar é um bom indicador para a permanência no PBF, desconsiderando o aprendizado, a qualidade do ensino e as pressões a que professoras e professores são submetidos no cotidiano profissional em relação à decisão sobre o registro de faltas dos/as beneficiários/as do programa.

Luckesi (1994) interpreta que a educação como transformação tem como ponto de partida a análise marxiana de que, na sociedade dividida em classes, a educação não é igual para todos, visto que os interesses são antagônicos. Constitui-se como meio para concretizar um projeto de sociedade contra-hegemônico. É associada à perspectiva crítica, em que são reconhecidas as condições histórico-sociais sem negar o papel ativo da sociedade. Esta concepção de educação está longe da valorizada pelos formuladores do PBF, na qual não se faz menção à crítica ao modo de produção capitalista e, tampouco, parece ser motivo de preocupação a necessidade do debate e combate à manutenção das relações sociais mercantilizadas. Nela não se questiona o entendimento de educação para o trabalho, assim como a necessidade de alteração do processo ensino-aprendizagem sob a perspectiva crítica, contrária à redução da educação à simples conferência da frequência escolar, desconsiderando outros determinantes importantes da educação, analisados a seguir.

Para além da frequência escolar: problemas do sistema educacional que atingem os/as beneficiários/as do PBF

O debate sobre a possibilidade de a educação contribuir para a promoção da igualdade de oportunidades e da diminuição de desigualdades sociais foi iniciado a partir dos anos 1960 no contexto mundial. Embora recorrente a positiva relação entre educação e pobreza, defendida pelos reformadores da educação, isto é, quanto maior o nível de instrução educacional, maior a renda, Castro (2008a; 2008b) afirmou que as reformas educacionais não são eficazes porque tendem a desconsiderar a renda como fonte de desigualdade. A crítica sobre os reformadores da educação se fundamenta em três direções: a pobreza não é herdada; há evidências que as pessoas não ascendem socialmente apenas porque possuem um nível adequado de conhecimento; e nada confirma a tese de que a educação reduza a desigualdade.

No entanto, muitos estudos condicionam a pobreza à baixa escolaridade da população, associada a variáveis como sexo, cor/etnia e região de residência, entre outras, apostando na educação como principal meio de mobilidade social. Esse pensamento domina o imaginário social, motivo pelo qual milhões de famílias se empenham em inserir e manter os filhos na escola, considerando o desejo de um futuro melhor a partir de futura inserção no mercado de trabalho “formal” com melhor remuneração (CASTRO, 2008a; 2008b).

Ainda que o senso comum, influenciado por organismos internacionais, identifique a educação como redenção no mundo marcado pela violência, manifestada pela dificuldade no acesso aos direitos sociais, a realidade brasileira é exemplo da falsa argumentação de que o acesso à educação promove a melhoria das condições de vida, pois tal afirmativa exige análise qualificada dos problemas advindos do sistema educacional que contribuem para o impedimento da melhoria das condições de vida dos pobres, notadamente estudantes beneficiários/as do PBF.

Apesar da permanência de problemas estruturais na educação, como qualidade do ensino, repetência e evasão escolar, o número de matrículas foi expandido no contexto da América Latina, muito por conta da universalização da Educação Básica nos últimos quarenta anos e, mais recentemente, aos programas sociais com condicionalidade educacional, que se generalizaram na região nos últimos dez anos. Kliksberg (1999) informa que a cobertura do ensino fundamental, já em final dos anos 1990, era superior a 90% na maioria dos países da América Latina, nos quais se prevê a obrigatoriedade

da Educação Básica como direito incondicional não contributivo. Com efeito, a taxa de analfabetismo na região que era de 34%, em 1960, passou para 13%, em 1995. No Brasil, há 14 milhões de analfabetos/as, conforme o Censo Demográfico 2010: Alagoas, Piauí e Paraíba são campeões neste indicador social (INEP, 2012).

Desses 14 milhões de analfabetos/as brasileiros/as, a taxa de analfabetismo se concentra na região Nordeste e Norte, em municípios com até cinquenta mil habitantes. Entre os/as analfabetos/as, dados do Censo 2010 revelaram que o grupo populacional que sofre pela falta de alfabetização se compõe de negros/as e pardos/as, residentes da zona rural, historicamente excluídos do acesso aos direitos sociais. Conforme Colello (2012), o mapa do analfabetismo no Brasil coincide com o mapa da fome, com o do desemprego, e da alienação, concluindo que não é raro esse analfabeto ser o que fica doente, o que passa fome, o que vive de subemprego.

Alguns estudos contestam o baixo percentual de analfabetos/as no Brasil, apresentado pelos organismos governamentais (FERRARO, 2002; PERES, 2011). Considera-se alfabetizada a pessoa capaz de ler e escrever uma frase simples, o que gera severas críticas e abertura para novos conceitos, como o analfabeto funcional. Caso fosse utilizado critério mais rigoroso ao avaliar a alfabetização, o número de analfabetos seria superior ao apresentado hoje. Como a imagem do país também é representada pelos índices educacionais, podendo gerar dificuldades no acesso ao financiamento internacional e impasses no momento de eleição política, parece não haver interesse em modificar o critério de avaliação para se verificar a taxa real de analfabetismo no país.

Em relação ao número de matrículas na Educação Básica brasileira, o resumo técnico do Censo Escolar 2011 revelou a existência de 50,9 milhões de matrículas, aproximadamente 577.270 matrículas a menos do que foi registrado no Censo Escolar 2010. Nos últimos anos, os dados revelam queda sistemática no número de matrículas no ensino fundamental: do total de 32.122.273 de vagas, em 2007, chegou-se a 30.358.640, em 2011. No caso do ensino médio, percebe-se estabilidade nos últimos anos, alcançando 8.400.689 de matrículas, em 2011 (INEP, 2012). Ao cruzar os dados do Censo Escolar 2010 com os do Censo Demográfico 2010, observa-se a existência de 2 milhões de adolescentes, entre 15 e 17 anos, que não estão matriculados no ensino médio.

Outros elementos de análise sobre a educação, ignorados pelo PBF, são a repetência e a evasão escolares. Os dados sobre a evasão escolar registram

quedas no período compreendido entre 2007 e 2011 no ensino médio: 13,2% (2007), 12,8% (2008), 11,5% (2009), 10,3% (2010) e 9,6% (2011) (INEP, 2012). Castro (2008; 2008a), ao expor os problemas estruturais do sistema educacional brasileiro, divulga que a taxa de abandono escolar do Nordeste (14,4%) é o triplo da média nacional (4,8%). Estudo da Fundação Getúlio Vargas (FGV) mostrou que 40,3% dos estudantes deixaram a escola por falta de interesse, 27,1% por demanda de trabalho e 10,9% por falta de escolas.

Neri (2010) dispara que o índice de mais de 40% de abandono escolar, em função de desinteresse dos estudantes, mostra que a condição imposta da frequência escolar para a permanência no PBF não é suficiente para manter a criança e o/a adolescente na escola, o que se apresenta como desafio para o Estado e a sociedade, no sentido de identificar o que atrai o/a aluno/a para a escola, a partir do entendimento sobre a realidade da política educacional e do afastamento do *discurso de Poliana*, ainda tão presente na relação escola e estudante.

Castro (2008a) sublinha a falta de interesse dos alunos, em consequência de aulas não atrativas, também devido à falta de capacitação dos professores. A autora revelou a existência destes com menos anos de estudo que alunos, e expôs que 20,3% dos da Educação Básica não poderiam ministrar aulas, no sentido estrito da legislação, pois 382 mil professores, no universo de aproximadamente 1,8 milhão, em 2008, não possuíam diploma.

A discussão sobre a qualidade do ensino está associada ao tempo de permanência do estudante na sala de aula, fazendo com que a escola, em tempo integral, ganhe centralidade. Os dados do Censo Escolar da Educação Básica (2010) revelaram que das 194.939 escolas de Educação Básica no país, apenas 42.884 mantinham o tempo integral, representando 22% do total (INEP, 2011), ainda longe da meta de 50% a ser alcançada até 2020, conforme o Plano Nacional de Educação (2011-2020).

Outro dilema que atinge os/as estudantes, incluídos os beneficiários do PBF, é a repetência escolar, definida por Castro (2008b, p. 91) como a “expressão da precariedade do sistema educacional brasileiro, que determinou a diminuição do número de matrículas”. Dos países que compõem a região da América Latina e Caribe, o Brasil possui a maior taxa de repetência na Educação Básica: 18,7%, conforme relatório da Unesco, publicado em 2011.¹³

A repetência escolar no ensino fundamental, no ano de 2011, foi de 9,6% e, no ensino médio, considerando o período entre 2007 e 2011,

13 Ver em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001911/191186POR.pdf>>.

obteve média de 12,64%, chegando ao patamar de 13,1%, no ano de 2011. Os estados brasileiros com maior índice de reprovação no ensino médio são Rio Grande do Sul (20,7%), Rio de Janeiro (18,5%) e Distrito Federal (18,5%) (INEP, 2012).

Os índices de repetência e evasão escolares indicam o descaso governamental com a política de educação, demonstrando que este direito social parece estar distante das prioridades nacionais. No *ranking* de gastos, por aluno matriculado nas séries iniciais do ensino fundamental, feito pela Unesco, com 92 países, o Brasil aparece em 56º lugar. Apesar de a Constituição Federal de 1988 determinar um investimento de 25% da receita de estados e municípios na Educação Básica, o gasto público brasileiro com educação foi de 4,4% do PIB em 2002, no mesmo patamar que o Paraguai, atrás de Gabão e Etiópia (CASTRO, 2008a).

Em relação ao gasto com a educação, ainda que exista a necessidade de aprovação no Senado Federal e sanção presidencial, foi aprovado pela Câmara dos Deputados, em 26 de junho 2012, o Plano Nacional da Educação (PNE), que prevê a destinação de 10% do PIB para o setor, de forma crescente até 2020. Porém, recentes declarações¹⁴ do ministro da Fazenda, Guido Mantega, e do ministro da Educação, Aloizio Mercadante, vão de encontro a essa conquista, fruto de grande mobilização social. Tais políticos declararam, após o conhecimento da aprovação pela Câmara dos Deputados, que passar os gastos com educação para 10% do PIB, colocará em risco as contas públicas, podendo “quebrar” o Brasil. Isso revela que a prioridade governamental no gasto não está inclinada para a educação e demais políticas sociais, mas para a permanência de aproximadamente metade do Orçamento da União para o pagamento dos juros e amortizações da dívida.

Por seu turno, a infraestrutura disponível nas escolas tem importância decisiva no processo de aprendizagem. É fundamental que uma escola mantenha padrões de infraestrutura necessários para oferecer ao/à aluno/a instrumentos que facilitem seu aprendizado, melhorem seu rendimento e tornem o ambiente escolar um local agradável, de modo a promover maior estímulo ao processo de aprendizagem. Ações nessa direção incluem bibliotecas com exemplares atualizados, boas condições estruturais em relação às instalações, disponibilidade de computadores com acesso à internet para pesquisas.

¹⁴ Declarações encontradas nos sites das revistas *ISTOÉ Independente*, de 04/07/2012, e *Carta Capital*, 09/07/2012.

Apresentadas as vicissitudes do sistema educacional brasileiro – repetência escolar, evasão escolar, queda do número de matrículas –, a melhoria da qualidade do ensino público brasileiro só poderá acontecer se houver investimentos em relação ao financiamento, mudanças no sistema de gestão e maior participação da sociedade no controle democrático em relação à política de educação.

Henriques (2001), contudo, declara que é válido assumir que a pobreza pode colaborar para o baixo rendimento escolar, a defasagem entre idade e ano escolar, a evasão e a repetência escolares, o que acaba contribuindo para o ciclo intergeracional da pobreza. Não se trata aqui de criminalizar a pobreza ou encará-la como algo patológico, mas de assumir que são necessárias ações políticas e pedagógicas criativas para o combate à desigualdade social e para a promoção da inclusão dos pobres nas escolas públicas de qualidade.

A desigualdade social não está alheia às condições de acesso, qualidade, permanência e aprendizagem de sujeitos em instituições públicas de ensino. No Brasil, a oferta de vagas na escola pública não foi acompanhada das condições necessárias para garantir a qualidade da educação. Nesta perspectiva, compreende-se que o direito à educação pública e de qualidade implica em medidas que vão além do acesso e da exigência da frequência escolar, pois significa garantir a permanência com aprendizagem e conclusão com sucesso.

Ao se colocar a frequência escolar como condicionalidade do PBF, para alavancar o investimento em capital humano, o legislador acaba por promover o controle social sobre os pobres, uma estratégia que parece não mais do que conseguir manter a ordem social vigente, afastando-se da preocupação central de um governo que afirma aspirar melhorias nas condições de pobreza em seu caráter amplo – ausência de renda e dificuldades no acesso aos direitos. Educação é um direito incondicional, não devendo, portanto, ser tratado como uma condição para que milhões de pobres tenham acesso a um determinado programa social.

Direitos: devem ser respeitados e garantidos, não condicionados!

O texto teve o propósito de refletir sobre a configuração da proteção social nos tempos recentes, a partir da centralidade ocupada pelos Programas de Transferência Monetária Condicionada em diversas partes do planeta, direcionados às famílias em situação de extrema pobreza. Nela, o pressu-

posto é que a reprodução intergeracional da pobreza é devida à ausência de investimento no âmbito da educação, saúde e nutrição por parte das famílias, responsabilizando-as pela situação de pobreza em que vivem.

Programas dessa natureza fazem parte da revisão do Consenso de Washington, tendo em vista os efeitos das reformas liberalizantes sobre as condições de vida e empobrecimento de milhões de pessoas. Como ressalta Rubio (2011, p. 15), assim como Salama (2011), a revisão do programa de “reformas” põe em evidência o papel das instituições no processo de desenvolvimento econômico, no qual o Estado orienta suas ações em favor da melhoria do funcionamento dos mercados. Nele, o reconhecimento da associação entre a pobreza e a distribuição de renda, mesmo que longe de conduzir ao fomento de políticas redistributivas, sugere a incorporação dos pobres nas atividades econômicas, orientadas ao mercado, por meio da educação ou dos microcréditos. Tal revisão mantém as políticas liberalizantes, acrescentando timidamente as dimensões institucional e social, somando-se a elas a melhoria das inversões em capital humano, o desenvolvimento de sistemas financeiros sólidos e eficazes, o fortalecimento do entorno regulatório e a melhora da qualidade do setor público, em que a “boa governança” é o fator-chave do desenvolvimento.

O sucesso do paradigma do desenvolvimento humano, difundido pelos relatórios mundiais e regionais dos organismos internacionais, localiza-se na conversão do desenvolvimento em um conceito individual, retirando dele as implicações sociais ou coletivas. Para Rubio (2011, p. 21), talvez a principal razão localize-se:

(...) no seu caráter mais ou menos complacente com a ordem mundial e a correlação de forças que dele se deriva, ao renunciar à busca de responsabilidades políticas derivadas de uma ordem mundial injusta, fazendo desaparecer de sua análise os aspectos estruturais explicativos da pobreza.

O debate moral, desencadeado pelo discurso neoliberal, colocou sobre os indivíduos a responsabilidade exclusiva pelos resultados de suas vidas. Como afirma Barbosa (1999, p. 26), “por essa lógica, o progresso e o fracasso das pessoas são vistos como diretamente proporcionais aos talentos, às habilidades e ao esforço de cada um, independentemente do contexto”.

A rigidez dos critérios de acesso implica, conseqüentemente, maior controle social, sendo de considerar que, além de limitar o alcance e a

qualidade da proteção social, comprometem o acesso a número significativo de pessoas aos programas.

Os impactos revelados em relatórios apresentados por organismos internacionais, ao mesmo tempo em que destacam maior uso dos serviços de saúde e educação, registram também a existência de pouca evidência quanto a melhoras nos resultados de aprendizagem. Os dados, anteriormente demonstrados, segundo análise de especialistas na área da educação, apontam que essa perspectiva reconhece a educação como uma necessidade:

(...) reduzida a uma simples pulsão natural, perdendo seu caráter de acontecimento cultural em que intervém o pensamento, a linguagem, a inteligência, os saberes. A educação deixa de ser, assim, um assunto da cultura para ser um serviço desprovido de política e de história, reduzindo seu papel à aquisição de competências de aprendizagem (MARTINEZ, 2004, p. 227, citado por LIBÂNEO, 2012, p. 20).

A lógica da intervenção e da proteção social vê-se marcada pelo paradigma da ativação, da individualização, cujo objetivo final é de um Estado de cidadãos dinâmicos (ativos), em detrimento do Estado Social que assegure as condições políticas adequadas com vista à justa redistribuição da riqueza.

Referências

ALTHUSSER, Louis. *Aparelhos ideológicos de Estado: nota sobre os aparelhos ideológicos de Estado*. 11. reimpr. Introdução crítica de José Augusto Guilhon Albuquerque. Rio de Janeiro: Graal, 1985,

ANFIP – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil. *Análise da Seguridade Social 2009*. Brasília: Anfip, 2010.

_____. *Análise da Seguridade Social 2011*. Brasília: Anfip, 2012.

BARBOSA, Livia. *Igualdade e meritocracia: a ética do desempenho nas sociedades modernas*. 4. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 10.836, de 09/01/2004*. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm>. Acessado em: 15/06/2012.

_____. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. *Relatório de Gestão do Exercício 2011*. Brasília: MDS, 2012.

_____. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIV3/geral/index.php>>. Acessado em: 10/10/2012.

CASTRO, Alba T. B. de. Tendências e contradições da educação pública no Brasil: a crise na universidade e as cotas. In: BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine R.; SANTOS, Silvana Mara de M. dos; MIOTO, Regina Célia T. (Orgs.). *Política social no capitalismo: tendências contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2008a, p. 242-259.

_____. Tendências e contradições do sistema educacional brasileiro no contexto do Mercosul: os desafios das cotas no ensino público superior. *Temporalis/Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (Abepess)*, ano VIII, n. 15, 2008b, p. 89-102.

CECCHINI, Simone; MADARIAGA, Aldo. *Programas de transferencias condicionadas: Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. (CEPAL), Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Asdi), Santiago de Chile, 06/2011.

COLELLO, Silvia M. G. *A escola que (não) ensina a escrever*. 2. ed. São Paulo: Summus, 2012.

DELORS, J. *Educação: um tesouro a descobrir*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2001. (Relatório para a Unesco da Comissão internacional sobre educação para o século XXI).

FERRARO, Alceu R. Analfabetismo e níveis de letramento no Brasil: o que dizem os censos? *Educação e Sociedade*, v. 23, n. 81, dez./2002, p. 21-47.

FISZBEIN, Arien; SCHADY, Norbert. *Panorama geral. Transferencias monetarias condicionadas: Reduciendo la pobreza actual y futura*. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/ Banco Mundial. Washington, 2009.

HENRIQUES, Ricardo. *Desigualdade racial no Brasil: evolução das condições de vida na década de 90*. Rio de Janeiro/Brasília: Ipea, 2001.

HIDALGO, A. M. De “educação para responsabilização individual” para “educação e consciência de classe”. In: ORSO, J. P.; GONÇALVES, S. R.; MATOS, V. M. (Orgs.). *Educação e lutas de classes*. São Paulo: Expressão Popular, 2008, p. 125-138.

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Censo da Educação Básica: 2010 – resumo técnico*. Brasília: Inep, 2011.

_____. *Censo da Educação Básica: 2011 – resumo técnico*. Brasília: Inep, 2012.

KLIKSBERG, Bernardo. *Desigualdade na América – o debate adiado*. São Paulo: Cortez, 1999.

LIBÂNIO, José Carlos. Escola pública brasileira, um sonho frustrado: falharam as escolas ou as políticas educacionais? In: _____. *Didática e escola em uma sociedade complexa*. Goiás: Ceped, 2011, p. 75-95.

_____. O dualismo perverso da escola pública brasileira: escola do conhecimento para os ricos, escola do acolhimento social para os pobres. *Educação e Pesquisa*, v. 38, n. 1, p. 13-28, 2012.

LUCKESI, Carlos C. *Filosofia da Educação*. São Paulo: Cortez, 1994, p. 37-52.

MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio. *Programas focalizados de transferência de renda no Brasil: contribuições para o debate*. Texto para Discussão, nº 1.283. Brasília: Ipea, 2007.

MOTA, Ana Elizabete. A centralidade da assistência social na Seguridade Social brasileira nos anos 2000. In: MOTA, Ana Elizabete (Org.). *O Mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010, p. 133-146.

NACIONES UNIDAS. Asamblea General. A/RES/S-24/2. Vigésimo cuarto período extraordinario de sesiones. Tema 9 del programa. 15 de diciembre de 2000. 2000a. Disponível em: <www.cinu.org.mx/temas/desarrollo/dessocial/cumbre/cumbredessocial2000.pdf>. Acessado em: 15/10/2012.

_____. Asamblea General. A/RES/55/2. Quincuagésimo quinto período de sesiones. Tema 60 b) del programa. 13 de septiembre de 2000. 2000b. Disponível em: <www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>. Acessado em: 15/10/2012.

NERI, Marcelo. Pesquisa mostra causa da evasão escolar no país. In: LIMA, Emma et al. (Orgs.). *Novo Avenida Brasil 3*. São Paulo: Editora Pedagógica e Universitária Ltda., 2010, p. 70-87.

OEA, CEPAL, OIT. *Protección social y generación de empleo: análisis de experiencias derivadas de programas de transferencias con corresponsabilidad*. Documento interagencial, noviembre 2010. Washington DC. Disponível em: <www.sedi.oas.org/ddse/english/default.asp>. Acessado em: 15/10/2012.

PEREIRA, Celia B. da S.; HERKENHOFF, Maria Beatriz L. Ensaios para a compreensão da função da educação no sistema capitalista. *SER Social*, v. 13, n. 29, jul./dez. 2011, p. 35-64.

PEREIRA, Potyara A. P.; STEIN, Rosa Helena. Política social: universalidade *versus* focalização. Um olhar sobre a América Latina. In: BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine R.; SANTOS, Silvana Mara de M. dos; MIOTO, Regina Célia Tamasso (Orgs.). *Capitalismo em crise, política social e direitos*. São Paulo: Cortez, 2010, p. 106-130.

PERES, Marcos Augusto de C. Velhice e analfabetismo, uma relação paradoxal: a exclusão educacional em contextos rurais da região Nordeste. *Sociedade e Estado*, v. 26, n. 3, set./dez. 2011, p. 631-662.

PÉREZ ERANSUS, Begoña. *Políticas de Activación y Rentas Mínimas*. Madrid: Cáritas/Fundación Foessa, 2005.

RIBE, Helena; ROBALINO, David A.; WALKER, Ian. *Hacia una protección social eficaz para todos en América Latina y el Caribe. De los derechos a la realidad*. Unidad de Protección Social. Departamento de Desarrollo Humano. Región de América Latina y el Caribe. Banco Mundial, jun./2010.

RUBIO, Miguel A. G. Desarrollo: Origen, evoluciones y crisis de un concepto confuso. In: GUARDIOLA, Jorge; GARCIA RUBIO, Miguel A.; GONZALEZ GÓMEZ, Francisco (Coords.). *Desarrollo Humano: teoría y aplicaciones*. Granada: Comares, 2011, p. 7-30.

SALVADOR, Evilasio. *Fundo Público e Seguridade Social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.

SCHADY, Norbert; FISZBEIN, Ariel. *Transferências Monetárias Condiçionadas: reduciendo la pobreza actual y futura*. Washington DC: Banco Mundial, 2009.

SILVA E SILVA, Maria O. *Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos*. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. *O Bolsa Família no enfrentamento à pobreza no Maranhão e Piauí*. São Paulo/Teresina: Cortez/UFPI, 2008.

SILVA, Maria O. S.; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo Di. *A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

- SITCOVSKY, Marcelo. Particularidades da expansão da assistência social no Brasil. In: MOTTA, Ana Elizabete (Org.). *O Mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010, p. 147-179.
- SOARES, Fabio V.; RIBAS, Rafael P.; OSÓRIO, Rafael G. *Avaliando o impacto do Programa Bolsa Família: uma comparação com programas de transferência condicionada de renda de outros países*. Brasília: MDS, 2007.
- SOARES, Fabio V.; SOARES, Sergei; MEDEIROS, Marcelo; OSÓRIO, Rafael G. *Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade e a pobreza*. Texto para Discussão, nº 1.228. Brasília: Ipea, 2006.
- SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. *O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras*. Texto para Discussão, nº 1.424. Brasília: Ipea, 2009.
- SUPLICY, Eduardo M. *Renda básica de cidadania: a saída é pela porta*. São Paulo: Cortez, 2006.
- TURA, Maria de Lourdes R. Durkheim e a educação. In: TURA, Maria de Lourdes R. (Org.). *Sociologia para educadores*. 4. ed. Rio de Janeiro: Quartet, 2006, p. 8-61.
- VILLATORO, Pablo. Programas de transferências monetárias condicionadas: experiências na América Latina. *Revista CEPAL*, número especial em português, 2005, p. 127-141.

TERCEIRA PARTE

**MUNDO ESCOLAR,
PROFESSORAS E POBREZA**

CAPÍTULO 8

CONVERSANDO COM AS PROFESSORAS DE EDUCAÇÃO BÁSICA¹

Silvia Cristina Yannoulas
Natalia de Souza Duarte

Como ser educadores(as) de sujeitos que carregam esse peso desumanizante dessas pedagogias que tentaram fazê-los e convencê-los de serem inferiores, subalternos?

Quantos fracassos escolares têm como origem ignorar que os outros educandos são as vítimas dessas pedagogias da subalternização/opressão? Quantos projetos de educação popular fracassaram por ignorar essas persistentes pedagogias que pensam os grupos populares como inferiores e tentaram convencê-los de serem mesmo inferiores?

Miguel Arroyo²

Introdução

No segundo semestre de 2011, foi desenvolvido, aos sábados, um grupo de reflexão ou entrevista coletiva junto a sete professoras da Educação Básica (cinco do Distrito Federal e duas do Entorno).³ Esse tipo de estratégia metodológica permite apreender os significados compartilhados pelas pessoas envolvidas na pesquisa, e desvelam as representações do grupo (ver WELLER; PFAFF, 2010).

1 Uma versão preliminar do texto foi apresentada no IX Seminário Internacional da RedEstrado, Santiago de Chile, julho de 2012 (YANNOULAS, DUARTE; 2012). Agradecemos os valiosos comentários da professora Wivian Weller (da Faculdade de Educação da UnB), e da pós-doutoranda Maria Helena O. Gonçalves Augusto (pesquisadora do Gestrado/Faculdade de Educação/UFMG).

2 Arroyo, 2012, p. 13.

3 O grupo contou com o apoio constante das estudantes do curso de Serviço Social da UnB e as bolsistas do Projeto Vanessa de Sousa Araújo e Eliane Oliveira da Costa, além da colaboração voluntária da professora Maria Emilia Gonzaga de Souza da Faculdade de Educação da UnB.

O trabalho inicial incluiu a seleção das participantes do grupo de reflexão, a assinatura de termos de compromisso livre e esclarecido, os processos de autorização para a realização de pesquisa perante as Regionais de Ensino correspondentes, o levantamento de dados sobre as escolas (tais como composição das equipes de profissionais atuantes em cada escola pesquisada, os programas suplementares implementados, os Projetos Político-Pedagógicos (PPPs), os Índices de Desenvolvimento da Educação Básica (Idebs) de cada escola).

Durante a realização dos encontros, as professoras de Educação Básica participantes manifestaram suas opiniões a partir de uma discussão comum do grupo, que teve total liberdade de falar sobre o tema proposto pela equipe do projeto. As sessões do grupo de discussão abordaram diferentes elementos da situação de pobreza dos alunos dessas professoras, bem como a interpretação que estas realizam sobre a relação da escola com a pobreza.

Os blocos de perguntas colocados pela condutora da reflexão foram previamente preparados pela equipe do projeto, com base nas leituras e experiências de pesquisa realizadas previamente em diferentes espaços escolares. O roteiro tinha a finalidade de orientar a reflexão e entrevista coletiva com as professoras de Educação Básica. Os temas incluídos no roteiro foram: o cotidiano das escolas que recebem população em situação de pobreza; origem, sentidos e responsabilidades perante a pobreza; elementos para visualizar e registrar a pobreza na escola; a pobreza na formação das professoras; e a incorporação da situação de pobreza na elaboração dos PPPs.

O intuito do sexto e último encontro do grupo de reflexão foi o de provocar uma volta reflexiva sobre os temas tratados nas reuniões anteriores. Foi o momento no qual as professoras, confrontadas com suas afirmações anteriores, ratificaram ou modificaram eventualmente as considerações realizadas, geradas pelo próprio processo de reflexão desenvolvido. A devolução permitiu ampliar a compreensão da equipe de pesquisa sobre as afirmações do grupo (SZYMANSKI; ALMEIDA; BRANDINI, 2004; GATTI, 2006).

Os relatórios de cada sessão, elaborados pelas assistentes de pesquisa e revistos pela coordenadora do projeto, proporcionaram elementos-chaves de pré-análise de cada sessão, que foram submetidos à consideração das professoras de Educação Básica. Para a realização dessa devolução ao grupo foi utilizada a técnica do aquário,⁴ com base em perguntas provocativas

4 A Técnica Aquário é uma técnica de discussão onde os integrantes são dispostos em círculo e há três cadeiras ao centro. São colocadas questões provocativas aos participantes que, para manifestarem-se, precisam sentar em uma das cadeiras do centro. Dessa forma, asseguram-se concentração e foco, além do monitoramento das discussões e avaliação de projetos.

ancoradas nos resultados atingidos nos encontros anteriores. A síntese do que foi dito em cada bloco tornou-se estímulo para novas considerações, e também foi um momento para solução de dúvidas que ficaram para a equipe. As participantes ouviram suas ideias organizadas de modo compreensivo, o que ajudou a sistematizar suas concepções e reflexões sobre o tema da pobreza na escola.

A partir de uma abordagem qualitativa, analisamos os relatórios de sessão do grupo de discussão utilizando técnicas de análise de conteúdo descritas por Franco (2005) e Gibbs (2009). As reflexões das professoras foram organizadas em tabela de duas colunas “antes” e “depois” (elaborada por Araújo, 2012), objetivando visualizar por comparação e contraste os processos de reflexão das professoras. O conjunto da tabela foi interpretado utilizando o quadrante sobre os conceitos de pobreza, elaborado por Duarte (2012). Apresentamos no presente capítulo os principais resultados do grupo de reflexão.

Escolas contempladas e professoras selecionadas

Para selecionar as escolas que participariam da pesquisa, elegeu-se, cumulativamente, territorialidade e atendimento à população em situação de pobreza. Dessa forma, foram selecionadas: uma escola do Plano Piloto, quatro escolas de cidades satélites ou regiões administrativas do Distrito Federal (Estrutural, Ceilândia, Samambaia e Santa Maria) e duas escolas do Entorno do DF (Jardim Ingá e Pedregal). Cabe justificar por que se inseriu uma escola do Plano Piloto: ela é localizada em um bairro nobre de Brasília – Lago Norte, mas atende à população do Varjão. Todas têm, dentre o contingente de seus alunos, beneficiários do Programa Bolsa Família, em proporção maior que as outras escolas de seus estados.

Cabe aqui um esclarecimento sobre cidade satélite, denominação dos centros urbanos surgidos nos arredores de uma grande cidade, tipicamente para trazer algum benefício socioeconômico à cidade núcleo da região onde se encontram. Um centro urbano, por exemplo, construído para abrigar trabalhadores de indústrias importantes para o desenvolvimento do lugar pode ser chamado de cidade satélite.. As cidades satélites eram as divisões do Distrito Federal, pois sua divisão em municípios era vedada pelo art. 32 da Constituição Federal. O Decreto nº 19.040, de 1998, proibiu a utilização do termo “satélite” e, assim, passaram a ser denominadas regiões administrativas. Por esse motivo, no Distrito Federal não há eleições para prefeitos

ou vereadores, entretanto, cada atual Região Administrativa é comandada por um administrador regional, que até o ano de 2002 era indicado pelo governador. Desde 2003, os administradores regionais podem ser indicados pela população local de cada Região Administrativa, por meio de um processo seletivo dos candidatos indicados pelas entidades representativas dos diversos segmentos da sociedade.

As escolas contempladas apresentaram condições materiais, recursos humanos e dinâmicas de funcionamento muito diferentes entre si. Entretanto, algumas características comuns devem ser destacadas: têm beneficiários do Programa Bolsa Família em maior quantidade que a média de seus estados (GO = 27% e DF = 12%), bem como os respectivos Idebs inferiores à média (GO = 4,4 e DF = 5,4). Um perfil comparativo das escolas é mais bem detalhado no Quadro 1:

Quadro 1. Perfil das escolas participantes do Projeto Política Educacional e Pobreza, Distrito Federal e Entorno – 2011

UF	IDEB 2007	BPBF 2007	MAT EF 2007	%BPBF 2007	POP	PIB PERC	CA 2007	IDEB 2009	BPBF 2009	MAT EF 2009	% BPBF 2009	POP	PIB P/C	CA_2009
GO	3,1	130	417	31,18	96.442	2.642,87	1.178,83	4,5	117	424	27,59	83.599	3.319,78	1.653,95
GO	3,2	188	527	36,73	1.645.734	7.388,19	1.178,83	3,7	203	542	37,45	166.084	8.308,19	1.653,95
DF	4,7	181	944	19,17	2.383.784	37.599,28	1.820,52	5,8	197	1.152	17,10	2.455.903	40.696,08	2.102,79
DF	4,5	194	637	30,46	2.383.784	37.599,28	1.820,52	5	192	792	24,24	2.455.903	40.696,08	2.102,79
DF	4,9	139	831	16,73	2.383.784	37.599,28	1.820,52	5,6	140	732	19,13	2.455.903	40.696,08	2.102,79
DF	4,7	181	944	19,17	2.383.784	37.599,28	1.820,52	5,8	197	1.152	17,10	2.455.903	40.696,08	2.102,79
DF	-	291	800	36,37	2.383.784	37.599,28	1.820,52	3,7	477	1.238	38,52	2.455.903	40.696,08	2.102,79
DF	3,6	334	1437	24,29	2.383.784	37.599,28	1.820,52	3,8	375	1.528	25,54	2.455.903	40.696,08	2.102,79

Fonte: IBGE e Inep, consulta em 2011. Elaboração própria.

Para a seleção das professoras de Educação Básica foram utilizados os critérios definidos no Edital nº 038, de 2010, do Programa Observatório da Educação Capes-Inep: ser professora em efetivo exercício ou profissionais que exerçam a função de coordenador ou supervisor pedagógico na rede pública de Educação Básica. Além disso, a equipe privilegiou profissionais com facilidade de acesso e familiaridade com utilização de internet, com interesse na temática e com disponibilidade para participar das reuniões do grupo de reflexão, e de realizar pequenas tarefas de pesquisa entre as reuniões. As sete professoras selecionadas ministravam aulas no primeiro ou segundo ciclo do ensino fundamental em escolas que atendem população em situação de pobreza. Sobre a formação acadêmica das participantes, é necessário explicitar que cinco das sete integrantes possuem graduação em pedagogia, uma em história e outra em matemática; e que três delas possuem nível de especialização e uma mestrado.

Lembramos aqui a advertência realizada na Apresentação do livro, no sentido de esclarecer que não estamos habilitadas para mencioná-las nominalmente, pois assim comprometeríamos o sigilo e o anonimato garantidos às escolas que generosamente abriram suas portas e participaram da pesquisa. Entretanto, elas fazem parte do autor coletivo refletido no capítulo, e a elas o nosso agradecimento!

Conceituando a pobreza

Ao longo dos encontros, as falas gravitaram em torno de diferentes aspectos do tema pobreza. Elas apresentavam fundamentos e percepções diferenciadas, por vezes com manifestações explícitas de preconceito e discriminação, afiliadas quase sempre ao senso comum. Esse fato conduziu à necessidade de se compreender os fundamentos e princípios que orientam a literatura sobre o tema. SANTOS (1978) formulou a seguinte pergunta: Pode-se definir a pobreza? As respostas são interpretações desse fenômeno, produzidas em diferentes períodos históricos, de compreensões epistemológicas diferentes, com reflexões de filósofos e pensadores ocidentais.

Na busca por delimitar o campo de referência, foram encontradas diversas terminologias para a situação de pobreza, que utilizavam associações e similitudes passíveis de categorização em disposição axiológica construída a partir de fundamentos e princípios que sustentam compreensões diferentes de pobreza. Nessa classificação, perceberam-se múltiplos processos: incorporação de termos e expressões remotas em estudos mais

recentes; termos que ainda não caíram em desuso; termos que passaram a ser utilizados com novos significados; e, termos e compreensões que permanecem firmes no entendimento do fenômeno da pobreza.

Deste modo, apresenta-se um exercício de sistematização, muito mais vinculado à operação cognitiva de categorizar (categorização clássica) e sem a preocupação de aprofundar na teoria de análise linguística das múltiplas compreensões sobre a pobreza, construindo-se a axiologia das interpretações da pobreza em quadrantes que engendram e se opõem, conforme concebido na Figura:

Figura 1. Axiologia das concepções sobre pobreza

PERSPECTIVA TÉCNICA	PERSPECTIVA SOCIALISTA
PERSPECTIVA LIBERAL	PERSPECTIVA MORALISTA

Fonte: Duarte, 2012.

Os princípios e fundamentos dos diferentes quadrantes das concepções de pobreza nos fazem perceber que distintas compreensões da pobreza têm rebatimento concreto no olhar e na consideração dessa população. A Perspectiva Liberal de interpretação da pobreza é tributária dos ideais de liberdade e igualdade, inaugurados com os iluministas que pensaram o Estado Moderno: todos os indivíduos são iguais perante a lei. Muito se produziu sobre a liberdade, mas o princípio da igualdade figura entre os temas mais tangenciados desses autores.

Segundo Rabat (2000), o tema da igualdade para os liberais foi mais afeto à “inquirição política e ideológica, mas cuja ignorância faria ininteligível esse conceito nos seus próprios fundamentos, pois em verdade contém o princípio da igualdade uma certa medida essencial de valor com substrato impossível de se conter em dimensão unicamente jurídica” (Ibid., p. 35). Dentre os liberais, foi mais comum lidar com a formulação, conceituação e defesa dos direitos da liberdade do que com a igualdade, já que a acumulação desigual é compatível com o direito natural e sempre foi fundamento para legitimar as desigualdades. Para Locke (1994), a ideia de que todos os homens são iguais não se refere a todos os tipos de igualdade

– “a idade ou a virtude podem dar aos homens uma precedência justa. A excelência dos talentos e dos méritos pode colocar alguns acima do nível comum” (Ibid., p. 59).

Já a Perspectiva Moralista tem por fundamento, quase sempre, um preconceito ou juízo de valor e figura abundantemente nas interpretações do senso comum, que são enfrentadas ou reforçadas por correntes epistemológicas diversas que buscam justificativas morais para a desigualdade. Acabam fazendo da “pobreza uma situação não problemática; deplorada e temida sim, mas não degradante. Os pobres compunham-se na ordenação natural, divina e insondável do mundo” (ANDRADE, 1989, p. 107). Sob essa perspectiva, a pobreza é entendida como fracasso pessoal e falta de virtudes, mas também como má sorte e provação. Há interpretações subjetivas (e, por vezes, cruéis) da condição de pobreza, as quais geralmente carecem de fundamentação e se filiam ao campo da religião, da ideologia, da moral e do senso comum. A ideologia que faz entender como natural as criações dos homens (MARX; ENGELS, 2005).

A pobreza é interpretada como involuntária e digna, no caso de órfãos, viúvas, deficientes, acidentados e doentes que recorrem à filantropia e aos homens de boa vontade para minimizarem seu ‘carma’, ou como pobreza voluntária e indigna, como a de vagabundos e pessoas saudáveis que não “querem” trabalhar e exploram a parcela trabalhadora e séria da sociedade (SCHWARTZMAN, 2004). No último caso, a pobreza é considerada fracasso pessoal e, mesmo, preguiça e vício.

A Perspectiva Técnica, por meios cada vez mais complexos, tecnológicos e matemáticos, soma, mede, pesa, calcula, determina e apresenta os pobres à sociedade e, sobretudo, ao Estado. De forma objetiva – e arbitrária – calcula quem e quantos são pobres, tomando por critério quase que absoluto a renda, sem levar em consideração a perspectiva relacional que a interpretação da pobreza deve ter – ser compreendida em relação ao estágio de direitos que a sociedade detém e não em relação a um critério arbitrário. Outro ponto a ser destacado é que a pobreza técnica apresenta um conjunto de nomeações distintas conforme o público que visa considerar: carência, miséria, pobreza relativa, pobreza absoluta, desigualdade social e exclusão são exemplos da semântica do fenômeno sob essa perspectiva.

Entretanto, essas diferenças não são do campo semântico-conceitual ou polissêmico, mas tributárias de distintas concepções de homem e sociedade e de planos de ações institucionais. Estabelecendo diferentes nomes, acaba por revelar a essência escondida da realidade pela maneira como as

denomina. Define sujeitos e situações, e implica direta e indiretamente nas formulações da política social voltadas para o enfrentamento da situação de pobreza, bem como seus desdobramentos nos serviços prestados e nas instituições que o oferecem.

A Perspectiva Socialista, situada no quadrante diametralmente oposto à perspectiva liberal, parte do pressuposto de que a pobreza é fruto de dinâmicas estruturais e um problema social e não individual. Nessa perspectiva, a liberdade formal e a igualdade defendida pelos liberais são ilusórias e engendram a desigualdade material, baseada no controle dos meios de produção e da opressão do trabalho pelo capital. Mesmo sendo incomum, tomou-se a liberdade de apor nesse quadrante autores pré-marxistas como Rousseau e Montaigne, pensadores iluministas que rebatem a pobreza e desigualdade em seus *Discursos*, demonstrando como é difícil ser livre em uma sociedade formada por desiguais. Marx e Engels fortalecem a produção intelectual socialista que interpreta a pobreza como inexorável na sociedade capitalista, fruto da dinâmica de produção que opõe o capital ao trabalho. Na ilustração da lei geral da acumulação, Marx demonstra que o proletariado vai, a cada período, ser cada vez mais explorado e menos remunerado por seu trabalho. Tal fato faz com que proliferem, no seio da sociedade, camadas miseravelmente pagas, que vivem em situação de pobreza e miséria (MARX, 1979; 2006).

Nessa perspectiva, a pobreza não foi enfrentada com o advento do capitalismo, como apregoavam os primeiros liberais. Muito pelo contrário, foi ampliada a partir da revolução industrial. Nesse quadrante, podem-se aportar alguns pensadores iluministas que problematizaram a pobreza em suas obras. Rousseau (2011) responde à questão proposta pela academia de Dijon “Qual é a origem da desigualdade entre os homens? Ela é autorizada pela lei natural?”, com o *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*. Ele deixa claro que a desigualdade social é um fenômeno gerado pela própria sociedade e não uma condição natural, e mesmo que nenhuma experiência humana tivesse ocorrido sem que existisse a igualdade, tal fato não é razão suficiente para não crer que possa vir a existir. Montaigne (2002) é, sob certos aspectos, até mais radical e, enfrentando o que denomina “servidão voluntária”, propõe a revolta contra a desigualdade.

O grande diferencial da interpretação socialista para a pobreza está na análise das causas, das raízes de sua produção, muito mais que na sua aparência. Para Santos (1978), as raízes da pobreza encontram-se no sistema capitalista mundial e é “portanto, nesse nível que se podem encontrar

explicações válidas. É necessário voltar-se para as raízes do mal, para fazer uma análise correta e estar em condições de fornecer soluções adequadas” (SANTOS, 1978, p. 22).

Antes e depois nas falas das professoras: uma espiral dialética

Assim, a condição de pobreza não é apenas objetiva, caracterizada pelo não acesso à renda, não acesso aos direitos, não acesso a serviços sociais e não acesso ao trabalho. É também subjetiva, construída socialmente com o sentido que a sociedade lhe atribui a partir da compreensão de suas causas. E pode, inclusive, ser considerada justa ou não, vista ou não, mobilizadora ou não, dependendo dos fundamentos do olhar (ou não olhar) para ela.

No caso das professoras, percebe-se uma nebulosa e confusa aproximação da pobreza ao iniciar o grupo de reflexão, que, ao longo dos encontros, foi transformada e problematizada. Para efeitos de comparação e contraste, utilizaremos o Quadro 2 “Antes x Depois” (elaborado por ARAÚJO, 2012).

Quadro 2. Mudanças nas falas das professoras de Educação Básica – Grupo de Reflexão DF e Entorno, 2011

ANTES	DEPOIS
<p>Considera-se como ponto de partida para análise o primeiro encontro, realizado em julho de 2011</p>	<p>Considera-se aqui o encontro da devolução, realizado em novembro de 2011</p>
<p>Eixo de Reflexão N. 1: Conceito de pobreza</p>	
<p>“É uma comunidade carente, mas nem tanto. Como a colega falou, a gente sente mais o desinteresse, o paternalismo.” (Relatório 02, p. 06, Escola da Reconstrução)</p> <p>“As crianças trabalham no lixão e acham aquilo maravilhoso, por incrível que pareça. (...) Então eles chegam lá na escola e o cheiro é forte, muitos deles têm cheiro de urina. (...) Porque essa questão da higiene, por mais que a escola trabalhe sobre isso, ainda assim a cultura da falta de higiene pessoal lá é muito grande.” (Relatório 03, p. 05, Escola Refúgio)</p> <p>“Não é a violência em si, mas a frequência e a intensidade da violência. A violência percebemos que há em todas as camadas sociais, em toda parte, mas a frequência, a falta de respeito entre os alunos, o tratamento é muito pejorativo desde pequeninos e agressivo.” (Relatório 04, p. 03, Escola dos Eventos)</p>	<p>“A questão da fome, eu permaneço com a afirmativa de que a falta de alimentação é um sinal de pobreza, mesmo que eles tenham um trocadinho ou outro para comprar um trocadinho, pois se o aluno tiver um trocadinho vai comprar o que é legal, no seu entender como criança. Mas a questão da higiene, do cuidado, da participação da família, eu fui descartando, porque eu vi que são condicionantes que são exteriores, e que a questão da pobreza é crônica.” (Relatório 07, p. 03, Escola dos Eventos)</p> <p>“É muito complexa a questão da pobreza, não dá para ficar só no olho nu, há traços, condições, a própria estrutura emocional, permaneço com o pensamento que a pobreza, é macro.” (Relatório 07, p. 04, Escola dos Eventos)</p>
<p>Eixo de Reflexão N. 2: Relação entre pobreza e educação</p>	
<p>“Não têm a educação como prioridade. A criança chega na escola sem material nenhum, sem nada, mas chega com lanchezinho de 3 reais, 4 reais, sendo que na escola tem merenda. Então tem que trabalhar os valores.” (Relatório 02, p. 04, Escola Refúgio)</p> <p>“Em relação à pobreza, eles até vêm com lanche, que não são nutritivos, o lanche da escola em si, gente, é o lanche bom. Mas não supre a necessidade em si de uma criança (...). Têm até o dinheiro, mas culturalmente não são ensinados a gastar esse dinheiro. (...)” (Relatório 02, p. 05, Escola dos Eventos)</p>	<p>“A questão do material, eles têm muita dificuldade para ter o material completo. A gente criminaliza os pais, mas muitas vezes eles precisam de muita ajuda.” (Relatório 04, p. 04, Escola da Reconstrução)</p> <p>“Eu mudei a minha percepção sobre a universalização da educação e passei a repensar nisso também. Eu achava que a criança deveria deixar de comprar a pichulinha, por eles já disporem do lanche da escola e que com esse dinheiro deveriam comprar o lápis e a borracha [...] o direito básico do indivíduo é comer, assim como o direito à educação.” (Relatório 07, p. 09, Escola Refúgio)</p>

ANTES	DEPOIS
Considera-se como ponto de partida para análise o primeiro encontro, realizado em julho de 2011	Considera-se aqui o encontro da devolução, realizado em novembro de 2011
Eixo de Reflexão N. 3: Formação das professoras	
<p>“Quando saímos da faculdade e entramos em sala de aula, você vem com toda uma euforia, porque você quer dar o melhor e quer fazer a diferença. Só que o próprio sistema vai te mostrar que o professor não está amparado como deveria, há momentos que mal o aluno tem o caderno ou o lápis. E o sistema também não oferece os meios, ou quando oferece, é defasado.(...) Há momentos que nos perguntamos, ‘que formação foi essa?’ Porque eu não estou preparada para lidar com a comunidade.” (Relatório 05, p. 03, Escola Diversidade <i>versus</i> Dificuldade)</p>	<p>“Eu acho que, na nossa formação, não temos a visão da realidade social da pobreza, só temos o impacto da atuação na própria escola. O conceito que tenho sobre pobreza é referente à renda da família.” (Relatório 05, p. 13, Escola das Letras)</p> <p>“Estudar a pobreza me ajudaria a nortear a equipe da minha escola, o orientador, os professores, pois alguém tem que ter esse conhecimento na escola.” (Relatório 05, p. 13, Escola dos Eventos)</p>
Eixo de Reflexão N. 4: Programas suplementares	
<p>“Como eles recebem bolsa disso, bolsa daquilo... Então levando o aluno, só por causa da frequência, não por causa dos estudos, claro que há exceções.” (relatório 03, p. 04, Escola Refúgio).</p> <p>“Às vezes, o aluno está lá dando mil e um problemas, mas está lá para receber o benefício, e o problema do aluno fica com a escola, sem parceria com aquele pai. Ele não tem desejo de aprender e o pai está ausente. (...) Então tinha que cobrar a frequência mas também o desempenho escolar, pois as famílias se comprometeriam mais com o desempenho das crianças dentro da escola.” (Relatório 04, p. 07, Escola Refúgio)</p>	<p>“Eu passei a ter outra percepção a partir da nossa conversa aqui, pois como a escola precisa do giz, o aluno tem que ter o lápis e o caderno. Eu nunca havia pensado sobre essa perspectiva. Eu achei dez, mudou a minha visão da escola e suas demandas específicas.” (Relatório 05, p. 11, Escola Refúgio)</p> <p>“Eu concordo com os recursos, eles ajudam as pessoas a superar outras carências, o recurso financeiro faz a diferença.” (Relatório 07, p. 08, Escola dos Eventos)</p>

ANTES	DEPOIS
<p>Considera-se como ponto de partida para análise o primeiro encontro, realizado em julho de 2011</p>	<p>Considera-se aqui o encontro da devolução, realizado em novembro de 2011</p>
<p>Eixo de Reflexão N. 5: Diversidade cultural</p>	
<p>“O que eu fiz: eu uso a linguagem deles, aquela história do ‘véi’, me sinto muito mal de falar assim por ser uma professora, mas todos eles me escutam por usar uma linguagem igual a deles...” (Relatório 04, p. 11, Escola Autoestima)</p> <p>“Eu percebo mais pela perspectiva de vida deles que não tem e é uma falta de estrutura familiar. Se é uma questão disciplinar, briga envolvendo alunos, eu chamo a mãe e ela declara que a filha tem capacidade de ‘pegar’ ela junto com a amiga dela.” (Relatório 04, p. 02, Escola Diversidade <i>versus</i> Dificuldade)</p>	<p>“A gente tem que respeitar algumas vivências das pessoas com menos condições. Lá (na localidade da escola) existe muito de uma mãe olhar os meninos das outras.” (Relatório 04, p. 05, Escola dos Eventos)</p>
<p>Eixo de Reflexão N. 6: Garantia de direitos</p>	
<p>“A minha angústia na fala ‘eles querem receber de graça’, na verdade não é nem o doar, é não saber utilizar, porque o que é doado, desaparece. É preciso uma reeducação, mudança de cultura, algo que não vai ser de um estalar de dedos, mas que tem que ser iniciada.” (Relatório 07, p. 05, Escola Refúgio)</p> <p>“É preciso o controle social, e a questão do mérito seria uma forma de controlar isso, e vejo chegar o programa sem critério nenhum. Há filas imensas de pessoas que não deveriam estar ali, e outras que deveriam estar sendo assistidas estão marginalizadas. Têm que passar por algum controle é preciso o mérito para a permanência mesmo. Um pai de aluno que recebe o Bolsa Escola para beber pinga, tem que ser desclassificado do programa.” (Relatório 07, p. 14, Escola Refúgio)</p>	<p>“Os recursos e programas, como transporte, uniforme, não são universais, e se são as escolas não estão tendo acesso. Não se cumpre os direitos universais.” (Relatório 07, p. 20, Escola dos Eventos)</p> <p>“Será que não é direito de todos os alunos e não só da criança em situação de pobreza e que deve ser um direito garantido a todos, assim como nos países da Europa. Um direito universal não só dos alunos em situação de pobreza.” (Relatório 07, p. 20, Escola da Reconstrução)</p> <p>“(…) O indivíduo sozinho não tem como sair da situação de pobreza, então os dois têm que andar juntos, o Estado e o indivíduo.” (Relatório 7, p. 16, Escola Nova Gestão)</p>

Fonte: Araújo, 2012.

Retornando aos quadrantes da pobreza anteriormente explicitados, percebe-se, nas falas iniciais das professoras, uma filiação ao quadrante da perspectiva moralista, que compreende a pobreza como situação de responsabilidade individual, consequente a (in)competências individuais e

familiares, resvalando-se, por vezes, em concepções discriminatórias. Em algumas falas, falta compreensão crítica das precariedades materiais que a pobreza impõe, interpretando-as como ‘desinteresse’ pessoal e familiar. Essa perspectiva acrítica também pode ser atribuída à falta de capacitação específica na formação inicial e continuada das professoras, visando o desenvolvimento de uma compreensão crítica sobre a situação de pobreza. O preconceito no julgamento dos alunos e de suas famílias descomprometem as professoras com a aprendizagem dos alunos mais pobres.

Para Soares (2011), o estudante pobre é visto segundo o ponto de vista das carências anteriores, as que ele traz desde a sua origem familiar e que existem antes mesmo de chegar à escola. Por isso, é necessária a provisão das necessidades materiais dos estudantes, por meio da transferência de renda e dos outros programas educacionais, da merenda escolar, do uniforme, do transporte etc. Por outro lado, os atores escolares consideram que a pobreza não é um impedimento para a aprendizagem dos alunos. A pobreza pode até ser uma variável que dificulte a permanência desse estudante na escola, mas não é determinante para o grau de aprendizagem do mesmo. A resposta para o bom desempenho escolar não estaria no enfrentamento da pobreza ou em modificações da estrutura escolar, mas sim no esforço individual desse estudante e da sua família em obter bons resultados escolares.

A maioria das escolas estudadas apresenta grandes percentuais de população em situação de pobreza (entre 17% e 37% da matrícula), expressa pelas professoras a partir das carências das crianças: de cuidados, de materiais, de higiene, entre outros aspectos. Entretanto, as professoras desenvolveram teorizações sobre a intensidade da pobreza que se aproximam das ideias da sua solução técnica (ver LAVINAS, 2002). Um número significativo de falas das professoras indicou o esforço de “adaptação” que tiveram que realizar para trabalhar nessas escolas, pelos aspectos específicos da vida institucional bem como pelas especificidades dos estudantes.

No final do grupo de reflexão, algumas das professoras já demonstravam uma compreensão da pobreza não restrita à carência de coisas e objetos, mas também de relações interpessoais e capital social, num quadro mais complexo. Assumiram uma perspectiva crítica da sociedade, do Estado e das políticas educacionais, e reorganizaram o discurso outorgando à escola um sentido de reparação e de transformação. A escola é compreendida, finalmente, como parte da trama social, e não pode ser isolada dela. Inclusive, elas apontaram que estariam, após a realização do grupo de reflexão, em melhores condições para desenvolver um trabalho pedagógico diferencial a

partir de uma nova compreensão da pobreza, com experiências e dispositivos mais adequados às antigas realidades dos estudantes e às novas motivações das professoras.

A “missão redentora” de manter nas escolas as crianças e os jovens em situação de pobreza, visando garantir o direito à educação e criar mínimas condições de possibilidade para uma vida futura melhor, outorga novos sentidos à tarefa pedagógica dessas professoras. Elas consideram que trabalhar nas escolas que atendem população em situação de pobreza exige uma dedicação/abnegação, um compromisso especial, que já foi denominado “obstinação por educar” (ver REDONDO, 2001). Conforme destaca Tiramonti e sua equipe (2011), o potencial perigo contido nessa nova modalidade de compreensão estaria na construção de uma mística particular de trabalho pedagógico, com o risco de consolidar circuitos específicos e identidades diferenciadas para os estudantes pobres, contribuindo para a consolidação de um sistema educacional fragmentado.

Conclusões

A pobreza é uma situação coletiva, complicada de ser superada, tanto pelos seus determinantes sociais como pela compreensão que se tem dela. Inicialmente, várias professoras consideraram que, no esforço escolar de cada aluno, pode-se encontrar a chave para a saída da situação de pobreza. Essa perspectiva meritocrática compromete a visão da educação como direito social correlato à cidadania e a filia, mais uma vez, ao campo do esforço pessoal. Para Dubet (2003 e 2008) é necessário desconstruir a ideia do mérito para se construir uma escola verdadeiramente justa. No decorrer do grupo de reflexão, essa visão da meritocracia foi problematizada, de tal maneira que, ao finalizar os encontros, o grupo era capaz de discutir a relação entre educação e pobreza desde uma perspectiva mais complexa.

Um achado de destaque do grupo de reflexão foi a situação de desconhecimento, por parte das professoras, dos programas suplementares. Conforme desenvolveremos no próximo capítulo, esse desconhecimento não atinge apenas as professoras que participaram do grupo, mas estende-se ao conjunto de profissionais das escolas contempladas pela pesquisa, o que indica que as escolas não participam com a intensidade almejada da rede de proteção às crianças e adolescentes. A administração dos programas suplementares e assistenciais é complexa e, para as professoras do grupo, apresentam características de paternalismo e assistencialismo. Um amplo

debate sobre focalização e seletividade desses programas, em contraposição à universalidade das políticas de Educação Básica, foi conduzido pela coordenação do projeto, visando contribuir na compreensão das múltiplas dimensões necessárias para assegurar o direito à educação. Entretanto, o alcance do trabalho desenvolvido é limitado, sendo necessárias estratégias conjuntas das secretarias de Educação, da Criança e do Adolescente, de Desenvolvimento Social para atingir um número significativo de profissionais da educação e mudar o panorama descrito.

Destacamos que os “tipos ideais” antes e depois, incluídos na tabela elaborada e comentada, não devem induzir a pensar em rígidas divisões cronológicas, mas tendências ou formas hegemônicas predominantes antes e depois do trabalho realizado (TIRAMONTI, 2011). Há permanentes variações nas falas individuais e coletivas, produto da maneira específica que o grupo desenvolveu para interpretar a desigualdade social e a fragmentação educacional, a tensão entre a universalidade e o particular na política educacional brasileira atual, especialmente no que diz respeito à situação de pobreza dos “novos” atores escolares. Na procura de sentido para a própria identidade profissional, nesse novo cenário escolar, as professoras apontaram a necessidade de desenvolver compromisso, vocação, altruísmo e uma nova formação profissional específica, como também foi apontado por Assis e Yannoulas (2012).

Nas falas das professoras, foi possível identificar a construção de uma espiral dialética que reúne em si as manifestações referidas por Marin (2006), bem como todos os seis grupos explicativos dos motivos que favorecem a evasão escolar detalhados por Pereira (2011): fenômeno político macrosocial, vulnerabilidade social, exclusão na escola, inadequação do sistema de ensino, (des)possessão de capital social e aluno-problema. As professoras iniciaram o grupo de reflexão se colocando coletivamente nos últimos grupos explicativos, e foram desenvolvendo argumentos sobre os primeiros, no decorrer do trabalho. Evidentemente, o grupo periodicamente revia seus acordos, às vezes voltava para posições iniciais, mas predominantemente a informação e formação oferecidas pelo projeto contribuíram para formas mais complexas de compreensão da situação de pobreza e da relação entre a escola e os alunos pobres.

As professoras indicaram, com veemência, que a formação recebida para o exercício do magistério não as preparou para lidar com as situações de pobreza, ou para compreender sua dinâmica social e escolar. Essa lacuna compromete uma compreensão mais crítica da pobreza e abre espaço para

visões mais ideológicas e moralistas. O acréscimo de conteúdos formativos ou disciplinas, especialmente para desvelar os mitos e preconceitos sobre a pobreza, deve contribuir à compreensão do caráter universal dos direitos de todas as crianças.

A pobreza tensiona e revela a incapacidade de compreender os direitos e as políticas sociais como universais, de todas as crianças e não apenas das pobres. Mas como ficou evidenciado nos achados dessa etapa da pesquisa – grupo de reflexão –, visibilizar a população em situação de pobreza e problematizar as conceptualizações sobre a pobreza contribuem para o enfrentamento do preconceito e da discriminação de classe das professoras, estimulando uma reflexão crítica sobre os percursos escolares diferenciados entre alunos ricos e pobres.

Referências

ALGEBAILLE, Eveline. *Escola Pública e Pobreza no Brasil. A ampliação para menos*. Rio de Janeiro: Lamparinha/Faperj, 2009.

ANDRADE, Regis de C. Política e pobreza no Brasil. *Lua Nova*, n. 19, p. 107-121, nov./1989.

ARAÚJO, Vanessa de S. *Relatório final individual. Análise da percepção das professoras de escolas públicas sobre a pobreza*. Relatório da Prática de Pesquisa 3, Grupo de Pesquisa TEDis, Departamento de Serviço Social. Brasília: UnB, ago./2012.

ARROYO, Miguel, *Outros sujeitos, outras pedagogias*. Petrópolis/RJ: Vozes, 2012.

ASSIS, Samuel G.; YANNOULAS, Silvia C. A pobreza na formação docente: a situação de pobreza na formação das futuras professoras. *Educação Unisinos*, n. 16, v. 3, p. 102-112, set.-dez./2012.

CANEN, Ana. Universos culturais e representações docentes: subsídios para a formação de professores para a diversidade cultural. *Educação e Sociedade*, n. 77, p. 207-227, 2001.

DUARTE, Natalia de S. *Política Social: um estudo sobre educação e pobreza*. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Política Social. Brasília: UnB, 2012.

DUBET, Francois. A escola e a exclusão. *Cadernos de Pesquisa*, n. 19, p. 29-45, jul./2003.

_____. *O que é uma escola justa? A escola das oportunidades*. São Paulo: Cortez, 2008.

FRANCO, Maria Laura P. B. *Análise de Conteúdo*. Série pesquisa em educação, v. 6, 2. ed. Brasília: Liber Livro, 2005.

GATTI, Bernadete A. *Grupo focal na pesquisa em Ciências Sociais e Humanas*. Brasília: Liber Livro, 2006.

GIBBS, Graham. *Análise de dados qualitativos*. Porto Alegre: Artmed, 2009.

GIOVANNI, Luciana M. A opinião de alunos sobre seus professores como campo de observação do trabalho escolar. In: FREITAS, Marcos C. (Org.). *Desigualdade social e diversidade cultural na infância e na juventude*. São Paulo: Cortez, 2006, p. 301-332.

LAVINAS, Lena. Pobreza e exclusão: traduções regionais de duas categorias da prática. *Econômica*, v. 4, n.1, p. 25-59, jun./2002.

LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo civil*. Trad. de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Petrópolis/RJ: Vozes, 1994.

MARIN, Alda J. Manifestações de professores sobre alunos. In: FREITAS, Marcos C. (Org.). *Desigualdade social e diversidade cultural na infância e na juventude*. São Paulo: Cortez, 2006, p. 285-300.

MARX, Karl. *Teses contra Feuerbach*. Coleção Os Pensadores. São Paulo: Abril Cultural. 1979.

_____. *O Capital: crítica da economia política*. Livro I e II. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *A Ideologia Alemã*. 4. ed. São Paulo: Martin Claret, 2005.

MONTAIGNE, Michel de. *Os Ensaíes* Livro 1, 2. ed. São Paulo: Martins, 2002.

PATTO, Maria Helena S. *A produção do fracasso escolar. Histórias de submissão e rebeldia*. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2010.

PEREGRINO, Mónica. *Trajetórias desiguais: um estudo sobre os processos de escolarização pública de jovens pobres*. Rio de Janeiro: Garamons, 2010.

- PEREIRA, Rita de C. A evasão escolar sob a ótica de profissionais de ensino. *Ser Social*, v. 13, n. 29, p. 113-145, jul.-dez./2011.
- RABAT, Márcio N. Princípio da igualdade, ação afirmativa e democracia racial. *Cadernos Aslegis*, v. 4, n. 12, p. 34-47, set.-dez./2000.
- REDONDO, Patricia. Entre a moral e a assistência: professoras e alunas em escolas de contextos de pobreza na Argentina, na última década do século XX. *Teias*, n. 2, v. 3, p. 104-112, 2001.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*. Porto Alegre: LP&M, 2011.
- SANTOS, Milton. *Pobreza urbana*. Coleção Estudos Urbanos. São Paulo/Recife: Hucitec, 1978.
- SCHWARTZMAN, Simon. *As causas da pobreza*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.
- SOARES, Kelma J. *Pobreza e educação formal: a relação entre pobreza e política educacional no Distrito Federal*. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Política Social. Brasília: UnB, ago./2011.
- SZYMANSKI, Heloisa; ALMEIDA, Laurinda. R. de; BRANDINI, Regina C. A. R. *A entrevista na pesquisa em educação: a prática reflexiva*. Série Pesquisa em Educação, v. 4. Brasília: Liber Livro, 2004.
- TIRAMONTI, Guillermina (Dir.). *Variaciones sobre la forma de lo escolar*. Buenos Aires: Flacso-Homo Sapiens, 2011.
- VAN ZANTEN, Agnes (Coord.). *Dicionário de Educação*. Petrópolis/RJ: Vozes, 2011.
- WELLER, Wivian; PFAFF, Nicole (Orgs.). *Metodologias da pesquisa qualitativa em educação. Teoria e Prática*. Petrópolis/RJ: Vozes, 2011.
- YANNOULAS, Silvia C. Reflexões sobre as políticas promotoras de equidade. *Revista de Políticas Públicas*, v.11, p. 57-78, 2007.
- YANNOULAS, Silvia C.; DUARTE, Natalia de S. Conversando com as professoras de Educação Básica: a situação de pobreza no cotidiano escolar. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DA REDESTRADO – POLÍTICAS EDUCATIVAS PARA AMÉRICA LATINA: PRÁXIS DOCENTE E TRANSFORMAÇÃO SOCIAL, 9. Santiago de Chile: Redestrado, 2012.

CAPÍTULO 9

COTIDIANO ESCOLAR E SITUAÇÃO DE POBREZA – CINCO DINÂMICAS OU MICROPOLÍTICAS DIFERENCIADAS¹

Silvia Cristina Yannoulas
Natalia de Souza Duarte²

Em 27 de maio de 1836, os alunos de Minas Novas foram submetidos a exame. O juiz de paz escreveu ao governo que os alunos 'se mostraram quase todos mais adiantados em doutrina e arithmetica que na leitura e escrita'. Depois do exame, o juiz procurou saber o motivo da falta de adiantamento na leitura e escrita e foi informado pelo professor que a pobreza de muitos pais e educadores não lhes permitia comprar papel para os meninos, o que dificultava a aprendizagem.

Faria Filho³

Introdução

Sem ser um reflexo perfeito, a baixa qualidade educacional, o fracasso escolar e a pobreza estão correlacionados. Sendo assim, a questão que interessa a esse projeto é: Qual a trama da relação estabelecida entre a educação formal e a população em situação de pobreza? Como ela se expressa no interior do espaço escolar, no cotidiano vivenciado, dia a dia, nas escolas

1 O texto foi apresentado em palestra proferida na Faculdade de Educação da Universidade Federal de Espírito Santo (Ufes), no dia 11 de dezembro de 2012, com comentários das professoras Eliza Bartolozzi Ferreira (Educação) e Maria Lucia Teixeira Garcia (Serviço Social). Agradecemos também as observações da professora e assistente social Eliane Bollorino Martins (Unesp).

2 Colaboraram como assistentes de pesquisa Eliane Oliveira da Costa e Vanessa de Sousa Araújo. Contribuiu à formação em pesquisa qualitativa do grupo de professoras de Educação Básica a professora Wivian Weller (Faculdade de Educação da UnB).

3 Faria Filho, 2012, p. 56.

públicas? De que sociabilidade escolar estamos falando? Pensando com a perspectiva da micropolítica, no sentido explorado por Ball (1994), compreendemos o espaço escolar como campo de luta, onde se desenvolvem os conflitos e contradições entre os sujeitos envolvidos nele.⁴

O problema das escolas em territórios vulneráveis e dos “alunos difíceis” se impôs na sociologia da educação, explica Dubet (2003), como o ponto de concentração do conjunto das mazelas da sociedade capitalista: desemprego, periferia, delinquência, violência, abandono escolar, entre outros. As professoras passaram a se referir aos alunos pobres, eufemisticamente, como pessoas de regiões difíceis que devem ser (re)integradas à sociedade. De acordo com o primeiro capítulo do livro, a sociologia da educação mudou seu escopo dos grandes números para abordagens mais etnográficas, centradas na descrição de análise de práticas institucionais. E, nesse processo, a escola perdeu sua “inocência”: ela própria é um agente de exclusão, integra o panorama da crise que coloca em xeque sua própria finalidade e legitimidade.

O clássico livro de Patto (2010) convida a rever as explicações baseadas em teorias do déficit e da diferença cultural, para estudar, com mais atenção, os mecanismos escolares produtores de dificuldades de aprendizagem. A autora afirma que o fracasso da escola pública é resultado de um sistema educacional que gera obstáculos à realização de seus objetivos, especialmente aos objetivos de progressão escolar da população em situação de pobreza, contrariando sua própria definição quanto a ser lócus privilegiado de atividades humano-genéricas. “Juízos provisórios e ultrageneralizações cristalizados em preconceitos e estereótipos orientam práticas e processos que nela se dão” (p. 419).

O formato escolar que conhecemos registra uma cegueira epistemológica perante a situação de pobreza, negando-a sob o princípio da igualdade extrema e do mérito intelectual absoluto. O que deixamos de enxergar, o ponto cego, depende de como os outros são colocados diante de nós: “(...) de pé ou de joelhos, prostrados ou revoltados, quietos ou inquietos, nossa atenção só vem ver o que é para ser oficialmente visto, vem só ver e ouvir o que está autorizado ou vem reparar nas coisas e nos seres das margens e de meia-luz” (GONCALVEZ FILHO, 2004, p. 19). Documentar a trama

4 A escola, como organização, foi analisada historicamente desde uma perspectiva estruturalista e formal. Com base em Foucault, Stephen Ball (1994) inaugura um olhar diferenciado para o espaço escolar, focado na noção de “micropolíticas”, definidas como estratégias pelas quais indivíduos e grupos em contextos organizativos utilizam seus recursos de poder e influência para conseguir seus interesses.

desse processo de construção escolar do fracasso dos setores populares e de invisibilização da pobreza ao interior da escola pública massificada é um dos objetivos do nosso projeto.

Por que estudar a pobreza nas escolas do Distrito Federal? O DF possui a maior renda per capita do país, porém 10% da sua população (sem considerar aqui o Entorno) integram famílias com renda mensal de, no máximo, dois salários mínimos (o equivalente a 1.090 reais). Apesar de o DF ser mais rico que a maioria dos estados natais dos migrantes, não há diferença significativa entre quem veio de fora e os nascidos na capital, quando se trata do nível de escolaridade, e a diferença de renda é pouca, confirmando essa tendência (CODEPLAN, 2011). Duas unidades da Federação apresentam o maior impacto da população em situação de pobreza no Ideb das escolas: Roraima e DF (ver DUARTE, 2012).

Procedimentos metodológicos da pesquisa

Foi desenvolvido um grupo de reflexão ou entrevista coletiva junto a sete professoras da Educação Básica (cinco inseridas em escolas do Distrito Federal e duas em escolas do Entorno), sendo as reuniões do grupo realizadas aos sábados, durante o segundo semestre de 2011. O grupo conversou intensamente sobre como a situação de pobreza está inserida no ambiente escolar, bem como desenvolveu consciência crítica sobre a escola no sistema capitalista e na sociedade de classes, ultrapassando a problemática técnica da pobreza (ver o Capítulo 8 deste livro). As reuniões dos sábados com as professoras foram mantidas no primeiro semestre de 2012, mas destinadas nesse momento, a exemplificar e discutir as diversas maneiras utilizadas pelas escolas para lidar com a situação de pobreza de seus alunos.

Conforme já explicado, no capítulo anterior, para selecionar as escolas, elegeu-se, cumulativamente, territorialidade e atendimento à população em situação de pobreza. Todas elas têm, dentre o contingente de seus alunos, beneficiários do Programa Bolsa Família em proporção maior que as de seus estados (GO = 27% e DF = 12%), e respectivos Idebs inferiores à média (GO = 4,4 e DF = 5,4). Um perfil comparado das escolas contempladas pelo projeto está incluído no Capítulo 8.

Para a realização do trabalho de campo, foram solicitada as devidas autorizações perante as Diretorias Regionais de Ensino do DF e as Subsecretarias Regionais, no caso do Entorno (GO). Em todos os casos, as solicitações foram aprovadas. Foram outorgadas garantias de sigilo e

anonimato, conforme normas da ética em pesquisa de práxis. Entretanto, não foi oferecida a garantia de controle de conteúdo e/ou divulgação dos dados pelas participantes, pois poderia significar mutilação ou modificação de partes do estudo (Cfr. ANDRÉ, 2005).

Após um breve processo de capacitação em técnicas de pesquisa, as professoras de Educação Básica se tornaram pesquisadoras nas suas escolas, e cada escola se transformou em um estudo de caso. Os estudos de casos múltiplos tornaram-se frequentes, especialmente na pesquisa sobre as inovações escolares na qual cada escola estudada adota alguma inovação, transformando-se em objeto de um estudo de caso, mas o projeto como um todo abarca várias escolas, usando um desenho de casos múltiplos. Para o trabalho de campo, privilegiamos a observação com registro por meio da técnica do diário de pesquisa ou diário de campo (BARBOSA; HESS, 2010), complementada com análise documental.

Pensando na experiência etnográfica tal como a descreve Elsie Rockwell (ver BUENO; SOUZA, 2011), queríamos documentar o não documentado, para descrever analiticamente as transformações recentes da escola massificada e (re)construir teoria, incluindo a visão dos sujeitos dessa experiência escolar contemporânea. O trabalho de grupo permitiu aumentar a probabilidade de que os dados relatados no estudo de caso tenham validade, mesmo que a generalização não seja o objetivo da pesquisa (ANDRÉ, 2005). Sendo uma pesquisa de corte etnográfico, seu problema foi concebido como a elaboração pelas professoras de uma possível versão do caso analisado, partindo do pressuposto de que a reconstrução feita pela professora pesquisadora não é a única possível ou correta, mas espera-se que ofereça elementos suficientes para que o leitor possa julgar a credibilidade do relato e a pertinência das interpretações.

Após capacitação específica sobre pesquisa qualitativa, diário de campo e estudo de caso, foram definidos coletivamente alguns momentos específicos da vida escolar para a realização de observação e o registro nos diários de pesquisa, momentos propícios para captar as manifestações de pobreza com mais clareza: a merenda, a entrada e saída dos alunos, a reunião de pais/mães, as reuniões pedagógicas, a vivência dentro da sala de aula, entre outros momentos destacados pelo grupo para registro. Os diários de pesquisa, elaborados de maneira manuscrita pelas professoras, foram transformados posteriormente em documentos semipúblicos, digitalizados de maneira tal a constituir e explanar cada caso estudado, sempre mantendo o sigilo e o anonimato da professora e do caso.

Tais diários não possuem o objetivo de ser um diário íntimo/pessoal ou de viagem, e objetivam ultrapassar o subjetivo e a experiência pessoal, oferecendo elementos para a reconstrução científica do caso analisado. Barbosa e Hess (2010) utilizam a expressão *jornal de pesquisa*, para diferenciar a metodologia, por ser mais técnica, pública e crítica, diferente do diário íntimo. No caso, os diários manuscritos têm um caráter semipúblico ou de acesso restrito às pessoas do grupo de reflexão, no sentido de que o grupo possa avaliar o que está sendo registrado, no intuito de assessorar a observadora e também construir uma espécie de tipologia das dinâmicas escolares.

Há três elementos neles que gostaríamos de destacar: autoria (capacidade interpretativa, podendo ser uma coautoria), autonomia (capacidade reflexiva do autor) e cidadania (capacidade de expressar sentimentos, fatores externos e internos). Para Barbosa e Hess (2010) o processo de registro, de releitura individual e coletiva (nas sessões grupais), e finalmente “(...) de reescrita do texto, tem a ver com a criação da possibilidade do distanciamento, tão necessário para se formar um juízo sobre o tema em questão, mesmo que seja sobre nós mesmos” (p. 38).

Para a reconstrução das dinâmicas escolares perante a pobreza, procedemos à análise de conteúdo dos Projetos Político-Pedagógicos (PPPs) das escolas e dos diários de pesquisa das professoras, análise orientada por Franco (2005) e Gibbs (2009), e, no presente capítulo apresentamos os resultados dessa análise. Com base nos registros e apresentações das professoras em reunião de equipe, constatamos a existência de cinco tipos de dinâmicas escolares, claramente diferenciadas quanto ao tratamento das situações de pobreza, dinâmicas que constituem o objeto do presente capítulo.

Lembramos aos leitores a advertência realizada na Apresentação do livro, no sentido de esclarecer que não estamos habilitadas para mencioná-las nominalmente, pois assim comprometeríamos o sigilo e anonimato garantido às escolas que generosamente abriram suas portas e participaram da pesquisa. Entretanto, elas fazem parte do autor coletivo refletido no capítulo, daí lhes reiterarmos o nosso agradecimento e admiração!

Dinâmicas escolares ou micropolíticas diferenciadas

Identificamos cinco diferentes dinâmicas ou modalidades de abordagem das situações de pobreza dos alunos, que denominamos da seguinte maneira: a Escola dos Iguais, a Escola Paraíso, a Escola Integral, a Escola Esconde-Esconde e a Escola Tomada.

Na **Escola dos Iguais** não há desigualdades entre os alunos: todos são igualmente pobres. Ela está localizada no Entorno do DF (estado de Goiás), em comunidade muito pobre e com pouca presença do poder público. Em 2011, havia 36 profissionais da educação efetivos,⁵ dez possuem pós-graduação. A escola contava com 372 discentes, todos beneficiários dos programas suplementares de material didático e alimentação escolar (merenda). Aproximadamente 30% eram beneficiários do Programa Bolsa Família. Não há distribuição gratuita de uniforme escolar ou transporte escolar gratuito, nem recreação ou assistência à saúde (kit bucal ou teste oftalmológico). Alguns alunos auxiliam na renda familiar, aos finais de semana, exercendo atividades como cuidar de porcos e capinagem. A escola é pequena, de formato retangular, com corredores estreitos, com uma única entrada/saída, chamada pela comunidade de “caixão”, sem biblioteca, parquinho, ludoteca, pátio ou quadra esportiva. Na escola há fartura de recursos tecnológicos, tais como: datashow, computador, entre outros, porém o espaço físico não permite sua completa utilização e aproveitamento pelo conjunto da comunidade escolar. Faltam cadeiras proporcionais à estatura das professoras, falta material de uso coletivo e uso individual como lápis, borracha e caderno. Não há modalidade de educação integral.

No PPP dessa escola há menção ao Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), à igualdade de oportunidades e à inclusão de alunos com deficiência, além de citar, como referência bibliográfica, a *Pedagogia do Oprimido*, de Paulo Freire, nos fundamentos epistemológicos e na bibliografia. São mencionadas a comunidade local e a família, no sentido de inserir a realidade ou contexto dos alunos nos temas transversais e no trabalho interdisciplinar. Entretanto, são poucos os esforços bem sucedidos de inserir a comunidade no cotidiano da escola (apesar da família participa bastante dos eventos festivos, como festas juninas), e apenas os alunos menores são levados e buscados por algum responsável da família (às vezes,

5 Incluímos aqui todas as pessoas que trabalham nas escolas, contemplando as seguintes categorias: Gestor (diretor/a e vice-diretor/a), Gestor de Apoio (supervisor/a pedagógico e supervisor/administrativo/a), Escrituração e Expediente Escolar (secretário/a, apoio técnico), Coordenação Psicopedagógica (coordenador/a pedagógico/a, orientador/a educacional, psicólogo/a escolar, psicopedagogo/a, professor/a da sala de recursos, professor/a da sala de integração inversa, professor/a da classe especial TGD), Conselho de Classe (professor/a em atividade, dentro e fora da sala de aula), e Apoio Técnico Pedagógico Administrativo (conservação e limpeza, serviços gerais, portaria, vigilância, copa e cozinha, assistente administrativo, monitor, bibliotecário, fonoaudiólogo, nutricionista, assistente social). Não desconhecemos o amplo debate sobre quem deveria ser considerado profissional da educação e na educação (ver CURY in OLIVEIRA, 2003). Entretanto, aos efeitos de compreender o funcionamento das escolas perante a situação de pobreza dos alunos, entendemos que é necessária a compreensão da totalidade do mundo escolar e suas relações sociais, e não apenas das atividades pedagógicas.

pessoas que supostamente foram condenadas por delitos diversos). Alguns alunos comparecem cansados à escola, por terem ajudado às famílias no trabalho durante o final de semana principalmente. Percebe-se, no relato da professora/pesquisadora, a pobreza como forte elemento precarizante da frequência dos alunos à escola. Nos dias de chuva, a frequência diminui em razão de não haver transporte (escolar ou público) disponível para os alunos. A situação de crianças, sozinhas em casa, também é observada e, com ela, toda a precariedade:

Observei que as crianças (alunos) são cuidadas por outras crianças, penso que isto ocorre pela necessidade dos pais de trabalharem fora (...). É preocupante essa ausência da família no acompanhamento da aprendizagem dos alunos, já que não apenas nós, professores, mas a família também é fundamental no desenvolvimento da aprendizagem dos mesmos, pois só dessa forma teremos êxito e sucesso na educação. E, mais uma vez, nos questionamos: o que fazer para sanar essas dificuldades? E os alunos, como ficam, sem a presença de seus familiares? E a aprendizagem dos alunos, como fica? E os professores, como ficam diante desse abandono da família?

Na segunda escola, a questão social também se apresenta de maneira intensa, porém procurando e contando com uma intensa presença do poder público, instituições de caridade e ONGs, o que ameniza a situação da própria escola e da comunidade que a frequenta. Na **Escola Paraíso** quase todos são igualmente pobres, há uma pequena proporção de filhos e filhas das próprias professoras,⁶ além de comerciantes da comunidade local. Sua equipe é maior e melhor qualificada que a escola anteriormente analisada: em 2011, havia 50 profissionais efetivos e 16 contratados (totalizando 66 pessoas). 11 completaram curso de aperfeiçoamento, 6 possuem especialização (3 em gestão escolar), 1 completou o mestrado (psicóloga). Localizada em região urbana pobre do DF, a escola é relativamente de fácil acesso, o que explicaria a numerosa equipe. Todos os alunos são beneficiários de quase todos os programas suplementares que chegam à escola. Em 2011, eram 710 estudantes, dos quais quase 40% eram beneficiários do Programa Bolsa Família. Apesar de parte da população escolar não ter acesso ao uniforme, as autoridades da escola exigem a obrigatoriedade do seu uso, assim sendo, a escola se utiliza do recorte de renda para fazer a distribuição gratuita do

6 Optamos por utilizar “professora” e não “professor” para nos referirmos ao conjunto da categoria docente, devido ao significativo número de mulheres no exercício da profissão docente.

uniforme. Apenas 5% dos discentes usufruem transporte escolar (moram a mais de 3 km), e não há ainda acesso à internet. Há assistência à saúde (kit bucal e teste oftalmológico, inclusive óculos gratuitos quando necessário). Sendo relativamente mais confortável do que a escola anterior, também não é a escola ideal, pois as salas são quentes e desconfortáveis, faltam salas de aula, refeitório, ludoteca, laboratório de informática, as paredes das salas são chapiscadas, entre outros fatores.

A escola possui um cheiro forte, pouco tempo depois do início das aulas os uniformes das crianças estão marrons, pois grande parte dos alunos trabalha no lixão como catadores com suas famílias. Há uma identificação positiva dos discentes com o espaço escolar: os alunos não querem sair da escola quando terminam as aulas, pois lá é melhor que em casa ou na rua. Muitos enxergam a escola como um refúgio a situações de risco social como trabalho infantil, violência doméstica. No relato da professora, a percepção dos programas sociais, por parte dos trabalhadores da escola, era preconceituoso:

(...) foi fácil perceber o quanto o preconceito acerca dele [PBF] permeia as relações entre os profissionais da área. Diante de conversas com algumas professoras, foi fácil perceber que muitas entendem que os benefícios sociais tendem a deixar a população pobre ‘mal acostumada’, pois entendem que os beneficiados por estes programas sociais recebem tudo muito facilmente, não têm que oferecer nada em troca e ficam cada vez mais acomodados.

No PPP da Escola Paraíso destaca-se o direito constitucional à educação. É uma escola com pouco tempo de existência e no PPP há menção explícita ao baixo poder aquisitivo da população que a frequenta, apontando problemas sociais, econômicos, familiares e diversidade cultural como fundamentos para a defasagem idade/série. Há especial atenção à questão da diferença no texto da proposta. Existe um projeto de Ação Social na Escola, com uma proposta geral interessante, mas a perspectiva de implantação, indicada posteriormente nos anexos, seria de caráter assistencialista: “Realizar uma ação social”, “Solidariedade”. Esse viés assistencialista e de caridade também é observado na maneira como a escola tenta resolver os problemas e dificuldades: procura ONGs e instituições de caridade que atuam intensamente na localidade. A escola enviou à Secretaria, em 2011, a documentação para aderir à modalidade integral de educação, a qual está sendo instituída gradativamente em 2012 apenas para os estudantes dos primeiros anos. Ela

foi implantada sem qualquer adaptação da escola para receber os discentes no contraturno, sem profissionais suficientes e sem monitores.

Essa é precisamente a característica diferenciada da **Escola Integral**. Encontra-se localizada em antiga cidade satélite (atualmente Região Administrativa) do Distrito Federal, com grande rotatividade de moradores, e significativa incidência de desemprego e subemprego. A mencionada escola está firmemente envolvida na implantação gradativa da jornada integral, desde 2008, visando atendimento prioritário de crianças que se encontram em defasagem idade/ano, que apresentam dificuldades de aprendizagem, e/ou que apresentam fator de risco social (critérios estabelecidos no seu PPP). Também trabalha na busca da integração de estudantes à escola, seja através de inclusão de alunos com deficiência intelectual e física ou portadores de transtornos específicos, ou reforçando o ensino das crianças na transição entre o primeiro e o segundo ciclos do ensino fundamental. Em 2011, havia 1.080 discentes, 92 pessoas integravam a equipe escolar, sendo 66 efetivas e 26 contratadas. 32 pessoas possuíam diploma de especialização. Apenas 19 alunos eram beneficiários do programa de transporte escolar, pois muitos alunos que poderiam utilizá-lo preferem dispensá-lo devido às características instáveis do serviço (atraso, falta etc.). A totalidade dos alunos recebiam alimentação (merenda), material escolar e livro didático e tinham acesso à recreação (bolas, parquinhos, quadra). Apenas 10% recebiam bolsas (programas de transferência condicionada de renda) e o uniforme escolar (entregue gratuitamente apenas aos beneficiários do PBF). A maior parte da população escolar não tinha acesso à internet: dos 1.080 discentes, apenas os 100 matriculados na educação integral tinham acesso ao laboratório de informática. Não há assistência à saúde.

O PPP da Escola Integral está muito bem elaborado e apresentado, contando a curta história da escola (menos de uma década). Na sua apresentação foi estabelecido que é vedada qualquer forma de discriminação e segregação, e nos objetivos específicos é salientada a necessidade de preservar a diversidade cultural e a recusa a qualquer forma de preconceito. A palavra integração é utilizada de maneira reiterada no conjunto do PPP, com diversos significados. Coloca-se como missão da escola a promoção da interação entre alunos, docentes e comunidade, dando a eles (os alunos) a oportunidade de acesso a todos os serviços especializados existentes. Entre os objetivos específicos destacam-se a implantação gradativa da educação integral e a realização de projeto específico para assegurar a passagem do primeiro ao segundo ciclo do ensino fundamental.

A importância de oferecer o atendimento em horário integral para a comunidade escolar, especialmente para a população em situação de pobreza, se dá na procura por uma vaga na escola integral. Segundo a professora/pesquisadora:

(...) a procura é grande, e levando em consideração os principais objetivos do projeto a disponibilidade deveria ser maior, mesmo havendo essa segregação dos alunos que deveriam ter sido contemplados; abre-se exceção para parentes de servidores participarem, mas esses não estão matriculados e não cumprem o horário como os demais alunos. Em geral, as crianças não faltam e preferem atividades artísticas como desenhar e pintar.

Na quarta escola estudada, a **Escola Esconde-Esconde**, há processos de discriminação encoberta, pois as intensidades ou níveis de pobreza aparecem, mas a tendência é o ocultamento e a invisibilização. Em 2011, a escola atendeu 824 discentes, porém há uma longa lista de espera e o número de alunos aumentou em 100, nos últimos três anos. 81 pessoas integram a equipe da escola, sendo 69 efetivas e 12 contratadas. 32 pessoas possuem diploma de especialização, e 1 de mestrado. Não há programa de transporte, recreação ou material escolar distribuído gratuitamente. Todos os discentes tinham acesso à internet e ao material didático. Alguns recebiam uniformes e assistência à saúde, quando cadastrados em programas de transferência condicionada de renda (aproximadamente 20%). É a única escola estudada que não exige ou pune a falta de uniforme. A assistência à saúde é irregular, e não acontece no próprio prédio escolar, mas na Regional de Ensino.

O PPP está muito bem elaborado e apresentado. Na história da instituição, conta-se que a comunidade na qual a Escola nasceu era constituída por famílias carentes, oriundas de invasões, cortiços e inquilinos de fundo de quintal, com baixa renda mensal por família e per capita. Os moradores da cidade lembram as dificuldades de outrora (década de 90), pelas carências materiais, porém com baixo nível de violência. No PPP aparece o tema da diversidade entendida como educação inclusiva para crianças com deficiência. Todo o texto passa a ideia de superação das carências econômicas pela comunidade: a pobreza teria ficado no passado ou seria matéria de situações pontuais – um ou outro aluno não pode comprar o material escolar individual ou o uniforme, e essas situações não são resolvidas institucionalmente, mas ocasionalmente atendidas de maneira assistencialista ou via caridade pela secretária da escola.

Nessa escola, percebe-se uma correspondência entre sua precariedade e a da comunidade. A precariedade da comunidade é sentida na condição edilícia da escola: parte era de alvenaria e parte de material provisório, com teto de zinco, salas quentes com a necessidade de as professoras redirecionarem as aulas segundo a posição do sol, sem parquinho ou ludoteca e a quadra esportiva totalmente deteriorada. O prédio escolar tinha um caráter supostamente provisório; no entanto, abrigou a escola por mais de 20 anos. Somente no segundo semestre de 2012, a escola entrou em processo de reconstrução física, e as turmas (docentes e discentes) foram remanejadas para outras cinco escolas. A precariedade não era apenas do prédio, mas das condições de trabalho que recaem, como sempre, sobre a professora:

Na escola, estão faltando mesas e cadeiras para os alunos. Tive que peregrinar em várias salas até encontrar e já iniciei a aula cansada e com atraso. Percebo que a falta de planejamento e organização prejudicam o trabalho pedagógico.

Se na escola anterior a pobreza da comunidade e dos alunos é escondida como um pecado do qual convém não falar ou é necessário colocar como situação longínqua, histórica, superada, na escola que analisaremos em continuidade há um especial interesse em frisar a condição de pobreza como característica específica da população escolar atual (em contraposição à alta renda histórica da comunidade escolar local). A **Escola Tomada**⁷ foi historicamente frequentada pela classe média da localidade, mas foi abandonada por essa classe social e “tomada” ou “ocupada” pela população mais pobre de localidade próxima. As professoras mais antigas da escola não aceitam muito bem essa mudança de população escolar e, às vezes, demonstram preconceito, pois alguns dos estudantes comparecem sujos à escola. Outras vezes, adotam uma postura assistencialista, comprando e dando o material escolar de uso individual que os alunos não possuem. A escola tem uma condição edilícia muito boa, possui duas quadras esportivas

7 O nome escolhido faz alusão ao conto realista-fantástico do autor argentino Julio Cortázar, Casa Tomada, que poderia ser entendido como uma metáfora da ocupação da Praça de Maio, centro de poder situado no centro da cidade de Buenos Aires, pelos pobres do interior do país, que na época do peronismo levantaram suas reivindicações e reclamaram por mais direitos sociais e econômicos. A produção de Cortázar registra o pânico das classes média e alta frente à irrupção massiva dos pobres, no espaço público urbano, resultante de um processo de migração interna que vem dos anos 30 e que se legitima em 1946 pela ascensão do peronismo ao governo. O conto pode ser lido em: <http://www.releituras.com/jcortazar_casa.asp>. A escola de referência seria uma metáfora do abandono das escolas públicas pelas classes médias, e sua ocupação pelos setores populares.

e pista de atletismo, sala de informática equipada, usada pouco por falta de profissional responsável. Localizada em área urbana de Brasília com alta concentração de renda, determina um corpo profissional maior e melhor qualificado ainda: 69 pessoas efetivas e 29 contratadas (totalizando 98 profissionais), 47 possuem especialização, 3 delas mestrado. Todos os 1.081 estudantes têm acesso à maioria dos programas suplementares (material didático, recreação, material escolar, internet), muitos deles usufruem o transporte escolar (aproximadamente 65%), menos de 20% têm acesso ao uniforme escolar gratuito, carteirinha escolar e à assistência à saúde. Já a merenda escolar (alimentação) foi comprometida pela falta de utensílios como: pratos, copos e talheres, os discentes precisam esperar desocupar os utensílios para poderem se alimentar. Não há modalidade de jornada integral.

As famílias dos estudantes não frequentam muito o espaço escolar, pois moram em locais distantes (o transporte escolar é exclusivamente utilizado pelos discentes), e os responsáveis pelos alunos trabalham nos horários de funcionamento da escola. No PPP, conta-se a busca constante de resultados pedagógicos significativos, diminuindo os índices de repetência e evasão escolar. Na função social da instituição é indicada frase de Paulo Freire sobre contribuir para a transformação de uma ordem social excludente. No seu histórico se dá importância à mudança no perfil dos estudantes por ela acolhidos. Inserida em local privilegiado, do ponto de vista econômico e cultural, a população escolar não é dali, o que, segundo o PPP, exige “habilidades e competências gerenciais que possibilitem dirimir conflitos de interesses. Além disso, exige dos profissionais uma atuação firme em prol da democratização do ensino, numa região de grandes diferenças sociais” (diagnóstico). Segundo o PPP, os alunos transferem a violência vivenciada nas suas comunidades e em suas famílias para a escola, o que resulta em utilização excessiva do tempo escolar em atendimento a situações de indisciplina. Essa situação seria a causa do baixo rendimento escolar dos discentes, e da baixa motivação dos docentes.

Para a professora/pesquisadora, os baixos proventos da família implicam em condições de existência inadequadas, mas que são entendidas mais como desresponsabilização da família do que atribuídas às precariedades que a situação de pobreza impõe:

(...) a ausência de um adulto responsável permite que, muitas vezes, os alunos chegam à escola sem almoço e até sem refeição matinal, apoiando-se na ideia de que a instituição educacional proverá tal alimentação (...). Apresentam-se, na escola, alunos de chinelo e com

uniforme sujo (camiseta e bermuda). Em alguns alunos, percebe-se coceira na cabeça, mau hálito, dentes careados, unhas sujas. A falta de higiene é visível, proveniente de falta de cuidado de familiares ou responsáveis, permitindo que os alunos tomem conta de si mesmos, ou até um menor de idade passa a ter o papel de cuidador.

Não foi objetivo, da nossa pesquisa atual, estudar a relação estabelecida entre as escolas e as secretarias estaduais ou municipais de Educação. Entretanto, percebe-se claramente que a relação das escolas com as secretarias é mais intensa quando a escola é geograficamente próxima, o que acontece, em maior medida, no caso das escolas do DF.

Os pobres invisíveis e os programas desconhecidos

Como apontado no capítulo anterior desse livro, registra-se uma tendência das escolas públicas a invisibilizar as problemáticas vinculadas com a situação de pobreza dos alunos, “de isso não se fala”, como se a pobreza fosse uma característica negativa, de responsabilidade individual, que irrompe na escola sem ser convidada, e que se deve evitar ser comentada. Pode-se perceber que o cotidiano escolar, além de invisibilizar a situação de pobreza, quando a põe em cena, como no último caso descrito, o faz por meio de compreensões acríicas, discriminatórias e de carência. Os profissionais da educação, atuantes nas escolas estudadas, demonstram dificuldades em tratar do tema, atuando por meio de interpretações da pobreza ora imprecisas ora negligenciadas ora quase discriminatórias. A situação de pobreza dos alunos não é abordada de maneira expressa nos Projetos Político-Pedagógicos (PPPs), ainda que, no ambiente escolar brasileiro, funcionem, cada vez com mais intensidade, vários programas suplementares e programas de assistência social ou políticas de compensação. Quando mencionada nos PPPs, a pobreza aparece como empecilho, passado ultrapassado, contexto da limitação dos resultados pedagógicos, entre outras maneiras de menção.

Os programas federais e distritais de assistência ao educando são desconhecidos ou pouco conhecidos e, quando mencionados, por vezes, trazem em si um questionamento de sua legitimidade – resvalando em críticas que apontam o paternalismo e o assistencialismo envolvido na implementação das ações e programas. Ressaltamos que, no ensino fundamental, a omissão quanto à oferta dos programas suplementares ao ensino ou sua oferta irregular configura crime de responsabilidade da autoridade competente, nos mesmos termos da não garantia de vagas.

A noção de **política de compensação** inscreve-se no campo da luta contra as desigualdades educativas. Surge nos anos 60, nos Estados Unidos, como parte dos programas de combate à pobreza e perduram, até hoje, apesar das mudanças de orientação. Foram estabelecidos, em quase todas as partes do mundo, paralelamente à massificação da escola, devendo garantir a igualdade de oportunidades, em nome do Estado-providência. Por meio da ação compensatória, se faria o nivelamento do percurso escolar, instituindo dispositivos específicos para públicos desfavorecidos. Segundo Frandji (in: ZANTEN, 2011), as políticas de compensação debatem-se entre distintos objetivos: pedagógicos, socioeconômicos e políticos.

Os programas suplementares de ensino no Brasil foram definidos na Constituição Federal de 1988 (art. 208, VII), para garantia da gratuidade e da igualdade de condições de acesso e permanência no ensino fundamental regular, nas escolas públicas (art. 206). A garantia de atendimento ao educando, via programas suplementares, é reafirmada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394/1996, art. 4º, VIII, e também pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei nº 8.069/1990, art. 54, VII. Esses programas são geridos pela Diretoria de Ações Educacionais (Dirae) no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia do Ministério da Educação que substituiu a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE).

A assistência prestada por esses programas pode ser definida como assistência social, sustentada na noção técnica de pobreza, que envolve a compreensão de necessidades permeadas pela seletividade tecnicamente definida e que está direcionada para a satisfação de necessidades pontuais de ordem material; em contraposição à assistência social embasada na concepção de pobreza como um conjunto de necessidades humanas de ordem material e imaterial insatisfeitas, mantendo interfaces com todas as políticas sociais e setoriais, e também com as políticas de conteúdo econômico (ver PEREIRA, 1996).

Dentre os principais programas federais de assistência ao educando destacam-se:⁸ alimentação (criado em 1955, merenda), livro didático, uniforme escolar (por vezes atrelado ao Programa Bolsa Família), material

⁸ Para mais informações sobre os programas suplementares, ver o sítio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE): <<http://www.fnde.gov.br/index.php>>.

didático, assistência financeira (criado em 1995),⁹ biblioteca da escola (criado em 1997), transporte escolar (criado em 2004, Caminho da Escola ou Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNate), equipamentos para educação infantil (criado em 2007),¹⁰ recreação (bolas, parquinhos, quadras), acesso à internet (Programa Banda Larga nas Escolas), assistência à saúde (por exemplo, kits de higiene bucal, teste oftalmológico, entre outros). Conforme comprovamos, muitos dos programas não atingem as escolas estudadas.

Além dos programas suplementares ao ensino, há também os programas de assistência social implementados pelo MDS no espaço escolar, tais como Bolsa Família¹¹ e BPC na escola,¹² e os programas próprios do GDF, dentre eles Educação Integral e Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF). Entretanto, as equipes das escolas normalmente não possuem informação detalhada ou compreensão ampla sobre o funcionamento e finalidade desses programas, mesmo sendo a frequência uma obrigação para o acesso, que acaba sendo mais uma tarefa para as professoras. Escolas e equipes escolares, não adequadas, foram obrigadas a assumir outras tarefas envolvidas nas condicionalidades dos programas de transferência de renda, precarizando ainda mais as qualidades do trabalho docente.

9 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, registradas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) como beneficentes de assistência social, ou outras similares de atendimento direto e gratuito ao público.

10 O **Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (ProInfância)**, foi criado para assistir financeiramente e com caráter suplementar à construção de creches e escolas de Educação Infantil, bem como à aquisição de equipamentos para a rede física escolar desse nível educacional. O programa é parte das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) do Ministério da Educação. Os recursos destinam-se à construção e aquisição de equipamentos e mobiliário para creches e pré-escolas públicas da educação infantil.

11 O **Programa Bolsa Família (PBF)** é um programa de transferência de renda que vincula o recebimento do auxílio financeiro ao cumprimento de compromissos (condicionalidades) nas áreas de Saúde e Educação, com a finalidade de reforçar o acesso das famílias em situação de pobreza aos direitos sociais básicos.

12 O **Programa BPC na Escola** integra o PDE, instituído pela Portaria Interministerial nº 18, de 2007. Contempla, por meio dos Ministérios de Educação, Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Saúde e Secretaria Especial de Direitos Humanos, ações direcionadas aos beneficiários do BPC (Benefício de Prestação Continuada) na faixa etária de 0 a 18 anos. Pretende contribuir para a elevação da qualidade de vida das pessoas com deficiência beneficiárias do BPC, ampliando o direito à educação inclusiva através da articulação intersetorial das três esferas de governo e da integração de políticas de educação, assistência social, saúde e direitos humanos.

Um antigo, porém, poderoso imaginário sobre a classe trabalhadora é convocado pela escola, explícita ou implicitamente, para interpretar os alunos pobres e suas famílias: preguiçoso, malandro, perigoso, indolente. Os preconceitos sobre a utilização dos recursos pelos beneficiários são a regra, e existe uma grande dificuldade em compreender o acesso à assistência social como um direito, inclusive pela falta de formação específica (ver ASSIS; YANNOULAS; 2012 e Capítulo 8 deste livro). Diferentes áreas da gestão escolar e da política educacional demonstram dificuldades para lidar com os beneficiários e o benefício, resgatando, num sentido negativo, as práticas de higiene social do passado, e sem discutir classe social e pobreza, no contexto do modo de produção capitalista, numa sociedade periférica. O serviço social é chamado a contribuir, em alguns casos, na compreensão de que sua missão fundamental seria “controlar os pobres” e “gerir a pobreza”, para que não contamine as práticas escolares ideais, e não no sentido de trabalhar pela integralidade das políticas conforme estabelecido na Constituição Federal de 1988 e nas Leis Orgânicas.

Iniciando a construção de alternativas

A “escola justa” não seria apenas aquela que oferece igualdade de oportunidades, mas aquela que se preocupa com os processos no interior do ambiente escolar (DUBET, 2008). Esses processos estão condicionados pelas situações de pobreza, as quais, conforme demonstrado por Duarte (2012), chegam à escola de maneira avassaladora, enquanto a riqueza não o faz.

A escola pública elementar no Brasil, quanto mais incorporou os pobres, mais pobre se tornou – houve uma ampliação para menos, nas palavras de Algebaile (2003). Não foi somente pelo seu empobrecimento material objetivo, mas também por incorporar os pobres ao espaço escolar, respondendo, de maneira focalizada e restrita, aos problemas sociais tecnicamente definidos. Se a permeabilidade da escola é desejável, afirma Algebaile, porque garante a relação entre educação escolar e vida social, essa permeabilidade não deveria acontecer em detrimento do sentido formativo específico da escola.

Concordamos com a autora, mas entendemos que o sentido formativo específico não será atingido se o impacto da população pobre, nas escolas da rede pública, não for explicitado, visualizado e encarado política e pedagogicamente. Ao desvendar as maneiras como as escolas processam a situação de pobreza de grande parte do alunado, queremos contribuir para

uma formulação explícita e visível dessa problemática através de ações e projetos escolares organizados e deliberados. Isso não necessariamente significa a organização de um circuito diferenciado (ver Capítulo 8), o que contribuiria para aprofundar a fragmentação do sistema.

A pobreza nas escolas da rede pública está longe de representar uma minoria ou grupo “diferente”, como todos os capítulos do livro atestam. E, para além da definição técnica da pobreza, constitui reflexo e apoio da estrutura de classes na sociedade capitalista que a gera. Daí, e aplicando o esquema de análise tripartite da justiça, idealizado por Fraser (2008), a necessidade de trabalhar não apenas a redistribuição econômica através dos programas compensatórios (enfoque sobre o que constitui objeto de direitos), ou o reconhecimento simbólico através dos programas de diversidade (perspectiva de quem constitui sujeito de direitos), mas também as regras do jogo político que definem a dinâmica escolar no cotidiano (análise sobre como se constitui a dinâmica escolar).

A descentralização administrativa ampliou a autonomia das escolas, num contexto de mudança na composição social dos alunos que frequentam a escola pública. Segundo Oliveira (2011), “O grande desafio passa a ser: como construir um plano de ação em que os diferentes agentes se reconheçam, ou seja, um plano de ação que de fato contenha um sentido comum?” (p. 33). Como compor sociabilidades múltiplas entre docentes, alunos e funcionários, atribuindo um sentido comum aos diferentes segmentos?

Ainda que parcela da população que frequenta as escolas públicas estudadas seja pobre, na sua grande maioria, os PPPs não incluem como tema ou como problema as questões sobre pobreza dos estudantes. Na melhor das hipóteses, há uma caracterização da comunidade escolar sobre seus aspectos socioeconômicos, porém esse diagnóstico não se traduz em programas ou ações específicas do PPP. É necessário estimular especialmente a participação da comunidade escolar na elaboração do PPP (SOUZA; YANNOULAS, 2010). Não apenas estimular: outorgar condições de possibilidade de participação na escolha de horários e locais propícios, na garantia de atenção às necessidades dos alunos durante as reuniões, entre outros aspectos importantes que viabilizam a participação de uma comunidade escolar em situação de pobreza.

A pesquisa relatada contribui aos debates sobre PPP, como instrumento fundamental de uma política educacional democrática (ver SOUZA; YANNOULAS, 2010; VAN ZANTEN, 2011). Os PPPs poderiam considerar a situação de pobreza dos alunos que frequentam a escola, não apenas

como uma constatação contextual ou ambiental, mas como um elemento determinante da dinâmica escolar, por ser constituinte do campo e das regras que dominam esse campo de atuação (ver Capítulo 10, a seguir). Os PPPs deveriam incluir na sua formulação os programas suplementares ao ensino, e também os programas de assistência social relacionados com o ambiente escolar. Mas, primeiro, precisam ser conhecidos, divulgados, corretamente apropriados pela comunidade escolar, constituindo sinergias entre os objetivos pedagógicos, sociais e políticos.

Também é necessário garantir não apenas o bom funcionamento dos programas suplementares e assistenciais no espaço escolar, como também condições objetivas mais amplas para que esse plano de ação em nível escolar funcione: tempo remunerado das professoras para o desenvolvimento das suas novas funções nas escolas públicas, novos atores no espaço escolar (psicólogas, assistentes sociais, entre outras), espaços físicos e equipamentos adequados para as novas tarefas e para a construção da mencionada sociabilidade, entre outros aspectos indispensáveis.

Com Frigerio (2007) e Tiramonti (2011), afirmamos que é necessário estremecer a inabalável estrutura escolar para incorporar a todos, redefinindo seus contornos, mas também, suas estruturas mais antigas. Multiplicar a oferta é necessário, porém não é suficiente, é preciso avançar na modificação do dispositivo escolar meritocrático, criado para selecionar e expulsar, e não para incluir. Pensar inovações no cotidiano, quanto à equipe escolar, aos tempos, aos espaços, analisar e modificar o formato escolar atual para incluir a todos.

O conjunto de estudos, reunidos no presente livro, aponta para uma interpretação na qual a escola, no modo de produção capitalista de uma sociedade periférica, instituição escolar particular e específica desse modo de produção, constitui muito mais do que um estudo de caso, é o próprio local dos embates e antagonismos que definem os resultados atingíveis por indivíduos (trajetórias), grupos e populações específicas (circuitos). A escola capitalista é multideterminada, reúne em si diferentes maneiras de exercício da discriminação presentes na sociedade. E, da correlação de forças no seu espaço interior, dependerão as trajetórias e circuitos habitados futuramente pelos estudantes, seus percursos, escolhas e desdobramentos no sistema educacional como um todo e posterior ou paralelamente no mundo do trabalho.

Referências

ALGEBAILLE, Eveline. *Escola pública e pobreza no Brasil. A ampliação para menos*. Rio de Janeiro: Lamparina/Faperj, 2009.

ANDRÉ, Marli E. D. A. de. *Estudo de caso em pesquisa e avaliação educacional*. V. 13. Brasília: Editora Liber Livro, 2005.

ASSIS, Samuel G.; YANNOULAS, Silvia C. A pobreza na formação docente: a situação de pobreza na formação das futuras professoras. *Educação Unisinos*, n. 16, v. 3, p. 102-112, set-dez/2012.

BALL, Stephen. *Micro política en la Escuela. Hacia una teoría de la organización escolar*. Madrid: Paidós, 1994.

BARBOSA, Joaquim G.; HESS, Remi. *O diário de pesquisa: o estudante universitário e o seu processo formativo*. Brasília: Liber Livro, 2010.

BUENO, Belmira O.; SOUZA, Denise T. R. de. Elsie Rockwell: por uma antropologia histórica. In: REGO, Teresa C. (Org.). *Currículo e política educacional*. Petrópolis/RJ: Vozes, 2011, p. 145-174.

CODEPLAN – Companhia de Planejamento do Distrito Federal. *População de baixa renda no Distrito Federal*. Brasília/DF: Codeplan, 2012.

COSTA, Eliane O. da. *Relatório Final Individual. Análise da relação entre pobreza e Educação Básica nas sete escolas públicas do DF e Entorno*. Prática de Pesquisa 3, Departamento de Serviço Social, Grupo de Pesquisa TEDis, Brasília/DF: UnB, 07/2012.

DUARTE, Natalia de S. *Política social: um estudo sobre educação e pobreza*. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília. Brasília/DF: UnB, 04/2012.

DUBET, Francois. A escola e a exclusão. *Cadernos de Pesquisa*, n. 19, p. 29-45, 07/2003,

_____. *O que é uma Escola Justa? A Escola das Oportunidades*. São Paulo: Cortez, 2008.

FARIA FILHO, Luciano M. *Educação pública: a invenção do presente*. Belo Horizonte: Mazza, 2012.

FRANCO, Maria Laura P. B. *Análise de Conteúdo*. Série Pesquisa em Educação, v. 6, 2. ed. Brasília: Liber Livro, 2005.

- FRASER, Nancy. *Escalas de Justiça*. Barcelona: Herder, 2008.
- FRIGERIO, Graciela (Comps.). *Las formas de lo escolar*. Buenos Aires: Del Estante, 2007, p. 119-132.
- GIBBS, Graham. *Análise de dados qualitativos*. Porto Alegre: Artmed, 2009.
- GONÇALVES FILHO, José Moura. A invisibilidade pública (Pref.) in: COSTA, F. B. *Homens invisíveis: relatos de uma humilhação social*. São Paulo: Globo, 2004. OLIVEIRA, Dalila (Org.). *Reformas educacionais na América Latina e os trabalhadores docentes*. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.
- _____. A nova regulação de forças no interior da escola: carreira, formação e avaliação docente. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAE)*, v. 27, n. 1, p. 25-38, jan./abr. 2011.
- PATTO, Maria Helena S. *A produção do fracasso escolar. Histórias de submissão e rebeldia*. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2010.
- PEREIRA, Potyara P. *A Assistência Social na perspectiva dos direitos*. Brasília: Thesaurus, 1996.
- OEI – Organização para os Estados Ibero-Americanos. *Revista Iberoamericana de Educación*. Número Especial: Micropolítica em la Escuela. Sept.-Dic./1997.
- SOUZA, Camila R. F.; YANNOULAS, Silvia C. Democratização da gestão nas escolas públicas brasileiras: a educação como intervenção participativa. *Argumentum*, v. 2, p. 71-93, 2010.
- TIRAMONTI, Guillermina (Dir.). *Variaciones sobre la forma de lo escolar*. Buenos Aires: Flacso-Homo Sapiens, 2011.
- VAN ZANTEN, Agnes (Coord.). *Dicionário de Educação*. Petrópolis/RJ: Vozes, 2011.
- YANNOULAS, Silvia C.; DUARTE, Natalia de S. Conversando com as professoras de Educação Básica: a situação de pobreza no cotidiano escolar In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DA REDESTRADO, 9. POLÍTICAS EDUCATIVAS PARA AMÉRICA LATINA: PRAXIS DOCENTE E TRANSFORMAÇÃO SOCIAL. Santiago de Chile: Redestrado, 2012.
- YIN, Robert K. *Estudo de Caso. Planejamento e Métodos*. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

CAPÍTULO 10

O PROJETO POLÍTICO-PEDAGÓGICO: INSTRUMENTO PARA PENSAR A SITUAÇÃO DE POBREZA NAS ESCOLAS?

Kelma Jaqueline Soares
Camila Rosa Fernandes Souza

Introdução

A atual política educacional brasileira visa à universalização da educação básica e coloca inúmeros desafios a serem pensados por todos os setores da sociedade. São desafios éticos, políticos, técnicos, étnicos e de classe social que demandam respostas e intervenções dos atores educacionais quanto às situações que não estão restritas apenas aos aspectos da escolarização. Materialmente, estes desafios se revelam nas escolas públicas pela falta de pessoal para atender os alunos (ausência de professores/as), superlotação das salas, falta de espaço físico adequado, diversidade de níveis de ensino, ausência de integração com a comunidade, questão salarial dos/as professores/as e demais questões que evidenciam a falta de qualidade do ensino público oferecido à população em situação de pobreza.

O projeto Política Educacional e Pobreza realizou uma Oficina intitulada Construindo Estratégias: contribuições para pensar a situação de pobreza nas escolas de educação básica,¹ uma tentativa de elucidar e propor estratégias para abordar os problemas detectados no ambiente escolar

1 Colaboraram como assistentes da Oficina as estudantes de graduação em Serviço Social Patrícia da Silva Pereira, Eliane Oliveira da Costa e Vanessa de Sousa Araújo. Contribuíram ao desenvolvimento da Oficina Construindo Estratégias as professoras Sílvia Yannoulas (Departamento de Serviço Social da UnB), Natalia Duarte (Secretaria de Educação do DF) e Cynthia Bisinoto (professora adjunta do *campus* Planaltina da UnB). Agradecemos as importantes contribuições das professoras de educação básica participantes do projeto e da estudante Patrícia da Silva Pereira) na construção deste capítulo.

decorrentes da situação de pobreza dos alunos. Participaram da Oficina seis professoras da educação básica, atuantes em escolas públicas do Distrito Federal e Entorno (GO) que atendem à população em situação de pobreza (ver critérios de seleção das professoras e das escolas, no Capítulo 8 deste livro), três estudantes do curso de graduação em Serviço Social da UnB, uma colaboradora assistente social, uma pedagoga da Secretaria de Educação do Distrito Federal (DF) e doutora em Política Social pela UnB, uma assistente social e mestre em Serviço Social pela UnB e a coordenadora da pesquisa e professora do Departamento de Serviço Social da UnB.

As sessões da Oficina foram realizadas aos sábados durante o segundo semestre de 2012, com a proposta geral de pensar coletivamente a melhor maneira de trabalhar a situação de pobreza dos alunos das escolas públicas de educação básica. Para tanto, partiu-se do pressuposto de o Projeto Político-Pedagógico (PPP) constituir um instrumento importante, visando incluir a questão da pobreza na vivência escolar. Compreende-se o PPP na perspectiva de uma educação para a cidadania e, segundo Gadotti (1994), não se constrói um projeto sem uma direção política, um norte, um rumo. Por isso, todo projeto pedagógico da escola é também político. Ele é sempre um processo inconcluso, uma etapa em direção a uma finalidade que permanece como horizonte da escola. A construção do PPP pode ser considerada como um momento importante de renovação da escola. Projetar significa “lançar-se à frente”, antever um futuro diferente do presente. Projeto pressupõe uma ação intencionada com um sentido definido, explícito, sobre o que se quer inovar. Nesse processo podem-se distinguir dois momentos: o da construção do projeto e o da sua institucionalização ou implementação.

A Oficina desenvolveu-se com dois objetivos principais: refletir sobre como a situação de pobreza dos alunos das escolas públicas poderia ser visibilizada, explicitada e trabalhada no contexto das escolas de educação básica e, paralelamente, promover a aproximação das áreas disciplinares Educação e Serviço Social, haja vista a existência do projeto de lei da Câmara (PLC) nº 060/2007.² Ambas áreas disciplinares (e outras) estão

2 O projeto de lei nº 3.688/2000 foi transformado no PLC nº 060/2007 no Senado (dispõe sobre a prestação de serviços da Psicologia e do Serviço Social em escolas públicas da educação básica). Outros projetos de lei que versam sobre o assunto são a Proposta de Emenda à Constituição nº 13/2007 (que visa acrescentar o inciso ao art. 208 da Constituição Federal de 1988 e prevê a garantia do atendimento aos estudantes de equipe de psicólogos e assistentes sociais), o projeto de lei nº 6.478/2009 (que teve rejeição ao substitutivo, pois houve incoerências conceituais no texto desse PL) e o projeto de lei nº 6.874/2010 (o qual também passou por considerações relativas ao texto substitutivo e propõe a alteração da LDB com vistas à existência de núcleo psicossocial nas escolas públicas de nível fundamental para intervir em situações de risco) (CFESS, 2012).

envolvidas com a garantia do Direito à Educação. A concretização desse direito demanda tanto a regulamentação e a instrumentalidade jurídica para conferir ação concreta ao que foi determinado pela legislação, quanto o conhecimento e a vivência da realidade cotidiana dos atores educacionais (CURY; FERREIRA, 2009). De maneira decorrente, a Oficina também possibilitou algumas reflexões sobre a função da escola pública, sua estrutura e funcionamento, a intersetorialidade das políticas públicas por meio da reflexão sobre projetos e programas sociais na escola voltados para a promoção e garantia de direitos.

Foram realizadas cinco sessões consecutivas para a formulação do documento inicial e uma sexta sessão visando validar o documento final do grupo. Escolheu-se a metodologia voltada para o planejamento e formação de gestores de políticas públicas desenvolvida pela Sede Acadêmica Brasil da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (Flacso/Brasil). A metodologia foi originalmente desenvolvida em 1972, por solicitação da Unesco, para atuar no enfrentamento de problemas como a pobreza na América Latina. Essa metodologia deveria capacitar os técnicos para enfrentar as dificuldades existentes entre a aplicação do saber técnico e o saber político na condução das políticas públicas. O modelo metodológico privilegiava a produção coletiva de conhecimento e a elaboração dedutiva do planejamento, o que permitia que os atores estratégicos atuassem de forma propositiva e participativa no delineamento desse processo formativo.

O caminho metodológico dessa proposta de planejamento está pautado em dois momentos: o diagnóstico, no qual se inserem as etapas de preparação conceitual, nivelamento de conhecimento por meio da leitura de documentos-base, delimitação de cenário objetivo, pactuação e validação dos problemas identificados e, por fim, elaboração de quadro de integração dos problemas; o segundo momento é o propositivo em que foram realizadas as etapas de elaboração preliminar de estratégias, avaliação da proposta técnica e definição final das estratégias. Diante da particularidade de cada escola e da autonomia profissional de cada professora pesquisadora, entendeu-se não existir espaço para a implantação do plano de monitoramento e avaliação de resultado. Por isso, essa etapa, que é prevista na metodologia adotada, não foi realizada.

Conforme orienta a metodologia da Flacso/Brasil, a primeira sessão da oficina foi destinada ao nivelamento de saberes do grupo por meio da divulgação de informações técnicas sobre a temática a ser trabalhada, além da apresentação e pactuação do cronograma de trabalho. Na segunda sessão

foi realizada a etapa de construção da imagem objetivo (escola ideal)³. Na terceira sessão, elaborou-se o quadro de problemas (distância entre a escola ideal e a escola real). Na quarta sessão foram definidas estratégias para alcançar o modelo de escola ideal (diminuir a distância). Na quinta sessão apresentou-se e discutiu-se junto ao grupo o quadro síntese dos trabalhos realizados, e tentou-se responder se o PPP é o instrumento capaz de visibilizar e permitir o trabalho com a situação de pobreza nas escolas. O resultado final da oficina foi validado na última sessão, com a deliberação do grupo sobre o presente capítulo deste livro.

Na semana subsequente à realização de cada sessão, as assistentes de pesquisa reuniram todas as informações registradas e promoveram a categorização e organização das falas. Para tanto, foi adotada a estratégia metodológica de organização dos dados por meio da análise de conteúdo.⁴ Ao concluir a análise de conteúdo da primeira sessão, a equipe organizadora entendeu que a melhor forma de apresentação e de visualização das ideias produzidas pelo grupo seria por meio da organização de um quadro. De acordo com Mehedff e Garcia (2005), a estruturação do trabalho em grupo é fundamental para a garantia de formalização de um trabalho coletivo, auxilia na formação de acordos e reduz conflitos. O quadro síntese proposto pela equipe permitiria a visualização das produções coletivas pela totalidade do grupo, bem como o fácil acréscimo dos demais dados obtidos nas sessões seguintes, contribuindo para conferir à Oficina um caráter processual.

As sessões da Oficina se constituíram em momentos de debate, levantamento de problemas e construção de estratégias para reduzir a precarização do ensino público universal oferecido à população pobre do Brasil. Nesse esforço de sistematização, destaca-se a centralidade do papel do Estado no enfrentamento da questão social e a necessidade de fortalecimento da política social, em caráter universal e gratuito, a fim de que a população em situação de pobreza tenha garantido não apenas o acesso ao Direito à Educação, mas também às condições de permanência e fruição desse Direito e atuação participativa na sua consecução.

3 Conforme Mehedff e Garcia (2005), a imagem objetivo é aquilo que se deseja alcançar a partir do processo de aplicação da metodologia participativa.

4 A análise de conteúdo, segundo Franco (2008), centra-se em uma concepção crítica e dinâmica da linguagem de construção real e expressão da existência humana, que atua de forma interacionista. Nesse modelo, o processo de análise é baseado em aproximações sucessivas, em que o pesquisador elabora, pouco a pouco, as explicações sobre um fenômeno, examinando as suas unidades, as inter-relações entre essas unidades e as categorias em que elas se encontram reunidas.

Este capítulo foi validado pelo “autor coletivo” (isto é: o conjunto de pessoas que participaram regularmente da Oficina) em sessão especial realizada no dia 24 de novembro de 2012. Está estruturado em quatro seções. Na primeira será discutida a etapa de identificação e sistematização da imagem da “escola ideal”; na segunda será indicado o processo de estruturação preliminar dos problemas que envolvem o alcance da “escola ideal” tomando como ponto de referência a escola real; na terceira seção, que se refere ao momento propositivo da metodologia, são apresentadas estratégias para contornar os problemas encontrados na etapa diagnóstica. Durante a sistematização, o grupo aceitou a proposta de quadro explicativo sobre o Ser, Ter e Possuir da escola pública elaborada por Pereira (2012). Com isso, a síntese realizada, estruturada à luz da metodologia escolhida, possibilitou a comparação entre a escola “ideal” (formulação do cenário objetivo), os “problemas” existentes para alcançar o ideal e quais as principais “estratégias” a serem adotadas para solucionar os problemas. Por fim, na quarta seção discutiu-se o PPP como estratégia de discussão da pobreza dos estudantes no espaço escolar: um convite à reflexão sobre tal projeto como importante instrumento de transformação da realidade escolar e, portanto, instrumento potencial para problematizar a questão da pobreza no cotidiano escolar.

A escola ideal: a etapa da formulação da imagem objetivo

Mehedff e Garcia (2005) indicam que todos os esforços técnicos da equipe organizadora da oficina devem ser encaminhados visando a participação de todos os envolvidos na produção coletiva. Por isso, a etapa que precede à formulação da imagem objetivo consiste fundamentalmente na apresentação do conjunto de informações ao grupo, conjunto este que pode ser definido como documento-base. A finalidade é a de permitir que os participantes da Oficina apoderem-se das informações e dos conteúdos que farão parte das etapas seguintes de trabalho e tornem-se atores estratégicos, isto é, cada um detém conhecimentos próprios específicos, que se somarão aos conhecimentos do grupo de trabalho e, com isso, alcançarão, ao final do processo, um produto verdadeiramente coletivo e não apenas a somatória de conhecimentos técnicos individuais.

A etapa de apresentação do documento incluiu uma exposição realizada pela professora Cynthia Bisinoto sobre aspectos teóricos, epistemológicos, operacionais, técnicos e didático-pedagógicos na construção do PPP de uma instituição educativa. A professora evidenciou os elementos conceituais e

políticos que compõem esse instrumento. Por essa visão, o PPP extrapola o aspecto formal e burocrático e deve refletir a particularidade de cada escola contendo o caráter político (compromisso com interesses coletivos e sociais) e o caráter pedagógico (a intencionalidade da ação da escola). Por isso, o PPP deve envolver todos os atores para serem vistos como participantes do processo educativo, bem como ser instrumento e proposição para a ação. É uma oportunidade para a instituição educacional delinear sua identidade, buscar sua autonomia e qualidade.

Após essa apresentação seguida de debate quanto ao PPP, e considerando os 12 meses de trabalho anteriormente realizado pelo grupo de professoras de educação básica (ver Capítulos 8 e 9), que permitiu identificar os problemas decorrentes da situação de pobreza nas escolas públicas de educação básica do DF e Entorno, partiu-se para a construção da imagem objetivo sobre a escola ideal.

No caso da Oficina Construindo Estratégias,⁵ adotou-se a construção do cenário da escola ideal. A técnica utilizada foi a tempestade de ideias, na qual todas as participantes apresentaram as suas propostas de forma espontânea. Houve o papel da coordenadora, a qual organizou e conduziu as discussões a fim de possibilitar a fala de todas. O registro foi feito por meio de relatora previamente escolhida, que digitou e identificou a fala de cada uma das participantes. Ocorreu a projeção simultânea desse registro de falas por meio de *data show* e isso permitiu que as participantes pudessem modificar a sua opinião ou fala sempre que necessário. Além disso, para se garantir a documentação do trabalho, realizou-se a gravação de áudio em todas as sessões.

A realização das sessões não se revela como um processo fácil, pois se exige das participantes sucessivas aproximações e refinamento gradual de ideias. Além disso, para se pensar na utopia da “escola ideal” era necessário que o grupo de professoras e demais participantes se despissem ao máximo possível das vivências escolares. As participantes (professoras, assistentes sociais, estudantes de graduação em Serviço Social) foram orientadas a pensar livremente sobre o assunto, sem amarras, porém sem cair em propostas amplas sobre política educacional.

Seguidamente procedeu-se à divisão em quatro grupos de trabalho com a seguinte composição: uma pessoa da equipe organizadora, uma professora

5 Destaca-se que se adotou como cuidado ético em pesquisa com seres humanos a garantia do anonimato dos participantes. Por isso, as escolas estudadas e o grupo de pesquisadoras não serão identificados.

de educação básica, uma assistente social formada ou em formação, com a perspectiva de avançar e refinar as propostas para a elaboração da imagem objetivo da “escola ideal”. A apresentação à plenária das discussões realizadas pelo grupo deveria ser feita por meio de elaboração de cartaz e por relatora previamente escolhida.

O primeiro grupo definiu o que denominou de a “escola da proteção integral”, a qual seria baseada em um modelo aberto e participativo, onde a escola articula-se com o sistema de garantia de direitos de crianças e adolescentes e, para tanto, pauta-se em um modelo democrático, em que a comunidade, a família e o Estado articulam-se, a fim de garantir a prestação e o acesso a direitos destinados ao público estudantil (saúde, segurança pública, lazer e cultura entre outros). Já o segundo grupo defendeu a proposta de uma “escola de bem-estar”, na qual a escola não apenas faz a articulação com serviços sociais externos, mas, sim, oferece todos esses serviços no próprio espaço escolar, a fim de que o estudante não precise sair da escola para acessar os serviços de alimentação, de saúde, de assistência social, entre outros. Em um modelo de jornada integral, os estudantes teriam acesso não apenas aos serviços pedagógicos, mas também aos serviços de outras políticas sociais. O terceiro grupo sintetizou sua proposta na denominada Escola Cidadã, proposta aproximada à do segundo grupo. Nesse modelo, defendeu-se também a necessidade de contar com uma equipe multidisciplinar e integrada, formada por professor/a, orientador/a educacional, psicólogo/a, assistente social, nutricionista, assistentes à educação, enfermeiro/a e outros. Ofereceria uma proposta pedagógica que valorizasse a crítica e a politicidade dos atores escolares. Por fim, o quarto grupo apresentou a Escola Atrativa, que também ofereceria jornada integral e equipe multiprofissional, e desenvolveria um currículo extraescolar diversificado, no qual os estudantes poderiam optar pelas atividades que desejassem realizar. A escola seria um espaço agradável e acolhedor aos estudantes. Os sujeitos escolares e a comunidade atuariam de forma ativa na construção das propostas pedagógicas.

A “escola ideal” pensada pelo grupo é um modelo de escola a ser desenvolvida e criada para garantir o direito à educação de toda a população e, portanto, eminentemente, pública. Ao realizar a análise de conteúdo, entendeu-se que a “escola ideal” deveria ser construída através do desenvolvimento de três dimensões: a do POSSUIR, a do OFERECER e a do SER (PEREIRA, 2012). Observou-se, por meio da unidade de registro da palavra e detecção da frequência de repetição (ver FRANCO, 2008), que grande

parte das falas continha um ou mais dos verbos “possuir”, “oferecer” e “ser”. As falas que não os continham explicitamente apresentavam implicitamente o significado destes verbos.

A dimensão POSSUIR é referente, fundamentalmente, aos aspectos materiais e objetivos da “escola ideal”. Já OFERECER diz respeito, literalmente, à oferta de aspectos materiais e objetivos pela “escola ideal”, ou seja, seria oferecimento efetivo dos aspectos da dimensão “possuir”. E, finalmente, a dimensão SER refere-se aos aspectos mais subjetivos da “escola ideal”, resultado da efetivação das dimensões “possuir” e “oferecer”. Desta forma, como exemplo, pode-se apontar que a “escola ideal deve POSSUIR” a “valorização e centralidade do pedagógico, mas não se restringindo só a essa perspectiva”, a “escola ideal deve OFERECER” a “avaliação e atendimento psicopedagógico” e a “escola ideal deve SER” “capaz de responder para além do pedagógico”. A validação do quadro da “escola ideal” por parte do grupo ocorreu na terceira sessão. O grupo concordou com a síntese realizada.

A elaboração dos problemas: dificuldade para se alcançar a escola ideal

Esta é vista pela metodologia Flacso como uma das formas de propor uma situação de futuro, não é vista pela negativa ótica daquilo que não deu certo, mas sim como uma distância entre o presente e o futuro, quando se compara a atual situação e a que se deseja alcançar. Por isso, o problema deve ser colocado *a priori* para se incidir sobre a forma de se alcançar a melhoria futura daquilo que se pretende planejar ou modificar (MEHEDFF; GARCIA, 2005).

Nesse sentido, partiu-se do quadro síntese de “escola ideal” para se definir os desafios a fim de alcançá-la. Assim, a proposta era a de criar o quadro de integração de problemas, por meio do confronto entre o modelo ideal e as dificuldades. Conforme Mehedff e Garcia (2005), é dessa união entre a causa e o efeito que se conforma um quadro geral, capaz de evidenciar a amplitude dos problemas e torná-los compreensíveis e passíveis de ação. Essa etapa de integração dos problemas é fundamental para responder às necessidades colocadas no momento propositivo da metodologia – o de construção das estratégias –, as quais serão explicitadas adiante neste capítulo.

Adotou-se a mesma dinâmica para a elaboração do modelo da imagem objetivo, já sintetizada no item anterior deste capítulo. Partiu-se da tempestade de ideias, na qual a relatora registrou todas as falas que foram projetadas para o grupo instantaneamente, além da realização do registro

de áudio. Posteriormente, seguiu-se para a divisão de grupos, discussão de ideias, elaboração de cartazes e escolha da relatora para a apresentação. Houve a formação de três grupos (de quatro e cinco componentes cada), em que cada um seria responsável pela discussão dos problemas segundo uma das três dimensões já mencionadas: possuir, ser e oferecer.

O primeiro grupo ficou responsável pela dimensão do “oferecer” e nele discutiu-se a dificuldade das escolas em pôr à disposição, as condições materiais de ensino e serviços educacionais com qualidade, além da necessidade de ofertar uma escola em tempo integral, compactuando com um ensino público, de fato, universal. Destacou-se ainda a ausência de transparência na gestão administrativa e financeira das escolas.

Já o grupo da dimensão do “possuir” centrou o seu olhar sobre os problemas relacionados aos aspectos material, físico e humano das escolas e destacou a inadequação da estrutura física delas para atividades pedagógicas, a falta de equipe multiprofissional e os imbróglios do financiamento das escolas como alguns dos principais problemas existentes nessa dimensão analítica.

O grupo que discutiu a dimensão do “ser” sintetizou os desafios da escola em constituir-se como um espaço livre de discriminações, de conflitos e problemáticas de ordem étnica, racial, de gênero ou de classe social. Destacou-se também a dificuldade da escola em ser um espaço seguro, livre de violência e de preconceito, voltado para a promoção de lógicas de ensino e de aprendizagem para além do individual. Após a compilação das discussões pela equipe organizadora da oficina, procedeu-se à etapa de validação do quadro de integração dos problemas e elaboração preliminar de estratégias. O caminho adotado para a execução dessa etapa será discutida na seção a seguir.

Elaboração de estratégias: caminhos para se alcançar a escola ideal

De acordo com Mehedff e Garcia (2005), a elaboração de estratégias faz parte do momento propositivo da metodologia desenvolvida pela Flacso/Brasil. É quando se define o desenvolvimento da situação considerada como problema e que o grupo deverá elaborar as ações necessárias para se definir a situação fixada no cenário objetivo. Esse é o momento do planejamento normativo, quando serão colocadas pelos participantes, a partir de elementos da realidade concreta, as alternativas e caminhos a ser alcançados para se atingir o modelo ideal. O produto dessa etapa é uma lista de enunciados

estratégicos, os quais sintetizarão os passos para viabilizar a realização das ações propostas.

Na quarta sessão da Oficina, portanto, foram elaboradas as estratégias para se alcançar a “escola ideal”. Nesse encontro, seguiu-se o mesmo procedimento metodológico adotado nas sessões anteriores (divisão em grupos, discussão e elaboração de cartazes por grupo e apresentação das ideias do grupo por meio de relatora escolhida). As participantes foram organizadas em três grupos para trabalharem segundo as dimensões analíticas previamente identificadas quanto ao “ser”, “oferecer” e “possuir”.

O primeiro grupo utilizou as estratégias do “oferecer”. Destacou que estas, para alcançar a “escola ideal”, se referem principalmente à ampliação, adequação, construção e manutenção permanente de espaços físicos das escolas, mapeamento e utilização dos equipamentos, espaços coletivos e serviços sociais (espaços de cultura, de lazer, de esporte), formação de instrumentos para a gestão participativa e o controle democrático da política educacional e da política da criança e do adolescente. Destacou ainda a necessidade de transporte escolar e valorização do trabalho docente: carreira, condições de trabalho e formação continuada. Acredita-se que estas estratégias perpassam a adoção de políticas e implementação de decisões pela entidade máxima da educação.

Já o segundo grupo foi responsável por traçar as estratégias referentes à dimensão do “possuir”. Nele se destacou, semelhante ao primeiro grupo, a construção de escolas, mas que levassem em consideração as especificidades locais e a participação da comunidade no planejamento, a previsão no planejamento escolar da existência de espaços multifuncionais (bibliotecas, laboratórios, quadras poliesportivas e outras), a integração/ intersectorialidade entre as políticas educacionais, de saúde e de assistência social: promover agilidade no atendimento das demandas do educando e utilizar a coordenação pedagógica para diálogo intersectorial com diferentes profissionais, traçando agenda de trabalho conjunto. Além disso, registrou-se a necessidade de mobilização social da escola e da comunidade para ampliação de investimentos (conselhos escolares, conselhos municipais de educação, movimentos sociais, dentre outros), além da consolidação da prática sistemática de estudos teóricos e a busca de parcerias com as universidades públicas para formação continuada das profissionais da área de educação e áreas afins.

Por fim, o grupo que discutiu a dimensão do “ser” sintetizou como estratégias a existência de atendimento universal e integral, proposição de

projetos e atividades contextualizadas que valorizem o saber e a cultura da comunidade local, destacando o fortalecimento do papel dos conselhos escolares para pressionar a gestão da política pública de educação com vistas à defesa de uma educação pública e de atendimento universal. O grupo ressaltou ainda a priorização de projetos que reconheçam a diversidade e enfrentem a discriminação e o preconceito em qualquer uma de suas manifestações, a importância da construção coletiva do PPP e o monitoramento das ações.

A segunda parte da sessão tentou responder ao pressuposto inicial da Oficina: se o PPP seria o instrumento adequado para visibilizar, explicitar e abordar a questão da situação de pobreza nas escolas públicas do ensino básico. Abordaremos esta questão no tópico seguinte.

Projeto Político Pedagógico e pobreza

As participantes da Oficina partiram de uma pergunta – O PPP das escolas é um instrumento que potencialmente permitiria explicitar e abordar de maneira adequada as questões relativas à pobreza vivenciada pela população que frequenta a escola pública? Inicialmente foi importante reservar um espaço para conceituação e pactuação do entendimento do grupo quanto à finalidade, construção, execução, avaliação e monitoramento do PPP.

Sob a ótica de autores como Veiga (2004), Vasconcellos (2004a e 2004b) e Padilha (2002), o PPP deve ser um instrumento de diagnóstico e transformação da realidade escolar, construído coletivamente. Vasconcelos (2004, p. 169) traz a seguinte explicação:

É o plano global da instituição. Pode ser entendido como a sistematização, nunca definitiva, de um processo de Planejamento Participativo, que se aperfeiçoa e se concretiza na caminhada, que define claramente o tipo de ação educativa que se quer realizar. É um instrumento teórico-metodológico para a intervenção e mudança da realidade. É um elemento de organização e integração da atividade prática da instituição neste processo de transformação.

A importância de a escola construir este documento é reconhecida pela legislação. De acordo com a Lei de Diretrizes e Bases (Lei nº 9.394/96), a instituição escolar tem autonomia para que o PPP aconteça. Isto é assegurado no art. 15, Título IV: “Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de

autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público” (BRASIL, 1996).

Segundo Veiga (2004, p. 14), a principal possibilidade de construção do PPP passa pela relativa autonomia da escola, de sua capacidade de delinear sua própria identidade. Isto significa resgatar a escola como espaço público, lugar de debate, do diálogo, fundado na reflexão coletiva. Ou seja, a autonomia é a substância de uma nova organização do trabalho pedagógico na escola. Essa autonomia supõe a possibilidade de singularidade e variação entre as instituições escolares.

Considera-se para fins analíticos do contexto educacional as seguintes autonomias: administrativa, jurídica, financeira e pedagógica. A *autonomia administrativa* consiste na possibilidade de a escola elaborar e gerir seus planos, programas e projetos. Nela destaca-se o estilo de gestão que traduz a possibilidade de a escola garantir a indicação dos dirigentes por meio de processo eleitoral; a constituição dos Conselhos Escolares com funções deliberativa, consultiva e fiscalizadora; a formulação e execução do plano de gestão da escola. Portanto, esta autonomia relaciona-se com as formas de gestão e controles normativo-burocráticos, com a racionalidade interna e a administração de pessoal.

A *autonomia jurídica* diz respeito à possibilidade de a escola elaborar suas próprias normas e orientações escolares, como, por exemplo, matrícula, transferência de aluno, admissão de professores. Já a *autonomia financeira* compreende as competências para elaborar e executar seu orçamento, bem como aplicar e remanejar despesas. Ela engloba a dependência financeira do poder público, o controle/transparência e a previsão de contas.

Por fim, a *autonomia pedagógica*, que consiste na liberdade de ensino e pesquisa, está estritamente ligada à identidade, à função social, à comunidade escolar, à organização curricular, à avaliação, bem como aos resultados. Abrange, portanto, o poder decisório referente à melhoria do processo de ensino aprendizagem, adoção de critérios próprios de organização da vida escolar e de pessoal e docente, e celebração de acordos e convênios técnicos.

No trabalho desenvolvido no decorrer de 12 meses junto às professoras de educação básica, detalhado nos capítulos 8 e 9 do presente livro, as professoras pesquisadoras problematizaram como foi construído e implementado o PPP de cada uma das escolas estudadas. Essa experiência prévia facilitou o momento de reflexão sobre o PPP como instrumento válido para inserir a discussão em torno da pobreza no ambiente escolar. Ao ser comparado

com a realidade de cada professora, o debate mostrou o quanto os PPPs das escolas contempladas ainda cumprem uma função burocrática e permanecem letra morta no cotidiano de cada escola.

As sessões realizadas indicam a reflexão de que a escola integrada à comunidade local, com um bom diagnóstico da realidade, se transforma em um espaço de convivência e em busca de soluções para as dificuldades urgentes ou crônicas da escola, incluindo a discussão sobre as demandas geradas pela situação de pobreza da população atendida. Mesmo diante dos diferentes contextos escolares apresentados e de seus PPPs, o grupo da Oficina concordou, na última sessão, que o PPP é um instrumento capaz de absorver as questões construídas ao longo da Oficina, como a resposta para as dificuldades em se alcançar a escola ideal (ver quadros anexados).

Segundo as professoras pesquisadoras, o PPP é um instrumento apropriado para agir na escola, pois permite a progressiva autonomia da escola e possibilita à comunidade escolar pensar os problemas existentes na perspectiva de construção de estratégias para sua melhoria. Para o grupo de pesquisadoras, o PPP é capaz de, gradativamente, instaurar mudanças, haja vista que, se bem utilizado, permite a visibilidade da voz da comunidade escolar e a articulação de interesses dos atores escolares em busca de um propósito comum: uma educação escolar de qualidade.

O grupo postulou que há uma ausência de clareza das profissionais da educação sobre o que é o PPP, seu significado político e ideológico. Quando foi estabelecido que toda escola deveria ter seu PPP, existia por trás a intencionalidade em criar espaços coletivos de reflexão dentro das escolas, espaços planejados e democráticos. Entretanto, a comunidade escolar ainda não se apropriou dessa ideia.

Mesmo reconhecida a produção teórica sobre o PPP e a sua importância na organização escolar, não é possível se esquivar de analisar a reflexão realizada pelo grupo quanto às limitações do PPP. Se por um lado, a autonomia é elemento de organização do trabalho pedagógico, conforme já discutido neste capítulo, por outro, a contextualização da autonomia deve ser analisada de forma complexa, a fim de evidenciar o debate sobre os limites deste conceito, tema este que permeou todas as sessões da Oficina.

O grupo também debateu as contradições que envolvem a implementação dos PPPs, a descentralização das políticas educacionais, levando em consideração a enorme disparidade quanto às capacidades e às condições de cada escola e comunidade escolar para desenvolvê-los. Destarte, mais

um elemento de fragmentação do sistema escolar é posto de maneira crítica pelo grupo. Entretanto, o grupo avaliou que, dadas as condições atuais da política educacional, o PPP seria o instrumento privilegiado para alavancar o debate sobre a pobreza no mundo escolar.

Para Barroso (2012) a atual forma de materialização do conceito de autonomia está ancorada na contratualização, o que permite que a escola seja tanto um espaço de visibilidade dos projetos educativos, como também espaço de simples prestação de contas e de exercício da avaliação. A seu ver, as políticas de autonomia estão associadas à gestão escolar e têm destaque na retórica reformista, mas é reduzido o seu efeito na organização e funcionamento das escolas. Segundo ele, a tensão entre público e privado é que permite indicar onde o conceito de autonomia se insere. Em vez da polarização entre público e privado, o que se verifica é uma hibridação dessas duas esferas e uma maior complexidade das relações sociais, pois os sistemas públicos tendem a flexibilizar para a lógica do privado. Portanto, o espaço público é a forma de fazer política e, nesse caso, o conceito de autonomia deixa de assumir uma feição puramente instrumental.

Em síntese, a discussão realizada durante as sessões da Oficina identifica que a centralidade assumida pelo conceito de autonomia no ordenamento da gestão escolar é permeada por interesses privados que reduzem o papel do público quanto ao direito à educação e à fragmentação da prestação de serviços, que, constitucionalmente, devem ser providos pelo Estado. Evidencia-se as dificuldades de fortalecimento da política educacional em tempos de reformismo do papel público em detrimento do privado. Por meio dessa reflexão, destaca-se o desafio em se pensar a relação entre pobreza e educação (REP), visto que o acesso à escolarização por parte da população em situação de pobreza não prescindirá da prestação de qualidade dos programas suplementares públicos, com vistas ao atendimento das necessidades sociais desses sujeitos.

No caso das dinâmicas escolares estudadas e a fim de responder o propósito inicial da Oficina, que foi o de questionar se o PPP é capaz de debater a questão da pobreza na vivência escolar, identificou-se que a efetivação do PPP requer uma mudança de mentalidade de todos os membros da comunidade escolar. Mudança que implica deixar de lado o velho preconceito de que a escola pública é apenas um aparelho burocrático do Estado e não uma conquista da comunidade. Essa reflexão passa por conceitos como o da autonomia e o da gestão democrática da escola, pois estes mecanismos fazem parte da própria natureza do ato pedagógico (GADOTTI, 1997, p. 44).

Tal tipo de gestão implica que a comunidade, os usuários da escola, sejam os seus dirigentes e gestores e não apenas meros receptores dos serviços educacionais.

Por esse enfoque, o PPP assume o papel de ser o caminho para que a escola possa criar, coletivamente, estratégias para intervir na realidade e trabalhar de forma efetiva com a população em situação de pobreza. Porém, a retórica da participação, por vezes, é sinônimo de esvaziamento do papel do Estado e perda da responsabilidade coletiva (e pública) quanto ao direito à educação. É preciso que a dinâmica escolar componha a realidade social da população atendida pela escola e, assim, a participação dos sujeitos no processo educativo será componente hábil em garantir esse direito.

Considerações finais

O processo de universalização da educação formal representa um desafio para todos: profissionais da educação, sociedade civil e Estado democrático de direito. Se há algumas décadas a escola se questionava apenas sobre seus métodos, hoje ela se questiona sobre sua influência e seu agir numa sociedade de classes. Inseridas neste contexto, as professoras de educação básica são desafiadas constantemente pelo desconhecido, e a renovação de suas práticas educacionais torna-se uma questão de sobrevivência da escola. Porém, essa renovação é complexa, primeiro porque perpassa por todos os aspectos da prática pedagógica; segundo, porque exige abertura e participação dos envolvidos no processo somada à vontade política na ação; e terceiro, porque os meios para concretizar as aspirações devem estar em consonância com o contexto histórico concreto (SOARES; PEREIRA, 1997).

Conforme destacado no capítulo anterior, ainda que parcela da população que frequenta as escolas públicas estudadas seja pobre, os PPPs não incluem como tema ou como problema as questões sobre pobreza dos estudantes. Na melhor das hipóteses há uma caracterização da comunidade escolar sobre seus aspectos socioeconômicos, porém esse diagnóstico não se traduz em programas ou ações específicas do PPP. É necessário estimular e propiciar especialmente a participação da comunidade escolar na elaboração do PPP (SOUZA; YANNOULAS, 2010).

A Oficina revelou que o PPP poderá conter uma proposta para pensar a população em situação de pobreza a partir do ângulo e das necessidades da escola pública. O PPP poderá vir a ser instrumento de transformação da escola e, portanto, é um meio potencial para inserir a questão da pobreza

presente no cotidiano escolar. Ele pode ser elo quanto às relações macroestruturais da política educacional e a escola, ter capacidade de contribuir para visualizar alternativas para lidar e aperfeiçoar a relação das escolas com a população em situação de pobreza.

Não se pode desconsiderar também o alcance limitado do PPP quanto às mudanças na realidade educacional quando se evidenciam as condições objetivas de cada estabelecimento de ensino. No caso das escolas que atendem população em situação de pobreza, mas que são localizadas em regiões de alta concentração de renda (como ocorre com a região central do DF, vide Capítulo 3), as formas de participação da comunidade escolar deverão estar atentas para o fato de que a escola não faz parte da mesma localidade de moradia desse público. Por isso, diante dessas especificidades, participar do processo de construção da educação escolar de qualidade significa extrapolar as atuais formas de mobilização da comunidade e, talvez, o próprio formato escolar.

Referências

BARROSO, João. *O papel do conhecimento na formulação das políticas de educação: impasses e desafios para gestores e pesquisadores*. ENCONTRO ESTADUAL DA ANPAE, 12, e ENCONTRO REGIONAL DA ANPAE SUDESTE, 8, São Paulo; Unicamp, 2012.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil – 1988*. Brasília: Senado Federal, 2010.

CFESS – Conselho Federal de Serviço Social. *Acompanhamento dos projetos de lei em tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado*. Disponível em: <<http://www.cfess.org.br/arquivos/projetos-delei-fevereiro-2012.pdf>>. Acessado em: 10/2012.

CURY, Carlos; FERREIRA, Luiz. A judicialização da Educação. *Revista CEJ*, ano XIII, n. 45, p. 32-45, abr.-jun./2009.

FRANCO, Maria Laura. *Análise de conteúdo*. Brasília: Líber Livro, 2008.

GADOTTI, Moacir. Pressupostos do projeto pedagógico. Cadernos Educação Básica – O projeto pedagógico da escola. *Atualidades pedagógicas*. MEC/FNUAP, 1994.

GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José (org.) *Autonomia da escola: princípios e propostas*. São Paulo: Cortez, 1997.

PADILHA, Paulo Roberto. *Planejamento dialógico: como construir o projeto político-pedagógico da escola*. São Paulo: Cortez; Instituto Paulo Freire, 2002.

PEREIRA, Patrícia. *Relatório individual de prática de pesquisa 04*. Departamento de Serviço Social. Brasília: Departamento de Serviço Social, UnB, 2012.

SOARES, Holgonsi; PEREIRA, Arleth. *O sentido da autonomia no processo de globalização*. RS/Santa Maria: UFSM-mimeo, 1997.

SOUZA, Camila R. F.; YANNOULAS, Silvia C. Democratização da gestão nas escolas públicas brasileiras: a educação como intervenção participativa. *Revista Argumentum*, v. 2, p. 71-93, 2010.

VASCONCELOS, Celso dos Santos. *Coordenação do trabalho pedagógico: do projeto político-pedagógico ao cotidiano da sala de aula*. São Paulo: Libertad, 2004a.

_____. *Planejamento: projeto de ensino-aprendizagem e projeto político-pedagógico ao cotidiano da sala de aula*. São Paulo: Libertad, 2004b.

VEIGA, Ilma Passos Alencastro. *Educação Básica: projeto político-pedagógico; Educação Superior: projeto político-pedagógico*. Campinas/SP: Papirus, 2004. (Coleção Magistério: Formação e Trabalho Pedagógico).

Anexo 01 – Quadro final. Categoria “oferecer”

	Modelo de Escola Ideal (Sessão – 11 de agosto)	Problemas/Dificuldades da Escola (Sessão – 25 de agosto)	Soluções/Estratégias (Sessão – 15 de setembro)
O F E R E C E R	<ul style="list-style-type: none"> • Atendimento universal; • Uniforme e a liberdade de escolha dele; • Livros, espaço para lazer, merenda escolar de qualidade, convivência, esporte; • Medidas que propiciem o prazer dos estudantes; • Condições materiais; • Condições de aprendizagem; • Condições subjetivas e objetivas para aprendizagem; • Oferecer informação integrada com o sistema de saúde e com o sistema de garantia de direitos; • Direitos não apenas para aqueles que não têm renda, mas para todos. Não é só questão de renda, pois não necessariamente o fracasso escolar está associado à pobreza; • Todos os recursos materiais que o/a aluno/a precisa para estar na escola; • Garantia de aprendizagem de todos/as, respeitando as diferenças individuais; • Atenção básica necessária, equipe multidisciplinar na instituição; • Educação integral; • Horário integral; • Todas as condições materiais e objetivas para os/as discentes; • Avaliação e atendimento psicopedagógico. 	<ul style="list-style-type: none"> • Quantidade insuficiente de docentes e escolas; • Precarização da qualidade profissional; • Falta de adequação dos espaços físicos de cada escola; • Falta de equipes multidisciplinares integradas; • Elevado número de estudantes em sala de aula; • Falta de integração ESCOLA com os PROGRAMAS SOCIAIS e com a FAMÍLIA; • Carência na diversidade de serviços, tecnologias e materiais pedagógicos; • Ineficiência do sistema: <ul style="list-style-type: none"> → Má administração dos recursos; → Falta de planejamento estratégico; → Falta de transparência. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliação, adequação, construção e manutenção permanente de espaços físicos das escolas; • Formação para gestão participativa e controle democrático da política educacional e da política da criança e do adolescente; • Construção de espaço multifuncional em cada escola; • Transporte e intersetorialidade; • Mapeamento e uso dos equipamentos, espaços coletivos e serviços sociais (espaços de cultura, de lazer, de esporte) ao redor da escola e planejamento estratégico; • Valorização do trabalho docente: carreira, condições de trabalho e formação continuada; • Contratação de profissionais de diversas áreas (assistente social, psicóloga escolar e profissionais de saúde).

Anexo 02 – Quadro final. Categoria “possuir”

	Modelo de Escola Ideal (Sessão – 11 de agosto)	Problemas/Dificuldades da Escola (Sessão – 25 de agosto)	Soluções/Estratégias (Sessão – 15 de setembro)
P O S U I R	<ul style="list-style-type: none"> • Número definido de estudantes por turma; • Profissionais comprometidos; • Recursos materiais; • Profissionais (assistentes sociais, psicólogos,...) presentes na comunidade para poder identificar os problemas que interferem na escola; • Atendimento básico de saúde – o/a discente deve ser encaminhado/a e prontamente atendido/a para resolver o problema, evitar a perda de conteúdo e não gerar evasão escolar; • Espaços para resolver pequenos problemas e necessidades dos/as estudantes; • Perspectiva de prevenção; • Equipe multidisciplinar qualificada para a área educacional; • Interação entre a escola e discentes para que apontem o que está faltando e também recomendando o que precisa; • Autonomia financeira, administrativa, pedagógica e jurídica; • Foco na prevenção com exames cognitivos, de saúde etc. (como no Canadá). A identificação do problema deveria ser feita antes da entrada da criança na escola; • Valorização e centralidade do pedagógico, mas não se restringindo só a esta perspectiva. 	<ul style="list-style-type: none"> • ESTRUTURA FÍSICA: <ul style="list-style-type: none"> → Falta de espaços multifuncionais; → Restrição à sala de aula; → Espaços deteriorados; → Ausência de tecnologias. • EQUIPE PROFISSIONAL: <ul style="list-style-type: none"> → Ausência de profissionais de áreas sociais (assistentes sociais, psicólogos, profissionais da saúde); → Formação inicial e continuada restrita e insuficiente para a função social da escola; → Falta de docentes; → Falta de remuneração adequada; → Falta de valorização da carreira do magistério. • FINANCIAMENTO: <ul style="list-style-type: none"> → Custo aluno baixíssimo; → Baixa destinação de recursos; → Desigualdade do financiamento intrafederação (horizontal e vertical); → Ausência de integração das políticas sociais; → Má administração de recursos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Construção de escolas levando em conta as especificidades locais, com a participação da comunidade no planejamento; • Ter previsão no planejamento de espaços multifuncionais (bibliotecas, laboratórios, quadras poliesportivas, dentre outras); • Integração/Intersetorialidade entre as políticas educacionais, de saúde e de assistência social: <ul style="list-style-type: none"> → Agilidade no atendimento da criança (desburocratizar), atenção prioritária, pessoa de referência; → Aprimoramento do fluxo de comunicação (utilização de recursos eletrônicos); → Utilização da coordenação pedagógica para diálogo intersetorial com diferentes profissionais e agenda de trabalho conjunto. • Articulação com programa Saúde da Família, de caráter preventivo; • Mobilização social da escola e comunidade para ampliação de investimentos (conselhos escolares, conselhos municipais de educação, movimentos sociais, dentre outros); • Prática sistemática de estudos teóricos, avaliação pedagógica e trocas de experiência nos espaços de coordenação; • Busca de parcerias com as universidades públicas para formação continuada de profissionais da área de educação e áreas afins.

Anexo 03 – Quadro final. Categoria “ser”

	Modelo de Escola Ideal (Sessão – 11 de agosto)	Problemas/Dificuldades da Escola (Sessão – 25 de agosto)	Soluções/Estratégias (Sessão – 15 de setembro)
S E R	<ul style="list-style-type: none"> • Pública; • De qualidade; • Aberta; • Espaço de exercício dos direitos para além do educacional; • Capaz de responder para além do pedagógico; • Uma escola em um prédio só! Com segurança alimentar, convivência, higiene, cultura, auditório, esporte, lazer... • Espaço para cuidar do estudante como um todo, pois o/a estudante não é apenas cabeça; • Um espaço que assegure os direitos; • Uma escola que busque a trajetória de cada discente para apurar o que este estudante traz de subjetividade; • Uma escola mediadora de conflitos – que utilize a prática restaurativa para resolver os conflitos, com a técnica que coloca vítima e vitimizador em conversa para chegar a uma reparação do dano ou resolução; • Ser uma escola que vise o direito à educação e a formação do sujeito cidadão; • Articulação com uma rede de proteção da criança já existente; • Comunidade escolar como referência para a mediação do conflito; • Capaz de funcionar nos níveis preventivos e interventivos; • Espaço que propicie aquisição do conhecimento no constante exercício de cidadania, com respeito às especificidades e potencialidades, objetivando a construção de uma sociedade cada vez mais justa, com a minimização das desigualdades sociais; • Uma escola aberta às trocas com a comunidade e para a política de assistência social, entre outras. 	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de profissionais capacitados para a garantia de direitos; • Falta de reconhecimento e valorização da diversidade; • Falta de clareza da concepção de cidadania; • Falta de participação da comunidade e de recursos materiais suficientes para todas as crianças; • Falta de diretrizes (elaboradas coletivamente); • Falta de avaliação interna dos resultados articulada com a comunidade escolar; • Fragmentação do atendimento, programas e instituições que atendam a criança e o adolescente; • Ignorar as subjetividades das/os estudantes; • Discriminação de gênero, racial, econômica, cultural, religião, sexual, deficiência, idade, dentre outras; • Ausência de práticas de inclusão (para além do individual); • Inexistência de ações preventivas como, por exemplo, para a discriminação e a violência. 	<ul style="list-style-type: none"> • Atendimento universal e integral; • Propor projetos e atividades contextualizadas e atrativas para a comunidade escolar que valorizem a cultura local; • Realizar a avaliação institucional com a participação da comunidade escolar; • Valorizar o papel dos conselhos escolares, no sentido de pressionar as esferas públicas; • Comprometida com a qualidade na capacitação e certificação dos profissionais que atuam na educação; • Conhecer e integrar o sistema de garantia de direitos; • Construção coletiva do PPP e monitoramento das ações; • Priorizar projetos que reconheçam e valorizem a diversidade e enfrentem a discriminação e o preconceito em qualquer uma de suas manifestações.

SOBRE AS AUTORAS E OS AUTORES

Silvia Cristina Yannoulas

Professora Adjunta do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília (SER/UnB) e do Programa de Pós-graduação em Política Social da mesma Universidade (PPGPS/SER/UnB). Líder do grupo de pesquisa Trabalho, Educação e Discriminação (TEDis). Licenciada em Ciências da Educação pela Universidade de Buenos Aires (UBA), mestre em Ciências Sociais pela Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais Sede Acadêmica Argentina (Flacso/Argentina) e doutora em Sociologia pelo Programa Conjunto em Estudos Comparados sobre América Latina e o Caribe da Flacso/Brasil e UnB. Realizou estudos de Pós-doutoramento na Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais (FAE/UFMG), sob supervisão da professora Dalila Oliveira. Contato: silviayannoulas@unb.br

Dalila Andrade Oliveira

Professora Titular da Faculdade de Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), na área de Políticas Públicas e Educação. Bacharel em Ciências Sociais pela UFMG, mestre em Educação pela mesma Universidade, e doutora em Educação pela Universidade de São Paulo (USP). Realizou um pós-doutoramento na Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) e outro na Université de Montréal, Canadá. Líder do Grupo de Estudos e Pesquisa sobre Políticas Educacionais, Formação e Trabalho Docente (Gestrado), exerce a coordenação-geral da Rede Latino-Americana de Estudos Sobre Trabalho Docente (RedEstrado) e é presidente da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação – Anped (2009/2011 – 2011/2013). Contato: dalilaufmg@yahoo.com.br

Natalia de Souza Duarte

Professora da Secretaria de Educação do Distrito Federal. Licenciada em Educação Física e Pedagogia pela Universidade de Brasília (UnB), mestre em Educação pela UnB e doutora em Política Social pela UnB. Integrante do grupo de pesquisa Trabalho, Educação e Discriminação (TEDis) da UnB. Contato: nataliasduarte@gmail.com

Kelma Jaqueline Soares

Assistente social e mestre em Política Social pela Universidade de Brasília (UnB). Integrante do grupo de pesquisa Trabalho, Educação e Discriminação (TEDis) da UnB. Contato: kelmasoares@unb.br

João Luiz Horta Neto

Pesquisador do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Doutorando em Política Social e mestre em Educação pela Universidade de Brasília (UnB). Especialista em Gestão Pública pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Integrante do grupo de pesquisa Trabalho, Educação e Discriminação (TEDis) da UnB. Contato: jlhorta@gmail.com

Marcelo Siqueira Guilherme

Licenciado em Filosofia pela Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes), especialista em Filosofia Política e Social pela Ufes, especialista em Ensino Religioso pela Universidade Católica de Brasília (UCB) e especialista em História do Cristianismo Antigo pela Universidade de Brasília (UnB). Professor de Filosofia na rede particular de ensino do DF. Mestrando em Política Social na UnB. Contato: rassmussen2007@gmail.com

Evilasio da Silva Salvador

É pesquisador nas áreas de financiamento público, seguridade social, políticas sociais, previdência social e tributação. Economista formado pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), mestre e doutor em Política Social pela Universidade de Brasília (UnB). Professor do Departamento de Serviço Social da UnB. Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Política Social (PPGPS/SER/UnB). Membro do Grupo de Estudos e Pesquisas em Seguridade Social e Trabalho (GESST). Contato: evilasioss@unb.br

Talita Santos de Oliveira

Formada em Serviço Social pela Universidade de Brasília (UnB). Mestranda do Programa de Pós-graduação em Política Social da UnB (PPGPS/SER/UnB). Membro do grupo de pesquisa Trabalho, Educação e Discriminação (TEDis) da UnB. Contato: tatalitadeoliveira@gmail.com

Alan Teles

Assistente Social formado pela Universidade de Brasília (UnB), mestrando do Programa de Pós-Graduação em Política Social da UnB (PPGPS/SER/UnB), integrante do Grupo de Estudos e Pesquisas em Seguridade Social e Trabalho (GESST). Contato: alanteles1@gmail.com

Rosa Helena Stein

Assistente Social formada pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), mestre em Política Social e doutora em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB), professora do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Política Social da UnB (PPGPS/SER/UnB), pesquisadora do Grupo de Estudos e Pesquisas em Seguridade Social e Trabalho (GESST). Contato: stein@unb.br

Camila Rosa Fernandes de Souza

Possui graduação em Serviço Social pela Universidade de Brasília (UnB). Atualmente é servidora da carreira de assistência social do Governo do Distrito Federal (GDF), na execução das medidas socioeducativas. Integrante do grupo de pesquisa Trabalho, Educação e Discriminação (TEDis) da UnB. Contato: milamangarosa@gmail.com

Este livro resgata o debate sobre a educação pública como direito social, compreendendo os estudantes como ser sócio-histórico, que trazem para o contexto escolar questões pertinentes ao biológico, social, cultural, educacional, numa dimensão de totalidade. Neste momento histórico é primordial que a escola pública esteja aberta a vários “olhares”, valorizando a interdisciplinaridade para efetivar a socialização dos conhecimentos eruditos acumulados pela humanidade; e, para além dessa, contribuir na formação da consciência crítica, construindo uma nova sociabilidade humana. Esta produção científica expressa o empenho de pesquisadores ávidos por contribuírem com o debate sobre: os saberes, os recursos e o cotidiano escolar, na interface da educação com a pobreza, em prol da luta por uma educação laica, pública, de qualidade e para todos.

Eliana Bolorino Canteiro Martins

Docente do Depto. de Serviço Social – UNESP/FRANCA/SP

Realização:



Apoio:



ISBN 978-85-7963-113-9



9 788579 631139