



CLÉLIA BRANDÃO ALVARENGA CRAVEIRO

**JUSTIÇA SOCIAL E EDUCAÇÃO:
O CONTRIBUTO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA PARA A
UNIVERSALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL
(2004-2016)**

Orientador: Professor Doutor António Teodoro

**Universidade Lusófona – Centro Universitário de Lisboa
Faculdade de Ciências Sociais, Educação e Administração
Instituto de Educação**

Lisboa

2023

CLÉLIA BRANDÃO ALVARENGA CRAVEIRO

**JUSTIÇA SOCIAL E EDUCAÇÃO:
O CONTRIBUTO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA PARA A
UNIVERSALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL
(2004-2016)**

Tese defendida em provas públicas para a obtenção do grau de Doutora em Educação, no curso de doutoramento em Educação, conferido pela Universidade Lusófona – Centro Universitário de Lisboa, no dia 24 de julho de 2023, perante o júri, com o Despacho Reitoral N.º 285/2023, de 14 junho de 2023, com a seguinte composição:

Presidente:

Professora Doutora Rosa Serradas Duarte - Professora Associada da Universidade Lusófona, por delegação do Senhor Reitor;

Arguentes:

Professor Doutor Manuel Jacinto Sarmento - Professor Associado com Agregação da Universidade do Minho;
Professor Doutor Célio da Cunha - Professor Titular da Universidade de Brasília;

Vogais:

Professora Doutora Leanete Thomas Dotta - Investigadora Auxiliar do CeIED da Universidade Lusófona;
Professor Doutor Carlos Alberto Poiares - Professor Associado da Universidade Lusófona;
Professor Doutor José Eustáquio Romão - Professor Titular da UNINOVE – Universidade Nove de Julho;

Orientador:

Professor Doutor António Teodoro - Professor Catedrático da Universidade Lusófona

Co-orientadora:

Professora Doutora Elianda Figueredo Tiballi (membro não integrante do júri)

**Universidade Lusófona – Centro Universitário de Lisboa
Faculdade de Ciências Sociais, Educação e Administração
Instituto de Educação**

Lisboa

2023

Caçador de Mim

(Milton Nascimento)

Por tanto amor

Por tanta emoção

A vida me fez assim

Doce ou atroz/, Manso ou feroz

Eu, caçador de mim.

Preso a canções

Entregue a paixões

Que nunca tiveram fim

Vou me encontrar, longe do meu lugar

Eu, caçador de mim

Nada a temer senão o correr da luta

Nada a fazer senão esquecer o medo, medo

Abrir o peito a força, numa procura

Fugir às armadilhas da mata escura

Longe se vai, sonhando demais

Mas onde se chega assim

Vou descobrir o que me faz sentir

Eu, caçador de mim

Nada a temer senão o correr da luta

Nada a fazer senão esquecer o medo

Abrir o peito a força, numa procura

Fugir às armadilhas da mata escura

Longe se vai, sonhando demais

Mas onde se chega assim

Vou descobrir o que me faz sentir

Eu, caçador de mim.

(Compositor: Sergio Magrão).

Dedicatória

Dedico esta tese ao meu esposo, Antonio (*in memoriam*) pela convivência sincera, leal, autêntica, compartilhada durante 50 anos, que sempre me incentivou a seguir em frente a cada desafio, pois não há nada a temer senão o correr da luta.

Agradecimentos

A Deus, fonte de amor, compaixão, determinação e esperanças sempre renovadas.

Aos meus filhos, George, Fernanda e Diogo, frutos e sementes que movimentam minha existência, minha coragem para a luta por um mundo mais solidário e fraterno.

À Dra. Iria Brzezinski, companheira de muitas décadas em nossas lutas pelo curso de Pedagogia.

Ao Prof. Miguel Arroyo, pela seriedade de suas pesquisas e pela relevância, quem tanto luta por igualdade e equidade. Deixemos nos indagar por esses outros sujeitos e suas outras pedagogias.

À Pontifícia Universidade Católica de Goiás, na pessoa da Reitora, professora Olga Izilda Ronchi, por seu compromisso com o saber e com a vida. Obrigada por seu apoio de sempre.

À Dra. Simone Medeiros, pelos sonhos que sonhamos junto, realizamos o possível com a nossa equipe da Secadi e com os Coordenadores do Programa Bolsa Família.

À Dra. Maria Cristina Mesquita, coordenadora do curso de Pedagogia da PUC Goiás, pela seriedade profissional e por sua habilidade para gerir, institucionalmente, o percurso de docentes e estudantes.

Aos Colegas da Escola de Formação de Professores Humanidades representados pela pessoa da Eliane Silva, amiga incondicional.

À Dra. Lacy Guaraciaba, mais que colega, irmã que ganhei na caminhada acadêmica. Gratidão por seu apoio desmedido na concepção e produção desta tese.

Ao brilhante Dr. José Maria Baldino, sociólogo e professor, que muito me incentivou a concluir o doutorado, mas partiu desta vida muito cedo.

Na pessoa da Nara Cruvinel, minha antiga monitora, quero agradecer aos estudantes que, durante 43 anos de minha atuação no universo educacional, passaram por mim e muito de suas vivências me enriqueceram e enriquecem.

À amiga Loremilda, pelos sábios conselhos em todos os momentos.

Aos milhões de crianças, jovens e adultos do PBF, a quem pude fazer somente o possível no MEC, mas perduram em minha caminhada humana, social e profissional.

À Dra. Elianda Tiballi minha Coorientadora pelo profissionalismo e dedicação.

Agradeço ao meu orientador, Dr Antonio Teodoro, sábio pesquisador, que muito me incentivou para que eu conseguisse romper com a rotina acadêmica, social e familiar, para pesquisar e escrever minha ego-história e compartilhá-la com possíveis leitores. Agradeço-lhe pela compreensão de meus limites circunstanciais e pelo apoio.

Resumo

O objeto desta investigação é o Programa de Transferência de Renda Bolsa Família (PBF), com foco na condicionalidade da educação. O objetivo geral da pesquisa é compreender a contribuição do Programa para o fortalecimento e a universalização da educação básica. O problema é: como o PBF pôde contribuir com a universalização da educação básica? O direito à educação está no embasamento legal para subsidiar o diálogo das estratégias destinadas à garantia do acesso de todos à educação. Quer-se verificar como as políticas podem contribuir para a aceleração da universalização da educação básica no Brasil. As categorias de análise assentam-se nos conceitos pobreza, desigualdade social, qualidade da educação, condicionalidade. Trata-se de pesquisa qualitativa, documental e bibliográfica. Recorre-se a teóricos que abordam a matéria e à legislação que expressa as políticas de proteção social contribuindo para a universalização do direito à educação básica. Leva-se em conta os resultados da frequência escolar, a evasão e a aprovação, com base nos dados apresentados pelo Sistema de Acompanhamento da Frequência/MEC. Conclui-se que se adotados os critérios de amplitude, continuidade e dialogicidade, fortalecendo integração horizontal articulada intersetorialmente, pode-se minimizar as condições de vulnerabilidade que são apresentadas às escolas se adotados os princípios: cuidar e educar.

Palavras-chave: Programa Bolsa Família. Universalização da educação básica.

Abstract

The object of this investigation is the Bolsa Familia Income Transfer Program (PBF), focusing on the conditionality of education. The general objective of the research is to understand the contribution of the Program to the strengthening and universalization of basic education. The problem is: how could the PBF contribute to the universalization of basic education? The right to education is the legal basis to subsidize the dialogue of strategies aimed at ensuring access to education for all. We want to verify how policies can contribute to the acceleration of the universalization of basic education in Brazil. The categories of analysis are based on the concepts of poverty, social inequality, quality of education, conditionality. This is a qualitative, documental, and bibliographic research. We use theorists who address the matter and the legislation that expresses social protection policies contributing to the universalization of the right to basic education. The results of school attendance, dropout and approval are considered, based on the data presented by the Frequency Monitoring System/MEC. It is concluded that if the criteria of breadth, continuity and dialogue are adopted, strengthening horizontal integration articulated in a intersectoral way, it is possible to minimize the conditions of vulnerability that are presented to schools if the principles are adopted: caring and educating.

Keywords: Bolsa Familia Program. Universalization of basic education.

Abreviaturas

ANDE	Associação Nacional de Educação
ANFOPE	Associação Nacional de Formação dos Profissionais da Educação
ANPAE	Associação Nacional de Política e Administração da Educação
ANPED	Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação
BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
BIRD	Fundo Monetário Internacional
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais
Capes	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CCJC	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
CBE	Conferência Brasileira de Educação
CCJC	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
CEDES	Centro de Estudos Educação e Sociedade
CeiED	Centro de Estudos Interdisciplinares em Educação e Desenvolvimento
CEE	Conselhos Estaduais de Educação,
CEB	Câmara de Educação Básica
CES	Câmara de Educação Superior
CFE	Conselho Federal de Educação
CGAE	Coordenação Geral de Acompanhamento da Inclusão Escolar
CGPBF	Conselho Gestor do Programa Bolsa Família
CNBB	Confederação Nacional dos Bispos do Brasil
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNBB	Confederação Nacional das Mulheres do Brasil
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CONED	Congresso Nacional de Educação
CONSED	Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CNMB	Confederação Nacional das Mulheres do Brasil
CONPEB	Comitê Nacional de Políticas da Educação Básica
CRUB	Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras
DCN	Diretrizes Curriculares Nacionais

EC	Emenda Constitucional
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EJA	Educação de Jovens e Adultos
ENEM	Exame Nacional de Ensino Médio
EPT	Educação para Todos
FORUNDIR	Fórum Nacional de Diretores de Faculdades/, Centros de Educação/Equivalentes das Universidades Públicas Brasileiras
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FNDEP	Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICS	Instância de Controle Social
IGD	Índice de Gestão Descentralizada
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MDG	Metas de Desenvolvimento do Milênio
MEC	Ministério da Educação
MEB	Movimento de Educação de Base
MS	Ministério da Saúde
IS	Número de Identificação Social
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.
OMC	Organização Mundial do Comércio.
PBF	Programa Bolsa Família
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIB	Produto Interno Bruto
PNAC	Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania
PNE	Plano Nacional de Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTC	Programa de Transferência de Renda Condicionada
PTR	Programa Arbeitslosengeld II alemão
PUC Goiás	Pontifícia Universidade Católica de Goiás
RENAFOR	Rede Nacional de Formação Continuada dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública
SAEB	Exame Nacional de Avaliação da Educação Básica
SECADI	Secretária de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão
SEESP	Secretaria de Educação Especial
SGC	Sociedade Goiana de Cultura
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SVE	Sem Vínculo Escolar
TIC	Tecnologia de Informação e Comunicação
UCG	Universidade Católica de Goiás
UDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Infância
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
USAID	United States Agency International for Development

ÍNDICE

Introdução.....	17
Capítulo I - Da Paixão pelo Tema à Compreensão da Educação como Justiça Social. 31	
1.1 O despertar pedagógico e epistemológico	32
1.2. O despertar profissional e político	37
1.4 As políticas públicas para a diversidade e educação escolar	60
Capítulo II - Os Movimentos Sociais e as Políticas Educacionais para a Universalização da Educação Básica	69
2.1 O direito à educação: percurso histórico das políticas educacionais	71
2.2 Da política do autoritarismo militar ao processo de redemocratização no Brasil	81
2.3 Movimentos sociais na defesa do direito à educação.....	86
2.4 Avanços políticos e educacionais.....	96
Capítulo III - O Direito à Educação e os Programas Sociais Frente aos Desafios Globais e Nacionais	106
3.1 Redes de políticas internacionais.....	107
3.2 Política social, desigualdade social e pobreza	120
3.3 Os programas de transferência de renda condicionada	132
Capítulo IV - O Programa Bolsa Família, a Condicionalidade e a Educação Básica ..	142
4.1 A política pública do PBF no Brasil com finalidade, característica, funcionamento e multidimensionalidade gestorial (2004-2016)	143
4.2 A condicionalidade da educação em parceria intersetorial PBF	159
4.3 A rede nacional de acompanhamento da frequência como instrumento da trajetória educacional dos beneficiados pelo Bolsa Família	171
Capítulo V - Política de Fortalecimento da Dimensão Pedagógica da Condicionalidade da Educação no PBF.....	176
5.1 A gestão da condicionalidade da educação e a integração dos gestores	180
5.2 A política de formação continuada do gestor para o acompanhamento da frequência escolar do PBF	197
5.3 O Programa Bolsa Família e a condicionalidade da educação: lições de uma trajetória	209
Conclusão	222

Referências	229
Anexos	I

Índice de Quadros

Quadro 1 - Teses e dissertações depositadas no repositório da Capes em 2011 e 2012	26
Quadro 2 - Os beneficiários não localizados, do total de 15.244.078.....	174
Quadro 3 - Motivos da baixa frequência	213

Índice de Figuras

Figura 1 - Eixos de atuação	153
Figura 2 - Sistemática da aplicação dos efeitos por descumprimento de condicionalidades	167
Figura 3 - Pobreza e pobreza extrema nas escolas brasileiras	199
Figura 4 - Dinâmica da Iniciativa Educação, Pobreza e Desigualdade Social	207

Índice de Gráficos

Gráfico 1 - Linha do tempo de percurso do escolar: 2002, 2006 e 2012	201
Gráfico 2 - Percentual de Beneficiários do PBF por faixas etárias - Brasil, novembro/2017	218
Gráfico 3 - Distribuição percentual de famílias beneficiárias do PBF pertencentes a grupos prioritários - Brasil, novembro/2017	219

Índice de Tabelas

Tabela 1 - Publicações científicas identificadas nas plataformas digitais BDTD e Capes - 2003 a 2014.....	26
Tabela 2 - Programas na América Latina e Caribe	134
Tabela 3 - Condicionalidades do Programa Bolsa Família	148
Tabela 4 - Perfil das titulares do PBF, 2016	151
Tabela 5 - Profissionais responsáveis pelo acompanhamento do PBF	189
Tabela 6 - Distribuição dos profissionais responsáveis pelo acompanhamento do PBF quanto ao sexo	190
Tabela 7 - A Formação dos profissionais responsáveis pelo acompanhamento do PBF quanto à escolarização / formação acadêmica	191
Tabela 8 - Acompanhamento da frequência período de 2006-2016	193
Tabela 9 - Taxas de repetência e evasão e taxa de distorção idade-série (Brasil – 2016 e 2017).....	211
Tabela 10 - Motivos da não frequência	214

Introdução

Esta Tese de Doutoramento em Educação, Justiça Social e Educação: o Contributo do Programa Bolsa Família para à universalização da educação básica No Brasil (2004-2016) é apresentada na Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, centra-se no desenvolvimento de investigação original na área das Ciências da Educação e insere-se na área temática Políticas públicas, administração e regulação da educação do Centro de Estudos Interdisciplinares em Educação e Desenvolvimento (CeIED). O objetivo geral desta tese é destacar que o Programa Bolsa Família (PBF) contribui para a universalização da educação básica, tendo como fundamento a condicionalidade da educação, com foco no período de 2004 a 2016. Essa contribuição é dimensionada como parte de um projeto de justiça social de que a educação participa e tem suporte na Constituição federal de 1988.

A contribuição do Programa Bolsa Família para a universalização da educação básica se faz presente ao qualificar o processo para além do registro da frequência reconhecendo a dimensão pedagógica da condicionalidade da educação. A conscientização e a problematização, o diálogo e a autonomia constituem-se em princípios que perpassam as abordagens desenvolvidas neste estudo, que tem por objeto uma rede nacional do acompanhamento da frequência escolar que abarca os 5.570 municípios brasileiros, com a participação aproximada de mais de 30 mil operadores em cerca de 150 mil escolas. Trata-se de um processo que mobiliza mais de 1 milhão de pessoas que trabalham para coletar e acompanhar as informações individualizadas de mais de 17 milhões de estudantes matriculados nas escolas públicas de educação do Brasil.

As categorias de análise assentam-se nos conceitos de pobreza, desigualdade social, justiça social, qualidade social da educação, direito à educação. Partindo das categorias de análises, os fundamentos freirianos, predominantemente, darão sustentação para a abordagem das categorias conceituais selecionadas, considerando que no campo educacional, desde a década de 1960, Paulo Freire vem exercendo uma forte influência no Brasil e no mundo na defesa da educação como princípio de libertação, como prática de liberdade. Denuncia que a vocação essencialmente humana é negada na injustiça, na exploração, na opressão, na violência dos opressores e afirmada no anseio de liberdade. Outras vozes serão contempladas para estabelecimento de contraponto conceitual, uma vez que é no conflito de construção das políticas públicas para redução da pobreza que os programas sociais emergem, dentre eles o Programa Bolsa Família, e nele incide a condicionalidade da educação.

A educação é aqui entendida como espaço para desenvolvimento da consciência crítica e da práxis social. Assim concebida, é um momento de reflexão radical, rigorosa e

coletiva sobre a realidade. É, pois, o momento pedagógico como práxis social em que o conhecimento é ingrediente essencial para a construção de práticas sociais. Pensando junto com Freire, a educação escolar é uma forma de despertar a criticidade pela ampliação de sua consciência social, na conquista da autonomia cidadã.

O contexto da desigualdade social, a má distribuição de renda, a falta de investimento na área social tem se constituído em uma marca no cenário da vida brasileira. No entanto, no período de 1995 a 2016, no Brasil, assiste-se ao desenvolvimento de processos democráticos e inclusivos inseridos em um projeto nacional de justiça social declarado pela Constituição brasileira de 1988.

A metodologia adotada tem suas bases, predominantemente, em ideias próprias da pesquisadora e em autores de diferentes formações discursivas, suscitando o que Paul Feyerabend (1977) denomina Interacionismo, no âmbito de um possível “anarquismo epistemológico”. Em suas formulações, Feyerabend (1977) substitui a crítica desconstrutiva pela propositiva, em que teoria e experiência ou conhecimento e prática interagem. É nesse sentido que a ego-história como fonte de conhecimento compõe o recorte metodológico que dá sustentação a este estudo. Ao explorar essa ideia de trabalhar a ego-história, isto é, a condição de vivência e experiência do pesquisador, a hipótese é a de que o Programa Bolsa Família será observado em seu papel de indutor da universalização e do fortalecimento da educação básica.

Com mais de quatro décadas dedicadas à educação, realizei diversos trabalhos ocupando diferentes funções, mas em todas predominava a articulação em defesa de uma causa social. Vivi intensamente experiências como Superintendente do Ibama de Goiás, quando oportunamente fiz parte da realização da 1ª Conferência Nacional do Meio Ambiente 2003. No Conselho Nacional de Educação, no período de 2004-2012, atuei também como conselheira desse órgão. O tema foi o Fortalecimento do Sistema Nacional do Meio Ambiente acompanhado da Conferência Infanto-Juvenil. As conferências nacionais de educação (CONAE) constituíram-se em espaços democráticos para discutir o desenvolvimento da educação. Na Diretoria Políticas Educacionais em Direitos Humanos e Cidadania da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi) do Ministério da Educação senti a responsabilidade do exercício de novas funções, sendo efetivamente participante da gestão das políticas educacionais em movimento, buscando estabelecer conexão com os profissionais dos programas e projetos das secretarias de educação, universidades, municípios, propondo relações com parceiros de ministérios.

Desse modo, os fragmentos de minha história acadêmica e profissional se destacam para entender a composição e os significados do objeto. Os atribuídos da

experiência fizeram parte desse percurso de debruçar-me sobre a memória individual, compartilhada por um determinado grupo investido dos mesmos compromissos académicos e sociais. Essa retomada permite o estabelecimento de elos da história individual com a coletiva, em seu movimento inacabável.

Para Bondía (2002), a experiência passa por nós, acontece conosco e nos toca. Mesmo que a cada dia se passem variadas coisas, pouca coisa nos acontece, estando tudo organizado para nada nos acontecer. Quanto às minhas experiências, as profissionais se deram em períodos de mudanças relevantes nas políticas sociais e educacionais no País. Como participante dos movimentos impulsionadores dessas mudanças, protagonizei conquistas e compromissos assumidos com o meu projeto de vida.

A paixão pelo tema educação como direito de todos tece formas de ver a materialização desse direito e a percepção de minha experiência se tornou fonte de conhecimento para realizar este estudo sobre políticas públicas, sabendo-se que a educação como direito social se concretizara tão somente mediante alcance da universalização da educação básica.

Na Diretoria Políticas Educacionais em Direitos Humanos e Cidadania da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi) do Ministério da Educação (MEC 2012-2014) a temática passou a fazer parte de minhas pesquisas, a fim de refletir sobre as políticas de condicionalidades, principalmente as do PBF. O período de 2004 a 2014 serve, portanto, como aporte para este estudo. Nesse contexto, frente à releitura de uma inquietude sobre as fronteiras da justiça e da injustiça social, discuto a educação como parte do projeto de justiça social e do fortalecimento da democracia.

Numa perspectiva histórico-crítica que se caracteriza pela prática de um profissional pesquisador militante em defesa da educação como direito, busco na legislação e nas relações a origem da trajetória de os movimentos sociais e nas políticas educacionais para a universalização da educação básica. nessa mesma direção, enfatizo o direito à educação e os programas sociais frente aos desafios globais e nacionais.

A abordagem expõe a importância da criação do Programa em 20 de outubro de 2003, por meio da Medida Provisória 132 (Brasil, 2003b), de 20 de outubro de 2003, no governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. A medida foi convertida na Lei 10.836, de 9 de janeiro de 2004, para unificar os programas anteriores¹ (Brasil, 2004c).

¹ Os programas de transferência de renda anteriores, legislações e governos:

- Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Educação - Bolsa Escola, Lei 10.219, de 11 de abril de 2001, Fernando Henrique Cardoso.- Cadastramento Único do Governo Federal, Decreto 3.877, de 24 de julho de 2001, Fernando Henrique Cardoso.- Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, com a Medida Provisória n. 2.206-1, de 6 de setembro de 2001, Fernando Henrique Cardoso.
- Programa Auxílio-Gás, Decreto 4.102, de 24 de janeiro de 2002, Fernando Henrique Cardoso.
- Programa Nacional de Acesso à Alimentação - Fome Zero, Lei 10.689, de 13 de junho de 2003, Luiz Inácio Lula da Silva.

Trata-se de um Programa interministerial, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em parceria com o Ministério da Educação e com o Ministério da Saúde (MS). O Programa Bolsa Família, além de se constituir em um dos principais instrumentos de combate à fome, do governo Lula (Fome Zero) e do de Dilma (Plano Brasil sem Miséria), assumiu posição de destaque no Sistema de Proteção Social do País ao integrar as políticas de Assistência Social, Saúde, Segurança Alimentar e Educação.

O Programa é uma política pública de proteção social de transferência de renda federal. Visa combater a fome, a pobreza e as desigualdades sociais, a promoção da inclusão social mediante transferência monetária, o acesso aos direitos sociais básicos de saúde, assistência social, segurança alimentar e educação, o estímulo à emancipação das famílias e a promoção da intersetorialidade. Implantado no ano de 2004, já se submeteu a avaliações diversas, ao longo dos seus mais de 10 anos.

Na área de educação, a condicionalidade prevista é processual: a família que recebe o benefício do Programa deve matricular a criança e acompanhá-la para que seja assídua às aulas, atendendo à exigência de ter uma frequência escolar mínima de 85% inicialmente para as crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos e para jovens de 16 e 17 anos. A frequência exigida para os jovens passa posteriormente para 75%. Cabe à família informar sempre a escola quando o estudante estiver impossibilitado de comparecer à aula, apresentando a justificativa, se existente. Esse formato foi contemplado desde o primeiro ato normativo, Lei 10.836/2004 (Brasil, 2004c):

“Art. 3 o A concessão dos benefícios dependerá do cumprimento, no que couber, de condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, à frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de outras prevista em regulamento.”

O cumprimento de percentuais de frequência às aulas, pré-estabelecidos, é condição de concessão do benefício à família participante do PBF e garantia de continuidade. Trata-se de uma ação que envolve a coleta, o processamento e o acompanhamento bimestral da frequência escolar, agregando a atuação articulada entre o MEC, o MS e o MDS, tendo participação efetiva de todas as unidades da federação, com os municípios brasileiros.

No Brasil, em 2004, a pobreza ganha destaque, de acordo com a pesquisa FGV Social/CPS, a partir de micro dados da PNAD, PNADC Trimestral e PNAD C Anual/IBGE, identificando a existência de mais de 25 milhões de famílias pobres no Brasil. Esse é um dado que desinstala a comunidade científica e lhes vem instigando a necessidade de produzir pesquisas, com foco na complexidade do tema. Desse ponto de vista, a tese

dominante é a de que a pobreza precariza vidas e as destrói, afetando o todo da sociedade, para além do Brasil.

Atualmente, para alguns pesquisadores, um dos critérios é de ordem socioeconômica, para outros, esse fator ultrapassa o aspecto monetário, pois afeta significativamente os indivíduos comprometendo suas capacidades e as condições para seleção de oportunidades. Para outros, a pobreza não se resume à carência material, porque, além de comprometer as necessidades básicas das pessoas, ela as priva do desenvolvimento para o exercício de funções humanas essenciais na sociedade, o que torna os pobres ainda mais pobres (Rego & Pinzani, 2013, p. 66). Isso põe em evidência a relevância do conceito pobreza neste estudo e justifica sua escolha como uma das categorias de abordagem do PBF, uma vez que a situação de pobreza do escolar afeta suas aprendizagens.

No Brasil, a universalização educacional tem, além da pobreza, inúmeros obstáculos a superar, particularmente, entre outros, a expansão de vagas continua como exigência, sobretudo, entre 4 e 5 anos e entre 15 e 17 anos (no ensino médio e na sua necessária articulação com a educação profissional), além da melhoria dos indicadores de educação básica em geral, abertura de creche (0 a 3 anos) e o reconhecimento das modalidades educativas: educação para as relações étnico-raciais; educação de jovens e adultos; educação do campo da pedagogia da alternância; educação para a juventude; educação especial; educação para jovens e adultos em situação de privação de liberdade nos estabelecimentos penais; educação escolar de crianças, adolescentes e jovens em situação de itinerância; educação indígena; educação quilombola; educação em direitos humanos; educação ambiental.

Acrescentam-se outros desafios internos ao processo, pois mesmo garantindo o acesso à escola, há fatores de risco para a permanência de crianças, adolescentes e jovens na instituição escolar. Dois deles são a assiduidade às atividades escolares (diferenciar da frequência obrigatória) e o baixo desempenho escolar, que se traduz em repetência e abandono e, por consequência, em elevadas taxas de distorção idade-série. A percepção multidimensional é crítica e contextualizada nas políticas sociais e educacionais, pela marcante desigualdade econômica e social e pela exclusão. A premissa básica da condicionalidade da educação fundamenta-se no exercício do direito à educação cujos pressupostos fundamentais são a matrícula e a frequência escolar das populações em situação de risco e de vulnerabilidade social.

Esse contexto exige a conscientização dos atores sociais. Nesse caso, enfatiza-se o direito à Educação e as estratégias que garantam o acesso de todos à educação, observando os quesitos para a garantia desse direito. Os elementos externos à prática

pedagógica escolar, mas constitutivos do quadro dos desafios relativos à conquista da universalização da educação básica, expõem diversos aspectos, como a fragilidade das estratégias internas que podem ir da inadequação das escolas até o financiamento das políticas educacionais, passando pelo *déficit* de docentes, seja na formação específica, seja em números que diminuem, certamente, pela desvalorização da docência.

Ao me debruçar sobre o PBF, os dados apresentados pelo sistema de acompanhamento da frequência foram evidenciando que o critério da condicionalidade estabelecido era suficientemente assegurado, mas não revelava, na mesma proporção, o impacto dessa condicionalidade no processo de qualificação e de universalização da educação básica, o que permite entender que não se constituía em ferramenta pedagógica. O Programa pode, portanto, ser considerado estratégia indutora da universalização da Educação Básica no Brasil, centrada no acesso e na permanência como critérios norteadores de políticas públicas, orientados pela exigência constitucional que estabelece a Educação como direito inalienável do cidadão brasileiro. Entretanto, não basta possibilitar o acesso a esses meninos e meninas, mas é fundamental que eles permaneçam na escola, aprendam na idade adequada, concluam a escolarização com sucesso e sejam inseridos/as no mundo do trabalho.

Mesmo que o PBF tenha eleito a educação como importante condição para alcançar o seu objetivo, tendo a escolarização de crianças, adolescentes e jovens na faixa etária de 6 a 17 anos como eixo estruturante para o processo de emancipação e inserção social, os resultados ainda ficam abaixo das expectativas. Embora o PBF tenha destacado a importância da condicionalidade da educação, a emenda constitucional (2009) tenha aprovado o atendimento universal da educação infantil ao ensino médio, a universalização deveria ser implementada por estados e municípios, com o apoio do Ministério da Educação até 2016. Mas o resultado não foi esse: a universalização da educação básica não se efetivou.

Nesse contexto, destaca-se o Plano Nacional de Educação (PNE), Lei 13.005/2014 (Brasil, 2014a), como instrumento definidor do planejamento nos vários níveis e a operacionalização dos preceitos constitucionais relativos à universalização da educação básica. Esse Plano estabelece as seguintes diretrizes conforme estabelece o Art. 2º:

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;
- III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;
- IV - melhoria da qualidade da educação.” (Brasil, 2014a)

Ao definir as diretrizes aprova-se as metas para viabilizar a política educacional e social, a universalização da educação básica até 2016:

“Meta 1: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE

Meta 3: universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento).”

A conquista da meta da universalização da educação básica conta ainda com o apoio de programas de vários órgãos públicos de assistência social, da saúde, da proteção à infância, adolescência e juventude. Nesse contexto, o objetivo geral da pesquisa definido é compreender a contribuição do Programa Bolsa Família para a universalização da educação básica no Brasil no período de 2004-2016.

A definição do percurso de 12 anos se deu em decorrência de que nesse período, na Presidência do País, os governos tinham a mesma concepção em relação às políticas sociais, de um Projeto de justiça social e educação. Assim, o desenvolvimento desta pesquisa tem como marco inicial o levantamento da produção acadêmica na área do Programa Bolsa Família, no período de 2003 a 2014. O referido levantamento demonstrou que esta investigação poderia contribuir com a reflexão sobre a educação no contexto do PBF. Desse modo, os temas que estabeleciam as conexões necessárias servirão, neste estudo, para a fundamentação histórica, política, pedagógica, dos direitos sociais, do direito à educação pelo viés das constituições brasileiras.

As hipóteses norteadoras desta investigação sugerem perspectivas de como a pesquisa pode contribuir para a compreensão das políticas do PBF, bem como da indução de possibilidade de aceleração e fortalecimento do processo de universalização da educação básica no Brasil, com a contribuição da condicionalidade da educação, definida como contrapartida requerida pelo Estado aos indivíduos que recebem os benefícios, um dos formatos possíveis para que as comunidades de baixíssima renda se enxerguem e se sintam sujeitos de direitos e de deveres.

A pergunta que sustenta essas hipóteses é: como o PBF pode ser considerado um indutor da universalização da educação básica? Essa indagação não pretende esgotar as análises do que vem a ser essa universalização, mas se propõe a examinar as dimensões social, política, histórica da educação, das políticas socioeducacionais e a trajetória do programa, bem como o acompanhamento da condicionalidade da educação com a inserção da trajetória de bolsistas, percebendo que, “do conjunto de direitos que conforma a cidadania democrática, o direito à vida se configura como direito primordial”. (Rego & Pinzani, 2013, p. 181)

A metodologia fundamenta-se na perspectiva crítica que pressupõe uma abordagem que dê conta de identificar o alcance e os limites da política de transferência de renda do governo federal, como forma de contribuição social para a universalização da educação básica no Brasil, por força de políticas de governo e de Estado². Ademais, trata-se de pesquisa qualitativa, documental, bibliográfica, entre outros, porque orienta o procedimento metodológico dotado de flexibilidade para identificação, seleção e contextualização de documentos tratados sob o prisma da influência das forças sociais, da produção de documentos, normas, legislação e da prática da implementação do que se produziu enquanto orientações e/ou políticas públicas.

A pesquisa documental é também indispensável para o aprofundamento conceitual dos levantamentos sobre contextualização com livros e trabalhos científicos. A pesquisa bibliográfica, conforme Lakatos e Marconi (2001), faz o levantamento de todo trabalho publicado a respeito de determinado assunto, cujo objetivo situa o pesquisador na elaboração do estudo. Gil (1999) requer que o autor tenha o cuidado de examinar as fontes a fim de descobrir possíveis incoerências e contradições de informações. Leopardi (2002) afirma que esse tipo de pesquisa não é mera repetição do material publicado, pois o exame passa por novo olhar e enfoque das considerações.

As principais fontes documentais relativas ao PBF que contribuem para a constituição das informações apresentadas são regulamentos (leis, decretos, portarias); fontes jornalísticas; pesquisas e documentos técnicos. A técnica da observação participante também se constitui em fonte importante das constatações discutidas, o que explica, inclusive, que as ideias sobre o Programa ainda não estavam divulgadas em documentos oficiais, incluindo o período em que estive no MEC.

Na condição de produtos do saber científico, os documentos foram elaborados no período de 2012 até 2015, na Secadi, em especial pela Coordenação Geral de Acompanhamento da Inclusão Escolar (CGAIE). Também o material que explica parte da trajetória do Programa no Ministério da Educação é utilizado, destacando-se: a Nota Técnica Conjunta N° 02/2013 SECADI/MEC/SENARC/MDS, que trata do Fortalecimento da Educação no Programa Bolsa Família; a Política de fortalecimento da educação no Programa Bolsa Família – 2013; o Programa Bolsa Família na Educação; a pesquisa sobre o perfil dos coordenadores do PBF; a revisão da matriz dos motivos que provocam a baixa frequência dos estudantes; o documento técnico, analítico e propositivo, contendo as prioridades apontadas como estratégias de implementação e qualificação pedagógica da condicionalidade em educação do PBF; o Acompanhamento da Condicionalidade da

² Políticas de governo se refere ao período de mandato de quatro anos, estabelecido nas eleições. Já políticas de Estado são aquelas que ultrapassam esse tempo, passando de um governo para outro. São, em geral, leis da República que resultaram de um amplo consenso político e social (Brasil, 1988).

Educação do Programa Bolsa Família: avanços, desafios e perspectivas - Gestão 2011 a 2014; o Relatório da Diretoria de Políticas de Educação em Direitos Humanos e Cidadania - DPEDHUC 2016; o Tutorial Multimídia do Sistema Presença; o Projeto Básico do Curso de Especialização Educação, Pobreza e Desigualdade Social (Lato Sensu); o Relatório Executivo dos resultados da implantação da iniciativa educação, pobreza e desigualdade social (2014-2019).

Pensando assim, a leitura e a discussão em torno de referenciais analíticos são adotadas no sentido de possibilitar maior clareza quanto ao posicionamento teórico e ao enfoque metodológico para análise das políticas educacionais, buscando entender como se dão as relações entre classes sociais e políticas educacionais qualitativamente, tal como requer a natureza da temática eleita. Os documentos e textos considerados como discurso e a política como texto de interesse são analisados a partir do lugar em que atuei e, nesse espaço, analiso-os tendo como foco a condicionalidade da educação no PBF e o horizonte pedagógico para a universalização da educação básica que é temática principal de defesa como agenda para debates, especialmente no mundo acadêmico.

O levantamento da produção acadêmica na área é muito importante para situar o debate sobre as Teses e Dissertações publicados de 2003 a 2014. As publicações foram identificadas nas plataformas digitais da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). A BDTD é coordenada pelo Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT) e possibilita que a comunidade acadêmica brasileira publique suas teses e dissertações.

A Capes é Órgão vinculado ao Ministério da Educação (MEC). Atua na consolidação da pós-graduação *stricto sensu* em todo o território nacional. No levantamento realizado, o descritor de busca utilizado foi “Educação e Programa Bolsa Família” e foram identificadas 573 produções científicas disponíveis *online*, nas modalidades teses e dissertações. Para a análise detalhada, as produções científicas foram divididas por categorias: econômico-sociais, avaliação do PBF, saúde e nutrição, educação, temas alheios ao descritor. As categorias foram construídas a partir da análise dos textos identificados, utilizando-se como fonte, para essa identificação, os títulos, os resumos e as palavras-chave. Os dados do Tabela 1 mostram que 14% das teses e dissertações abordam a Educação no Programa Bolsa Família para a educação.

Tabela 1 - Publicações científicas identificadas nas plataformas digitais BDTD e Capes - 2003 a 2014

CATEGORIAS	No DE PUBLICAÇÕES	%
Econômico-Sociais	120	20,9%
Avaliação do PBF	150	27,4%
Saúde e nutrição 80	79	13,8%
Educação	80	14,0%
Temas alheios ao descritor	137	23,9%
Total	573	

O estado da arte relativo às produções evidenciou que são poucas as teses que abordam o tema PBF e a educação, ou seja, a problemática das relações entre transferência de renda e educação. Assim, as informações contidas no Quadro 1 restringem-se aos trabalhos de teses e dissertações de 2011 e 2012, publicados. A opção de coletar tais textos tem por objetivo realçar a importância do estudo a título de amostragem, revelando que apenas no período de dois anos houve 11 teses e dissertações publicadas no Brasil sobre o PBF e a educação.

Quadro 1 - Teses e dissertações depositadas no repositório da Capes em 2011 e 2012

UNIVERSIDADE	TÍTULO	PALAVRAS-CHAVE OU DESCRITORES
Universidade Federal de Pernambuco - Mestrado em Educação (2011)	Política de transferência de renda e educação: um estudo sobre o Programa Bolsa família a partir da percepção de mães e estudantes beneficiários e suas repercussões no meio escolar	Programa Bolsa Família. Caicó. São João do Sabugi
Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS - Mestrado em Economia (2011)	Programa Bolsa Família e condicionalidade educação: o caso de alunos matriculados na rede municipal de ensino de Boa Vista, RR	Programa Bolsa família. Desigualdade
Centro Universitário Franciscano do Paraná - Mestrado em Organizações e Desenvolvimento (2012)	Programa Bolsa família: impactos da condicionalidade - frequência escolar sobre o rendimento escolar de alunos da rede municipal de ensino de Curitiba	Políticas públicas. Programa Bolsa Família.
Universidade Metodista de São Paulo - Mestrado em Educação (2012)	Bolsa Família: importante determinante para a educação e crescimento socioeconômico do Brasil	Bolsa família. Desenvolvimento humano. Desenvolvimento social.
Universidade Estadual do Oeste do Paraná - Mestrado em Educação (2012)	Nova política velhos valores: a condicionalidade da educação no Programa Bolsa Família	Programa Bolsa Família. Condicionalidade. Educação. Igualdade.
USP - Mestrado em Economia (2011)	Impactos de curto prazo do Programa Bolsa Família sobre o abandono e o desempenho escolar do alunado paulista	Programas de transferência de renda condicionada e educação.
Universidade Católica de	Desempenho educacional de alunos	Condicionalidade da

Salvador - Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania (2012)	beneficiários do Programa Bolsa Família: um estudo em duas escolas públicas estaduais em Salvador/Bahia/Brasil	educação. Desempenho escolar.
Universidade Federal do Espírito Santo - Mestrado em Educação, 2012.	Programas de transferência de renda e as políticas educacionais: o sistema presença e a gestão da pobreza na escola	Sistema presença. Pobreza. Discriminação positiva.
PUC Minas Gerais - Doutorado em Geografia (2011)	Os sistemas de ensino baiano e mineiro: uma análise das desigualdades regionais utilizando indicadores escolares 2007-2009	Desigualdade educacional. Inep. Ideb. Bahia, Minas Gerais.
USP – Ribeirão Preto- Mestrado em Economia (2012)	Uma análise do efeito do Programa Bolsa Família sobre o desempenho médio das escolas brasileiras	Desempenho escolar. Educação. Programa Bolsa Família.
UNB - Doutorado em Política Social (2012)	Política social: um estudo sobre educação e pobreza	Pobreza. Política social. Educação formal.

Fonte: elaborado pela autora.

As abordagens desenvolvidas neste estudo tratam do seguinte: 1) a influência da minha experiência pessoal e profissional na opção pelo estudo; 2) o direito à educação frente ao jogo político, os movimentos sociais às políticas educacionais, com vistas à universalização da educação básica no Brasil; 3) a relação entre universalização da educação e pobreza, vistas para além das políticas públicas nacionais e em cena as Redes de Políticas Internacionais e o Mapa da Violência de 2015, 2016 e 2017; 4) o PBF e seus desafios como política educacional, tendo em conta os reflexos da condicionalidade na educação básica frente aos resultados da frequência, da aprovação, da evasão escolar; 5) o contributo do programa para a universalização da Educação Básica, tendo como referência os dados apresentados pelo Sistema de Acompanhamento da Frequência do MEC, nas trajetórias 2004-2016.

Ao considerar os conteúdos encontrados nas pesquisas publicadas, pude redefinir a minha percepção sobre o tema expresso no título desta tese e as categorias de análise selecionadas. Assim, a perquirição do que investigar é traçada, cujo desenvolvimento compreende cinco capítulos.

O capítulo um elucida a minha trajetória profissional ao longo de mais de 40 anos na área da educação, como justificativa da escolha do tema. A retomada permite o estabelecimento de elos da história individual com a coletiva, em seu movimento inacabável. Apresenta as mudanças políticas e sociais com destaque para a educação como direito de todos. O trabalho como docente e gestora fizeram de minha formação parte desse processo que se materializa nesta tese. Sobretudo as experiências que a educação básica e o ensino superior proporcionaram contribuíram, de modo singular, para a elaboração desta pesquisa,

com destaque sobre meu percurso escolar, docente e gestorial em instituição educacional, entrecortado por meio de paralelos próprios de ações políticas do País, em relação a diretrizes curriculares nacionais para a educação e com programas sociais.

O capítulo dois traz discussões sobre a universalização da educação básica no Brasil no século XXI e o ordenamento legal pós Constituição de 1988, com ênfase na escolaridade obrigatória ainda não consagrada, cenário apontado como motivo de preocupação e indicativo da necessidade de políticas de proteção social e de combate à pobreza. A exposição desenvolvida indica que o direito à educação se mostra infringido sem universalização desse direito. E mais, o processo de (re)democratização da Constituição de 1988 desencadeou-se por movimentos sociais pela educação. Entretanto, a legislação discutida apresenta avanço e recuo, necessitando da efetividade desse direito. A materialização da educação como direito, dotada de qualidade social para todos, inscreve-se tanto no campo do direito constitucional quanto no da prática pedagógica, o que não se viabiliza tão somente por meio da legislação prescrita.

O capítulo três apresenta um panorama das políticas internacionais, discutindo metas globais que influenciaram e ainda repercutem nos modelos de financiamentos de redistribuição de renda para a educação no País. As desigualdades sociais serão abordadas como grande causa da não efetividade plena do direito à educação. A história dos programas de transferência de renda como o PBF será apontada como exigência de novas medidas para a sua expansão. O interesse social de universalizar a educação básica será circunstanciado em sua relação com a educação e as políticas de proteção social amalgamadas, como condição para combater a pobreza.

O Capítulo 4 caracteriza o Programa Bolsa Família concebido em sua legislação como política social. Nele, discute-se o complexo diálogo entre o direito e a condicionalidade na educação básica, o Sistema de Acompanhamento da Frequência Escolar de Crianças e Jovens em Vulnerabilidade do Ministério da Educação. O Programa, em sua constituição, define objetivos e finalidades, funcionamento e gestão multidimensional. Será posto em destaque seu percurso de 12 anos (2004-2016), a condicionalidade da educação em parceria intersetorial, a rede nacional de acompanhamento da frequência como instrumento da trajetória educacional dos beneficiados do PBF. Isso porque no contexto das políticas públicas esse Programa se apresenta como parte da estratégia, inicialmente vinda do Programa Fome Zero com o objetivo de assegurar o direito humano à alimentação adequada visando minimizar extrema pobreza e a conquista da cidadania por parcela da população, ampliando as oportunidades com pilares de sustentação com garantia, tanto de renda, quanto de acesso a serviços públicos e inclusão produtiva. Em 2015, o PBF, com sua

identidade original, inseriu-se e se transformou no Programa Brasil sem Miséria, como aperfeiçoamento, integrando-se às ações complementares.

O capítulo cinco analisa o contributo do PBF frente à universalização da educação básica. A investigação desafiadora é apresentada nos avanços e desafios. Os propósitos do programa visam superar ou pelo menos amenizar a desigualdade social e a pobreza. Seu contributo será abordado a partir de dados do Sistema de Acompanhamento da Frequência do MEC (Sistema Presença) nas trajetórias 2004-2016. Estatísticas oficiais mostram as categorias de estudantes bolsistas presentes nas frequências escolares, bem como aqueles que tem baixa frequência. Destacar-se-á que o acesso e a permanência escolar se vinculam ao que se nota sobre o combate às desigualdades pela universalização da educação básica.

O PBF estabelece aspectos de combate à pobreza ao possibilitar oportunidades de acesso à educação. Desse modo, as categorias de análise observam as temáticas sobre pobreza, desigualdade social, acesso à educação, permanência escolar com sucesso, desenvolvimento da cidadania, democratização e universalização educacional. A educação, conforme Freire (1996), permite que os indivíduos sejam efetivamente autores das mudanças sociais, e não apenas expectadores.

A educação constitui-se como teoria do conhecimento que precisa mostrar-se na prática, isto é, com atos políticos para a práxis da liberdade individual e coletiva. A realidade brasileira sobre a falta de acesso à educação ainda é matéria de diálogo problematizador, pois sem sua efetivação tem-se a desumanização.

A indagação principal desta tese é: o atual PBF pode configurar-se como um contributo à universalização da educação básica? Nesse sentido são consideradas as dimensões de sua política de formação de cidadãos e sua natureza político-social para a efetivação dos direitos à educação. Os conflitos aparecem no próprio ordenamento da legislação que expõe seu teor democrático sem organizar meios de dar condições aos necessitados de participar plenamente da cidadania, já que sem educação universalizada integralmente ela não se efetiva.

O Programa Bolsa Família é matéria de articulação política que proporciona meios para o pobre se sentir em exercício da cidadania ao ter garantido o direito à educação, mantida pelo Estado. O beneficiário do programa deve ser identificado como aquele que faz jus a esse direito à educação, sem o qual a transformação social almejada torna-se inviável, pois há séculos os problemas da pobreza estão enraizados na sociedade, mostrando as desigualdades dos sujeitos de famílias de baixa renda. O PBF é apresentado como política central contra a desigualdade social e a pobreza, fenômenos responsáveis pelo analfabetismo e fuga da escola, violência, insegurança e elevados índices de criminalidade e mortalidade.

As políticas públicas são estabelecidas para garantir o mínimo existencial aos desamparados. O resultado imediato é direcionado para possibilitar desenvolvimento sustentável dos indivíduos. É preciso, segundo a legislação brasileira, proporcionar a todos a plena cidadania, que vai além do simples acesso à educação ou mero repasse de renda aos que têm carência de bens materiais.

Para Freire (1996), sem educação não há progresso, devendo a libertação dos oprimidos ser culturalizada no combate aos privilégios de poucos em detrimento dos sofrimentos de muitos. A educação, conforme o autor, permite que os indivíduos sejam efetivamente autores das mudanças sociais e não apenas expectadores.

E a universalização da educação básica passa a ser entendida, então, parte integrante da liberdade da pessoa humana. Qualquer forma de política contrária a isso deve ser combatida, porque estabelece a injustiça, a opressão, a violência.

Capítulo I - Da Paixão pelo Tema à Compreensão da Educação como Justiça Social

“Gosto de ser gente porque, inacabado, sei que sou um ser condicionado, mas, consciente do inacabamento, sei que posso ir mais além dele. Esta é a diferença profunda entre o ser condicionado e o ser determinado. A diferença entre o inacabado que não se sabe como tal e o inacabado que histórica e socialmente alcançou a possibilidade de saber-se inacabado”. (Freire, 1996, p. 53)

Neste capítulo destacam-se os fragmentos de minha história acadêmica e profissional com o objetivo de entender atentamente sua composição e os significados atribuídos à experiência e aos sentimentos dos sujeitos que fizeram parte desse percurso. Debruça-se sobre a memória individual e coletiva, pois a pessoal tem algo em comum com a coletiva, compartilhada por um determinado grupo. Essa parte individual da memória que cada indivíduo tem diferencia-se das demais, pois retoma acontecimentos que se inscreveram nos espaços pessoais de atuação. Essa retomada permite o estabelecimento de elos da história individual com a coletiva, em seu movimento inacabável.

Essa investigação trata da releitura de uma inquietude sobre as fronteiras da justiça e da injustiça social. Ao sentir-me incomodada com essas fronteiras, inscrevi-me na busca de compreensão da educação como parte constituinte do projeto de justiça social e como fortalecimento da democracia. Foi esse desinstalar-me que me levou à temática sobre o Programa Bolsa Família, compreendido como política pública no Brasil, que contribui sobremaneira para o acesso ao direito à educação como justiça social.

Nessa conjuntura, destacam-se os momentos de minha formação profissional e do percurso em meio também a mudanças relevantes nas políticas da área educacional, observadas no âmbito social. Esse percurso foi enriquecido por minha atuação em movimentos sociais impulsionadores de mudanças, que me fizeram também protagonista. Os compromissos assumidos como projeto de vida despertaram-me a paixão pelo tema da educação como direito de todos. Provocaram em mim a necessidade de entender as políticas públicas nas diversas áreas da educação, como docente ou como gestora. A minha formação, desde a educação básica até a de nível superior, repercutiu na elaboração de orientações pedagógicas em instâncias normativas, como no Conselho Nacional de Educação.

Desse modo, este capítulo se estrutura em quatro tópicos: 1) o despertar pedagógico e epistemológico; 2) o despertar profissional e político; 3) as políticas educacionais e a articulação das diretrizes nacionais para a educação brasileira; 4) as políticas públicas para a diversidade e educação escolar. Neles são expostos o percurso escolar, docente e

gestorial em instituição educacional, a compreensão sobre ações políticas (2004-2012) e as diretrizes nacionais para a educação brasileira (2012-2014), com enfoque na educação como justiça social.

Com esse reconhecimento, instaura-se o diálogo entre passado e presente, tendo minha memória como fonte principal para a construção dos dados que se entrecruzam. Como atesta Halbwach (1990), a memória é uma reconstrução do passado, portanto, carregada de emoções e vivências. A memória tem um movimento e se transforma com o tempo, por meio das experiências vividas pelo sujeito e das circunstâncias em movimento. Esses fatores norteiam o processo de sua reconstrução, de modo a dar sentido à vida dos sujeitos que a retêm, tanto no passado como no presente.

Busca-se essa compreensão na memória com as experiências de vida e com a educação em Goiás e no Brasil. Trata-se de compreender o movimento do processo histórico vivido, observando-o a partir de uma dinâmica social ampla e complexa, em que circundam as relações entre o gênero humano e a natureza. O objetivo central é, pois, adotar um olhar que revela aspectos da realidade concreta que está sempre em movimento, necessariamente criticável e passível de superação, visto que a história não cessa jamais: só o homem e a mulher podem ser atores no sentido pleno, porque são capazes de dizerem o que querem, o que desejam, e de criarem estratégias para conseguirem o desejado, agem, reagem, intervêm, insinuam, sugerem, oprimem, libertam.

Nesse prisma sou sujeito condicionado, porém consciente de ser inacabável, de que posso ir para além das possibilidades e de mim mesma no exercício de ações coletivas que se movem em meio a conflitos de ideias, quase sempre orientados ideologicamente, ou seja, sob o veio de ideias já formadas³.

1.1 O despertar pedagógico e epistemológico

Normalista⁴ e pedagoga⁵, já na década de 1970 pude perceber, a partir dos meus estudos que a política educacional estava cravada de tecnicismo e marcada pelo autoritarismo da Ditadura Militar⁶ (1964-1985), que forjou várias reformas da educação abarcando desde as primeiras séries, o chamado ensino de 1º grau, até o ensino superior, nível educacional em que se dá a formação universitária.

³ É o que Alistair Thomson chama composição.

⁴ Aquele que se formou em escola normal. O curso normal equivalia ao magistério de 1º grau, conhecido também por pedagógico.

⁵ Aquele que se forma no curso de Pedagogia, nível superior.

⁶ A Ditadura Militar teve início em 1964, indo até 1985. Nesse período, a gestão pública foi regida pela edição de atos institucionais com prática de censura, perseguição política e supressão de direitos.

O curso de Pedagogia dessa época tinha uma pálida cor política, por desconsiderar a crítica à educação brasileira, o papel dos movimentos sociais e a consciência sobre a importância da educação pública como direito de todos os brasileiros. No entanto, já ao final do curso, entrou em debate o tema polêmico sobre o princípio da autonomia e unidade da Pedagogia, que Ricardo Nassif (1965) abordava em sua obra *Pedagogia do nosso tempo*. O autor tratava do estatuto epistemológico da Pedagogia e seu diálogo com outras ciências em seu desenvolvimento. No entanto, a independência epistemológica desse termo mantém-se por contribuir com o conhecimento do homem pela educação, pela tendência de elencar uma pedagogia humanista:

“O reconhecimento da independência epistemológica da pedagogia é de fundamental importância para a constituição e uma pedagogia de nosso tempo. Pode-se dizer que, junto à hipótese de que as disciplinas pedagógicas podem fazer da época um tema próprio, a hipótese da autonomia da pedagogia se converte em instrumento de importância capital”.
(Nassif, 1965, p. 24)

Embora já existisse certa abertura para os horizontes críticos na definição dos currículos e conteúdos constitutivos do curso de Pedagogia, sua dimensão crítica caminhava vagarosamente. Mesmo assim, há um despertar dos graduandos do Curso de Pedagogia da Universidade Católica de Goiás, que nos conduziu à reflexão sobre a ideologia do Estado no livro didático, o que acabava nos influenciando ideologicamente. O papel de alguns professores, à época, foi fundamental, ao sugerirem leituras complementares, entre elas o livro *Contestação: nova fórmula de ensino*, de Neil Postman e Charles Weingartner (1971, p. 11-12), onde se encontra o fragmento:

“Que aprendeu hoje na escola,
Querido filhinho meu?
Que aprendeu hoje na escola,
Querido filhinho meu?
Aprendi que Washington nunca mentiu,
Aprendi que um soldado quase nunca morre,
Aprendi que todo mundo é livre,
Foi isso que o mestre me ensinou
E foi o que aprendi hoje na escola,
Foi o que na escola eu aprendi.”

O teor irônico do poema a que recorro levava-me menos ao seu aparente tom afetivo e mais à coloração crítica que me remetia à percepção do que expressam os versos: “Aprendi que Washington nunca mentiu, / Aprendi que um soldado quase nunca morre”. A leitura que fazia desses versos mostrava-me seu teor crítico, em virtude da relação que eles mantêm com os demais versos, exceção ao seguinte: “Aprendi que todo mundo é livre”. Este, para mim, soava carregado do teor ideológico vinculado à doutrina liberalista. Embora os autores em destaque tenham publicado o livro em que esse poema se encontra nos Estados Unidos, em 1969, a obra só chegou ao Brasil em 1971. O teor irônico do poema chegou à minha turma do curso de Pedagogia no tempo em que os Estados Unidos

recrutavam jovens para a guerra do Vietnã⁷. Essa percepção crítica subsidiava reflexões acadêmicas que abalavam a concepção ideológica do Estado, reproduzida na instituição escolar e no livro didático.

Nesse sentido, um aspecto importantíssimo para a minha formação foi a análise da política educacional que emergia da ditadura militar no Brasil e suas consequências na vida das populações pobres, tendo em vista o seu distanciamento daquilo que se achava prescrito na Constituição federal de 1967⁸, principalmente no que se referia ao analfabetismo e à universalização da educação para todos, dos 7 aos 14 anos. O governo militar, ao assumir o controle político do País, fundamentou o projeto educacional em bases autoritárias, em especial o projeto de Reforma Universitária (1968), o Plano Nacional de Alfabetização (1964) e os núcleos de educação popular⁹.

As reformas educacionais que surgiram no período do Regime Militar no Brasil tiveram como mote proporcionar resposta ao quadro social e educacional desse período, caracterizado por intenso processo de concentração de renda, escolarização e desempenho desigual das crianças da classe trabalhadora, gerando altos índices de analfabetismo, de reprovações e evasão. Esse governo propôs modificações na área educacional com o objetivo de mudar os índices educacionais da época, o que incluía a reforma do ensino superior (1968) e do ensino médio (1971), conforme indicam os dados divulgados por Luís Antônio Cunha, ao tratar da escolarização desigual. De acordo com essa fonte, nota-se que a taxa média de escolarização no Brasil, em 1970, era de 66,3%, sendo que em várias unidades federadas, havia

“[...] taxas extremamente baixas, como é o caso do Acre (34,5%), Ceará (39,39%), Piauí (40,3%), Maranhão (41,1%) e Alagoas (42,5%); outros apresentavam taxas bem mais elevadas como Guanabara (91,8%), Rio Grande do Sul (86,7%) e São Paulo (84,6%). Havia 16 estados e territórios (em 25) com menos de dois terços das crianças de 7 a 10 anos escolarizadas, sendo que 9 deles não tinham sequer a metade delas frequentando escola. (*Fonte Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, Censo Demográfico do Brasil- 1970*). Quando se consideram apenas os dados da zona urbana, o quadro melhora sensivelmente, o que significa que a situação encontrada na zona rural será, em contrapartida, bastante pior. Havia 14 estados e territórios com menos de 80% das crianças dessa faixa etária, nas cidades, escolarizadas e nenhum com menos de 60% nesta condição

⁷ A Guerra do Vietnã foi um conflito armado que começou no ano de 1959 e terminou em 1975. As batalhas ocorreram nos territórios do Vietnã do Norte, Vietnã do Sul, Laos e Camboja. Essa guerra pode ser enquadrada no contexto histórico da Guerra Fria. Em 1964 houve intervenção militar dos Estados Unidos.

⁸ Art. 168 - A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola; assegurada a igualdade de oportunidade, deve inspirar-se no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e de solidariedade humana.

⁹ Com o golpe militar de 1964, os programas de alfabetização e educação popular que se multiplicaram, no período entre 1961 e 1964, foram vistos como uma grave ameaça à ordem, sendo seus promotores duramente reprimidos. O governo só permitiu a realização de programas assistencialistas e conservadores de alfabetização de adultos até que, em 1967, ele mesmo assumiu o controle dessa atividade, lançando o Mobral – Movimento Brasileiro de Alfabetização. O Mobral era a resposta do regime militar à ainda grave situação do analfabetismo no país. Em 1969, lançou-se uma campanha massiva de alfabetização. Durante a década de 1970, o Mobral expandiu-se por todo o território nacional, diversificando sua atuação.

(o pior desempenho é o do Ceará, com 65,7%). Por outro lado, na zona rural, apenas 10 estados e territórios apresentavam uma taxa superior a 50%. É preciso destacar o relativamente alto desempenho do Rio Grande do Sul (83,4%), de Santa Catarina (79,3%), de São Paulo (72,6%); o da Guanabara estava, provavelmente, nesta ordem de grandeza.” (Cunha, 1975, p. 134-135)

Essa problemática complexa tratada na década de 1970 por Luiz Antônio Cunha, particularmente em sua obra *Educação e desenvolvimento social no Brasil* (1975), situa a política educacional em sua contradição: encaminhava, de um lado, o processo de conter, reprimir, represar a demanda pela educação escolar, tanto a mantida pelo Estado (educação superior e ensino médio), quanto aquela que começava a ser instituída pelas grandes empresas (ensino médio); e de outro lado e, complementarmente, liberava as vagas para o 1º grau (compreende-se até o final do ensino fundamental ou o 9º ano).

As medidas decorrentes dessas reformas e da política educacional em geral tinham o intuito de dar uma aparência de liberação, de abertura para os jovens chegarem à universidade. Essas reformas, no ensino superior e no ensino médio, anunciavam compromisso nacional com a capacitação de profissionais por meio da oferta de cursos de nível médio, para que os jovens ocupassem postos do mercado de trabalho, o que dispensaria o acesso ao nível superior:

“A reforma do ensino superior, de 1968, e a do ensino médio, de 1971, têm a função de conter o crescente contingente de jovens das camadas médias que buscam cada dia mais intensamente, o ensino superior como meio de obtenção de um requisito cada vez mais necessário, mas não suficiente, ascensão nas burocracias ocupacionais. Entretanto, apesar das tentativas de contenção, as matrículas no ensino superior têm crescido muito, o que resultou numa perda relativa do poder de discriminação do diploma comum de graduação. A institucionalização da pós-graduação desempenha, então, a função de restabelecer o valor econômico e simbólico do diploma, agora em um nível mais elevado, acessível apenas a uma parte seleta (em termos intelectuais e de renda) dos graduados. O deslocamento de parcela dos jovens que procuram o ensino superior para um mercado de trabalho supostamente carente de profissionais de nível médio foi a função atribuída ao novo ensino de 2º grau, generalizada e compulsoriamente profissional.” (Cunha, 1975, p. 285)

As políticas de liberação do ensino de 1º grau (hoje, ensino fundamental) e a contenção da demanda pelo ensino superior, com a reforma do ensino médio – Lei 5692/71, que prevê a profissionalização no ensino de 2º grau – conferiram importância ao Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral) pelos governos militares pós 1964, sem o qual faltaria demanda para o ensino médio:

“As medidas liberadoras de política educacional compreendem um programa de alfabetização de massa para adolescentes, pré-adolescentes e adultos, e a implementação de programas de reeducação com o uso dos recursos rádio e TV. [...] A alfabetização de grandes massas de posse de um requisito educacional, a oferta de força de trabalho, incorporando ao mercado urbano as massas rurais e

as que forem expulsas do campo. [...] A definição do analfabetismo como uma 'vergonha nacional' ou uma 'mancha' tem a função ideológica de desviar para a área educacional a discussão sobre as causas do atraso e do progresso, assim como das causas da pobreza. Do mesmo modo, a atribuição à reduzida duração da escolaridade obrigatória de ser causadora de deficiências na formação dos trabalhadores. Em contrapartida, o discurso da grandeza passa a exigir que os analfabetos desapareçam e a escolaridade obrigatória seja 'espichada' de 4 para 8 anos, de modo que o Brasil possa sair das caselas das tabelas estatísticas preenchidas com os dados dos países subdesenvolvidos e passe a ocupar as caselas das grandes potências e dos países 'desenvolvidos', lugar esse que lhe estaria reservado desde o início dos tempos." (Cunha, 1979 p. 286, 287)

O conhecimento sobre a função atribuída ao novo ensino de 2º grau, bem como as medidas adotadas para o ensino regular, de modo geral, despertou-me para uma dimensão muito importante da minha profissionalização. A isso se associaram minhas leituras de autores que discutiam acordos internacionais. Frigotto (1999) foi um deles, particularmente sua obra *Teoria do capital humano*¹⁰, em que trata da subordinação das estruturas de ensino aos interesses dos círculos conservadores responsáveis pelo golpe, atrelados aos da burguesia internacional e ao arrefecimento do movimento estudantil.

Para expor sua visão, o autor retomou e discutiu os acordos MEC-USAID¹¹ (1964), Ministério da Educação e United States Agency International for Development, considerando que estes indicavam os caminhos a serem seguidos pelos responsáveis pela formulação de outra política educacional nacional para o ensino superior: a racionalização do ensino, a prioridade na formação técnica, o desprezo às Ciências Sociais e Humanas, a inspiração no modelo empresarial e o estabelecimento de um vínculo estreito entre formação acadêmica e produção industrial. Essa influência tecnicista impôs uma orientação pedagógica inspirada na assessoria americana, fruto desses acordos bilaterais, centrados nas ideias de racionalidade, eficiência, produtividade.

Foi nesse contexto que o meu contato com o conhecimento desenvolvido, sobretudo nos últimos semestres do curso de Pedagogia, inscreveu-se e despertou-me a inquietude e o desejo de ampliar conhecimentos sobre o significado da educação entendida como direito do cidadão, embora ainda não tivesse consciência de que já me identificava com as propostas que contribuíssem com a reversão do quadro educacional brasileiro, que se ressentia de uma educação básica para todos, dotada de qualidade social¹². À época, a

¹⁰ A obra *Teoria do capital humano* teve origem da disciplina Economia da Educação, nos Estados Unidos, por volta de 1950. Theodore Schultz, professor de Economia em Chicago, foi o principal formulador dessa ideia. A disciplina explicava os ganhos de produtividade pelo fator humano na produção (Minto, [s/d]).

¹¹ USAID – acordo que incluiu uma série de convênios realizados a partir de 1964 durante o Regime Militar brasileiro Brasil e EE.UU. No texto de Arapiraca (1982) pode ser conferido texto sobre o acordo.

¹² A escola de qualidade social "[...] atenta para um conjunto de elementos e dimensões socioeconômicas e culturais que circundam o modo de viver e as expectativas das famílias e de estudantes em relação à educação; que busca compreender as políticas governamentais, os projetos sociais e ambientais em seu sentido político, voltados para o bem comum; que luta por financiamento adequado, pelo reconhecimento social e valorização dos trabalhadores em educação; que transforma todos os espaços físicos em lugar de aprendizagens significativas e de vivências efetivamente democráticas". (Silva, 2009, p. 225)

proposta que havia decorria do Manifesto dos educadores 1930, denominada democratização do acesso à escola pública.

1.2. O despertar profissional e político

O ensino brasileiro foi se adaptando, aos poucos, às novas demandas políticas e sociais que surgiram no País, provocando várias alterações na legislação educacional, entre elas a promulgação da Lei 4.024, de 1961, e da Lei 5.692, de 1971. Apesar das mudanças ocorridas na legislação educacional, a desigualdade educativa persistia. Os estudos, especialmente pela Sociologia francesa¹³ de Bourdieu e Passeron (1975), Baudelot e Establet (1971) e Althusser (1969), contribuíram para que os educadores pudessem compreender as consequências dessa desigualdade.

Contrapondo ao discurso ideológico das aptidões inatas¹⁴ e das diferenças culturais que justificavam a desigualdade educativa, foi formulada a teoria do sistema de ensino como violência simbólica por Bourdieu e Passeron (1975), a teoria da escola como aparelho ideológico do Estado, de Althusser (1969), e ainda, a teoria da escola dualista de Baudelot e Establet (1971), para citar apenas aquelas que tiveram primazia na fundamentação das análises críticas da educação brasileira. Com esses aportes, as desigualdades educativas passaram a ser analisadas como decorrência inevitável de um sistema de ensino, cuja finalidade era manter e reproduzir a estrutura social vigente.

Ao reconhecer que a cultura transmitida pela escola é uma cultura de classe, que favorece os favorecidos, Bourdieu e Passeron (1975) defenderam a tese de que existem diferenças culturais, diferenças de capital cultural e de *ethos* cultural em uma mesma sociedade. Assim, nas sociedades capitalistas, a escola transmite a cultura dominante, estando o ambiente cultural da criança mais ou menos próximo dessa cultura. Ao tratar todos de maneira igual, a escola favorece a aprendizagem daqueles que vivem o *ethos* cultural por ela veiculado, segregando e marginalizando os que apresentam características culturais diferentes. Dessa forma, a escola produz e reproduz a divisão social de classes, impondo – numa forma de violência simbólica – um padrão cultural legítimo e eliminando qualquer outra forma de expressão cultural (Bourdieu & Passeron, 1975).

Essa argumentação transformou-se em um quase consenso: não há “culturalmente deficientes em si”; o que existe, na escola e na sociedade, são grupos desfavorecidos. A própria escola é, em grande parte, responsável pelo fracasso escolar das crianças de meios populares, porque veicula uma cultura e uma linguagem simbólica fundamentalmente

¹³ Sociologia francesa.

¹⁴ Teoria psicológica das aptidões inatas.

estranha à sua cultura, destruidora de sua identidade, e que as desqualificam ao pretender “salvá-las” (Forquin, 1995, p. 47). O educando, por não ser considerado em sua identidade e em sua complexa constituição humana e social, torna-se invisível, ficando evidente apenas o que ele deve ser.

Ao tomar consciência dessa concepção, a minha formação foi posta em xeque, pois me vi diante da realidade prática, ou seja, começava a transpor o discurso ideológico das aptidões inatas que orientava a escola brasileira de então e caminhava rumo ao estado de indignação. Isso significa que passei a tomar conhecimento de que existem diferenças culturais, diferenças de capital cultural e de *ethos* cultural em uma mesma sociedade, fruto da desigualdade social. Essa visão sobre as desigualdades sociais refletia-se sobre a concepção pedagógica que norteava o conjunto das ações educativas.

Nos anos 1980, o debate pedagógico deslocou-se das análises macroestruturais para as causas intraescolares da desigualdade educativa, das teorias explicativas para a observação, apreensão e interferência na prática pedagógica escolar. As explicações deterministas foram perdendo espaço para uma visão mais otimista, calcada nas possibilidades de uma atuação mais efetiva da escola pública.

A compreensão dessa dialética da contextualização das relações entre educação, sociedade e políticas educacionais, dos embates teóricos e da atuação na educação básica, na década de 1970, seja do ponto de vista do ensino, seja desempenhando funções acadêmicas em curso de formação de professores, foi bastante significativa, possibilitando-me assumir a docência no ensino superior no início da década de 1980, ao ingressar na Universidade Católica de Goiás, por meio de concurso, especificamente no Departamento de Educação. Assim, passei a exigir-me aprofundamento teórico e metodológico, para exercer funções docentes e gestoriais nas áreas de políticas educacionais, didática fundamental e administração escolar, abordando questões que fizessem emergir as várias teorias educacionais e administrativas, com suas histórias de sustentação e explicação na *práxis* pedagógica.

No início da década de 1980, no Brasil, já se podia ir cavando espaços para um diálogo coletivo que pensasse as urgentes e necessárias mudanças de âmbito social e educacional, pois o quadro da educação evidenciava uma situação caótica. Debates foram se ampliando e o País viveu um forte processo de mobilização em defesa da democratização e fim do período ditatorial. Com a participação da sociedade, em geral e em especial das instituições de educação, logo vão se afluindo reflexões, propostas, que marcam substancialmente as décadas de 1980 e 1990 por grandes e significativos eventos na educação, em decorrência dessa abertura política. Emergiram aí relevantes movimentos sociais em defesa da democratização da educação.

Na área da educação têm início, em 1980, as conferências nacionais¹⁵, com a I Conferência Brasileira de Educação, realizada com a presença marcante da liderança das entidades de caráter acadêmico-científicas: Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação, Associação Nacional de Educação, Centro de Estudos Educação e Sociedade. Essas entidades conseguiram aglutinar vários teóricos de diversas regiões do País e atrair outros setores da educação e do setor sindical para essa Conferência.

Destaco a IV Conferência Brasileira de Educação, realizada em 1986, em Goiânia, da qual participei de forma intensa, desde a sua organização até a aprovação da Carta de Goiânia. Os debates e pronunciamentos influíram, de modo marcante, o pensamento da comunidade acadêmica, à época. De acordo com Mendonça (2000, p. 61):

“a IV CBE foi uma das que produziu o maior efeito sócio-político, com a aprovação de uma Carta pela sua plenária final que incluía, dentre [...] outros, alguns pontos identificados com a democratização da gestão da educação; o funcionamento autônomo e democrático das universidades; a garantia de controle da política educacional em todos os níveis pela sociedade civil, por meio de organismos colegiados democraticamente constituídos; formas democráticas de participação garantidas pelo Estado para controle social efetivo das obrigações referentes à educação política, gratuita e de boa qualidade.”

Para elaboração da Carta de Goiânia¹⁶ estabeleceu-se um quadro geral como elemento de discussão, inscrevendo 21 compromissos. Em meio a calorosos debates, cada entidade representada foi acrescentando os seus pontos específicos, que eram submetidos à aprovação da plenária final da IV Conferência Brasileira de Educação. Esse produto de debates regionais e nacionais expressa a pujança dos movimentos sociais que lutavam a favor da redemocratização da/na política brasileira.

Outros movimentos também impulsionaram debates sobre princípios constitucionais que dispunham sobre educação. O Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP)¹⁷ e outras iniciativas trataram de elementos constitutivos do texto da Lei de

¹⁵ Quanto às conferências: em novembro de 1941 foi realizada a 1ª Conferência Nacional de Educação e, na sequência, sob o formato de congressos ou conferências, organizadas umas pela sociedade e outras pelo Poder Público. Em 1980 foram realizadas seis conferências de educação sendo I CBE, 1980, São Paulo; II CBE, 1982, Belo Horizonte; III CBE, 1984, Niterói; IV CBE, 1986, Goiânia; V CBE, 1988, Brasília, e VI CBE, 1991, São Paulo. Também foram realizados cinco Congressos Nacionais de Educação sendo: I Coned, 1996 – Belo Horizonte; II Coned, 1997, Belo Horizonte; III Coned, 1999, Porto Alegre; IV Coned, 2003, São Paulo; V Coned, Recife, 2004. As conferências foram espaços articulados com Poder Público e sociedade, para falar sobre o desenvolvimento da educação. Disponível em: http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/conae_completo22.pdf. Acesso em: 17 abr. 2016).

¹⁶ Carta de Goiânia: “Os educadores presentes em Goiânia, na IV Conferência Brasileira de Educação, no período de 2 a 5 de setembro de 1986, vêm a público divulgar as resoluções votadas no encerramento dos trabalhos. Atendendo ao convite das entidades organizadoras - Associação Nacional de Educação, Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação e Centro de Estudos Educação e Sociedade, cinco mil participantes, vindos de todos os estados do país, debateram temas da problemática educacional brasileira, tendo em vista a indicação de propostas para a nova Carta Constitucional. Disponível em: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://www.floboneto.pro.br/_pdf/outrosdoc/cartadegoio%25C3%25A2nia1986_4cbe.pdf&gws_rd=cr&ei=SYIWCnXG4TGwASUj5iwBw.

¹⁷ Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública é composto pelas entidades Ande, Andes, Anpae, Anped, CPB, Cedes, CGT, Fasubra, OAB, SBPC, Seaf, Ubes, UNE, Fenoe (Mendonça, 2000).

Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que entrou em discussão antes mesmo da aprovação da Constituição Federal de 1988. Nessa perspectiva, o Movimento Político-pedagógico dos Educadores, que consistia em pensar e repensar a educação brasileira, tornou-se referência.

O Comitê Pró-formação do Educador conquistou destaque por ter se constituído em canal de comunicação que permitiu ampliar as discussões para além da formação do pedagogo, com repercussão nos cursos de licenciatura em geral, fortalecendo-os. No I Encontro Nacional, em 1983, esse Comitê foi transformado em Comitê Nacional pela Reformulação dos Cursos de Formação de Educadores e passou a desempenhar papel relevante no redirecionamento das discussões ocorridas em âmbito oficial, em defesa da formação de professores como “recursos humanos” para a educação, posição que conflitava com a dos educadores.

No estado de Goiás, educadores e estudantes, principalmente os do curso de Pedagogia, participaram efetivamente desse Comitê. Vários profissionais da Universidade Católica de Goiás estiveram presentes, tendo a professora Iria Brzezinski¹⁸ desempenhado atuação relevante. Esse movimento gerou contribuições importantes para o redesenho das Políticas Públicas na área da educação, ao trazer para os debates o desnudamento das relações entre educação e sociedade, os modos de produção social, a análise crítica sobre a não neutralidade da escola na definição curricular: tempos, espaços, programas, metodologias, ou seja, sobre as diferentes concepções e formas da organização escolar.

Teóricos da educação libertadora, do direito à educação, da escola pública e gratuita para todos, da gestão democrática, da educação de jovens e adultos, centraram atenção sobre o propósito de melhorias para a educação, e tanto participaram presencialmente dos debates, quanto publicaram suas ideias. Ganha destaque, entre outros, Paulo Freire, Miguel Arroyo, José Carlos Libâneo e Demerval Saviani que, com suas reflexões teóricas, despertavam os educadores para repensarem o papel social da educação, a opressão enquanto instrumento de expulsão pedagógica, a educação de jovens e adultos como dívida social, a visão crítico-produtivista, a competência técnica, a difusão dos conteúdos escolares, a importância da conscientização para pensar a realidade e para a formação cidadã. Na sua singularidade, cada um desses autores foi considerado como dotado de visão crítica progressista.

A leitura das produções de Freire (1996, p. 14) contribuiu para a minha formação profissional, por sua compreensão de que educar é conscientizar e a educação se realiza na *práxis* social. Fundamentando sua reflexão, rigorosa e radical, sobre a realidade em que se

¹⁸Iria Brzezinski: doutora em educação pela Universidade de São Paulo, professora titular da Pontifícia Universidade Católica de Goiás, docente aposentada da Universidade de Brasília.

vive, asseverou: “Daí a crítica permanentemente presente em mim à malvadez neoliberal, ao cinismo de sua ideologia fatalista e a sua recusa inflexível ao sonho e à utopia”. Seu projeto de ação é orientado com ação, reflexão, ação. Desses pontos, a educação se alimenta da prática de pensar a própria prática:

“Quanto mais conscientização, mais se ‘des-vela’ a realidade, mais se penetra na essência fenomênica do objeto, frente ao qual nos encontramos para analisá-lo. Por essa mesma razão, a conscientização não consiste em ‘estar frente à realidade’ assumindo uma posição falsamente intelectual. A conscientização não pode existir fora da ‘práxis’, ou melhor, sem o ato de ação – reflexão. Essa unidade dialética constitui, de maneira permanente, o modo de ser ou de transformar o mundo que caracteriza os homens.” (Freire, 1980, p. 26)

Percebe-se, de um lado, que Freire foi considerado um teórico da Pedagogia libertadora, e que, do outro lado, Libâneo (1985) discutia a democratização da escola pública definida como ampliação das oportunidades educacionais e a importância de uma pedagogia que reconheça os determinantes sociais, que possibilite a crítica dos mecanismos de uma sociedade organizada em classes sociais antagônicas, mas também busquem, no interior da escola, argumentos pedagógicos didáticos que possibilitem a crítica a esse tipo de sociedade:

“A tendência da pedagogia crítico-social dos conteúdos propõe uma síntese superadora das pedagogias tradicional e renovada, valorizando a ação pedagógica enquanto inserida na prática social concreta. Entende a escola como mediação entre o individual e o social, exercendo aí a articulação entre a transmissão dos conteúdos e a assimilação ativa por parte do aluno concreto (inserido num contexto de relações sociais); dessa articulação resulta o saber criticamente reelaborado.” (Libâneo, 1985 p. 32-33)

Se Libâneo centra-se na ideia da Pedagogia crítico-social dos conteúdos, Saviani retoma a visão crítico-reprodutivista de Bourdieu (1975) e a supera, destacando a relevância dos movimentos revolucionários, por entender que eles despertam o interesse da sociedade em geral, para participar de mudanças sociais e culturais. Para ele, a expressão coletiva tem potencial para impulsionar essas mudanças:

“Esta visão crítico-reprodutivista desempenhou um papel importante em nosso País, porque de alguma forma impulsionou a crítica ao regime autoritário e à pedagogia autoritária desse regime, a pedagogia tecnicista. De uma certa forma, estas teorias alimentaram as reflexões, as análises daqueles que em nosso País se colocavam na oposição à pedagogia oficial e à política educacional dominante. [...] Costumo situar o ano de 1979 como um marco da continuação mais clara da concepção histórico-crítica. Em 1979 o problema de abordar dialeticamente a educação começou a ser discutida mais ampla e coletivamente. Os esforços deixaram de ser individuais, isolados, para assumirem expressão coletiva.” (Saviani, 1991 p. 71, 75)

Há algo comum entre Libâneo e Saviani: ambos aspiram outra concepção de organização da sociedade e da educação brasileira. Penso que, de certo modo, esse ponto de vista norteou a minha prática profissional. Essas ideias expressam um ideal que, aos poucos, alastram-se no meio educacional em que atuei e dão impulso aos movimentos sociais, também no mundo educacional, sobretudo, no universitário.

A reprodução foi substituída por autores como Snyders (1977), que desvendavam espaços para a efetivação possível de uma Pedagogia transformadora, contidos na contradição básica da escola. As ideias de Sucholdolski chegou ao Brasil também por meio de Paulo Freire, pois há provas de que eles mantinham diálogo, conforme consta em *Uma bibliografia* (1996, p. 89). Essa obra de 1996 foi organizada por Moacir Gadotti e publicada pela editora Cortez em parceria com o Instituto Paulo Freire¹⁹ e a Unesco traz o seguinte fragmento dessa comprovação:

“A julgar pelos grifos que se estendem por todos os capítulos, examinou-o na íntegra. Sempre destacando os trechos mais significativos e fazendo anotações à tinta no próprio livro, Paulo Freire dialogava, naquele contexto, com as teses sucholdolskianas que, de uma forma ou de outra, incorporaram-se em diferentes escritos do educador brasileiro. A proximidade entre os dois autores é evidenciada também pelos encontros e diálogos realizados à distância, a exemplo do que podemos observar em uma de suas correspondências.” (Freire, 2010, p. 38)

A perspectiva também expressa que mesmo no desempenho “[...] a contento sua função mantenedora e reprodutora da sociedade capitalista, a escola contém o germe da inovação social pelo caminho da inovação tecnológica” (Snyders, 1977, p. 18). Com esse pressuposto e com o objetivo de tratar de alternativas para o redimensionamento do ensino público, esses e outros fundadores adentraram a sala de aula com seus olhares de desvendar o cotidiano e as práticas pedagógicas escolares. Aquelas pesquisas, muitas com abordagem etnográfica, concentraram-se em primeiras séries do ensino fundamental, nas turmas de alfabetização.

Nessa etapa escolar, apresentam-se os mais altos índices de reprovação, repetência e evasão. Pires (2008), Penin (1989; 1994) e Kramer (1984; 1986; 1987) estão entre os pesquisadores que se dedicaram aos estudos etnográficos da escola, visando a esses objetivos. Os estudos dessa natureza compuseram o retrato das fragilidades internas da escola pública. Registraram a precariedade das instituições das instalações físicas aos recursos didáticos, da formação do professor ao tradicionalismo elitista da organização curricular, da inadequação metodológica às dificuldades dos estudantes.

¹⁹ “Caro senhor Freire, sua carta me proporcionou um enorme prazer. Estou profundamente tocado pelo interesse que dedica às minhas obras. Lembro-me muito bem de nosso encontro, mas penso, sobretudo, na sua atividade e nas ideias que são também as minhas. Felicito-o pelo retorno a seu país e desejo-lhe muito bom trabalho. Espero que nos encontremos ainda, não somente no plano das ideias, mas também pessoalmente. Ficarei feliz em poder ler os seus livros e outros textos publicados recentemente. Queira aceitar a expressão de meus sentimentos pessoais e de amizade.” (Gadotti, 1996)

O que se constatava era que esse cenário se devia ao desconhecimento, por parte da escola, da situação de pobreza da grande maioria dos estudantes. Isso se agrupando com burocratização, centralização de ações próprias das unidades da federação, descontinuidade de programas e projetos formulados por secretarias de educação em nível macro e inadequação de políticas públicas.

Tais estudos animaram o debate sobre a qualificação da escola de educação básica.²⁰ Na década de 1980, fenômenos pedagógicos como reprovação, abandono, distorção idade-série e parte dos docentes sem formação adequada configuravam a pertinência da indagação “qual é o papel do administrador num cenário com essas evidências?”. É fundamental repensar o papel de todos os profissionais da escola, entre eles o do administrador.

Nesse cenário, cabe à administração escolar em formação nos cursos de Pedagogia e nas atividades escolares inserir nos debates as teorias pedagógicas, com destaque para os temas autonomia, ideologia, poder, democratização, participação, relação entre o administrativo e o pedagógico. Esses temas ganharam espaço na pesquisa educacional, com mais intensidade a partir do final da década de 1980.

Sander (1981) alude análises sobre a evolução educacional e esse conhecimento da administração escolar no Brasil. Esse é um assunto prioritário para se entender a dimensão social e política da administração com vistas à superação da visão técnico-burocrática. Nessa dimensão, são acrescentados aos critérios da eficiência e da eficácia, o da avaliação da prática administrativa e os novos critérios da pertinência e da relevância. Motta Junior e Maués (2014) se pronuncia sobre essa mudança substancial. O tema foi um divisor de águas para a administração no Brasil. Quanto a esses novos critérios, Motta se pronuncia valorizando os objetivos mais amplos de equidade e desenvolvimento econômico-social na administração da educação.

A superordenação da relevância sobre os critérios tradicionais de administração é resumida por Paulo Roberto Motta (1972), quando ele diz que “a racionalidade administrativa depende da relevância, da escala de valores e também das pressões psicossociais, políticas e econômicas. [...] Nos estudos de administração da educação, o critério de relevância é destacado por Lauro Carlos Wittmann, da Universidade Federal da Paraíba, postulando que à luz desse conceito devem ser analisados os conceitos de

²⁰ Mantive-me ligada à escola pública de 1º e 2º graus, por mais alguns anos, mas assumi também a docência universitária. O objetivo era o de não me distanciar do campo em que os egressos dos cursos de Pedagogia e das Licenciaturas atuariam. Já a esse tempo, entendia que os cursos superiores de formação inicial para a docência tinham de estar próximos de escolas da educação básica: espaço que justificaria a formação de professores. Minha reflexão era a educação superior forma profissionais licenciados para atuarem na educação básica, ao mesmo tempo em que também recebe os egressos do ensino médio para a formação em nível superior em diversas áreas.

eficiência e eficácia da administração tradicional. [...] Administração da educação como área de estudo emergente’.

“Antonio Muniz de Rezende e seus colaboradores da Universidade de Campinas, por exemplo, enfatiza a dimensão pedagógica da administração da educação, preocupando-se fundamentalmente com a eficácia na consecução dos objetivos educacionais. [...] Miguel González Arroyo, da Universidade Federal de Minas Gerais, dedica-se ao estudo dos aspectos políticos da administração da educação, cujo critério definidor é a efetividade no atendimento das necessidades sociais da comunidade. Jorge Honório M. Brito, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, referindo-se à administração universitária, propõe uma solução empresarial baseada na eficiência organizacional.” (Sander, 1981, p. 28-29)

Assim, a relevância passa a ser o conceito norteador fundamental do estudo e da prática da administração pública.

Essa produção crescia tanto do ponto de vista quantitativo quanto do qualitativo, uma vez que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 determinara que a gestão democrática se constituía para organizar a educação (art. 206, VI). Nesse sentido, a formulação de teorias próprias para orientar a gestão democrática engendrou debates fervorosos centrados na concepção de educação e na necessidade de revisão da avaliação da prática administrativa. Passou-se a questionar o sistema da meritocracia em favor de um outro que fosse orientado pela democracia. O critério eficiência ampliou-se, incluindo o da eficácia, da efetividade e da relevância social e pertinência.

Outros nomes de teóricos se impunham no desenho desse campo do conhecimento e passaram a ampliar minha visão sobre a escola pública da dimensão pedagógica à gestão escolar. Destacam-se como relevantes neste estudo: Paulo Nosella, Maurício Tragtemberg, Benno Sander, Vitor Henrique Paro, Neidson Rodrigues, Jamil Cury. Desse modo, em busca da compreensão da totalidade e complexidade teórica, debruicei-me sobre os trabalhos desses pensadores, a fim de superar a concepção técnico-burocrática da organização da educação em seus diversos níveis para o entendimento de que a gestão tem compromissos sócio-políticos.

Os estudos na área da administração escolar foram se constituindo centralidade em minha prática pedagógica, ao buscar desenvolver uma atuação experiencial na gestão que tomou grande parte da minha vida acadêmica. O desafio de entender a multidimensionalidade do ato gestorial também emergia, provocando-me a necessidade de aprofundamento na área da administração escolar, centrando-me nos conceitos de autonomia, ideologia, poder e democratização. À época, essa busca orientou-me em meio a descobertas de como a gestão pode constituir sua estratégia indutora de uma prática pedagógica inteira.

A crise²¹ vivida naquele período pela UCG²² dificultava o encaminhamento mais global das atividades acadêmico-administrativas, o que se refletia na organização e desempenho do trabalho administrativo, além de exigir da Direção posições claras sobre os encaminhamentos político-pedagógicos que se apresentavam nessa Instituição. Nesse contexto, fui eleita para dirigir o Departamento de Educação durante o período de 1986/2 a 1988/2. Essa foi uma experiência muito significativa na minha caminhada, tendo em vista que representava o reconhecimento de meus colegas ao meu trabalho profissional. Assumi a proposta para essa gestão, que foi delineada pela congregação do Departamento.

Posso considerar que, nesse período, iniciei minhas experiências em gestão democrática e mediação pedagógica, cujo desempenho transcorreu no período situado entre 1985 e 2001, na então UCG, hoje PUC. Durante a gestão 86/88, minha tentativa era a de não perder de vista os pressupostos norteadores da ação administrativa e pedagógica entendida como meio facilitador da viabilização das funções básicas da Universidade, bem como dos objetivos da educação. Delineio, assim, com mais clareza, elementos basilares daquele trabalho-desafio, contextualizado historicamente e socialmente. Partindo da relação teoria e prática, projetei algumas ideias sobre administração e, conseqüentemente, sobre a organização do trabalho escolar, abarcando a concepção de educação, de autonomia, de poder, fundamentada na relação administrador-administrados. Essa abordagem orientou-se pelo reconhecimento de que as diferenças individuais se interpenetram, enriquecendo a nossa prática, e pelo entendimento de que cabe à administração pedagógica a busca da capacidade de ampliar a nossa competência em termos de apreensão, divulgação e sistematização de saber, da compreensão das diferenças, divergências e ideologias em direção à unidade do departamento em relação ao seu projeto político-pedagógico e administrativo; pela compreensão e respeito ao grau de envolvimento de cada um e aspiração manifestada por todos que compunham o Departamento.

À medida que o quadro teórico se explicitava, o projeto político-pedagógico e administrativo²³ se apresentava com os princípios, valores e compromissos com a educação de modo geral e, em especial, com a formação de outro profissional para atuar na educação

²¹ A crise-debate sobre financiamento público para instituições públicas e abertura da Universidade para eleições diretas para escolha do Reitor.

²² Trata-se do que, à época, denominamos Projeto UCG, cuja metodologia era orientada pelo planejamento participativo, de que participei, em todas as suas fases: o diagnóstico da UCG, a elaboração dos pré-projetos pedagógico, administrativo, comunitário e a elaboração do relatório conclusivo. Reitor José Pereira de Maria - ação PUC SP Luís Eduardo Vanderlei, PUC Campinas ver o destaque. Ação das PUCs em defesa da abertura, da democratização, das Universidades Comunitárias.

²³ A importância da época para o Projeto Político-Pedagógico que posteriormente na LDB 9394/1996 ficou instituído, conforme Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas de gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola.

básica, pois também se evidenciava novo perfil de ingressantes nos cursos de licenciatura para atuarem na escola: um sujeito que buscava a garantia de seu direito²⁴.

O exercício da administração colegiada, nesse período, fundamentou-se no projeto político-administrativo desejado, pois, em todos os momentos, as decisões eram tomadas a partir das discussões realizadas com a participação dos professores, contando com a participação dos estudantes de forma sistemática. O coletivo do curso coordenado por mim qualificava-se para o exercício de uma prática acadêmica compartilhada que se consubstanciava, gradualmente, mediante participação aberta, representativa, responsável e transparente, resultante do esforço conjunto da congregação e da efetiva participação estudantil.

Os dois anos de gestão passaram-se. Posso afirmar que, em virtude do esforço conjunto, ocorreram avanços expressos: pela elevação do nível de politização das equipes, traduzido na presença marcante do Departamento dentro e fora da UCG; pelo aprofundamento da compreensão sobre papel do departamento, em seu interior, na Universidade e na sociedade. Nessa perspectiva, o trabalho como gestora desafiou-me profundamente, considerando que a administração pedagógica já ocupava, nessa fase, um espaço significativo em meus estudos e reflexões.

Em 1994, encontrei-me uma vez mais frente a uma decisão que se, por um lado, enobrecia-me, por outro, exigia que eu me colocasse à frente da vigilância epistemológica e política: a Sociedade Goiana de Cultura, mantenedora da Universidade Católica de Goiás, convidou-me para assumir a função de reitora. O desafio maior consistia no fato de que o processo de escolha do reitor da UCG não mais utilizaria o dispositivo da eleição direta, como havia ocorrido na gestão anterior, e isso contrariava meu percurso acadêmico centrado na compreensão do que se pudesse entender por gestão democrática.

Sem dúvida, tive que refazer leituras teóricas sobre o que se entendia, à época, por escolha democrática e por gestão democrática. Um novo dispositivo passara a constar no Estatuto da Sociedade Goiana de Cultura, de 2004. Trata-se do art. 31 que previa assim: “O Reitor, o Vice-Reitor e os Pró-Reitores serão nomeados pelo presidente da Sociedade Goiana de Cultura para um mandato de quatro anos ou para completar o quadriênio, em caso de vacância”.

Outro ponto que me parecia importante considerar era o fato de eu ser uma mulher, leiga (por não pertencer a uma congregação religiosa), a primeira a assumir a Reitoria de

²⁴ A CF/1988 prescreveu sobre direitos sociais: Art. 6º - São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional 90, de 2015). Art. 205 - A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

uma Instituição mantida por um agrupamento eclesiástico, em meio a uma crise institucional. Para parte da comunidade universitária, aceitar essa nomeação representaria a possibilidade de, mesmo em condições administrativas adversas, ambíguas, contraditórias, influir de forma mais efetiva na definição do projeto pedagógico-social da UCG.

O pensamento que eu representava, à época, consistia no entendimento de que o papel da Universidade deveria ser perspectivado no cenário das transformações e crises que estavam ocorrendo no mundo da produção, do trabalho, da cultura, da política, dos processos de comunicação e informação e das próprias áreas do conhecimento científico. Eram mudanças de modelos, de padrão, de paradigmas que, provavelmente, em nenhuma época ocorreram de forma tão acelerada, intensa e violenta. Tais mudanças traziam, para o campo educacional, suas implicações diretas sobre o pensar/fazer universitário e sua forma de gestão.

Essa compreensão interpunha inúmeros desafios para que a Universidade pudesse realizar as suas vocações históricas: extensionista, científica e política. Entendia que ela era portadora de uma especificidade que a diferenciava de outras organizações do mundo moderno. Com esse desenho, a UCG assumiu-se como instituição alternativa, ao tempo em que se vivia o efeito da lógica externa própria dos anos 1990, quando as universidades deveriam adotar função operacional. A esse respeito Chauí (2001, p. 190) comenta:

“A universidade operacional, dos anos 90, difere das formas anteriores. De fato, enquanto a universidade clássica estava voltada para o conhecimento, a universidade funcional estava votada diretamente para o mercado de trabalho, a universidade de resultados estava voltada para as empresas, e a universidade operacional, por ser uma organização, está voltada para si mesma como estrutura de gestão e de arbitragem de contratos. Em outras palavras, a universidade está virada para dentro de si mesma, mas [...] isso não significa retorno a si, e sim, antes, uma perda de si mesma.”

Para a formulação do trabalho, as diferenças internas correspondem às dos objetos, cada qual com sua lógica da pesquisa. O contrário ocorre com empresas, pela força de mercado que opera com quesitos homogêneos, seguindo padrões de avaliação empregados em custo e benefício, quantidade e qualidade, produção, informação e eficiência nas tarefas. A universidade tem sua peculiaridade e ausência de homogeneidade, com práticas e finalidades próprias.

Ainda na década de 1990, por força da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9394/96, coube às universidades enfrentarem o grande desafio de construir cotidianamente a democracia político-acadêmica, entre outras, mediante atuação em órgãos colegiados, nos quais buscassem exercitar uma gestão fundada no debate, na participação e na transparência. Esses espaços são constituidores de políticas nas áreas de ensino, pesquisa e extensão e expressam acúmulo de experiências no sentido de profissionalizar e

qualificar as formas de gestão. A dimensão da transnacionalidade, da interatividade local e internacional desconstrói os limites rígidos não apenas alterando os mapas, a cartografia, seja pelas guerras, seja pelos novos acordos, mas também pelo entendimento da complexidade da ciência, das epistemologias, da totalidade da realidade em todas as áreas: social, saúde, educação, política.

Nessa perspectiva, caberia à Universidade formular e desenvolver um fazer acadêmico capaz de expressar a sua concepção e formas de enfrentamento do mundo de hoje, que se estriba no passado histórico, político, social na dimensão humana dos sujeitos e da sociedade. Na construção da trajetória da humanidade, o presente se entrelaça com o passado e o futuro. A Universidade teria de afirmar sua missão histórica para atuar no sentido de formar o cidadão participante na construção, criação e reprodução da arte, da cultura, da ciência, da tecnologia como respostas às indagações, para intervir na realidade. Deve ainda instituir espaços geradores de um saber comprometido com a vida.

Ao assumir a gestão da Universidade, instituí um lema para divulgar o princípio básico do meu reitorado: “Construindo o saber e Cuidando da Vida”. Princípio este que, cotidianamente, passou a fazer parte dos debates, como também dos processos de planejamento, dos projetos e planos. O projeto acadêmico da Universidade foi entregue à comunidade ucegeana²⁵ em 1995 e o documento assim se denominava: “Projeto Acadêmico em Construção”. Nesse documento não se perdia de vista a história e a natureza da Instituição que, quando criada, priorizara a formação de professores.

Desse modo, passou-se a entender que os cursos de graduação deveriam ser concebidos como unidades acadêmicas empenhadas no desenvolvimento de uma prática competente, solidária e plural: uma unidade que constrói relações interpessoais a serviço do florescimento e da divulgação dos saberes, da cultura, das artes; um espaço por meio do qual se poderia reinventar o cotidiano, no âmbito da prática colegiada e da gestão coletiva. Diante dessa concepção, um dos requisitos consistia na interação entre as pessoas, os órgãos e os projetos e definia como a base fundante da organização pedagógica, redesenhada, a partir das características da sociedade atual. Por isso, a Universidade tinha de sonhar, criar, ousar, pois se vivia um tempo de ruptura com o modelo de educação que, ao final do século, dava sinais visíveis de esgotamento.

À medida que o percurso da Reitoria avançava, mais clara se tornava a missão da Universidade e seus princípios, que se fundamentavam em uma prática acadêmica plural e diversificada, enriquecida pela participação da comunidade externa e interna. O Projeto Acadêmico aprovado coletivamente teve como perspectiva o fazer acadêmico visando à

²⁵ O projeto acadêmico teve o papel de ser norteador das reflexões que acompanham as ações do processo que compreende o estabelecimento das políticas acadêmicas desencadeadoras do plano institucional, na sua dimensão formal e informal.

instituição pensada como modelo inacabado, como projeto que se constrói nas contradições do cotidiano e que se estrutura segundo possibilidades e vontade política de todos os segmentos acadêmicos e sociais com os quais a instituição se relacionasse.

As avaliações processuais manifestadas em reuniões colegiadas dos diferentes níveis e segmentos indicavam o reconhecimento de que as características da mudança em andamento alteravam substancialmente a dinâmica do pensar e fazer acadêmico, tornando-o mais leve e ágil, por instituir um ritmo e modo de agir jamais sentidos na instituição. O recurso do diálogo entre os diferentes segmentos e a conjugação de motivações e esforços para empreender o trabalho acadêmico era orientado pelos critérios da eficiência, eficácia, relevância, pertinência social que se impunham, pois se tinha consciência de que o estudante que chegava à Universidade era dotado de outro perfil: em vários cursos, o ingressante era o aluno trabalhador ou o trabalhador aluno. Esse contexto, inclusive com mudança na legislação educacional, exigia novas, ou melhor, outras metodologias, outros espaços educacionais, outras relações entre pesquisa, extensão e ensino acadêmico. Essa constatação passou a indicar a necessidade de colocar em pauta o tema das desigualdades e das diferenças, tornando-se objeto de debates tanto no ambiente acadêmico, quanto no legislativo.

O tema da desigualdade educativa: o das políticas e ações afirmativas passou a ocupar destaque para além do universo educacional, engendrando-se a formulação e edição de políticas e ações afirmativas, também intituladas políticas de discriminação positiva. A motivação centrava-se no pressuposto de que era improrrogável contra as discriminações raciais, de gênero, por deficiência física e ainda por nacionalidade. Essas políticas e ações também buscavam superar as práticas de discriminação histórica e culturalmente estabelecidas no desenvolvimento das sociedades, tendo como princípio mais fundamental a concretização do ideal de justiça social. Para mim, esse movimento era um sinal de que a universidade se tornaria um dos espaços para a diversidade, na diversidade, ou seja, seu projeto educativo valorizaria as diferenças étnicas, sociais e culturais.

Muitas mudanças ocorreram tanto no discurso educacional brasileiro quanto no comando político do Estado brasileiro em 2003, provocando alterações na legislação educacional brasileira. Outros fatores não menos importantes foram preponderantes nesse processo. A militância política da sociedade civil, organizada em movimentos sociais, por exemplo, contribuiu significativamente para que se desencadeassem ações políticas reivindicatórias. Nelas, incluiu-se a universalização da educação básica: esse movimento influenciava, por meio do debate e do enfrentamento político, a formulação da legislação e das políticas públicas de educação. Período muito interessante do ponto de vista da

participação da comunidade com a instalação das Conferências temáticas que se organizaram de várias formas.

1.3 O território de políticas para a educação básica (2004-2012)

A partir de 2004, em nível nacional, atuei como conselheira no Conselho Nacional de Educação e gestora nesse mesmo órgão, pois a condição de conselheira permitiu-me ocupar a função de presidente da Câmara de Educação Básica. Durante os anos 2004 a 2007, minha atuação foi dedicada à essa câmara. No transcurso de 2008-2010, exerci a presidência do Conselho Nacional de Educação, retornei para a Câmara de Educação Básica (CEB) permanecendo até 2012 no conselho.

O desempenho dessas funções exigia-me novas leituras e, ao mesmo tempo, alargava meus horizontes. Fundamentalmente, esse percurso me preparava para uma nova e desafiadora liderança: dirigir uma diretoria na Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi) no Ministério da Educação, função que exerci no período de 2012 a 2014. Nesse *locus*, reconheci os obstáculos que cerceavam o progresso da democratização da educação básica.

A função de conselheira *stricto sensu* e de conselheira gestora no período em que assumi a presidência da Câmara de Educação Básica e, posteriormente, a presidência do Conselho Nacional de Educação, proporcionou-me conhecimento mais profundo da educação básica no Brasil, em virtude do despertar para a construção de uma ação coletiva integradora pelas três esferas dos sistemas de educação: Conselho Nacional, conselhos estaduais e municipais de educação, na sua relação com os gestores escolares. Por meio dessas instâncias era possível perceber com mais clareza que era urgente repensar a escola brasileira, a gestão, a prática pedagógica, a formação dos profissionais da educação, em seus níveis, etapas e modalidades organicamente integrados. Os estudos desenvolvidos no Conselho Nacional de Educação indicavam que era urgente a aproximação dos órgãos normativos e executivos das diferentes esferas do poder. Era improrrogável o redesenho da articulação e integração de políticas públicas educacionais previstas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei 9.394/1996.

Estrategicamente, a articulação e integração da Câmara de Educação Superior (CES) com a da Câmara de Educação Básica exigiram de mim e de meus pares a realização de estudos sobre as diferentes etapas do processo de escolarização, aproximando essas duas câmaras, constituindo um todo orgânico, exercidos, integradamente, no Conselho Pleno. Esse movimento contínuo provocou o despertar de que

o Conselho Nacional de Educação se consolidava como verdadeiro órgão nacional de educação.

No período de 2004-2012, a educação brasileira avançou na intensificação de debates consequentes da aprovação da LDB, antecedida pela dissolução do Conselho Federal de Educação²⁶ e criação do Conselho Nacional de Educação, este, em 1995.²⁷ O atual Conselho Nacional de Educação, órgão de Estado, foi instituído com a finalidade de colaborar na formulação da Política Nacional de Educação e exercer atribuições normativas, deliberativas, de supervisão, de mobilização e de assessoramento ao Ministro da Educação.

Inicialmente, os debates se deram em torno da avaliação da legislação referente à organização do Conselho Nacional de Educação, com o objetivo de atuar, efetivamente, como órgão de Estado, na avaliação do Plano Nacional de Educação para 2001-2010, na articulação com os conselhos estaduais de educação e na formação de professores, com destaque para a elaboração da Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Pedagogia²⁸. Posteriormente, concretizou-se a elaboração do novo Plano Nacional de Educação com vigência durante o período de 2011-2020.

Minha percepção quanto à determinação legal indicava-me que já não bastava democratizar o acesso da criança à escola. Era necessário garantir-lhe escola pública de qualidade social, a fim de que ocorresse permanência exitosa e conclusão dos estudos na educação básica. Esse aspecto tornou-se objeto de debate nacional e se acentuou à medida em que se desenvolvia a avaliação do Plano Nacional de Educação desde seu quarto ano, conforme previu a Lei 10.172/2001. Essa atividade responde diretamente às atribuições do Conselho Nacional de Educação²⁹ que, por meio de seu Conselho Pleno, em 2009, estabeleceu com muita determinação a prioridade: a realização de estudos para construção de subsídios destinados à elaboração do plano 2011-2020, que resultou no documento básico “Indicações para subsidiar a construção do plano 2011-2020”³⁰, estimulador das diversas discussões democráticas promovidas pelo Conselho Nacional de Educação, Ministério da Educação, Congresso Nacional³¹, órgãos públicos, entidades da

²⁶ Em 1991, o CFE foi dissolvido. Assim, o MEC alterou dispositivos da Lei 4.024/1961 e redefiniu as suas atribuições assegurando ao CNE a função de seu colaborador.

²⁷ Lei 4.024, de 20 de dezembro de 1961, os artigos 6º, 7º, 8º e 9º passaram a vigorar com a seguinte redação: "Art. 6º - O Ministério da Educação e do Desporto exerce as atribuições do poder público federal em matéria de educação, cabendo-lhe formular e avaliar a política nacional de educação, zelar pela qualidade do ensino e velar pelo cumprimento das leis que o regem. § 1º No desempenho de suas funções, o Ministério da Educação e do Desporto contará com a colaboração do Conselho Nacional de Educação e das Câmaras que o compõem (BRASIL. Lei 4.024/1961).

²⁸ Parecer CNE/CP 05/2005.

²⁹ Explicitadas na Lei 9.131/1995.

³⁰ “Indicações para subsidiar a construção do Plano Nacional de Educação 2011-2020”, veio a tornar-se público por meio da Portaria CNE/CP nº 10, de 6 de agosto de 2009 (Brasil, 2009b). Comissão: Antônio Freitas, presidente; Regina Vinhaes Gracindo, relatora; Antônio Carlos Caruso Ronca, Clélia Brandão Alvarenga Craveiro, Francisco Cordão, Maria Izabel Noronha, Paulo Speller, Rita do Nascimento.

³¹ A articulação com o Congresso Nacional, em especial, com a comissão de educação da Câmara dos deputados, deu origem a uma proposta integrada que foi intitulada “PNE 2011-2020/+mais dez”.

sociedade civil. Esse documento apresentou os 10 maiores desafios da educação nacional a serem enfrentados e superados no próximo decênio, como compromisso do Estado com a educação no Brasil e de toda a sociedade.

Articulação, integração e diálogo coloriram os debates em curso, seja entre os pares que compõem a Câmara de Educação Básica, com o MEC, seja nos conselhos estaduais, nos conselhos municipais, Undime, Consed, CNTE, entidades educacionais (Anfope, Anped, Anpae, Cedes, Forundir), Campanha Nacional pelo Direito à Educação, com a representação estudantil UBES. Esses debates fundamentaram-se em princípios e práticas do processo de inclusão social, centrada no direito subjetivo, que garantisse a todos o direito à educação básica concebida em sua múltipla dimensão e como um todo orgânico, sequencial, em que os princípios do cuidar e educar fossem contemplados na definição do projeto educativo dos estados, municípios, escolas. Desse modo, encharcados de realidade, considerando a diversidade humana, social, cultural, econômica dos grupos historicamente excluídos, o sistema de educação brasileiro poderia continuar caminhando a passos mais largos a favor da superação, principalmente, da distorção idade-série³².

Nesse sentido, as políticas públicas avançavam e contemplavam também as teses sobre classe, gênero, raça, etnia, geração, constituídas por categorias que se entrelaçam na vida social de pobres, mulheres, afrodescendentes, indígenas, pessoas com deficiência, populações do campo, os de diferentes orientações sexuais, os sujeitos albergados, aqueles em situação de rua, em privação de liberdade, ou seja, todos os que compõem a diversidade de que é formada a sociedade brasileira.

O Conselho Nacional de Educação recebe a atribuição de apresentar diretrizes para orientação pedagógica voltada para a educação básica. A partir de 2004, essa temática foi objeto também de avaliação de implantação de pareceres, com destaque para o que trata das Diretrizes Curriculares Nacionais para a educação das relações étnicorraciais e para o ensino de história e cultura afro-brasileira e africana.

A elaboração de inúmeras Diretrizes Nacionais e revisão de outras teve como ponto de partida as avaliações que já ocorriam à época, assistematicamente, sobre as diretrizes aprovadas anteriormente, somadas aos estudos promovidos pelo MEC sobre currículo em movimento³³, no sentido de atuar articulada e integradamente com essa

³² Quando o estudante reprova ou abandona os estudos por dois anos ou mais, durante a trajetória de escolarização, ao retornar à escola ele repete a mesma série abandonada por ele. Assim, mesmo dando continuidade aos estudos, a situação dele se dá com defasagem em relação à idade considerada adequada para cada ano de estudo, de acordo com o que propõe a legislação educacional do país. Esse estudante que seria contabilizado na situação de distorção idade-série.

³³ Programa Ministério da Educação Currículo em Movimento (2006-2010) busca melhorar a qualidade da educação básica por meio do desenvolvimento do currículo da educação infantil, do ensino fundamental e ensino médio. 1. Objetivos: a) Identificar e analisar propostas pedagógicas e a organização curricular da educação infantil, ensino fundamental e ensino médio implementadas nos sistemas estaduais e municipais; b) Elaborar documento de proposições para atualização das Diretrizes Curriculares Nacionais da educação infantil, do

instância educacional. Nesse movimento, a elaboração da proposta de revisão das Diretrizes Curriculares Nacionais para a educação infantil e para o ensino fundamental se impôs, tendo em vista a avaliação nacional sobre a matéria nos últimos anos, e superadas em decorrência dos atos legais que emergiam, particularmente ao tratar da matrícula no ensino fundamental de crianças de seis anos e consequente ampliação do ensino fundamental para nove anos de duração.

A atualização das políticas educacionais consubstanciaria o direito de todo brasileiro à formação humana e cidadã e à formação profissional, na vivência e convivência em ambiente educativo. Posteriormente, a nova redação do inciso I, do art. 208, da Carta Magna de 1988, dada pela Emenda Constitucional 59/2009, assegura educação básica obrigatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos de idade, inclusive a sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria. Para regulamentar as matérias mediante elaboração e aprovação de atos normativos pelos conselhos de educação, o Conselho Nacional de Educação se norteava pela Resolução CNE/CEB 02/1998, em que justifica sua característica normativa – a resolução traz definições sobre princípios, fundamentos e procedimentos para a educação básica, que orientam os sistemas de ensino quanto à organização e articulação do desenvolvimento e da avaliação com propostas pedagógicas.

Nesse período, o Brasil viveu a utopia contida na proposta de “Educação para todos”, ou seja, defendeu a necessidade político-pedagógica de universalização da educação. Esse tema inscreveu-se em meio a discussões sobre aprendizagens relevantes para o alcance dos objetivos da educação, a partir do que fora definido no texto da Constituição da República de 1988. Os compromissos assumidos no Conselho Nacional de Educação requeriam ampliação e domínio de conhecimento, não apenas sobre a organização dos conselhos de educação e suas relações com o Poder Executivo, já que, para o exercício de articulação e integração de propostas, o volume de atividades tornou-se muito intenso.

Nesse sentido, no ano de 2005, o Conselho Nacional de Educação elaborou e aprovou, em meio a intenso debate nacional, as Diretrizes Curriculares Nacionais para o

ensino fundamental e ensino médio; c) Elaborar documento orientador para a organização curricular e referências de conteúdo para assegurar a formação básica comum da educação básica no Brasil (Base nacional comum/Base curricular comum); d) Promover o debate nacional sobre o currículo da educação básica através de espaços para a socialização de estudos, experiências e práticas curriculares que possam promover o fortalecimento da identidade nacional. 2. Estrutura organizacional - Comitê Gestor do Programa (Equipe da SEB e consultores da área do currículo); Grupo de Trabalho no âmbito do MEC; Grupos de Trabalho da SEB (coordenações-gerais de educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, membros do CEB/CNE e colaboradores) Comitê Nacional de Políticas da Educação Básica (Conpeb).

curso de Pedagogia³⁴. A relatoria dessas diretrizes representa, para mim, uma espécie de coroamento de minha participação nos movimentos sociais relativos à formação de professores, que se desenvolviam desde a década de 1980. Ao participar dos debates, intensifiquei meu estudo sobre educação básica, seus limites e desafios. Essas diretrizes são marcadas por orientações para o currículo do curso de Pedagogia:

“Art. 3º Pluralidade de conhecimentos teóricos e práticos, cuja consolidação será proporcionada pelo exercício da profissão, fundamentando-se em interdisciplinaridade, contextualização, democratização, pertinência e relevância social, ética e sensibilidade afetiva e estética [...]. Conhecimento da escola como uma organização complexa que tem a função social e formativa de promover, com equidade, educação para e na cidadania. [...] proposição, realização, análise de pesquisas e aplicação de resultados, em perspectiva histórica, cultural, política, ideológica e teórica, com a finalidade, entre outras, de identificar e gerir, em práticas educativas, elementos mantenedores, transformadores, geradores de relações sociais e etnicorraciais que fortalecem ou enfraquecem identidades, reproduzem ou criam novas relações de poder.” (Brasil, 2006, p. 6)

Reconhecia-se que a escola se tornava, cada vez mais, uma organização complexa em virtude das funções que lhe iam sendo atribuídas, desde a Constituição federativa de 1988 e atos legais decorrentes. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e o Estatuto da Criança e do Adolescente desinstalaram os atores do mundo educacional e passou a incidir sobre a escola, além do atendimento às políticas afirmativas, as funções sociais e formativas de promover, com equidade, educação para e na cidadania. Tornou-se exigência, por consequência, com

“[...] reflexão crítica e de experiência no planejamento, execução, avaliação de atividades educativas, aplicação de contribuições de campos de conhecimento filosófico, histórico, antropológico, ambiental-ecológico, psicológico, linguístico, sociológico, político, econômico, cultural, mediante observação, análise, execução e avaliação do ato docente e de suas repercussões na aprendizagem.” (Brasil, 2006)

Nessa reflexão, para Santos e Lobato (2003), essas políticas e ações tiveram como objetivos principais: a) concretizar o ideal de igualdade; b) contribuir, de maneira pedagógica, para a promoção de transformações de ordem cultural do imaginário coletivo, com vistas à eliminação da ideia de supremacia e de subordinação racial; c) eliminar efeitos de processos históricos de discriminação; d) promover maior diversidade representativa mediante inserção de membros de grupos tradicionalmente marginalizados, nas esferas públicas e privadas do poder econômico, político e social; e) contribuir para tornar mais efetivas as influências positivas que o pluralismo tendia a exercer sob os povos de formação e composição multicultural; f) possibilitar o surgimento de exemplos vivos de mobilidade

³⁴ Para o documento, fui relatora, compartilhando com a conselheira Petronilha Beatriz Gonçalves e Silva. Petronilha foi relatora do Parecer CNE/CP 03/2004 - Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o ensino de história e cultura afro-brasileira e africana.

ascendente, com vistas ao estímulo e ao fortalecimento da autoestima das novas gerações (Santos & Lobato, 2003).

O diálogo efetivo, a ação em parceria, o compromisso social, a visão multicultural e a prospectiva são valores pactuados para referenciar a ação democrática do Conselho Nacional de Educação com todos os sistemas de ensino (distrital, estaduais, municipais): na laicidade do Estado, na construção de uma política nacional de educação, na importância da escola pública, na valorização dos profissionais da educação, na construção do Regime de Colaboração entre as instâncias normativas e executivas do universo educacional brasileiro.

Nesse percurso de produção articulada e integradora tive a oportunidade de concorrer à presidência do Conselho Nacional de Educação (2008), instante marcado pela instauração de um verdadeiro espaço democrático, com debates que culminaram com a elaboração e a aprovação de um plano de trabalho³⁵ composto por um conjunto de compromissos e escolhas. Esse período de convivência com os conselheiros e conselheiras das câmaras de educação básica e superior proporcionou-me o diálogo sistemático com os conselhos estaduais e municipais de educação; mobilizações, estudos para integração do Conselho Nacional de Educação, Ministério da Educação, Fórum Nacional de Conselhos de Educação, marcando presença em uma trajetória de mais de 100 anos de história na educação brasileira.³⁶ No período de 2004 a 2012, com base nas atribuições previstas na Lei 9131/1996³⁷, das avaliações ocorridas até então, foram definidos compromissos aprovados em 2008, que passaram a compor o Plano de Trabalho - Conselho Nacional de Educação:

“1 - Consolidar a identidade do Conselho Nacional de Educação como Órgão de Estado, identidade está afirmada e construída na prática cotidiana, nas ações, intervenções e interações com os demais sistemas de ensino.

³⁵ Plano de trabalho 2008-2010, inicialmente, apresentado pela conselheira Clélia Brandão Alvarenga Craveiro e aprovado pelo Conselho pleno, posteriormente.

³⁶ A primeira tentativa de criação de um Conselho na estrutura da administração pública, na área de educação, aconteceu na Bahia, em 1842, em 1846, a criação do Conselho Geral de Instrução Pública. A ideia de um Conselho Superior somente seria objetivada em 1911, a criação do Conselho Superior de Ensino. A ele seguiram-se o Conselho Nacional de Ensino 1925, o Conselho Nacional de Educação 1931, o Conselho Federal de Educação e os Conselhos Estaduais de Educação (Lei 4.024/1961, os conselhos municipais de educação, Lei 5.692/1971 e, novamente, Conselho Nacional de Educação, pela Lei 9.131/95.

³⁷ Lei 9131/1996 atribuições do CNE

Art. 7º O Conselho Nacional de Educação, composto pelas câmaras de educação básica e de Educação Superior, terá atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação e do Desporto, de forma a assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional.

§ 1º Ao Conselho Nacional de Educação, além de outras atribuições que lhe forem conferidas por lei, compete: a) subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do Plano Nacional de Educação;

b) manifestar-se sobre questões que abranjam mais de um nível ou modalidade de ensino; c) assessorar o Ministério da Educação e do Desporto no diagnóstico dos problemas e deliberar sobre medidas para aperfeiçoar os sistemas de ensino, especialmente no que diz respeito à integração dos seus diferentes níveis e modalidades) emitir parecer sobre assuntos da área educacional, por iniciativa de seus conselheiros ou quando solicitado pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto; e) manter intercâmbio com os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal; f) analisar e emitir parecer sobre questões relativas à aplicação da legislação educacional, no que diz respeito à integração entre os diferentes níveis e modalidade de ensino; g) elaborar o seu regimento, a ser aprovado pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto.

2 - Participar do esforço nacional comprometido com a qualidade social da educação brasileira, cujo foco incide na escola da diversidade, na e para a diversidade, tendo o PNE como instrumento de conquista dessa prioridade; subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do Plano Nacional de Educação.

3 - Articular e integrar num diálogo permanente, as Câmaras de educação básica e de educação superior, correspondendo às exigências de um Sistema Nacional de Educação, que ultrapasse barreiras burocráticas, mediante prática orgânica e unitária. As câmaras devem intensificar o diálogo entre si. Não há subordinação entre elas, pois representam níveis de ensino de um único sistema nacional de educação. Estrategicamente, a articulação e integração CES e CEB possibilita aperfeiçoar as leituras das diferentes etapas do processo de escolarização, aproximando as câmaras, constituindo um todo orgânico, que se exerce no Conselho Pleno e, conseqüentemente, um verdadeiro Conselho Nacional de Educação.

4 - Consolidar a estrutura e diversificar o funcionamento do CNE. Não queremos que ele responda apenas às demandas, mas que se constitua em espaço de fortalecimento de suas relações com os demais sistemas de ensino e com os segmentos sociais, espaço de estudos para as comissões bicamerais, audiências públicas, fóruns de debates, sempre cuidando da dotação de infraestrutura material necessária e do quadro de pessoal próprio.

5 - Instaurar um diálogo efetivo, articulado e solidário, com todos os sistemas de ensino (em nível federal, estadual e municipal), em compromisso com a Política Nacional de Educação, em regime de colaboração e de cooperação. Talvez este se constitua no desafio maior para o CNE.” (Brasil, Site Principal do CNE, adotados os propósitos de 2004-2012)

Esse espaço institucional e histórico tornou meu percurso, no Conselho Nacional de Educação, extremamente instigante e gratificante porque, além de pressupor ampliação de debates, requereu clareza conceitual. Foi nesse movimento que me deparei com as ideias de Amartya Sen (2000) contidas em seu livro *Desenvolvimento como liberdade* e, mais tarde, as de Martha Nussbaum (2013), em *Fronteiras da justiça: deficiência, nacionalidade, pertencimento à espécie*.

Para a avaliação de nossas vidas e para a definição de políticas públicas é necessário superar a noção simplificada de renda, riqueza e recursos. Há que se considerar a liberdade de escolha, o que pressupõe ampliação do acesso a oportunidades, cujo pré-requisito são as capacidades. Pela leitura da obra de Nussbaum (2013, p. 104), nota-se que há a indicação de “[...] capacidades básicas que podem subsidiar a avaliação da dignidade humana e a funcionalidade das capacidades”.

Nela, defende-se que o enfoque “[...] das capacidades vai direto ao conteúdo do resultado, o examina e pergunta se ele parece compatível com uma vida de acordo com a dignidade humana.” (Nussbaum, 2013, p. 105) Esse enfoque, ao que me parece, é consonante com minha inquietação quanto à democratização da educação, conceito que percebi ter evoluído para a universalização da educação básica, com qualidade social.

Sem dúvida, desafios fluíam em meio a vários encontros do Conselho Nacional de Educação com outros colegiados, ou seja, instâncias que tinham poder para que as deliberações emanadas dos movimentos sociais fossem compreendidas. Esses

movimentos, em sua grande maioria, foram as Conferências Estaduais realizadas em 2009, destacando-se temas propositivos absorvidos pelos conselhos de educação, como se nota pelo destaque a seguir:

- “1- Universalizar o atendimento público, gratuito, obrigatório e de qualidade da pré-escola, ensino fundamental de nove anos e ensino médio, além de ampliar significativamente esse atendimento nas creches.
- 2- Garantir oportunidades, respeito e atenção educacional às demandas específicas de: estudantes com deficiência, jovens e adultos defasados na relação idade escolaridade, indígenas, afrodescendentes, quilombolas e povos do campo.
- 3- Ampliar o investimento em educação pública em relação ao PIB, de forma a atingir 10% do PIB até 2014.” (Brasil, 2009a)

Esses três objetivos ensejaram debates, visando ao novo Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e despertaram a atenção do Conselho Nacional de Educação, conferindo-lhe protagonismo na preparação da Conferência Nacional da Educação, com o tema central “Construindo o sistema nacional articulado de educação: o Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação”.

O prolongado processo de debates que visava a versão final do Projeto de Lei que aprovaria o Plano 2011-2020 foi tenso, demorado, prorrogando assim a aprovação para 2014. Dessa forma, a Lei 13.005/2014, que aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2014-2024, foi sancionada em 25 de junho de 2014. Duas indagações foram mais frequentes: para onde vai a educação brasileira? Quais os rumos da educação? Para o Conselho Nacional de Educação e os conselhos estaduais essas perguntas provocavam debates cujo foco incidia sobre temas como: a universalização da educação básica, pretendida com elevada qualidade, financiamento da educação, gestão democrática, e profissionalização da educação, com a ênfase dedicada aos gestores públicos e à avaliação.

Nesse cenário, a expressão democratização da educação cede lugar à universalização da educação, combinada com outra: garantia de oportunidades. Essa movimentação conceitual suscita o estabelecimento de elo com dispositivos constitucionais que preveem a obrigatoriedade da presença do estudante no universo educacional, definindo como responsáveis o Estado, a família e a sociedade. Essa orientação foi formulada a partir da análise da educação no contexto das políticas públicas, cujo foco central do Conselho Nacional de Educação levou-me ao estudo sobre a educação básica e a formação de professores, de modo a caminhar rumo à efetivação da educação como direito e a defender a urgente e necessária universalização da educação básica.

A elaboração das Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica tornou-se, assim, prioridade e uma das opções políticas, sociais, culturais, educacionais, justificada pela função da educação, na sua relação com os objetivos constitucionais de

projeto de nação. Essa justificativa fundamentava-se em conceitos como cidadania e dignidade da pessoa, o que implicava outros: igualdade, liberdade, pluralidade, diversidade, respeito, justiça social e sustentabilidade, com os seguintes objetivos:

- I – sistematizar os princípios e diretrizes gerais da Educação Básica contidos na Constituição, na LDB e demais dispositivos legais, traduzindo-os em orientações que contribuam para assegurar a formação básica comum nacional, tendo como foco os sujeitos que dão vida ao currículo e à escola;
- II – estimular a reflexão crítica e propositiva que deve subsidiar a formulação, execução e avaliação do projeto político-pedagógico da escola de Educação Básica;
- III – orientar os cursos de formação inicial e continuada de profissionais – docentes, técnicos, funcionários – da Educação Básica, os sistemas educativos dos diferentes entes federados e as escolas que os integram, indistintamente da rede a que pertencam.” (Brasil, 2013).

Essas diretrizes são fundamentais e interagem com as demais, além de se somarem a muitas outras, todas visando ao atendimento dos mesmos objetivos: sistematizar princípios, estimular a reflexão crítica, orientar. Com essa motivação, dezenas de documentos normativos foram relatados e homologados: diretrizes curriculares nacionais gerais para educação básica; educação infantil; ensino fundamental; ensino médio; avaliação; educação para as relações étnicorraciais; educação de jovens e adultos; educação do campo da pedagogia da alternância; educação para a juventude; educação especial; educação para jovens e adultos em situação de privação de liberdade nos estabelecimentos penais; educação escolar de crianças; adolescentes e jovens em situação de itinerância; educação indígena; educação quilombola; educação em direitos humanos; educação ambiental.

O Conselho Nacional de Educação é chamado para colaborar com o ente federativo com suas peculiares competências, para transformar a educação básica em um sistema orgânico, sequencial e articulado. Para tanto, é condição repensar a realidade; que tem demonstrado uma assimetria na garantia do direito à educação, bem como na própria legitimidade desse direito, que Arroyo (2013) chama assimetria do poder para a assimetria na garantia do direito:

“Há uma partilha do poder assimétrico, desigual entre os estados e os municípios e a União, o que gera uma problemática assimétrica, uma gestão conflitiva dos sistemas públicos e de políticas e programas. A ênfase na cooperação pressupõe uma partilha simétrica do poder. Supõe consenso sobre a legitimidade das políticas e dos programas. A realidade tem mostrado antagonismos não apenas na gestão do direito à educação, mas na própria legitimidade desse direito e na compreensão do reconhecimento desse direito do povo. A partilha assimétrica do poder leva a que os tempos da gestão de políticas e programas sejam diversos, até antagônicos entre os entes federados. Ao menos tempos incompatíveis, dada a partilha assimétrica do poder e a autonomia de cada um. O tempo de implementação, por exemplo, de uma política que garanta o direito da infância à educação de 3-4-5 anos ou de 0-3 anos não será o mesmo em um estado rico ou pobre, em um município rico ou pobre, grande ou pequeno, com recursos, renda

ou sem renda e sem recursos. O direito à educação tem ficado à mercê dessa capacidade temporal de garantir direitos. Essa assimetria do poder leva a uma assimetria na garantia dos direitos. Esse peso determinante da variável temporal na garantia ou não de direitos se choca com o avanço rápido da consciência de direitos e com as pressões por direitos já independentes dos condicionantes temporais tão diversos entre os entes federados. A consciência da legitimidade do direito popular à educação tem avançado mais depressa do que a capacidade de o garantir no modelo de cooperação entre entes com poder tão assimétrico, tão desigual. As lutas por escola indígena, quilombola, do campo ou de uma favela não se vinculam à partilha tão desigual de poderes, nem a apelos de cooperação. As lutas por direito à escola pública têm superado as divisões, os recortes entre as esferas pública municipal, estadual e federal. Avança a consciência popular de um direito sem recortes e quintais gestores.” (Arroyo, 2013, p. 656)

O período de 2004 a 2012 ampliou os espaços de diálogo e debate em relação às orientações doutrinárias e de convivência com a sociedade, em especial com os órgãos normativos em todos os níveis, com as entidades da área da educação, os gestores estaduais e órgãos municipais de educação.

A diversidade como elemento constitutivo da educação nacional passou a exigir marcos teóricos e práticos pautados pelo diálogo intercultural em nível local e global, de modo a garantir o reconhecimento e a valorização das diversidades socioculturais, o combate às múltiplas opressões, o exercício da tolerância e da solidariedade, sob a justificativa de que era improrrogável engendrar a construção da cultura dos direitos humanos, capaz de constituir cidadãos comprometidos com a democracia, a justiça e a paz:

“A escola de Educação Básica é o espaço coletivo de convívio, onde são privilegiadas trocas, acolhimento e aconchego para garantir o bem-estar de crianças, adolescentes, jovens e adultos, no relacionamento entre si e com as demais pessoas. É uma instância em que se aprende a valorizar a riqueza das raízes culturais próprias das diferentes regiões do País que, juntas, formam a Nação. Nela se ressignifica e recria a cultura herdada, reconstruindo as identidades culturais, em que se aprende a valorizar as raízes próprias das diferentes regiões do país. [...] A concepção de educação deve orientar a institucionalização do regime de colaboração entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, no contexto da estrutura federativa brasileira, em que convivem sistemas educacionais autônomos, para assegurar efetividade ao projeto da educação nacional, vencer a fragmentação das políticas públicas e superar a desarticulação institucional.” (Brasil, 2013, p. 25, 64)

A experiência em atividades desenvolvidas coletivamente foi ampliada quando se deu a constituição do Fórum Nacional de Educação³⁸, quando a educação brasileira passou a experimentar uma prática educativa construída coletivamente com vistas à transformação social, que também já fosse transformando o espaço escolar, a comunidade como círculos concêntricos, não como meta a vivenciar em um futuro distante. Essa prática deveria se

³⁸ O Fórum Nacional de Educação é um espaço de interlocução entre a sociedade civil e o Estado brasileiro; uma reivindicação histórica da comunidade educacional e fruto de deliberação da Conferência Nacional de Educação (Conae, 2010). De caráter permanente, o Fórum Nacional de Educação foi criado pela Portaria Ministério da Educação 1.407, de 14 de dezembro de 2010, publicada no Diário Oficial da União. Foi instituído por lei com a aprovação do PNE.

fundamentar nos princípios da dignidade humana, da igualdade de direitos, do reconhecimento e valorização das diferenças e das diversidades, ou seja, no reconhecimento da identidade dos estudantes, da democracia e democratização da educação, da observância da metodologia da transversalidade na organização e gestão do currículo, da vivência e globalidade, da sustentabilidade socioambiental. Esses princípios se mostraram como requisitos para a formação de uma cultura escolar que possibilita criar, influenciar, compartilhar e consolidar mentalidades, costumes, atitudes, hábitos e comportamentos que evidenciariam valores humanos essenciais.

1.4 As políticas públicas para a diversidade e educação escolar

Ao concluir o meu segundo mandato (2012) como conselheira da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, recebi convite para assumir a Diretoria de Políticas Educacionais em Direitos Humanos e Cidadania do Ministério da Educação, a convite da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi). Esse convite teve também como motivação a minha participação efetiva, ora como relatora, ora como integrante de comissões de elaboração de pareceres normativos: comissão de avaliação e, em especial, comissões de diretrizes para a educação básica e educação inclusiva, da diversidade, reconhecendo as especificidades dos sujeitos e a garantia de seus direitos, em especial à educação.

Essa Secretária de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão³⁹ é resultado da reorganização do MEC em 2011, que transforma a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade em Secadi⁴⁰, criada em 2004, após a mudança da Presidência do Brasil (2003a). Esse órgão representa a ampliação da agenda educacional, os apelos de movimentos sociais, na reconhecida luta pela garantia dos direitos de todos. Essa iniciativa reflete a disposição para o reconhecimento da dívida social do Estado com as populações que estiveram sempre à margem dos bens sociais, educacionais e materiais.

³⁹ Com a extinção da Secretaria de Educação Especial (SEESP) em 2011, esta é incorporada SECAD, transferindo suas atribuições e seu compromisso de desenvolver programas, projetos e ações, a fim de implementar no país a Política Nacional de Educação Especial. Dessa forma, a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade (Secadi), ao receber a Educação Especial, passa a ser intitulada de Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi). Essa reestruturação definida pelo Decreto 7.480, de 16 de maio de 2011, passou a vigorar a partir de 23 de maio de 2011.

⁴⁰ A reestruturação organizacional do MEC, Decreto 5.159, de 28 de julho de 2004, é vista como parte de um esforço permanente para fortalecer a capacidade do Estado, para responder de forma satisfatória e eficiente às demandas educacionais da sociedade brasileira, especialmente dos grupos em desvantagem socioeconômica. Como elemento central dessa reforma administrativa, a Secadi assumiu integralmente as atribuições da Secretaria de Inclusão Educacional e da Secretaria Especial de Erradicação do Analfabetismo, ambas extintas, e incorporou coordenações e programas que pertenciam a outras secretarias do MEC. Essa medida incorpora de modo definitivo uma nova agenda de políticas educacionais inclusivas e de valorização da diversidade étnico-racial, regional e cultural do país.

Compete à essa Secretaria a formulação de políticas públicas e sociais como instrumento de cidadania, valorizando a diversidade da população brasileira. Trata das teses de classe, gênero, raça, etnia, geração, constituídas por categorias que se entrelaçam na vida social, mulheres, afrodescendentes, indígenas, pessoas com deficiência, populações do campo, de diferentes orientações sexuais, sujeitos albergados, em situação de rua, em privação de liberdade e todos os que compõem a diversidade da e na sociedade brasileira e que começam a ser contemplados pelas políticas públicas. Constitui também ação da Secadi o desenvolvimento em várias direções, de políticas afirmativas para os vários níveis de ensino, que eram praticamente inexistentes até o ano de 2004.

No exercício de minhas novas funções, nessa Secretaria, abracei-as não mais como observadora, mas efetivamente como participante da gestão das políticas educacionais em movimento, buscando nesse movimento, como diretora do órgão, estabelecer conexão com os profissionais responsáveis pelo desenvolvimento dos programas e projetos das secretarias de educação, das universidades, dos municípios, das unidades federadas, propondo e estabelecendo relações com parceiros em ministérios.

Estando à frente da Secadi, foi possível perceber que é possível vivenciar a *práxis* norteada por princípios e práticas instituidores de inclusão social, respeitando-se e valorizando a diversidade humana, social, cultural, econômica dos historicamente excluídos. Por consequência, garantindo o direito à educação, com sucesso na aprendizagem e continuidade no percurso escolar.

A minha função na Secadi deslocou-me do território teórico-propositivo expresso em normas, para o da prática executora, que me oportunizou também colocar as normas expedidas pelo Conselho Nacional de Educação em xeque, naquilo que fora expresso em diretrizes curriculares para a educação básica em sua relação com programas sociais. Compondo as fontes conceituais, meus interesses profissionais buscavam compreender temas fundamentais presentes nessa nova prática e evidenciar abertura para lidar com a diversidade e a afirmação positiva da diferença. Os temas postos em foco para compor programas de formação de equipes incluíram: diversidade e desigualdade, percepções do direito à educação, desafios da diversidade. Pensar a educação nessa perspectiva consiste em assumi-la sob diversos ângulos, pois

“[...] não se educa “para alguma coisa”, educa-se porque a educação é um direito e, como tal, deve ser garantido de forma igualitária, equânime e justa. O objetivo da educação e das suas políticas não é formar gerações para o mercado, para o vestibular ou, tampouco, atingir os índices internacionais de alfabetização e matematização. O foco central são os sujeitos sociais, entendidos como cidadãos e sujeitos de direitos. Essa interpretação tem sido adensada do ponto de vista político e epistemológico pelos movimentos sociais, ao enfatizarem que os sujeitos de direitos são também diversos em raça, etnia, credo, gênero, orientação sexual e idade, entre outros. Enfatizam, também, que essa diversidade tem sido tratada

de forma desigual e discriminatória ao longo dos séculos e ainda não foi devidamente equacionada pelas políticas de Estado, pelas escolas e seus currículos.” (Gomes, 2012, p. 688)

Nesse sentido e considerando as ações efetuadas na Diretoria de Políticas Educacionais em Direitos Humanos e Cidadania, adotei a gestão caracterizada pelo diálogo, potencializando a articulação e a integração entre as coordenações, na tentativa de efetivar um alinhamento estratégico na condução da política em direitos humanos, cidadania, meio ambiente. Essa característica reforçava a necessidade de uma gestão mais que integradora, porque organicamente sintonizada com os tempos, as pessoas, com os sujeitos com os quais havia de atuar para que fosse possível construir o desenvolvimento das ações constitutivas do órgão. Entretanto, as temáticas prioritárias, em suas complexidades e nas singularidades dos temas, desembocavam em processos e fluxos de trabalho bem distintos e engendravam pesquisas, publicações, planos, cursos, pareceres, programas⁴¹, exigindo a compreensão da especificidade como parte constitutiva do todo, cuja centralidade é o sujeito e não a burocracia.

Quando me vi rodeada e tomada pelo desafio das temáticas, cheguei à conclusão de que os cursos de formação docente, na maioria das vezes, nem ao menos vislumbram a existência da pobreza, da diversidade presente no dia a dia da escola, das famílias e da sociedade. Outros temas relevantes que cabem à Secadi desenvolvê-los como política pública, também estão ausentes nos debates da educação: Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas; Plano Nacional de Políticas para as Mulheres; Estratégias em Defesa da Proteção Integral dos Direitos da Criança e do Adolescente; Plano Nacional de Enfrentamento ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, Trabalho Infantil; Política Nacional para a População em Situação de Rua.

Nos compromissos que o País tem como signatário de políticas internacionais, o Programa Nacional de Direitos Humanos ocupou espaço na agenda do órgão Secadi. Esse leque temático acolheu a gestão da condicionalidade da educação prevista no Programa Bolsa Família e aproximou a Secadi do Ministério de Desenvolvimento Social. Na minha história profissional, esse universo me colocava em um cenário que exigia a desconstrução de certas práticas gestoriais e pedagógicas. Para isso, pude contar, na equipe, com o

⁴¹ Elaborados Relatórios de execução pelo MEC dos seguintes planos/programas: Decreto nº 7.037/09 – que institui o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3); Decreto nº 7.901/13 - que institui a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas; Decreto nº 7.959/13 – que dispõe sobre o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (2013-2015); Definidas as ações do MEC no âmbito da Carta de Constituição de Estratégias em Defesa da Proteção Integral dos Direitos da Criança e do Adolescente; Elaborado Plano de Ação do MEC sobre o Plano Nacional de Enfrentamento ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes (Decreto Presidencial de 11 de outubro de 2007); Elaborado documento de subsídios do MEC, considerando a III Conferência Global sobre Trabalho Infantil. Em processo: elaboração de Relatório do MEC quanto às ações implementadas em 2013 relativas ao Decreto nº 7.053/09 - que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua.

Mestre da Indagação, dos direitos e da paixão pela educação de qualidade social, Miguel Arroyo.

Na primeira reunião com a Coordenação de Acompanhamento da Inclusão Escolar (Sistema Presença) tornei-me ciente de alguns dados sobre a condicionalidade da educação. Em cerca de 13 milhões de famílias beneficiárias, 93% são chefiadas por mulheres, sendo 68% de origem negra (Brasil. Plano Brasil sem miséria, 2011-2015). No Sistema Presença estão os dados dos cumpridores da condicionalidade da educação, o que demonstra a frequência escolar:

“Em articulação com os governos estaduais e municipais, o Ministério da Educação monitora a frequência de 15,4 milhões de alunos de seis a 17 anos, cujas famílias recebem o benefício do governo federal, em 168 mil escolas. O retorno das informações sobre o comparecimento desses estudantes às aulas foi de 98,86% no último bimestre (agosto e setembro), período de apuração mais recente.” (Brasil, 2018)

O quantitativo da condicionalidade das presenças instiga a interrogação seguinte: esse número é apurado, mas o que fazer com os dados revelados pelos resultados da coleta da frequência? A resposta foi que vão para o Ministério do Desenvolvimento Social para serem avaliados, conforme atribuições previstas no Decreto 5.209, de 17 de setembro de 2004⁴², definido no art. 2º, considerando que “cabe ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome coordenar, gerir e operacionalizar o Programa Bolsa Família e, em especial, com as seguintes atividades”:

Art. 2º. I - realizar a gestão dos benefícios do Programa Bolsa Família
II - supervisionar o cumprimento das condicionalidades e promover a oferta dos programas complementares, em articulação com os Ministérios setoriais e demais entes federados
III - acompanhar e fiscalizar a execução do Programa Bolsa Família, podendo utilizar-se, para tanto, de mecanismos intersetoriais
IV - disciplinar, coordenar e implementar as ações de apoio financeiro à qualidade da gestão e da execução descentralizada do Programa Bolsa Família
V - Coordenar, gerir e operacionalizar o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Brasil, 2010).

A Lei 7.332, de 19 de outubro de 2010, incluiu esses cinco incisos que constam no art. 2º. O inciso III que preceitua os atos de acompanhar e fiscalizar ações do programa pressupõe o fluxo intersetorial de supervisão. No regimento e nas normas do sistema de ensino, a frequência mínima é de 75% de horas letivas para aprovação. O controle institucional pré-escolar, entre 4 e 5 anos, verifica o cumprimento da frequência mínima de 60% dessas horas.

⁴² Esse decreto foi revogado pelo Decreto 10.852, de 8 de novembro de 2021, que regulamenta o Programa Auxílio Brasil, instituído pela Medida Provisória 1.061, de 9 de agosto de 2021.

A Portaria Interministerial 3.789/2004 propõe diálogo com o disposto na LDB vigente, razão pela qual há perguntas como o que se refere ao Sistema de Acompanhamento realizado pelos órgãos MEC e MDS resume-se ao registro da informação, para efeito de liberação da bolsa. Como esses dados chegam à escola? Como a escola dialoga com duas orientações diferentes sobre a frequência escolar, sabendo-se que a exigência da frequência mínima está definida em vários artigos⁴³ da Lei 9.394/1996 e é competência da instituição escolar? Ora, se essa lei prevê frequência mínima de 75%, sabidamente, a regulamentação do PBF estabelece a exigência de 85% e as redes de educação são convocadas a aplicar dois critérios de avaliação do desempenho do estudante. Indo à fonte da informação, pode-se comprovar por meio de dois fragmentos da mesma fonte, Lei 10.836/2004:

“Os Ministros de Estado da Educação e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, ao estabelecerem as atribuições e normas para o cumprimento da *Condicionalidade da Frequência Escolar* no Programa Bolsa, evocam a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 e a Lei N. 8.069, de 13 de julho de 1990 (ECA), no art. 54 § 3º.

Art. 3º. A concessão dos benefícios dependerá do cumprimento, no que couber, de condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, à frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de outras previstas em regulamento.”

Diante dessa orientação, estabeleceu-se que o registro e a coleta da frequência escolar dos beneficiários do PBF abrangem dois grupos distintos: 1) crianças e adolescentes na faixa etária de 6 a 15 anos, cabendo frequentar, no mínimo, 85% do período letivo mensal; 2) jovens com 16 e 17 anos de idade, cuja frequência escolar mensal deve atingir no período letivo, no mínimo, 75% de frequência escolar. Entretanto, fica a

⁴³ Art. 5º - O acesso à educação básica obrigatória é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e, ainda, o Ministério Público, acionar o poder público para exigido. (Redação dada pela Lei 12.796, de 2013).

§ 1º. O poder público, na esfera de sua competência federativa, deverá: (Redação dada pela Lei 12.796, de 2013). III - zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.

VII - informar pai e mãe, conviventes ou não com seus filhos, e, se for o caso, os responsáveis legais, sobre a frequência e rendimento dos alunos, bem como sobre a execução da proposta pedagógica da escola; (Redação dada pela Lei 12.013, de 2009).

VIII – notificar ao Conselho Tutelar do Município, ao juiz competente da Comarca e ao respectivo representante do Ministério Público a relação dos alunos que apresentem quantidade de faltas acima de cinquenta por cento do percentual permitido em lei. (Incluído pela Lei 10.287, de 2001)

Art. 23. A educação básica poderá organizar-se em séries anuais, períodos semestrais, ciclos, alternância regular de períodos de estudos, grupos não-seriados, com base na idade, na competência e em outros critérios, ou por forma diversa de organização, sempre que o interesse do processo de aprendizagem assim o recomendar.

VI - o controle de frequência fica a cargo da escola, conforme o disposto no seu regimento e nas normas do respectivo sistema de ensino, exigida a frequência mínima de setenta e cinco por cento do total de horas letivas para aprovação;

Art. 31. A educação infantil será organizada de acordo com as seguintes regras comuns:

[...] IV - controle de frequência pela instituição de educação pré-escolar, exigida a frequência mínima de 60% (sessenta por cento) do total de horas; (Incluído pela Lei 12.796, de 2013).

interrogação: as escolas tomam conhecimento desses resultados? Outros dados indicavam a importância de se chegar mais próximo da comunidade escolar. Ainda em 2010, o Inep realizou uma pesquisa com o objetivo de avaliar o impacto do programa sobre a frequência escolar de crianças entre 6 e 16 anos submetidas à condicionalidade educacional, onde se lê:

“Atualmente, o MEC acompanha, bimestralmente, a frequência às aulas de mais de 17 milhões de indivíduos, correspondendo a cerca de 32% dos alunos da educação básica brasileira [...] em 2007, a frequência escolar das crianças de 6 a 16 anos de idade beneficiárias do PBF era de 94,6%; caso o programa não existisse, este número seria de 91,6% (3 p.p. menor). Isto significa que o PBF contribuiu para reduzir em 36%, na média dos modelos, o percentual de crianças de 6 a 16 anos que não frequentam escola (de 8,4% para 5,4%). [...] As análises mostram impactos maiores sobre a redução da parcela de crianças mais novas fora da escola. Considerando a média dos três modelos, a redução da parcela de crianças de 6 a 10 anos de idade fora da escola foi de 40% (a proporção de crianças dessa faixa etária que frequenta escola passou de 93,3% para 96,3%, com o programa); já para as faixas etárias de 11 a 14 anos e de 15 a 16 anos, a redução estimada na proporção de crianças fora da escola foi menor, atingindo quase 30%.” (Brasil, 2011a, p. 5)

Essa pesquisa evidencia, além de outros, dois dados muito importantes: o percentual de 32% de estudante do ensino público brasileiro faz parte do Programa que é objeto deste estudo. Acredito que esse dado tem um peso que não deveria se restringir ao controle gestorial do programa, mas também, e principalmente, subsidiar a discussão sobre a universalização da educação básica, bem como a ação proativa, para reduzir cada vez mais a repetência, o abandono da escola pelos estudantes, investindo-se na aprendizagem e conclusão das etapas do percurso escolar. O meu reconhecimento sobre a importância de todos os programas e projetos da diretoria em que estava atuando, aos poucos, tornava-se inquestionável, mas ao me deparar com o PBF percebi que talvez a Secadi não tivesse ainda tido a oportunidade de identificar o potencial pedagógico do Programa na indução à universalização da educação básica.

Para Cury (2002, p. 253), a educação é em si um pilar da cidadania, na educação básica, com “[...] conceito mais do que inovador para um País que, por séculos, negou, de modo elitista e seletivo, a seus cidadãos, o direito ao conhecimento pela ação sistemática da organização escolar”. Orientada por essa afirmação, parecia-me necessária a constituição de um sistemático elo entre esse Programa e outros da própria Secretaria. Por exemplo, a proposta de implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação das Relações Etnicorraciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana - Lei 10.639/2003. Os dados anteriormente apresentados justificavam essa medida, pois “68% das famílias eram chefiadas por mulheres negras.

Juntamente com a Coordenação-Geral⁴⁴ de Acompanhamento da Inclusão Escolar, elegemos as ações que deveriam corresponder às prioridades da Secretária, tendo como referência geral a releitura das disposições legais presentes nos estudos que a Diretoria passou a efetuar, incluindo-se os diagnósticos apresentados sobre o PBF. A riqueza dos dados permitia focar a concepção do Programa, tendo-o como um grande aliado estratégico na conquista do direito à educação, conseqüentemente, na concretização da conquista da meta de universalização do sucesso escolar da educação básica, embora essa pretensão se mostrasse desafiadora, por se tratar de assumir uma atividade própria de outro órgão do MEC: sabia-se que pobreza e desigualdade social são temas que afligem a instituição escolar das redes públicas, no Brasil, mas na prática o foco se restringia a isso.

O maior desafio incidia sobre a sensibilização dos educadores e gestores quanto à discussão sobre as relações entre educação, pobreza e desigualdade social e da formulação de política de mobilização social em torno dessa questão, tendo a formação continuada, a pesquisa acadêmica, a disseminação de conhecimento e a infraestrutura escolar como estratégias centrais para o enfrentamento das conseqüências das desigualdades educacionais no País.

A concepção de pobreza tinha de ser reconhecida em sua multidimensionalidade, superando o reconhecimento como a carência material, advinda da desigualdade social. O pobre é considerado desigual, faz parte da maioria comandada pela minoria que sustenta seus privilégios a qualquer custo. O que aparece como possibilidade de combate à pobreza é ação governamental na política social, com a participação de toda a sociedade. É essencial haver estratégias mais agudas para dar acesso das vítimas da pobreza a melhores condições de vida, a oportunidades mais igualitárias.

Se por um lado a educação tem uma função importante, para além de reduzir a pobreza, por outro lado deve ser vista como condição para garantir as liberdades dos indivíduos. Há de se reconhecer também que a educação eleva a qualidade da condição humana e, como consequência ou resultado, contribui com a geração de desenvolvimento econômico. Por outro lado, auxiliada por Bobbio, percebo que a figura do direito tem como correlata a figura da obrigação. Avalio que, nesse sentido, a condicionalidade da educação constitui-se em uma parceira da “obrigação” em potencial, para garantir a universalização do acesso e da permanência do estudante na escola, mas é fundamental compreender que:

“A existência de um direito, seja em sentido forte ou fraco, implica sempre a existência de um sistema normativo, onde por “existência” deve-se entender tanto o mero fato exterior de um direito histórico ou vigente quanto o reconhecimento de um conjunto de normas como guia da própria ação. A figura do direito tem como correlato a figura da obrigação. Assim como não existe pai sem filho e vice-versa,

⁴⁴ Essa coordenação era desempenhada pela professora doutora Simone Medeiros, funcionária de carreira do MEC que se revelara muito experiente e acabara de concluir o Doutorado em Educação.

também não existe direito sem obrigação e vice-versa. A velha ideia de que existem obrigações sem direitos correspondentes, como as obrigações de beneficência, derivava da negação de que o beneficiário fosse titular de um direito.” (Bobbio, 2004, p. 38)

Nesse movimento, questionando, aprendendo, dialogando como gestora integrante de uma equipe responsável para acompanhar políticas sociais, pude constatar que essas políticas exigem uma compreensão da realidade que é diversa e muitas vezes adversa. Isso inclusive nos alerta quanto à pertinência da instituição de critérios para avaliação, incluindo-se a aplicação do dispositivo legal, mesmo reconhecendo que os problemas não se resolvem tão somente por decreto, resolução, portaria.

Os dados catalogados pela DPEDHUC-SECADI têm gerado um volume enorme de informações que revelam o tamanho do Programa Bolsa Família e evidenciam a distribuição de renda. Entretanto, se por um lado a transferência de renda tem elevado impacto político, sendo facilmente perceptível em curto prazo, com a saúde e a educação não ocorre o mesmo.

Enfim, foi possível acompanhar e constatar que o PBF proporcionou avanços educacionais nos últimos anos, mas ainda não são suficientes para que se possa comprovar o atendimento satisfatório do que dispõe a legislação educacional, que é o compromisso com a universalização da educação básica. O universo daqueles que se mantêm fora da escola, ou com baixa taxa de aprovação e altas taxas de retenção escolar, abandono e distorção idade-série, continua sendo constituído por crianças, adolescentes e jovens em situação de risco e de vulnerabilidade social, na faixa etária de 6 a 17 anos.

Por meio dessa releitura de meu percurso pude e posso depreender que a vigilância pedagógica, epistemológica, profissional e política não apenas aguçou-me a paixão pela educação, porque se trata de uma caminhada que me provocou a necessidade de buscar caminhos para melhor compreendê-la, na complexidade em que se inscreve. Trata-se de uma incursão que se dá para além da educação escolar. Relaciona-se a ações políticas, pois as diretrizes nacionais para a educação brasileira (2004-2012) inscreveram-se e se instauraram em um momento em que revejo não apenas minha percepção sobre o Sistema Nacional de Educação.

Essa atitude inclui rastrear e analisar a articulação das diretrizes nacionais para a educação brasileira e as políticas públicas para a educação, particularmente aquelas que se referem à execução de políticas públicas, em que tive a oportunidade de colocar em xeque as normas expedidas pelo Conselho Nacional de Educação, naquilo que fora expresso em Diretrizes Curriculares para a Educação Básica, em sua relação com programas sociais – escopo dos próximos capítulos. As palavras do mestre Paulo Freire acalentam, de certo modo, meu percurso, ou seja, a retomada de fragmentos de minha história acadêmica e

profissional nesse espaço textual, por se tratar de atos ousados e desafiadores perpassados pela necessidade de sonhar e transformar projetos em realidade.

Capítulo II - Os Movimentos Sociais e as Políticas Educacionais para a Universalização da Educação Básica

Este capítulo apresenta uma leitura do percurso histórico do direito à educação no Brasil, destacando cinco aspectos: I) o direito à educação no contexto das disputas políticas; II) a política do governo militar; III) o processo de (re)democratização e a Constituição de 1988; IV) o papel dos movimentos sociais na defesa dos direitos à educação; e V) os marcos legais pós-Constituição de 1988, com a aprovação de um novo marco normativo que veio a engendrar novas bandeiras de luta e que possibilitaram, por sua vez, novos marcos legais:

“O direito à educação parte do reconhecimento de que o saber sistemático é mais do que uma importante herança cultural. Como parte da herança cultural, o cidadão torna-se capaz de se apossar de padrões cognitivos e formativos pelos quais se tem maiores possibilidades de participar dos destinos de sua sociedade e colaborar na sua transformação. Ter o domínio de conhecimentos sistemáticos é também um patamar *sine qua non* a fim de poderá largar o campo e o horizonte desses e de novos conhecimentos.” (Cury, 2002, p. 260)

Nos últimos 50 anos, a educação brasileira tem sido orientada por tendências ora conservadoras, ora renovadoras, gerando movimentos de avanço e de recuo na legislação produzida, embora o entendimento pelos atores sociais da educação como direito de todos se consolide. Os textos legais desse último meio século permitem comprovar a afirmação desse direito, embora, depois, na prática social, a sua efetividade ainda fique distante.

Internacionalmente, o direito à educação foi declarado no art. 20 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948. Essa Declaração encontra-se já sancionada em mais de 60 tratados de declarações de Direitos Humanos, internacionais e regionais. No entanto, considerando que essa Declaração não é um instrumento de direito internacional circulante⁴⁵, os estados não são responsabilizados pelo não cumprimento das suas definições. Assim, só em 1960, a Conferência Geral das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) adotaram a convenção na área relativa à luta contra a discriminação no campo do ensino. Esse é o primeiro instrumento internacional juridicamente vinculante⁴⁶ dedicado exclusivamente ao direito à educação. Na sequência, em 1966, o Pacto Internacional sobre os direitos econômicos, sociais e culturais é também um instrumento internacional, juridicamente vinculante, que sancionou o direito à educação.

⁴⁵ Circulante: Tecnicamente, a Declaração Universal dos Direitos do Homem é uma recomendação que a Assembleia Geral das Nações Unidas faz aos seus membros (Carta das Nações Unidas, artigo 10). Nessas condições, costuma-se sustentar que o documento não tem força vinculante, ou seja, pode ou não ser aceito pelos participantes da Assembleia Geral

⁴⁶ Tecnicamente, após a participação do Estado na Assembleia Geral das Nações Unidas (Carta das Nações Unidas, art. 10), o acordo firmado, ao ser aprovado pelo Congresso Nacional, no caso do Brasil, passa a ser válido como documento de força vinculante.

Para melhor compreender o período que antecede a criação de instrumentos de defesa dos direitos humanos são lembrados alguns relances da história, no século XX. As atrocidades da Primeira e da Segunda Guerra Mundial foram marcos contra os direitos humanos. Essa guerra abalou mais o mundo do que a anterior, ao instituir como armas contra a vida o holocausto, as bombas atômicas em Hiroshima e em Nagasaki, causando genocídios sem limites. Esses episódios constituem-se em ações contra a vida e contra qualquer forma de bem-estar e de direitos. Esses e outros casos refletem as atrocidades que retiraram ou ignoraram por completo os direitos humanos. Durante o período de 1940 a 1970, houve vários processos descolonizadores de países asiáticos e africanos que geraram guerras localizadas. Isso configurou um quadro de barbárie – guerras, conflitos, desumanização – que marcou a história de conflitos internacionais.

Em todos esses cenários conflitantes, a educação foi bastante prejudicada, pois se nem a vida era assegurada, quanto mais o acesso do estudante na escola e sua permanência nela. O desenrolar da história internacional de guerras foi mudando, pois a humanidade e a sociedade clamavam por paz. Para atender aos anseios populares, em 1945, foi criada a ONU como um organismo regulador da ordem internacional. Depois, surgiu, em 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos tendo como base a universalidade, a indivisibilidade e a interdependência.

Apesar de muitos esforços de estados internacionais para resguardarem direitos no pós-Segunda Guerra, tais garantias não foram conquistadas de forma permanente. Na América Latina, a partir de 1960, houve mudanças políticas que propiciaram a implantação de ditaduras militares. A forte repressão aos civis configurou prisões, censuras, desaparecimentos e assassinatos de milhares de pessoas, consideradas opositoras aos regimes ditatoriais. Isso representou retrocesso para os direitos civis, sociais e políticos.

No Brasil, o Regime Militar, implantado em 1964 configurou retrocesso para diferentes setores da sociedade. A educação pública foi considerada a mais vitimizada pela opressão, pois poucos tinham acesso a ela, nada era permitido discutir, vários educadores e professores foram exilados simplesmente por serem considerados inimigos do governo.

Esse panorama histórico indica os cerceamentos para o direito efetivo à educação. Com isso, o desinteresse e o descaso dos gestores públicos das políticas públicas têm proporcionado retrocessos educacionais. Esse descaso se reflete nas políticas públicas desde muito tempo. No início do século XX, 1882, Rui Barbosa se pronunciou sobre a importância da difusão do ensino para a construção do País. Como comprovação disso, o analfabetismo é um exemplo relevante que expõe o problema nacional, refletindo a deficiência de desenvolvimento do Brasil e em várias partes do mundo:

“A definição do analfabetismo como uma ‘vergonha nacional’ ou uma ‘mancha’ tem a função ideológica de desviar para a área educacional a discussão sobre as causas do atraso e do progresso, assim como das causas da pobreza. Do mesmo modo, a atribuição à reduzida duração da escolaridade obrigatória de ser causadora de deficiências na formação dos trabalhadores. Em contrapartida, o discurso da grandeza passa a exigir que os analfabetos desapareçam e a escolaridade obrigatória seja ‘espichada’ de 4 para 8 anos, de modo que o Brasil possa sair das caselas das tabelas estatísticas preenchidas com os dados dos países subdesenvolvidos e passe a ocupar as caselas das grandes potências e dos países ‘desenvolvidos’, lugar esse que lhe estaria reservado desde o início dos tempos.” (Cunha, 1975, p. 287)

O direito à educação se colocou em oposição a qualquer descaso com a população. O analfabetismo foi visto como retrocesso para o desenvolvimento do País. A tentativa por mudanças tem tido pouco êxito, mas os meios para a implantação de políticas educacionais mostram os atores da educação envolvidos na história que busca a garantia do direito à educação para todos.

Sobre o direito à educação e o compromisso do Estado com a superação do analfabetismo, as constituições brasileiras representam importantes marcos históricos para a compreensão da trajetória do ensino público. O que preconizam sobre a educação, as prioridades se inferem em cada texto constitucional⁴⁷. Reconhece-se a educação efetivamente, quando aparece como direito de todos os cidadãos brasileiros.

2.1 O direito à educação: percurso histórico das políticas educacionais

Assegurar o direito de cada brasileiro a conquistar uma formação sustentada na continuidade de estudos, ou seja, como temporalização de aprendizagens desenvolvidas por meio da comunhão de sentidos que dão significado à convivência, requer ações tão solidárias quanto singulares e coletivas. Isso supõe aprender a articular o local e o universal em diferentes tempos, espaços e grupos sociais desde a primeira infância, pensando a educação e fazendo-a no âmbito da dinâmica social.

A materialização da educação como direito dotada de qualidade social para todos inscreve-se tanto no campo do direito constitucional quanto no da prática pedagógica, o que não se viabiliza tão somente por meio da legislação prescrita. Essa conquista exige da parte dos gestores públicos, em todos os níveis, o cumprimento das políticas públicas, proporcionando condições efetivas e necessárias para que as instituições educacionais escolares se organizem. Exige, ainda, da escola, a afirmação desses compromissos em seu planejamento expresso em seu projeto político pedagógico no exercício da prática pedagógica e na participação da família, pois cabe a esta acompanhar os trabalhos

⁴⁷ As constituições têm-se revelado em temas de pesquisa da educação, sob aspectos de viabilização desse direito.

pedagógicos, desenvolvidos pela instituição escolar. Dessa interação, participa a sociedade brasileira que se manifesta também pelos movimentos sociais.

Concebido, assim, o processo educativo justifica-se como direito para a mudança e a transformação social, fundamentando-se nos princípios da dignidade humana; da igualdade; do reconhecimento e da valorização das diferenças e das diversidades; da laicidade do Estado; da democracia e da democratização educacional; da observância da transversalidade, da visão de globalidade, da sustentabilidade socioambiental.

Esses fundamentos elevam a dignidade humana pela promoção dos valores da liberdade, da justiça, da igualdade, da solidariedade, da cooperação e da paz. A formação dessa cultura significa criar, influenciar, compartilhar e consolidar mentalidades, costumes, atitudes, hábitos e comportamentos que decorrem dos princípios e valores anteriormente mencionados que devem se transformar em práticas.

Os caminhos legais percorridos para avançar na conquista do direito à educação básica estão previstos, não apenas nas constituições federativas brasileiras. Entretanto, a garantia desse direito ainda não se concretizou por inteiro. Como se trata de situação ligada não apenas às condições de acesso do escolarizável à instituição escolar, este é um propósito que continua instigando buscas de respostas. Há que se identificar como esse direito foi se afirmando no texto das constituições brasileiras, desde a Proclamação da República no Brasil, sabendo-se que ainda há um longo caminho a ser percorrido para se concretizar a universalização da educação básica.

O Brasil, ao se tornar independente de Portugal em 1822, não conseguiu realizar grandes mudanças no que se refere ao modelo econômico e político vivenciado no período anterior, denominado Colonial.⁴⁸ Nesse período conhecido como Brasil Colônia ou Brasil colonial, séculos XVI e XIX, a educação ficou sob os cuidados dos padres jesuítas. Edificaram templos e colégios nas mais diversas regiões da colônia, constituindo determinado sistema de educação e expandindo sua pedagogia por meio do uso do teatro, da música e das danças. Os recursos disponibilizados ajudavam o estudante a atingir a inteligência e a aprendizagem.

Em 21 de julho de 1759, o marquês de Pombal Sebastião José de Carvalho e Melo, secretário de Estado do Rei de Portugal, D. José I, expulsaram de Portugal e de suas colônias os integrantes da Companhia de Jesus. No Brasil, todos os padres jesuítas foram presos e embarcados para Lisboa. Foram confiscados todos os bens móveis e imóveis da Companhia de Jesus (igrejas, seminários, imagens, joias, paramentos, engenhos, escravos,

⁴⁸ O período colonial brasileiro começou com o desembarque da primeira expedição europeia no atual território nacional e se estendeu até a independência. No decorrer dos três séculos (1500-1800), o Brasil era uma possessão de Portugal, sendo todo o período marcado pela exploração de nossos recursos naturais e humanos em benefício dos lusitanos.

casas e livros). Marquês de Pombal acreditava que enfraquecendo a força dos jesuítas eliminaria o principal entrave político interno para um maior controle da economia por parte do Estado, o que possibilitaria a formação de forças políticas mais racionais, fator de empecilho às reformas econômicas e educacionais de Pombal.

Discorreu a evolução do Brasil Colônia para a independência, mas a educação continuava sem sua efetivação e sistematização. Nesse novo contexto, em outra estrutura política, o Brasil passou a buscar sua identidade. A Proclamação da Independência, em 1822⁴⁹, marcou o início do desafiante processo histórico, cultural e político de construção dessa identidade.

Certamente, a escolarização, o ensino, o letramento, compreendidos como privilégio de poucos, não se constituíam um direito, uma prioridade política e técnica nesse período. No entanto, o surgimento das primeiras escolas, como os liceus⁵⁰, começou a visualizar a construção de uma identidade do povo brasileiro pelo campo da educação.

A convocação da Assembleia Constituinte, em 1822, teve seus trabalhos iniciados em maio de 1823, período em que há demonstração de sinais de tênue intenção de avanços no campo educacional. No Império, a educação começou a ser vista com maior importância e isso se comprova pelo intenso debate sobre a educação desde o primeiro reinado com as manifestações dos representantes das províncias na Constituinte de 1823.

Conflitos ocorreram entre os brasileiros e o Imperador, em meio a focos diversos de resistência no início do período Imperial, fase bastante conturbada no campo político. Em função dos conflitos, das grandes divergências, em especial, no estabelecimento de um equilíbrio entre os poderes legislativo, executivo e judiciário, a assembleia foi desfeita pelo Imperador. Esse gesto autoritário expressava que o Imperador não pretendia perder o poder, mantendo-se acima do Judiciário e do Legislativo. Nesse apontamento, aprovou-se uma Constituição Federativa (1824) para atender às exigências do mandatário.

Essa primeira constituição brasileira, outorgada em 1824 pelo imperador D. Pedro I, prevê quatro poderes: os três poderes (Executivo, Judiciário e Legislativo) e um quarto poder (Poder Moderador), mas o Imperador está acima dos três poderes. Prevê também o direito à educação primária gratuita a todos os cidadãos. Dois incisos de um único artigo chamam a atenção:

“TÍTULO 8º - Das Disposições Geraes, e Garantias dos Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros,
Art. 179 - A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte.
XXXII. A Instrucção primária, e gratuita a todos os Cidadãos.

⁴⁹ O primeiro reinado (1822-1831),

⁵⁰ Liceus eram estabelecimentos de ensino, onde se ministravam os três anos finais do nível secundário.

XXXIII. Collégios, e Universidades, onde serão ensinados os elementos das Sciencias, Bellas Letras, e Artes.”

Pela leitura desse fragmento pode-se notar que, ao se referir à instrução primária como sendo gratuita a todos, não fica claro que a oferta do ensino devesse abranger toda a população, uma vez que o inciso XXXII restringe-se à garantia da gratuidade. Entretanto, complementando essa leitura com o Art. 6º que define quem tem cidadania no Brasil compreende-se a exclusão de muitos que não eram considerados cidadãos: os negros e escravos alforriados. Será o início de um sistema dual: um para os ricos e outro para os pobres.

Em 1827, foi promulgada a primeira Lei Geral da educação do País, fato marcante para a política educacional brasileira, que representa um primeiro sinal dos três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário, em que a educação é contemplada. Essa Lei determina, dentre outros pontos, os locais para se criarem as escolas, determinações sobre os edifícios escolares, o método de ensino a ser adotado, a remuneração dos professores, a capacitação dos profissionais.

A 1ª Constituição do Império do Brasil manteve os direitos à segurança individual, à liberdade e à propriedade. A Constituição de 1824 aboliu os privilégios de nascimento e não mais reconhece títulos de nobreza ou afins. No plano religioso, ela foi fundamental por determinar a laicidade do Estado brasileiro, retirando o apoio oficial a qualquer religião e formalizando a liberdade irrestrita de culto.

Em 1831, com a popularidade decrescendo, D. Pedro I renunciou ao trono em favor de seu filho. Durante o período de 9 anos (1831-1840), em função da menoridade, D. Pedro II assumiu o poder. O Brasil passou por situações conflitivas, que provocaram o desejo de independência. A instabilidade proporcionou a antecipação da maioridade de D. Pedro II, início do Segundo Reinado⁵¹ (1840-1889), o que consolida a monarquia e diminui os conflitos nas províncias. No campo da política, a situação é razoavelmente tranquila, D. Pedro II não apresenta grande interesse em governar, deixando o comando do país nas mãos de ministros. Nesse ambiente, o ensino fica descentralizado.

O Ato Adicional de 1834 transferiu a responsabilidade da oferta da educação elementar e secundária para as províncias. No entanto, desde a chegada da família real no Brasil o sistema educacional já começava a descentralizar-se: o poder central responsabilizou-se pelo ensino superior e pela educação básica que era ministrada no Município da Corte. A educação brasileira continuou seguindo padrões e modelos vindos de fora, tomando como exemplo educativo o modelo Europeu. As ideias pedagógicas, na

⁵¹ Segundo Reinado é um período da história do Brasil que compreende 49 anos, que se iniciou com o fim do período regencial em 23 de julho de 1840, com a declaração de maioridade de Pedro de Alcântara, e teve o seu término em 15 de novembro de 1889, quando a monarquia constitucional parlamentarista vigente foi derrubada.

maioria das vezes, quando adotadas no Brasil, já haviam sido descartadas em seu país de origem.

Diversas propostas de reforma no campo educacional marcaram o Segundo Reinado⁵² (1840-1889). Em 1854 foi aprovado o regulamento para a Reforma do Ensino Primário e Secundário do Município da Corte, seguida pela Reforma Couto Ferraz, Reforma Luiz Pedreira. Essas propostas e reformas não saíram do papel, isto é, foram mantidas no plano das intenções. O fracasso da maioria dessas reformas decorreu da falta de infraestrutura institucional e, principalmente, do desinteresse político das elites em proporcionar a criação de um sistema educacional, pois não pretendia perder sua hegemonia econômica e cultural. Fato relevante nesse conjunto de medidas foi o retorno dos jesuítas ao Brasil (1842) e a criação dos colégios administrados por essa ordem religiosa. Assim, a criação de um projeto educativo que pudesse atender a população não entrou em pauta, permanecendo a educação um privilégio da nobreza, de modo que apenas 10% da população tinha acesso à escola.

Em 1847, foi implantado o parlamentarismo e, em 1850, foi extinto o tráfico de escravos, mas a abolição da escravidão só ocorreu em 1888, fato que ajudou a acelerar a queda do Império, culminando com a Proclamação da República, em 15 de novembro de 1889. Mesmo assim, poucas mudanças ocorreram no modelo econômico vigente do País, pois esse continuou recebendo grande influência das antigas oligarquias rurais e dos coronéis.

Esse foi um período de contradições e inúmeros conflitos. O campo político foi marcado pela constante troca de presidentes e grande insatisfação por parte da população. Nesse período, houve valorização para muitos setores, mas a educação continuou sendo prejudicada, contexto em que foi aprovada a Constituição republicana, datada de 24 de fevereiro de 1891.

Nessa Constituição estão os princípios para aumentar a autonomia das antigas províncias, hoje, chamadas estados, quais sejam: redução do poder central, que se mantém pelo controle sobre fontes de renda; defesa nacional; relações exteriores. Os estados detiveram o controle da máquina administrativa, com os grupos oligárquicos. Os governadores denominados por presidentes podiam contrair empréstimos no exterior, cobrar impostos, organizar o local de administração, serviços públicos, instituição escolar, forças policiais e outros. O modo federalista eliminou o Poder Moderador mantendo três poderes, instituindo o voto direto reservado aos homens acima de 21 anos, separando Estado e Igreja (VIEIRA; FARIA, 2007).

⁵² Segundo Reinado é um período da história do Brasil em que se iniciou o fim do período regencial em 23 de julho de 1840, com a declaração de maioria de Pedro de Alcântara, e teve o seu término em 15 de novembro de 1889, quando a monarquia constitucional parlamentarista vigente foi derrubada.

Ao comentarem as relações entre poder e princípios federalistas, Vieira e Faria (2007) afirmam que, nesse período, houve valorização dos produtos agrícolas e modernização das condições de infraestruturas de produção. As exportações mantêm a riqueza e o poder das oligarquias, contrastando com a pobreza da maioria da população brasileira que, em grande parte, localizava-se no campo. No campo social, merece destaque o desenvolvimento de experiências anarquistas e a organização da população em sindicatos.

Mesmo com o fim do Império e início da República, a educação não fez parte das prioridades do poder público. Esse tema continuou lembrado apenas no campo dos palanques, dos discursos, não ocorrendo mudanças que elevassem as condições do sistema educativo. A antiga formação dos súditos do Império foi substituída pela proposta de se formar o cidadão, ou seja, o homem público. A educação foi, pois, orientada para responder pela formação cívica e patriótica, com um caráter popular, elementar, primário. “Em 1890, dados sobre analfabetismo mostram a presença de 85% de pessoas nessa condição, proporção que diminui para 75%, em 1900, mantendo-se nos mesmos níveis em 1920.” (Vieira & Faria, 2007, p. 81)

A Constituição federal de 1891 apresentou artigos que tratavam da educação, mas o destaque era para a educação superior. As competências atribuídas ao Congresso Nacional eram para legislar sobre o ensino superior. Esse interesse significou que o atendimento prioritário da educação foi concedido para atender à classe elitista, de modo que apenas uma pequenina parcela da população tivesse condições para o acesso ao ensino superior.

A última década do século XIX e a primeira década do século XX foram marcadas por muitas tensões que se projetaram, ao longo de pelo menos mais de duas décadas, irrigadas pelo ideal republicano e patriota. Essa é a atmosfera que engendra a Semana da Arte Moderna, no Brasil e, mais adiante, a Constituição de 1934. Nessa Constituição também aparece a intenção de incentivar o desenvolvimento das letras, artes e ciências, sem que esse desenvolvimento tenha privilégios que cheguem a interferir na ação dos governos locais. Suscita estranheza a ausência de alusão ao ensino primário, destinado às classes populares, embora estabeleça que, em suas linhas gerais, esteja prevista a garantia de que as classes sociais menos favorecidas têm o direito à educação escolar, dando destaque às aptidões e tendências vocacionais. Além de definir a obrigatoriedade de desenvolvimento das letras, artes e ciências, define papéis próprios do Estado brasileiro, conforme se pode ler:

“Art. 35. Incumbe, outrossim, ao Congresso, mas não privativamente:
1º. Velar na guarda da Constituição e das leis, e providenciar sobre as necessidades de carácter federal;

- 2º. Animar, no paiz, o desenvolvimento das letras, artes e sciencias, bem como a immigração, a agricultura, a indústria e o commercio, sem privilegios que tolham a acção dos governos locais;
- 3º. Criar instituições de ensino superior e secundario nos Estados;
- 4º. Prover á instrucção secundaria no Districto Federal.”

Esse texto constitucional aponta para um importante fato: o ensino, antes realizado com base nos preceitos da igreja, passou a ser ministrado em estabelecimento público, sem a interferência ideológica de nenhuma religião; ficando sob a responsabilidade do Estado oferecê-lo (art. 72, § 6). Além disso, essa Constituição evidencia o preconceito e descompromisso social com a população, dentre outros, como se pode constatar pela leitura do art. 70:

- “Art. 72. A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no paiz a inviolabilidade dos direitos concernentes a liberdade, a segurança individual e a propriedade nos termos seguintes.
- § 6º Será leigo o ensino ministrado nos estabelecimentos publicos.
- Art. 70. São eleitores os cidadãos maiores de 21 annos, que se alistarem na fórma da lei.
- § 1º Não podem alistar-se eleitores para as eleições federaes, ou para as dos Estados:
- 1º.. Os mendigos
- 2º.. Os analphabetos;
- 3º.. As praças de pret, exceptuando os alumnos das escolas militares de ensino superior;
- 4º.. Os religiosos de ordens monasticas companhias, congregações, ou comunidades de qualquer denominação, sujeitas a voto de obediencia, regra, ou estatuto, que importe a renúncia da liberdade individual.
- § 2º. São inelegiveis os cidadãos não alistáveis.”

No campo econômico, desencadeou-se uma reação à crise de 1929: buscou-se a substituição de importações como alternativa ao desenvolvimento industrial. A educação era voltada para a formação cívica e patriótica, com um caráter popular, elementar, primário. Se as políticas públicas para a educação, no Brasil, pareciam estagnadas, passou-se a viver a agitação que antecedia os anos 1930 e engendrava consequências dos diversos movimentos da reforma do sistema educativo ocorridos na década de 1920. A história registrou grandes nomes que indiciavam avanços na educação brasileira, entre eles destacavam-se Fernando Azevedo, Anízio Teixeira e Lourenço Filho.

No âmbito cultural houve a Primeira Semana de Arte Moderna brasileira, em fevereiro de 1922, organizada em São Paulo. Esse movimento marcou a proposta de retomar as raízes brasileiras, buscar no nosso passado e presente as fontes de inspiração para as artes, superando a mera absorção das influências europeias e norte-americanas.

A Revolução de 1930 foi o ápice da instauração do processo, resultando no período conhecido como Era Vargas. A partir dessa época, o pensamento do direito à educação foi ganhando força entre educadores, repercutindo na sociedade. Emergiu daí o Manifesto de 1932. A educação começou a ser vista como caminho para o progresso nacional, com

reformas empreendidas no Manifesto dos Pioneiros da Educação. Cury (2011, p. 288) destaca de modo enfático a relevância do Manifesto dos Pioneiros:

“Ao reconhecer a educação como direito de todos, enaltecendo a sua função eminentemente social e pública, o Manifesto dos Pioneiros dá um salto qualitativo na compreensão da temática educacional como essencial para o desenvolvimento da cidadania na nação em formação. Nesse sentido, é importante ressaltar o papel desempenhado no contexto do Manifesto, que trouxe em seu bojo as importantes reivindicações de uma educação pública, obrigatória, gratuita, leiga e igual para ambos os sexos. Essas reivindicações tomadas como princípios fundamentais para a educação brasileira demonstram o quão importante é sua efetivação para que a conquista da cidadania seja real, considerando o contexto em que se insere a temática, extinguindo-se os privilégios de classe, até então existentes e superando a organização escolar que privilegiava alguns em detrimento de uma grande maioria. Ao ser ministrada de forma geral, comum e igual para todos os brasileiros, a educação fortaleceria a igualdade necessária entre as pessoas que compõem o povo brasileiro.”

Nesse contexto, os debates vão fluindo sobretudo com destaque entre católicos e liberais e também na disputa entre público e privado. É nesse clima de disputas que se iniciam encaminhamentos destinados à criação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e aprovação da Constituição federal de 1934.

Essa Carta Magna trouxe avanços significativos que viabilizavam ampliar a participação dos cidadãos: como o princípio da alternância no poder; a garantia do voto universal e secreto, agora estendido às mulheres; a pluralidade sindical e o direito à livre expressão. De inspiração liberal, esse novo texto constitucional apresentou algumas inovações importantes, acrescentou três títulos inserindo dispositivos legais que não se fizeram presentes nas constituições anteriores: da ordem econômica e social, da família, da educação e cultura e da segurança nacional.

A educação, na Carta de 1934, foi contemplada com 17 artigos. Pela primeira vez, a educação e a cultura (CF 1934, Cap. II, arts. 148 a 158), receberam atenção. Esse texto determinou como atribuição da União, dos estados e municípios estimular a educação eugênica⁵³ (art. 138). O art. 139 estabelecia: “Toda empresa industrial ou agrícola fora dos centros escolares e onde trabalharem mais de cinquenta pessoas, perfazendo estas e os seus filhos, pelo menos, dez analfabetos, será obrigada a lhes proporcionar ensino primário gratuito” (Brasil, 1934).

Sinais de obrigatoriedade e gratuidade da educação escolar como política pública já se mostraram claros, ainda que restritos às relações de trabalhos em vários setores do

⁵³ Educação eugênica A relação da eugenia com a educação foi tão representativa na época que chegou a ser aludida na Constituição de 1934, como por exemplo, no Artigo 138, que determinava que “à União, aos Estados e aos Municípios, nos termos das respectivas leis caberia”: a) Estimular a educação eugênica; f) Adotar medidas legislativas e administrativas tendentes a restringir a moralidade e a morbilidade infantis; e de higiene social, que impeçam a propagação das doenças transmissíveis (Brasil, 1934).

mundo produtivo: indústria e agricultura, essencialmente. Mas esses sinais foram ampliados no Art. 149 da mesma Carta Magna:

“Art. 149 - A educação é direito de todos e deve ser ministrada, pela família e pelos Poderes Públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no País, de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana.” (Brasil, 1934)

Esse fragmento constitucional chama a atenção para o direito de todos, incumbindo à família e ao poder público a tarefa educacional. Os artigos expressos concebem a educação como direito de todos, sem, no entanto, exigir estabelecer marcos operacionais para que esse direito se efetivasse. Repete-se nesse texto o mesmo equívoco da Constituição de 1924, mas é inegável que a de 1934 introduz avanços sociais e define marcos regulatórios a serem cumpridos pela gestão pública. Nesse mesmo texto legal fica previsto que a União fixa o Plano Nacional de Educação, a ser executado em todo o País, sob coordenação e fiscalização do governo federal sua execução em todo o País, sendo este renovado somente em prazos determinados, prevendo (art. 150): a) as condições de reconhecimento oficial dos estabelecimentos de ensino secundário e a complementação deste e dos institutos de ensino superior, exercendo sobre eles necessária fiscalização; b) os ensinos secundário e complementar desses, superior e universitário continuam a cargo do Distrito Federal (art. 150); c) entretanto, não fica definida a expansão do ensino secundário, superior e universitário para o restante do País: o ensino se concentra em parte do território brasileiro.

Na Constituição de 1934, pela primeira vez, o art. 153 trata do ensino religioso nas escolas públicas. Definindo-o como disciplina ofertada pela instituição, atribuindo frequência facultativa e respeito à confissão religiosa do aluno e garante ao professor a liberdade de cátedra⁵⁴ (art. 155). Duas outras exigências asseguram compromisso com a profissionalização dos educadores do Brasil: obrigatoriedade do concurso de títulos e provas para nomeação em cargos de magistério oficial (art. 158); realização de concurso público para docente de escola pública.

Na Constituição de 1937 há avanço porque traz, em suas linhas, a garantia de que as classes sociais menos favorecidas têm o direito à educação escolar, dando destaque às aptidões e tendências vocacionais. Como se nota, o tema educação foi tratado de forma mais complexa, provocando maiores preocupações em diferentes esferas do campo educativo. Contudo, a história da educação brasileira registra que o direito à educação era garantido apenas em parte, geralmente, muito aquém do necessário. Nesse mesmo texto

⁵⁴ Cargo de professor universitário.

legal ficou estabelecido que a educação pública se destina às classes menos favorecidas, valorizando aptidões e tendências vocacionais (art. 129) da demanda escolar.

A principal preocupação era desenvolver duas naturezas de projetos educativos: um para atender à classe mais favorecida, para a qual a educação era voltada para a formação intelectual e completa do indivíduo; a outra para a classe popular, contemplando a formação profissional, com o intuito apenas de preparar mão de obra para o mercado. Esse texto apresenta, como no de 1934, obrigatoriedade por parte das indústrias e dos sindicatos econômicos criar, na esfera da sua especialidade, escolas de aprendizes voltadas para ensinar aos filhos de seus operários a profissão já desempenhada pelos pais.

O ensino primário passa, então, a ser obrigatório e gratuito. Porém, a gratuidade não exclui a possibilidade de efetuar uma modesta contribuição mensal para a caixa escolar, por parte daqueles que não alegarem falta de recursos (art. 130). O art. 131 traz como obrigatoriedade em todas as escolas primárias, normais e secundárias a oferta de Educação Física, ensino cívico e trabalhos manuais. O art. 132 expõe a preocupação do Estado em fundar instituições ou oferecer recursos àquelas fundadas por associações civis, tendo como finalidade organizar para a juventude períodos de trabalho anual nos campos e oficinas; promover educação moral e adestramento físico. Ao ampliar o leque de componentes curriculares, o Poder Público redimensiona sua percepção sobre a importância da educação para todos os cidadãos.

No período localizado entre 1943 e 1945 a Ditadura da era Vargas entrou em crise, culminando com sua deposição em 2 de outubro de 1945. Após a queda de Vargas, o presidente eleito, Eurico Gaspar Dutra, teve por missão acalmar os ânimos dos grupos políticos descontentes. Aprovou, no início de seu governo, a Constituição federal de 1946. Nesta, a educação ressurgiu como “direito de todos”, trazendo para o Estado o dever de garantir esse direito, baseando-se nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana.

Percebe-se aí a inferência dos direitos humanos, apesar de certos cerceamentos no ensino, pois a população brasileira comunicava-se por meio de diferentes dialetos. Com isso, deixava de contemplar a língua indígena, africana, dentre outras. O ensino primário oficial foi considerado gratuito a todos, no entanto, o ensino oficial posterior somente seria gratuito para quem comprovasse a impossibilidade de custeá-lo (art. 168, I e II).

Esses períodos representaram importantes avanços para as diferentes políticas públicas, que se dirigiam à educação, mesmo restando a lacuna do governo de Vargas. A era getulista compreendeu os períodos de 1930 a 1945 e de 1950 a 1954, uma vez que fora reeleito Presidente da República, em 1950. Teve como base para a política o populismo, com a propaganda interna para conquistar adesão a seu projeto nacionalista. O presidente

manteve-se no poder com o apoio das classes populares, dos sindicatos ligados ao Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e do Ministério do Trabalho. Entretanto, os interesses dos segmentos políticos mais conservadores contribuíram para que Vargas fosse perdendo, aos poucos, a credibilidade das elites, desestruturando sua permanência no governo. Sentindo-se sem saída, em agosto de 1954, Vargas suicidou-se, encerrando de forma trágica um ciclo político no cenário brasileiro.

A morte de Vargas provocou grande inquietação no campo político. Em apenas 16 meses, o Brasil foi governado por três presidentes distintos: Café Filho, Carlos Luz e Nereu Ramos. Todos não permaneceram por haver constantes conspirações políticas. Isso acarretou também retrocessos para a educação. No ano de 1956, Juscelino Kubitschek elegeu-se Presidente da República (1956 -1961). Em seu governo a política educacional não ocupava destaque, uma vez que a gestão era marcada por um discurso desenvolvimentista. Mesmo assim, o projeto da primeira Lei que fixa as Diretrizes e Base da Educação Nacional foi retomado, após décadas de debates e disputas, sendo aprovada, em 1961, a Lei 4.024, de 20 de dezembro de 1961.

O saldo deixado pelo projeto desenvolvimentista, mais uma vez, teve reflexo negativo para a educação que seria enfrentado pelo governo seguinte, realizado por Jânio Quadros, que presidiu o País por oito meses. Como consequência, foi sucedido por seu Vice, João Goulart, que teve um mandato bastante conturbado, ainda assim foi um tempo de reestruturação política, econômica e social, com seu plano de governo, denominado Plano de Desenvolvimento Econômico e Social.

Muitas restrições do Congresso e do empresariado nacional barraram seus intentos. Sem o apoio de partidos políticos e em circunstâncias de enfrentamento de constantes manifestações de esquerda e de direita, o Governo experimentou o golpe de Estado, em 31 de março de 1964, o que lhe proporcionou destituição da Presidência da República. Iniciou-se, então, o Regime de Governo Militar no Brasil e sob a justificativa de deficiência de recursos, época em que não se discutiam as responsabilidades constitucionais, instituiu-se a educação compensatória em 1971⁵⁵, ou seja, o supletivo.

2.2 Da política do autoritarismo militar ao processo de redemocratização no Brasil

O Regime Ditatorial Militar perdurou, no Brasil, por 20 anos iniciado em 16/4/1964, tendo sido exercido por militares que contavam com o apoio de grupos políticos partidários desse regime. A política do autoritarismo foi mantida durante todo o período ditatorial, com

⁵⁵ Curso Supletivo: O ensino supletivo foi implantado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação, LDB 5692/71. Teve um capítulo dedicado para a EJA. Em 1974, o MEC, sob influências tecnicistas da situação política do momento, propôs a implantação dos CES (Centros de Estudos Supletivos).

pouquíssimos resquícios da democracia no mandato de Humberto de Alencar Castello Branco (16/4/1964) – 15/3/1967), no qual permaneceram *Habeas corpus* e livre expressão. O governo do general Costa e Silva foi considerado mãos de ferro. A perda de direitos políticos aumentou e os inquéritos policiais militares levaram a sociedade a mergulhar em um estado de medo e silêncio. A educação sofreu declínio no que se refere aos direitos humanos. Esse declínio foi suplantado, mas a perda de direitos superou esse declínio

O governo Emílio Garrastazu Médici (1969-1974) alavancou o processo de repressão iniciado com Arthur da Costa e Silva (1967-1969). Esse período foi identificado e intitulado como Anos de Chumbo, tempo em que a repressão contra a sociedade aumentava o medo e o terror. Entre os governos, constituiu-se a Junta Militar que indicou Médici para exercer o papel de Presidente da República.

O ciclo ditatorial completa-se com o mandato de Ernesto Geisel (1974 a 1979), sucedido por João Batista Figueiredo, que governou o País no período de 1979 a 1985. Coube a esse presidente proporcionar a abertura para a retomada do regime democrático, quando foi sancionada a Lei de Anistia (1979). Seu governo marcou o fim da Ditadura Militar pela eleição civil e aprovação da Constituição federal denominada Constituição Cidadã, em 5 de outubro de 1988. O processo de mudança do regime ditatorial para democrático iniciou um novo ciclo para a educação brasileira, pois foi retomado o ambiente democrático.

Em 1984, houve eleição indireta para presidente e vice-presidente da República, ou seja, foi eleito pelo Congresso Nacional, Tancredo Neves, que faleceu antes de tomar posse ao cargo, assumiu o mandato seu sucessor o Vice-Presidente, José Ribamar Sarney (1985-1990). Foi com a posse desse presidente que ocorreu, de fato, a transição do regime militar para o democrático. Diante dessas ocorrências, a grande expectativa política era de que se construísse uma democracia que conseguisse proporcionar aos cidadãos brasileiros acesso aos bens sociais básicos, incluindo o direito à educação para todos.

Durante os governos militares, a educação brasileira foi marcada por retrocessos, apesar de ter havido duas grandes reformas: a universitária (1968) e a de 1º e 2º graus (1971). O cenário político problemático, antes e após a implantação da Ditadura Militar, suscitou mobilização, o que contou com a participação ativa de artistas, particularmente de compositores e cantores. Uma das canções que se popularizou assim se denomina: “Prá não dizer que não falei de flores”, do compositor brasileiro Geraldo Vandré. A letra da canção teve muita importância para a história político-social do País, trazendo uma mensagem reflexiva com repercussão, tanto naquela época, como atualmente.

Caminhando e cantando e seguindo a canção
Somos todos iguais, braços dados ou não
Nas escolas, nas ruas, campos, construções
Caminhando e cantando e seguindo a canção

Vem, vamos embora que esperar não é saber
Quem sabe faz a hora, não espera acontecer.” (Vandré, 1969, música lado A)

A canção alude à ideia de igualdade que emanava das mentes dos brasileiros. O final da década de 1970 foi o período de palco para as manifestações que marcaram a história não só no Brasil, mas em outras partes do mundo: Estados Unidos, Europa, Tchecoslováquia e México. Os acontecimentos ocorreram quase ao mesmo tempo: o assassinato de Martin Luther King e de Robert Kennedy, o Festival de Cinema de Cannes, a Guerra no Vietnã, a Primavera de Praga; no Brasil, o decreto do AI-5, a Tropicália, a campanha das Diretas Já, entre outros.

O movimento Diretas Já⁵⁶ buscava a renovação social em oposição ao Regime Militar, por não responder às expectativas que resolvessem os problemas sociais e educacionais. Daí se abria um cenário político marcado pela participação popular, fundamentada em um ideal: a democratização das relações de poder. Havia certa exigência de que se firmasse a postura governamental de “[...] revisão do papel e da função da educação e dos diversos agentes que organizam o sistema educacional” (Rodrigues, 2001, p. 44).

Durante o ciclo ditatorial, foi outorgada, em 24 de janeiro de 1967, a Carta Magna brasileira, que vigorou a partir do final do governo de Castelo Branco. No texto constitucional, a educação é tratada como direito de todos, apesar de não haver referência à gratuidade do ensino. Determina-se, entretanto, que a igualdade de oportunidades deveria ser assegurada, sendo baseada nos ideais de liberdade e solidariedade (art. 168). O ensino seria ministrado nos diferentes graus de escolarização pelos poderes públicos, mas sem esclarecer se haveria ônus financeiro para a família (art. 168, § 1º). Apareceu, pela primeira vez, a oferta por parte do Poder Público de bolsas de estudos em instituições particulares, cuja intenção evidente era amparar técnica e financeiramente essas instituições (art. 168, § 2º).

Mesmo com esses indicativos, especialmente nos anos de 1980, após a aprovação da Constituição federal de 1988, a garantia dos direitos educacionais foi se estabelecendo. A legislação educacional pós-década de 1980 tem como referência principal a conquista dos direitos políticos e sociais por ser a expressão de uma sociedade que tenta superar períodos de retrocessos educacionais da Ditadura Militar, entre 1964 e 1985. A ênfase aos preceitos constitucionais e legais pode ser vista como a busca pela universalização da educação.

A defesa da educação como direito de todos prosseguiu e se intensificou. Inspirando-se no que disponha a Constituição da República de 1988, a educação brasileira

⁵⁶ As Diretas Já se referiram ao movimento político democrático que ocorreu em 1984. Este movimento apoiava a emenda do deputado Dante de Oliveira para estabelecer as eleições diretas para Presidente da República no Brasil. Em 25 de abril de 1984, a emenda constitucional das eleições diretas foi para votação, mas não foi aprovada.

passou a ser concebida como dotada de função eminentemente social, pública e uma das prioridades para o desenvolvimento da cidadania nacional em formação. Esse entendimento tem clara marca no Manifesto dos Pioneiros (1922), que propôs um plano de reconstrução educacional para o Brasil e mereceu interpretação de educadores que subsidiaram a proposição dos então presentes, nesse novo momento da vida nacional. Assim ficam evidentes as alterações da legislação educacional brasileira pós-Ditadura, alicerçando mudanças do discurso educacional, no comando político estatal e na atuação dos movimentos sociais em defesa de seus direitos:

” O Manifesto sobreviveu como uma carta de princípios pedagógicos, como um marco em prol de uma escola renovada, mas principalmente em defesa da responsabilidade do Estado pela difusão da educação pública no país. Talvez resida aí seu sentido mais perene e sua atualidade. Em uma sociedade que ainda nos anos 1980 lutava pelo direito de acesso à escola pública por parte de toda a população em idade escolar, o Manifesto representava um evento fundador do discurso de democratização do ensino.” (Vidal, 2013, p. 12)

A sociedade solicitava que a educação fosse como direito de todos, também pública, laica, gratuita e de qualidade. A redemocratização instaurou mudanças compromissadas em assegurar o acesso à escola, independentemente de classe social, gênero, etnia, credo, origem, condição econômica. A oferta de vagas suficiente para todos, principalmente para aqueles em idade escolar.

Durante o processo de (re)democratização, iniciado antes de 1970, iniciativas importantes aconteceram. Uma delas foi a criação da Associação Brasileira de Educação (ABE), em 1920. Com Saviani (2008) entende-se que a criação dessa entidade se constituiu em um marco pelo qual houve muitas outras mudanças que inauguraram entidades da área da educação. Isso leva à crítica de que a década de 1980 não se configura como época “perdida”, engendra ideias para a educação de variadas décadas. Para a economia, viveu-se uma crise que se acentuou em vários países, desencadeando efeitos negativos como o desemprego e a queda do consumo. Apesar de problemas generalizados, nessa década, registraram-se muitos avanços para área educacional:

”[...] do ponto de vista da organização do campo educacional, a década de 1980 é uma das mais fecundas de nossa história, rivalizando apenas com a década de 1920, mas, ao que parece, sobrepujando-a. Com efeito, o grande marco da década de 1920 foi a criação da ABE, que desempenhou importante papel nas lutas educacionais até a década de 1950 [...] Os anos de 1980 inauguram-se com a existência da Associação Nacional de Educação (ANDE), Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED) e Centro Estudos Educação e Sociedade (CEDES), surgidos, respectivamente, em 1979, 1977 e 1978. Mas, além dessas entidades destinadas a congregar educadores independentemente de sua vinculação profissional, a década de 1980 também se inicia com a constituição de associações, depois transformados em sindicatos, aglutinando, em âmbito nacional, os professores dos diferentes níveis de ensino e os especialistas nas diversas habilitações pedagógicas.” (Saviani, 2008, p. 402-3)

Na constituição do processo participativo em educação despontaram atores sociais, dentre os quais se destaca o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP), instituído em a partir de 1986, quando já estava sendo planejada e quando já era articulada a elaboração da nova Carta Magna. Em função de articulações realizadas com objetivos específicos, esse fórum foi lançado oficialmente em Brasília no dia 9 de abril de 1987. A ação inicial desse fórum consistia em reivindicar um projeto para a educação, que não se restringisse ao currículo.

O processo de (re)democratização passou por momentos difíceis, mas esses momentos foram primordiais para a conquista tanto dos direitos básicos da educação, tais como se percebe na atualidade, quanto dos direitos humanos. Esses são direitos históricos que têm como cerne a dignidade da pessoa humana e se entrelaçam e resultam da compreensão da pessoa e dos fatores sociais, econômicos e políticos de cada época. Esse processo de redemocratização abrangeu épocas que estabeleceram pontos de partida para as conquistas atuais. Para as garantias da educação, havia a necessidade de mudanças políticas. Compondo o processo participativo em âmbito mais abrangente, um outro destaque foi o movimento das “Diretas Já”, em 1984, que reuniu diferentes segmentos da sociedade reivindicando eleições diretas para Presidente da República. Mesmo não obtendo sucesso, os participantes conseguiram seus intentos em 1989, quando de fato houve a eleição direta para a Presidência do Brasil.

O papel fundamental dos movimentos sociais refere-se então à perspectiva de mudança social como um todo, isto é, à possibilidade de superação das condições de opressão e a favor da construção de uma nova forma de sociedade. Conforme Hobsbawm (2002), a consciência política das populações primitivas tornou o século XX mais revolucionário que todos os outros. No entanto, a desigualdade socioeconômica, na contemporaneidade, tornou-se o grande obstáculo para a realização dos direitos humanos no continente latino-americano.

A democratização da educação se oficializou a partir da vigência da LDB e do Plano Nacional de Educação em que se prevê a ampliação do atendimento educacional a parcelas cada vez mais amplas da sociedade. A universalização esperada não se limita ao acesso, porta inicial para a democratização, mas à garantia de que todos os que ingressam na escola tenham condições de nela permanecerem, concluindo com sucesso a trajetória escolar.

Nessa perspectiva, a educação básica como direito de todos passa a ser considerada, contextualizadamente, em consonância com os acontecimentos e suas determinações históricas, sociais e políticas no mundo. Isso porque a educação para todos não é viabilizada por decreto, resolução, portaria: a educação não se efetiva tão somente

mediada pela prescrição de atividades de ensino, de diretrizes curriculares. A materialização da educação para todos inscreve-se no percurso do direito constitucional à prática pedagógica e não se viabiliza tão somente por meio de prescrição de atividades de ensino ou de estabelecimento de diretrizes curriculares, é uma conquista coletiva.

Essa conquista exige da parte dos gestores públicos, em todos os níveis, o cumprimento das políticas públicas, proporcionando as condições efetivas e necessárias para que as instituições educacionais escolares se organizem. A educação de qualidade é conquistada pela e para a sociedade brasileira.

2.3 Movimentos sociais na defesa do direito à educação

Durante a década de 1980, os movimentos sociais uniram-se e se manifestaram em diversas conferências. Os direitos humanos são direitos conquistados historicamente para instaurarem ações que preservam a dignidade da pessoa humana. Resultam da compreensão da pessoa e dos fatores sociais, econômicos e políticos de cada época. A percepção dos direitos para a educação foi garantida com a aprovação da Constituição federal de 1988. Essa percepção contribuiu para que, a partir da década de 1980, os movimentos sociais organizados fizessem exigências ao Poder Público, formulando propostas educacionais em que defendiam escola pública para todos.

A IV Conferência Brasileira de Educação (1987), ainda hoje, é considerada ponto culminante dos movimentos desenvolvidos pelos educadores durante a década de 1980. Essa instância foi constituída pelas entidades de caráter acadêmico: Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação (Anped) criado em 1977; Associação Nacional de Educação (Ande) fundada em 1979, e Centro de Estudos de Educação e Sociedade (Cedes) fundado em 1978.

As conferências aconteceram, respectivamente, nos anos de 1982, 1984, 1986, 1988 e 1991. Em sessão Plenária da IV CBE (1985), seus participantes aprovaram a Carta de Goiânia. Nesse documento, constavam propostas de princípios norteadores das políticas educacionais do Brasil. Vinculados a esses princípios, três mecanismos, ou seja, três dimensões são relevantes e merecem ser citadas neste estudo, pois os agentes sociais que as defendiam propunham que se assegurasse universalização do acesso à escola; qualidade e gestão, em outras palavras, oferta de educação escolar de qualidade a todos os cidadãos.

Em 1987, constituiu-se o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP). Os frutos dos debates promovidos pelo FNDEP dessa instância conquistaram relevância em âmbito nacional de modo que, em 21 de junho de 1991, esse Fórum realizou uma

manifestação, em Brasília, reunindo cerca de 10 mil pessoas. As atividades e propostas advogadas à época por esse Fórum impactaram, de forma significativa, os parlamentares que se comportavam de modo vacilante ao se posicionarem quanto às relações entre estes diante dos avanços da Constituição federal de 1988, e aqueles propostos e defendidos para serem contemplados na nova LDB. Os debates se acirraram de tal modo que a atuação do Fórum:

“[...] teve reconhecimento e peso político dentro do Congresso, conforme se pode inferir do pronunciamento do deputado Florestan Fernandes (PT/SP), que, na sessão de 2 de dezembro de 1992, disse textualmente: ‘quero aqui prestar uma homenagem aos educadores brasileiros que colaboraram no Fórum de Defesa da Escola Pública, porque dedicaram durante quatro anos o melhor de seus esforços para nos ajudar a termos um projeto de lei, não ótimo, mas menos precário. Devemos a eles uma contribuição positiva, criadora e corajosa’.” (Rocha & Pereira, 1994, p. 430)

Pelo fragmento acima, nota-se que a dedicação dos profissionais educadores é colocada em evidência duplamente: primeiro pelas autoras Lúcia Maria da Franca Rocha e Eva Waisros Pereira; segundo, pela citação de Florestan Fernandes. Assim, as conquistas na educação ultrapassaram os debates, proporcionando respostas em médio longo prazo, reafirmando a relevância dos trabalhos desenvolvidos pelos pioneiros.

Inegavelmente, os movimentos sociais desencadearam novas perspectivas de atuação aos grupos organizados, para a busca por elevação da qualidade da educação: as conferências brasileiras de educação eram realizadas bienalmente para que se desencadeassem debates sobre os problemas socioeconômicos e políticos envolvendo a educação. As entidades e outros participantes desses eventos pautaram suas metodologias durante a década de 1980, priorizando assuntos para a produção de pesquisas em grupo e promoção de mesas redondas, para debates sobre temas propostos pelos movimentos sociais. Desse modo, tais conferências cederam lugar para os congressos nacionais para ampliar a participação de grupos e fortalecer suas reivindicações. Os movimentos foram se fortalecendo ao longo dos anos:

“Na década de 80 foram realizadas seis Conferências Brasileiras de Educação (CBE), sendo: I CBE, 1980 – São Paulo; II CBE, 198 – Belo Horizonte; III CBE, 198 – Niterói; IV CBE, 1986 – Goiânia; V CBE, 1988 – Brasília; e VI CBE, 1991 – São Paulo. Também foram realizados cinco Congressos Nacionais de Educação (Coneds), sendo: I Coned, 1996 – Belo Horizonte; II Coned, 1997 – Belo Horizonte; III Coned, 1999 – Porto Alegre; IV Coned, 2003 – São Paulo; V Coned, – Recife, 2004. Nesta década, a Câmara de Deputados organizou a I Conferência Nacional de Educação, Cultura e Desporto e a Conferência Nacional de Educação e Cultura, uma que fortaleceu a proposição do Plano Nacional de Educação a outra que contribuiu com a avaliação de sua implementação.” (Conferência Nacional da Educação - Conae)⁵⁷

⁵⁷ Disponível em: http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/conae_completo22.pdf. Acesso em: 17 abr. 2016.

As conferências brasileiras de educação, no período de 1980 a 1991 marcaram de forma relevante os debates nacionais sobre as políticas públicas em educação: a) a primeira Conferência foi instalada na PUC de São Paulo, em abril de 1980, tendo como tema central Política Educacional; b) a II Conferência Brasileira de Educação, realizada na UFMG, em junho de 1982, abordou a temática Educação: Perspectivas na Democratização; c) a III Conferência Brasileira de Educação aconteceu em Niterói, na UFF, em outubro de 1984, focalizando a temática Das Críticas às Propostas de Ação; d) a IV Conferência Brasileira de Educação, havida em Goiânia, em setembro de 1986, como já antecipado, assumiu como tema central Educação e Constituinte; e) a V Conferência Brasileira de Educação foi realizada na Universidade de Brasília, em agosto, para posicionamento sobre a nova Lei de Diretrizes da Educação Nacional: Compromisso dos Educadores; f) a VI Conferência Brasileira de Educação ocorreu em setembro de 1991, na USP, em São Paulo, tendo como tema A Política Nacional de Educação.

Em seguida, os congressos nacionais de educação deram sequência aos debates concentrando foco na garantia dos direitos sociais, como também na implantação da Lei 9394/1996. No ano de 2004, foi realizado o último Coned em Recife. Nessa década, a Câmara de Deputados organizou a I Conferência Nacional de Educação, Cultura e Desporto e a Conferência Nacional de Educação e Cultura,⁵⁸ ação política que fortaleceu a proposição do Plano Nacional de Educação, aprovado em janeiro de 2001. Nessa dinâmica mobilizadora, em 2010, a Conferência Nacional de Educação (Conae) retomou o PNE 2001-2010 com vistas à sua avaliação, constituindo-se, também, em um espaço de interlocução com a comunidade educacional para a elaboração do Plano 2011-2020.

Avanços e recuos fluíram ao longo da movimentação histórica do mundo civilizado. Nesse movimento, a Constituição federal de 1988 também foi subsidiada pelos embates travados na e pela sociedade brasileira. Em meio a posições em confronto, nota-se que o tema educacional está presente nessa Carta. Comparada àquelas que lhe antecederam, esta as superou, pois fora ampliada em 10 artigos (205 a 214) e, assim, desse ponto de vista, tornou-se mais completa.

A educação, nessa Carta de 1988, aparece como direito de todos, assim como em outras constituições. Porém, acrescenta que o acesso ao ensino e à educação básica é obrigatório e gratuito; é direito público subjetivo, especificando a de responsabilidade do Poder Público. A autoridade competente responde, juridicamente, pela oferta de forma regular do ensino obrigatório. Isso assegura a todos o acesso gratuito à escola, mas é intenção de que a educação proporcional pleno desenvolvimento da pessoa, além de

⁵⁸ 1a Conferência Nacional de Educação, Cultura e Desporto- CARTA DE BRASÍLIA Brasília, 24 de novembro de 2000.

prepará-la para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (art. 205). A dualidade de formação entre o propedêutico e o técnico, de certa forma, parece superada nesse texto constitucional.

Há por parte do Poder Público a intenção de que o ensino universitário e técnico em estabelecimentos públicos não esteja dissociado da pesquisa e, para tal, estes deverão receber apoio financeiro. A nova Carta Constitucional estabeleceu, ainda, gratuidade, frequência obrigatória, ampliação da oferta de estudo para quem não teve acesso em idade própria e vinculação de planos e fundos destinados exclusivamente para o financiamento da educação.

Com base no texto da Constituição da República, a nova LDB passou a requerer atenção à é preciso zelar também pela permanência do escolar, assegurando-lhe êxito na aprendizagem; liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento. Estabeleceu ainda gratuidade, frequência obrigatória, ampliação para quem não teve acesso em idade própria e a vinculação de planos e fundos destinados exclusivamente para o financiamento da educação.

Temas novos receberam atenção constitucional em relação às cartas. Isso significa que não basta assegurar acesso gratuito à escola, pois não basta alguns temas aparecerem nesta pela primeira vez, entre eles: gestão democrática do ensino público, padrão de qualidade, ingresso de profissionais nos órgãos públicos exclusivamente por concursos, obrigatoriedade do poder público em oferecer atendimento especializado aos portadores de deficiência, (inclusão), sendo que este deve ser preferencialmente ofertado na rede regular de ensino; a educação infantil aparece como oferta obrigatória às crianças com até cinco anos de idade; assim como a necessidade de proporcionar o ensino noturno regular adequado às condições do educando.

Fixa-se a obrigatoriedade dos conteúdos mínimos a serem trabalhados no ensino fundamental, devendo estes contemplar a formação básica comum, respeitando os valores culturais e artísticos, nacionais e regionais. Aparece nesse texto preocupação tardia em assegurar às comunidades indígenas a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem, já que nas constituições anteriores havia referência apenas à obrigatoriedade de o ensino ser ministrado na Língua Portuguesa (art. 210, § 2º). Compete à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios organizarem, de forma conjunta, seus sistemas de ensino (art. 211).

Nesse artigo, § 2º, percebe-se a intenção de se descentralizar a responsabilidade pela oferta de ensino, tendo os municípios atuação prioritária na oferta do ensino fundamental e da educação infantil; o § 3º atribui ao estado e ao Distrito Federal como

prioritária a responsabilidade pela oferta do ensino fundamental e médio. A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular § 5º.

Só a partir dos primeiros anos seguintes à aprovação da Constituição federal, mais precisamente, a partir da aprovação da segunda Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, os governos atuaram na garantia do direito à educação, princípio que visa à universalização da educação.

No primeiro momento da redemocratização, no governo de Jose Sarney, não há uma definição clara no que se refere à criação de políticas e planos no campo educacional. O governo não criou projetos que atendessem a demanda educacional da população daqueles tempos de transição. Com Fernando Collor na Presidência da República, a preocupação em formular uma política educacional é deixada de lado, uma vez que seu principal interesse era criar medidas para melhorar a economia do País, ficando a educação em segundo plano. Diversas ações foram empreendidas no intuito de conter gastos: a sociedade científica e as entidades formadas por educadores se organizaram para impedir a extinção de órgãos da área educacional e científica. As intenções para a educação se efetivaram com o Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania (PNAC), em setembro de 1990⁵⁹. Ele propunha reduzir em 70% o analfabetismo, em cinco anos (Madeira, 1992).

Durante o mandato de Itamar Franco, houve uma mobilização na tentativa de se definir a política educacional no País, para essa empreitada. Essa mobilização ocorreu em dois momentos: o debate em torno da elaboração do primeiro Plano Decenal de Educação⁶⁰ para todos, que se desdobra em outros planos decenais de educação, porém elaborados por estados e municípios; o outro momento é o da realização da Conferência Nacional de Educação para Todos, marcada pela discussão de temas, a partir do Plano Decenal de Educação. O plano definiu estratégias para a universalização da educação fundamental e erradicação do analfabetismo.

O Plano Decenal de Educação para Todos - Documento elaborado em 1993 pelo Ministério da Educação cumpriu no período de uma década (1993 a 2003), as resoluções da Conferência Mundial de Educação Para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia, em 1990, pela Unesco, Unicef, Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento e Banco Mundial. Esse documento é considerado “um conjunto de diretrizes políticas voltado para a recuperação da escola fundamental no País”.

Os acontecimentos de 1993 mostraram a intenção de convocar a população a participar ativamente do processo para a organização da educação brasileira. Com o Ministro da Educação e Desporto, Murílio de Avellar Hingel, sob a orientação da Declaração

⁵⁹ O desafio fundamental do programa nacional de alfabetização e cidadania (PNAC). Em Aberto, Brasília, ano 10, 50/51, abr./set. 1992.

⁶⁰ Plano decenal de educação para todos. Brasília: MEC, 1993 - versão acrescida, 136 p.

de 1990, o Brasil propôs o Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003). Esse Plano foi elaborado por um grupo executivo constituído por representantes do próprio MEC, do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação (Consed) e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime). Entretanto, para apoiar o processo de elaboração do Plano, ampliando a sua dimensão técnica e política, foi instituído seu Comitê Consultivo, integrado pelas entidades Consed, Undime, CFE, CRUB, CNI, CNBB/MEB, CNTE, Unesco E Unicef.

A combinação de órgãos trabalhando juntos para a melhoria da educação fez com que esse colegiado fosse ampliado, incluindo o Fórum dos Conselhos Estaduais de Educação, a Confederação Nacional das Mulheres do Brasil (CNMB), a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e o Ministério da Justiça. As conferências contribuíram para a melhoria dos planos, mas é importante destacar que estas têm relações com os planos, porém, o Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003) é diferente do Plano Nacional de Educação. Este, além de estar previsto na Constituição da República brasileira, inclui todos os níveis e modalidades de ensino e não se caracteriza como um plano ao estilo tradicional.

No que se refere à educação básica para todos, o plano responde ao dispositivo constitucional que determina ‘eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental nos próximos dez anos (Brasil, 1993, p. 14). Os documentos políticos - Declaração mundial de educação para todos, de 1990, e Declaração de Nova Delhi, de 1993 - que se firmaram apresentaram orientações sobre a implantação de reformas.

Oliveira e Duarte (1999) consideram que há pelo menos três períodos distintos da relação político-econômica desencadeada pelas mudanças legais, na educação brasileira, sob a instituição de conferências e de planos nacionais de educação. O primeiro refere-se ao período de 1950 até meados de 1970, quando se estabelece relação entre educação e desenvolvimento; no segundo, de 1970 ao final dos anos de 1980: o tema é educação e democracia; e o terceiro, a partir dos anos de 1990, é marcado pelos debates em defesa da educação e equidade social. A terceira referência tem um traço marcante na educação por responder as exigências do setor produtivo, ao mesmo tempo em que visou atender as demandas da sociedade para a equidade social. Tal equidade na educação busca oferecer uma base de instrução que é indispensável à população para que uma pessoa seja inserida na sociedade, fazendo-se participante dela.

As conferências e os planos nacionais de educação fazem parte das mudanças desse novo ordenamento legal. Ambos são respostas políticas às demandas sociais, geralmente aprovados após grandes mobilizações. O presidente Fernando Henrique Cardoso trouxe, com maior clareza, o rumo que seria dado ao campo educacional desse

período, e anunciou que em seu governo a educação seria uma das cinco prioridades. Em 1995 foi elaborado o documento Planejamento Político Estratégico, que viria a delinear a política educacional do seu governo.

Algumas das medidas anunciadas nesse período foi a aprovação no Congresso da Emenda Constitucional 14, de 12, de setembro de 1996, trazendo alterações em artigos da Constituição federal de 1988, em seu capítulo que trata da educação. Pouco depois, ainda no ano de 1996, foram aprovados outros dois instrumentos de reforma: a Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, estabelecendo as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e a Lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que tratava do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).

A legislação de 1996 teve ampla influência sobre o sistema escolar. Atribuiu ao Poder Público responsabilidade sobre a política educacional. Distribuiu responsabilidades para a União, estados, Distrito Federal e municípios. Descentralizou a responsabilidade pela oferta do ensino, atribuindo a execução para os estados e municípios. Foram criados sistemas de avaliação para todos os níveis de ensino, medindo, dessa forma, o desempenho das instituições de ensino. Alguns exemplos desses sistemas de avaliação do ensino é o Exame Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), sendo este aplicado a partir de 1998.

Com a priorização do ensino fundamental, uma das consequências foi o recuo da universalização das outras etapas da educação básica, visto que a Emenda Constitucional 14/1996, que tratava do Fundef, retirou recursos dos demais níveis de ensino para aplicá-los exclusivamente ao ensino fundamental. O que se esperava era que todos os níveis de ensino cresceriam como um todo, em especial, a educação básica concebida como um todo orgânico, sequencial e articulado. Rodriguez (2001, p. 47) denominou esse problema de “fratura entre os níveis de ensino” ou “fratura do sistema de educação básica”, pois ocorreu a diminuição (até mesmo a retração) da oferta de matrículas no ensino infantil, no ensino médio e na Educação de Jovens e Adultos (EJA).

A partir da Constituição Federal de 1988, a organização da educação brasileira passou a pensar-se e realizar-se coletivamente, ampliando canais de participação em seu projeto: a comunidade escolar se fez presente em sua instituição. A ampliação desses canais, uma vez regulamentados, continuam provocando debates no interior da instituição escolar, que se vê obrigada a instituir diálogo com a sociedade em movimento, alargando sua percepção para além dos muros escolares.

Durante sua implantação, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, LDB (1996) passou por processo longo de anteprojetos e projetos. Os movimentos sociais pós-período ditatorial fizeram dos meios usados para as conquistas para a educação brasileira.

A ênfase das discussões incidia sobre o compromisso com a qualidade do acesso e processo educativo na escola pública. Contudo, as lutas pela educação não são isoladas no cenário brasileiro, pois a gestão pública sofreu e sofre pressão das políticas transnacionais.

Nesse sentido, Oliveira e Duarte (1999) esclarecem que a mudança da educação entendida como um direito de todos, proporcionadora de uma vida mais digna pelo conhecimento que se pode alcançar, também vislumbra o eixo econômico familiar para junção da ideia de que o sujeito está inserido em uma sociedade civil, necessitando participar dela de forma direta ao exercer sua cidadania plena. Por essa percepção, foram realizadas reuniões mundiais, organizadas pela Unesco, financiadas pelo Banco Mundial para debates de propostas para educação na América Latina, com atenção ao Estado brasileiro. Essas buscaram incluir a educação nas relações que negociam o foco da Organização Mundial do Comércio (OMC), no que tange à circulação de serviços e de mercadorias em todo o mundo. Desta forma, as reformas educacionais têm também outros protagonistas:

“[...] os organismos internacionais e regionais vinculados aos mecanismos de mercado e representantes encarregados, em última instância, de garantir a rentabilidade do sistema capital, das grandes corporações, das empresas transnacionais e das nações poderosas onde aquelas têm suas bases e matrizes. Nesta compreensão, os organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BIRD), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), passam a ter o papel de tutoriar as reformas dos Estados nacionais, mormente dos países do capitalismo periférico e semiperiférico (Arrighi, 1998). No plano jurídico-econômico, a Organização Mundial do Comércio (OMC) vai tecendo uma legislação cujo poder transcende o domínio das megacorporações e empresas transnacionais. É interessante ter presente o papel da OMC, pois em 2000, numa de suas últimas reuniões, sinalizou para o capital que um dos espaços mais fecundos para negócios rentáveis era o campo educacional.” (Frigotto & Ciavatta, 2003, p. 96)

O processo das reformas para a educação envolveu discussões e elaborações de projetos que viabilizaram a implantação da LDB/1996, por exemplo. Tem-se o primeiro anteprojeto do Projeto de Lei que, em sua elaboração, contou com a efetiva participação da comunidade educacional, culminado com uma proposta de texto. Esse anteprojeto teve reconhecimento do Poder Legislativo, uma vez que foi encaminhado às comissões do Congresso Nacional, seguindo para a Câmara dos Deputados, por meio do Deputado Federal Otávio Elíseo, ex-Secretário do Estado da Educação de Minas Gerais.

O primeiro anteprojeto foi defendido pelo Fórum em Defesa da Escola Pública e contou com a efetiva participação da comunidade educacional. Centrava-se nos princípios propostos durante a IV CBE. Tratava-se de um documento que serviu de eixo central para a LDB/1996 no que se refere à educação para todos e à organização de um sistema de ensino nacional que assegure os níveis escolares, as modalidades de ensino em todas as

esferas, com enfoque na melhoria da qualidade da educação como um todo e a sua gestão democrática pela inserção social.

O anteprojeto defendido pelo FNDEP fechou o processo da primeira etapa para a elaboração da LDB/1996, sendo encaminhado ao Senado Federal que o recebeu como PLC com o 101/1993. Assim, o anteprojeto se desenvolveu para o Projeto de Lei 1.258/1988. Depois deste, surgiu o segundo Projeto de Lei da Câmara 101/1993. O segundo projeto sofreu muitas alterações, transformando-se em terceiro projeto, sendo chamado de projeto substitutivo Cid Sabóia n. 250. Este foi aprovado pela Comissão de Educação do Senado aos 30 de novembro de 1994. Após ser aprovado, seguiu para o plenário do Senado em 12 de dezembro de 1994. Entretanto, ficou paralisado, porque houve mudança na esfera política executiva: finalizou-se o mandato de Itamar Franco e iniciou-se o de Fernando Henrique Cardoso.

As mudanças políticas no cenário educacional ocorreram gradativamente. Em fevereiro de 1995, reinaugurou-se a tramitação do anteprojeto da LDB/1996. Após anos de resistências, discussões, debates, disputas, tramas, conluios e tramoias legislativas houve a oportunidade também de o novo governo dar visibilidade a outros atores. Contudo, por diversas razões, pouco a pouco foi sendo retirada a legitimidade do Fórum naquele espaço social de lutas e disputas em favor da escola pública. Astuciosamente, o próprio autor do anteprojeto do Senado, Darcy Ribeiro, nessa nova etapa de tramitação do projeto foi escolhido relator na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Investido dessa autoridade e do poder a ele conferido, Darcy Ribeiro apontou inúmeras inconstitucionalidades nos dispositivos do anteprojeto da Câmara dos Deputados e no projeto denominado Substitutivo Cid Sabóia, declarando seu voto pela rejeição de ambos. Nesse sentido, Brzezinski esclarece:

“Com efeito, as estratégias regimentais favoreceram a aprovação do Substitutivo Darcy Ribeiro pelo plenário do Senado Federal. De imediato foi encaminhado à Câmara dos Deputados, como projeto único e depois sancionado pelo presidente da República em 20/12/1996. Fernando Henrique Cardoso, então presidente, em cadeia radiofônica nacional no programa A voz do Brasil, lançou a ideia de a lei n.º 9.394 ser cognominada LDB ‘Darcy Ribeiro’. Entre os educadores não teve ressonância algum esse ato de FHC, porque decepcionados com os encaminhamentos dados pelo senador Darcy Ribeiro, que investiu por várias vezes contra as políticas educacionais autoritárias da ditadura militar, mostrando-se defensor da democracia e da educação pública, revela-se, neste episódio, inimigo dos educadores brasileiros, pois se rendeu às artimanhas regimentais provocadas pelo Executivo no âmbito do Legislativo. Enfim, a LDB/1996 transformou-se, autoritariamente, em mais uma lei do Executivo.” (Brzezinski, 2010, p. 193)

O movimento em defesa da escola pública, laica, gratuita e de qualidade, nesse período, configurou-se como um processo oriundo do final da década de 1970, que seguiu por vários anos. O contexto marcado por condicionantes favoráveis à abertura democrática

caracterizava-se pela força de políticas neoliberais, sob o domínio de regras capitalistas de mercado em todos os setores da sociedade, a avaliação proferida por Brzezinski (2010) indicia essa avaliação elaborada pelo mundo acadêmico e pelos movimentos sociais.

Ao longo do período de oito anos de permanência do Projeto de Lei no Congresso Nacional, ele instigou a mobilização de diversos movimentos sociais, mas a minuta do texto legal da LDB/1996 manteve-se. Tanto no primeiro quanto no segundo Projeto de Lei atenderam à perspectiva da política educacional dos governos da época. Enfim, a participação colaborativa dos grupos no processo de colocar em prática, pelo menos em parte, a exposição legal da LDB/1996 constituiu base para a pretensão de novas conquistas. Daí, destaca-se que os avanços ocorridos após os 20 anos de vigência dessa Lei são visíveis, sobretudo a partir das alterações referentes à Educação Básica, em suas diferentes etapas.

A dinâmica dos movimentos sociais mostrou as mudanças de anteprojetos para projetos, o que poderia ter ensejado atual LDB. Os contextos da história de lutas pela educação ensejaram resultados positivos de negociações quanto ao texto da LDB/1996. Porém, esse dispositivo legal tem-se modificado com o tempo, exigindo incorporação de outras necessidades até então não vistas. As emendas na Lei representam as mudanças para ampliar o espectro da educação atribuindo-lhe avanços sociopolítico-educacional rumo a sua universalização.

A bandeira de defesa dos direitos humanos, principalmente no que tange à educação, pode ser percebida em fatos relevantes ocorridos no Brasil e que marcaram a retomada das conquistas sociais, após a aprovação da Constituição Federal de 1988: em 1989, a ratificação da Convenção de Haia, dos Direitos da Criança e dos Adolescentes; em 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente para garantir os direitos das crianças e dos adolescentes; em 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, em vigor (Brasil, 1996).

As vozes de críticos e participantes de movimentos se elevavam como um coro uníssono que propalava o ideal da mesma causa. Paro (2001) ressalta que esses movimentos estavam preocupados com: “[...] a organização de uma escola democrática que desmanchasse a estrutura hierarquizante e autoritária que inibia o exercício de relações verdadeiramente pedagógicas, ou seja, uma organização intrinsecamente oposta às relações de mando e submissão que vigoravam nas escolas.” (Paro, 2001, p. 81)

Passou-se a conceber a instituição escolar como espaço em que se movimentam diferentes ideias, lugar de superação de políticas que inibem aqueles que sonham com uma organização livre da submissão hierárquica. O papel social e político da educação ganha destaque pelo engajamento dos profissionais da educação:

“[...] durante os anos oitenta, o pensamento pedagógico se modernizou, se arejou ao assumir sua dimensão de engajamento político. Novos conceitos e novas perspectivas teórico-práticas enriqueceram os debates no campo da educação, onde com muita frequência utilizavam-se termos e conceitos até então desconhecidos, como: sociedade civil e política - hegemonia - ideologia e contra ideologia - intelectuais orgânicos e tradicionais - a educação como ato político-partidário - educação e cidadania etc. Mais ainda: politicamente, a maioria dos educadores dos anos oitenta, sabedora de que a escola não se explica por ela própria e sim pela relação política que mantém com a sociedade, lutou para colocar na administração educacional partidos e homens compromissados com os objetivos da escola popular e libertadora.” (Nosella, 2005, p. 227)

A evolução relativa à redemocratização da educação caminha *par e passu* com a do País. Para que as mudanças de marcos legais incidissem também sobre a educação, a presença dos movimentos sociais eclodiu e conquistou destaque em seu percurso histórico. Assim, tanto a Constituição da República de 1988, quanto a Lei 8.069, de 14 de julho de 1990, passaram a se constituir em marcos legais, que tratam dos direitos civis, e a subsidiaram o processo e os procedimentos educativos, no Brasil. O Estatuto da Criança e do Adolescente é um dos marcos legais que ocupa posição de destaque na legislação educacional.

Sob o calor dos movimentos sociais outras mudanças se materializaram: a criação do Conselho Nacional de Educação e a aprovação dos planos nacionais de educação, quando assumiram relevância os temas tratados nas conferências nacionais de educação, entre outros. Uma inferência que se pode formular é bastante óbvia, a de que o embate entre ideias e interesses jamais cessará e nenhuma conquista nascerá pronta e completa.

2.4 Avanços políticos e educacionais

Como já destacado, os avanços da educação brasileira emergiram no processo de abertura política no Brasil, nas décadas de 1980 e 1990, quando foram aprovados os textos legais: a Constituição de 1988 e a LDB/1996. Esses atos legais sinalizaram a garantia do direito à educação que ganhava nova amplitude, pois embasavam a elaboração de novas constituições estaduais e leis orgânicas municipais, ao instituírem seus parâmetros sobre o assunto. Os avanços político-educacionais foram fortalecidos, principalmente quanto ao direito à escola pública, pelo viés da gestão democrática. Em consequência, marcos importantes para a sociedade brasileira foram empreendidos em compromisso com suas características excludentes, no sentido de reconhecimento do direito à cidadania a todos. Assim, a democratização do acesso à escola pública se ampliou, mas a universalização da educação vai se constituindo no cotidiano das práticas sociais exigindo o amparo de outras legislações.

Um princípio básico referencializa a compreensão de que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional é um todo orgânico que normatiza o desenvolvimento da educação brasileira. Basicamente e no caso da LDB fundamentada da Constituição Federativa brasileira de 1988, o objetivo fundamental da educação trata do aumento da escolaridade da população com melhoria na qualidade em todos os níveis de ensino, reduzindo as desigualdades sociais com a garantia do acesso e da permanência na rede pública. A luta para conquistar esse objetivo tem sido constante ao longo dos anos de sua vigência, por meio de emendas à Constituição federal de 1988 e consequente redesenho de marcos legais que colaborem para com o alcance do que fica objetivado, sendo que aqui me interessa particularmente à educação básica: sua universalização.

No contexto de um avanço mesmo que tardio na consolidação da educação básica para todos, a Emenda Constitucional 59, de 2009, expressa esse compromisso. Em se tratando de Constituição brasileira, essa emenda contempla, pela primeira vez, a ampliação do direito à educação, o que sempre se apresentava na legislação ordinária. Esse percurso, nas últimas décadas, reenviava as informações já destacadas neste estudo, sendo que a semente do processo de transformação traz marcas em germinação.

Se em 1961 a LDB de 4024 determinou a duração do 1º grau em oito anos letivo, com a aprovação da Lei 9394/1996 (Brasil, 1996) ocorreram avanços significativos: fica estabelecido que o ensino fundamental, obrigatório e gratuito, terá 8 anos inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria; mais um ano se acrescenta, passa-se de 8 anos para 9 anos o direito à educação pública, gratuita, laica, de qualidade. Com a edição da Lei 11.700, de 13 de junho de 2008, ficou acrescentado um inciso ao caput do art. 4º, da Lei 9.394/1996, para assegurar vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima da residência da criança, a partir dos quatro anos de idade. Essa Lei é reforçada pela Emenda Constitucional 59, em 11 de novembro de 2009, que altera o art. 208⁶¹ da Constituição federal de forma a tornar obrigatória a educação de crianças e jovens de 4 e 17 anos de idade.

No aspecto quantitativo com relação ao atendimento de alunos de 7 a 14 anos, cabe destacar que esse atendimento ainda não foi universalizado. Conforme relatório da Unesco (2010), todos os países da América Latina e Caribe envidaram esforços para ampliar a extensão do ensino obrigatório que oscila entre seis a 13 anos.

Até 2005, o Brasil comparativamente com os países da América Latina e Caribe, que tinham menor duração e ingresso mais tardio na formação básica, figurava ensino obrigatório. Mesmo com apenas nove anos de ensino obrigatório, estava abaixo da média

⁶¹ Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4(quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;

de todas as regiões do mundo, exceto o Sul e o Oeste Asiático (Afeganistão, Bangladesh, Irã e outros) (Unesco, 2010). No entanto, o Brasil ficou mais bem posicionado, após a Emenda Constitucional 59/2009, que estabeleceu 14 anos de ensino obrigatório, passando a ser o segundo País do mundo neste aspecto, ficando atrás somente do Chile, cujo ensino obrigatório abrange a faixa etária de 5 a 21 anos.

A universalização da educação básica, entendida como a efetivação plena do direito à educação, exige a concorrência de vários elementos internos da escola, como a gestão, e externos, como a participação da comunidade no processo da aprendizagem. Assim, no conjunto desses elementos, as estratégias para a concretização do direito à educação são importantes. Entre elas, destaco a condicionalidade da educação prevista no Programa Bolsa Família, indutor do acesso e permanência do estudante na escola.

A educação é um direito humano e social, que ainda precisa ser conquistado. Mas garantir o acesso a todos não é suficiente, é preciso garantir o acesso e permanência de todos, só assim será possível discutir se existe uma educação de qualidade, baseada na inclusão e na qualidade social. A sociedade brasileira passou a contar com: a ampliação de 8 para 9 anos para o Ensino Fundamental; a obrigatoriedade da oferta de vagas para a demanda de 4 a 17 anos. A obrigatoriedade da educação no Brasil, mesmo considerando que a ampliação dos anos de escolaridade, por si só, não signifique a garantia de que a qualidade da educação estará assegurada, é um dos fatores que melhorando as possibilidades e oportunidades educacionais com espaços para o desenvolvimento de aprendizagens e o desenvolvimento significativos e relevantes, com qualidade e quantidade, devem compor o que se acredita como democratização e universalização.

Consequentemente, as alterações na Constituição de 1988 provocadas pela Emenda Constitucional 59/2009 promovem mudanças em diversos artigos da Lei de Diretrizes e Bases, Lei 9394/1996, bem como nas ações de planejamento da ainda educação brasileira. No conjunto dos novos ordenamentos, o Plano Nacional de Educação, previsto por essa mesma Lei é concebida como plano de Estado que, para Cury (2011), é instrumento político servindo de guia para cumprir determinados objetivos de uma política almejada. O plano atende a princípios e regras dentro da normatividade jurídica, pressupondo o conhecimento sistemático de possibilidades e recursos.

Nesse sentido, o Plano Nacional de Educação 2001-2011, aprovado em 2001, Lei 10.172/2001, intitulado como carta de intenções, sofreu veto de nove artigos, ao ser sancionado pelo Presidente da República da época. Embora o Estado tenha influenciado a trajetória da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996), interferindo nos debates, a aprovação do PNE (2001-2011) pelo Congresso Nacional foi exitosa. Apesar das circunstâncias que se interpuseram durante os debates que anteciparam a aprovação

desses atos constitutivos de políticas públicas para a educação brasileira, posso afirmar e concluir que a LDB e o PNE, aprovado pela Lei 10.172, de 2001, foram construídos no mesmo período, em meio a muita polêmica e gerando, portanto, divergências que desencadearam muitas emendas, negociações e manobras.

Doze anos depois de promulgada a Constituição federal, surgiu a norma legislativa posta no seu art. 214⁶², que estabelece por lei o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração. Para Cury (2011), o PNE estabelece normas gerais em que o art. 214 da Constituição federal norteia o art. 23, parágrafo único e o regime de colaboração estabelecido no art. 211. Há articulação entre os poderes, em que estados e municípios se complementam e se integram. A distribuição de competências conjuga as atribuições com casos de limitação como apontados no art. 34 da Constituição.

Considerando que o Plano Nacional de Educação 2001-2011 vencera, durante a segunda década do século XXI, um desafio da mais alta relevância para o futuro do Brasil, o que nos impusera uma necessidade imediata e objetiva: aprovar novo Plano Nacional de Educação, tendo-o como política de Estado para os próximos 10 anos (2011-2020). Embora a versão final do documento não refletisse o conjunto das deliberações da Conae, essa versão foi aprovada pela Lei 13.005, de junho 2014, em vigência de 2014 a 2024 (Brasil, 2014).

Ainda assim, esse plano avançou em direção à garantia do direito à educação a todos, com nova amplitude, dando embasamento para as constituições estaduais e para as leis orgânicas municipais instituírem seus parâmetros sobre o assunto. Esse Plano determina diretrizes, metas e estratégias para as políticas educacionais no decênio 2014-2024⁶³. As 20 metas definidas pela lei do PNE relevam os principais desafios para as

⁶² Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades, por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009):

I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

III - melhoria da qualidade do ensino;

IV - formação para o trabalho;

V - promoção humanística, científica e tecnológica do País;

VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009).

⁶³ Metas para a garantia do direito à educação básica com qualidade, que dizem respeito ao acesso, à universalização da alfabetização e à ampliação da escolaridade e das oportunidades educacionais (Metas 1, 2, 3, 5, 6, 7, 9, 10 e 11).

Metas que dizem respeito especificamente à redução das desigualdades e à valorização da diversidade, caminhos imprescindíveis para a equidade (Metas 4 e 8).

Metas que tratam da valorização dos profissionais da educação, considerada estratégica para que as metas anteriores sejam atingidas (Metas 15, 16, 17 e 18).

As Metas 19 e 20, de gestão democrática e financiamento da educação, respectivamente, são trazidas em separado pelo documento e apresentadas como imprescindíveis para a instituição do Sistema Nacional de

políticas públicas brasileiras e oferecem direções para as quais as ações dos entes federativos devem convergir, com a finalidade de consolidar um sistema educacional de qualidade.

Aprovado em 2014, após vários tensionamentos, esse plano passou a constituir-se no eixo central das políticas educativas. Seu percurso sofreu interdições: o Projeto de Lei 8.035 apresentado pelo governo federal ao Congresso Nacional, em dezembro de 2010, tramitou na Câmara Federal, em comissão especial constituída para esse fim.

Para além da gestão exercida pelo Ministério da Educação em políticas educacionais, sabe-se que é na dinâmica das relações sociais que a legislação educacional aponta para a formação escolar, por se entender que está valoriza os contextos e as forças representativas de diferentes ideias e ideais. Os textos legais são resultados de negociações, sendo que, após editados, os dispositivos legais continuam sofrendo modificações com o tempo, pois outras necessidades são a ele incorporadas. Representam, assim, as mudanças de rumos educativos como consequência das avaliações e dos avanços da prática social e política.

Desse modo, os avanços político-educacionais vêm se fortalecendo no Brasil, principalmente quanto ao direito à escola pública, pelo viés da gestão democrática. Esse reordenamento legal é considerado um avanço para a política educacional brasileira apoiada em três pilares: a Constituição federal de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996. Nesses pilares há ênfase nos direitos sociais que incluem educação, trabalho, alimentação, saúde, moradia digna, transporte, segurança (Brasil, 1988, art. 6º).

A educação básica no Brasil, desde a Constituição de 1988, tem sido bastante alterada, o que pode ser notado observando-se as constantes mudanças sociais. Trata-se de alterações que, em sua maioria, são justificadas como necessidades advindas da desigualdade social do Estado Federativo e dos pactos internacionais. A Educação Básica durante as últimas décadas transformou em palco de políticas de avaliação, focalização, descentralização, desregulamentação e apropriadora de financiamentos mundiais.

Durante os anos 2000 e seguintes, o texto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei 9.394/1996, se observado do ponto de vista da lógica discursiva, é fruto das mudanças elencadas na Constituição federal de 1988, pelas emendas constitucionais. Essas dão a base legal para a compatibilização da LDB e para as leis infraconstitucionais diversas que tratam do assunto.

É nesse dispositivo legal que está a definição genérica para a organização da Educação Básica em três etapas: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. A educação Infantil, iniciada com a creche, destina-se a crianças de zero a 3 anos e 11 meses, indo até a pré-escola. O ensino fundamental, com duração de 9, é organizado em duas fases: a primeira fase é de cinco anos iniciais e a segunda fase abrange os quatro anos finais. O ensino médio desenvolve-se em três anos. A universalização progressiva ganha destaque na educação básica, pois o art. 208, inciso I, amplia a garantia do ensino básico, obrigatório, gratuito, na faixa etária de 4 a 17 anos. Antes dessas emendas constitucionais, havia apenas a menção de um ensino fundamental obrigatório e gratuito.

Ao todo são 16 anos para a formação básica ser concluída. As etapas e fases têm previsão de idades próprias, as quais, no entanto, são diversas quando se atentam para alguns pontos como atraso na matrícula e/ou no percurso escolar, repetência, retenção, retorno de quem havia abandonado os estudos, estudantes com deficiência, jovens e adultos sem ou com escolarização incompleta, habitantes de zonas rurais, indígenas e quilombolas, adolescentes em regime de acolhimento ou internação, jovens e adultos em situação de privação de liberdade nos estabelecimentos penais. Esse panorama é o que justifica a definição de políticas públicas integradas para a educação brasileira, quando se pretende universalizar a Educação Básica. Essa evidência da ampliação do tempo de escolarização é resultado de muitas variáveis com destaque para a exigência da sociedade brasileira.

As disposições legais do novo ordenamento estabelecem os avanços para a realização efetiva dos direitos instaurados no novo ordenamento legal. Porém, com o intuito de garantir direitos fundamentais às crianças e adolescentes, foi aprovada a Lei 8.069, de 13 de julho de 1990, Estatuto da Criança e Adolescente. Essas leis infraconstitucionais tiveram como suporte, para suas aprovações, a Constituição federal de 1988, que se comprometeu com a cidadania de todos, particularmente em seu art. 227:

“Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010).” (Brasil, 1988)

Pensando e repensando os direitos à cidadania, o ECA, Lei 8069/1990, é sustentado pela concepção de que a criança e o adolescente são sujeitos de direitos e pessoas em desenvolvimento. As crianças e os adolescentes são colocados em evidência para que não sejam deixados de lado na construção de uma sociedade que se queira mais

justa e igualitária, como também para o enfrentamento de violências diversas e do trabalho infantil a que parte dessa população se sujeita no Brasil.

No novo ordenamento legal, as emendas constitucionais 14, de 1996, 53, de 2006 e 59 de 2009 ponderam a educação com sua plural ação de responsabilidades. A estatal e a familiar se somam à responsabilidade da sociedade. Na Emenda Constitucional 53/2006, os profissionais da educação estão listados na valorização merecida, em que o ensino segue os princípios do art. 206 da Constituição atual:

- I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
 - II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
 - III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
 - IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
 - VII - garantia de padrão de qualidade.
- (Brasil, 1988).

Na escola, o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, princípio da educação, deve viabilizar as relações que estimulem diferentes óticas e manifestações culturais. A escola deve, pois, empenhar-se para a promoção da diversidade e da pluralidade, no processo das relações intersubjetivas. A meta se fundamenta no princípio educativo da emancipação. De acordo com Freire (1984, p. 23):

“[...] é necessário entender a educação não apenas como ensino, não no sentido de habilitar, de “dar” competência, mas no sentido de humanizar. A pedagogia que trata dos processos de humanização, a escola, a teoria pedagógica e a pesquisa, nas instâncias educativas, devem assumir a educação enquanto processos temporal, dinâmico e libertador, aqueles em que todos desejam se tornar cada vez mais humanos. A escola demonstra ter se esquecido disso, tanto nas relações que exerce com a criança, quanto com a pessoa adolescente, jovem e adulta.”

As alterações nos arts. 208, 211, 212 e 214, provocadas pelas emendas Constitucionais 59, de 2009, 53/2006, e 14, de 1996, estabeleceram mudanças que muitas vezes são conflituosas, pois devem responder às expectativas diferentes, entre si, diante de apelos da sociedade, exigências internacionais para um equilíbrio de forças neoliberais.

Emenda Constitucional 53/2006 dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212, da Constituição federal de 1988 e o art. 60, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Essas mudanças ressoam sobre o Fundef, criado pela Emenda Constitucional 14/1996 e, por força desse mesmo dispositivo, foi transformado em Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, criado pela Emenda Constitucional 53/2006, que fixa as prioridades para a manutenção e o desenvolvimento da Educação Básica.

No contexto da estrutura federativa brasileira, em que convivem sistemas educacionais autônomos, faz-se necessária a institucionalização de um regime de

colaboração que dê efetividade ao projeto de educação nacional. União, estados, Distrito Federal e municípios. Cada um com suas peculiares competências, trabalhando para transformar a educação básica em um todo orgânico, sequencial, articulado, assim como planejado sistemicamente para responder às exigências dos estudantes, de suas aprendizagens nas diversas fases do desenvolvimento físico, intelectual, emocional e social.

A colaboração entre os estados brasileiros está amparada pelo art. 211, da Constituição federal de 1988, que estabelece como os entes da federação devem organizar os sistemas de ensino. O art. 2º da Emenda Constitucional 59/2009 especifica objetivo de universalização da educação básica, atendendo o ensino regular. Ainda, ao evidenciar os avanços que podem contribuir para a universalização da Educação Básica trago o art. 206 alterado pela Emenda Constitucional 53/2006⁶⁴, que determina a responsabilidade dos sistemas de ensino quanto à valorização dos profissionais da educação escolar.

Esse ordenamento atende à dimensão orgânica quando são observadas as especificidades e as diferenças de cada uma das três etapas de escolarização da educação básica e das fases que a compõem, observando as semelhanças, as identidades inerentes à condição humana em suas determinações históricas e não apenas do ponto de vista da qualidade da sua estrutura e organização. Cada etapa do processo de escolarização constitui-se em unidade, que se articula organicamente com as demais, de maneira complexa e intrincada.

As diferentes modalidades, individualizadas ao longo do percurso do escolar, passam pelos processos educativos que acompanham as exigências de aprendizagem definidas em cada etapa da trajetória da criança e do adolescente desde a educação infantil, passando pelo ensino fundamental até ultrapassar o ensino médio e chegar ao nível superior.

O que fica previsto na legislação é que a aprendizagem do escolar deve ocorrer de forma contínua e progressiva. Até porque a educação básica tem seu compromisso social que propõe habilitar o estudante para atuar em seus direitos. Portanto, o que se prevê é que habilidades tanto intelectuais quanto socioemocionais devem ser desenvolvidas na escola, mas se estendem nas diversas áreas da vida social. Para isso, a escola tem de se reinventar, para que possa responder às exigências da gestão democrática, entendida como gestão participativa.

Trata-se de perceber que a obrigatoriedade da gestão democrática em escolas estatais revela-se como indicativa de *modus operandis* indispensáveis não apenas para a

⁶⁴ V - valorização dos profissionais da educação garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;
VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.

tomada de decisões coletivas previstas em Lei (inciso VIII, art. 3º, LDB), mas sendo previstas, em geral, para todas as instituições de ensino (arts. 12 e 13). Tal obrigatoriedade é medida desafiadora e fundamental para aproximar a instituição escolar do conjunto da sociedade. E essa é uma pressuposição que pode proporcionar outros elos que ultrapassam o que se acha no texto da Lei. Essa concepção de gestão convoca a participação de todos os sujeitos: desde a família do estudante até os gestores da escola e da educação em nível macro. É desafiante pensar teoria e prática, ideal e realidade, concepção de currículo e ação didático-pedagógica, avaliação institucional e aprendizagem como se tivessem relação de total proximidade, cumprindo todas as exigências que caracterizam esses componentes da educação.

As decisões colegiadas presumem que os membros da escola tenham a ideia clara do que é coletivo, do que move a liberdade e o compromisso de cada sujeito. Nesse movimento, o profissional pode perceber-se como educador que busca atuar com qualidade nas temporalidades do desenvolvimento humano com suas particularidades. As diferenças representam a pluralidade, requerendo a valorização das pessoas. Desse modo, a padronização e a homogeneização, tradicionalmente impregnadas na organização da escola, têm comprometido a concretização da conquista das mudanças inferidas nos textos do novo ordenamento legal.

Na minha compreensão, o ponto primordial do que fica exposto nos artigos 12 a 15, da LDB/1996, como política pública e fundamento político-pedagógico, incide sobre a participação da comunidade escolar, com seus profissionais, na tomada de decisões, na elaboração e no cumprimento do projeto político pedagógico: tudo deve ser pensado para a gestão democrática, havendo integração entre sociedade e escola. Essas observações favorecem as aprendizagens dos estudantes.

Como a efetivação do direito à educação pressupõe ações e instituições do poder público e, conseqüentemente, opções político-governamentais, conclui-se que o direito à educação relativo à obrigatoriedade escolar esteve e está situado em um campo frágil, pois a previsão legal e a realidade estão distanciadas, evidenciando a fragilidade da cidadania formadora dos indivíduos em idade escolar no Brasil.

Ao abordar o direito à educação escolar e a universalização desse direito, neste capítulo, foram destacados cinco caminhos em que os embates nacionais se travaram. No campo das políticas educacionais, não se perderam de vista os desafios da universalização da educação. Esses problemas se referiram à materialização de políticas públicas para além do Plano Nacional de Educação. Esse Plano incide sobre a desarticulação entre o que está disciplinado e o que requer de integração com outras políticas públicas. Em meio a concepções em disputa, o recente ordenamento legal ainda não surte plenamente os seus

efeitos, mas se reconhecem alguns avanços concretos, conforme serão pautados nos capítulos subsequentes. Onde se pode inferir que são necessárias muitas lutas sociais para a efetiva implementação de políticas públicas que garantam a universalização do direito à educação de qualidade a todos os brasileiros, tornando vivos e concretos os direitos declarados nos documentos legais.

Capítulo III - O Direito à Educação e os Programas Sociais Frente aos Desafios Globais e Nacionais

A educação é entendida como mediadora para o acesso aos direitos humanos, sociais e culturais. Desse ponto de vista, compreende-se que a educação se inscreve no âmbito do movimento da sociedade e da cultura e é um dos componentes das mudanças sociais em meio a contradições, avanços e recuos. O direito à educação insere-se no escopo de reconhecimento da universalização da educação básica, em face de transformações sociais, históricas, educacionais e políticas ocorridas. As contradições que indicam a existência de violações dos direitos humanos e sociais dos cidadãos, reduzindo-os, proporciona exclusão social, econômica, educacional e outras. Mas nos sistemas de ensino os profissionais da educação comungam esforços para reverter as situações construídas contra os tais direitos humanos.

No capítulo anterior, o direito à educação escolar e a sua universalização foram tratados em função dos diferentes contextos políticos e das políticas educacionais adotadas no Brasil. As consequências do período do governo militar e do processo de (re)democratização foram sublinhadas desde 1934, com destaque para os marcos legais pós-Constituição de 1988.

Neste capítulo serão analisadas as possíveis relações entre educação e pobreza, tomando como ponto de partida as políticas de transferência de renda, como meio de combate à pobreza no Brasil desde os anos 1990, no quadro de uma progressiva transnacionalização das políticas educacionais, materializadas em declarações de grandes conferências intergovernamentais, como a Declaração Mundial da Educação para Todos, aprovada em Jomtien, em 1990, ou os objetivos do Desenvolvimento do Milênio, aprovados por 191 estados no âmbito das Nações Unidas em 2000, e na ação de organizações multilaterais internacionais, como o Banco Mundial, a Unesco, a OCDE ou, de natureza regional, como a OEI.

Vistos para além das políticas públicas nacionais, e no contexto das redes de políticas internacionais, os programas de transferências de renda no combate à pobreza ultrapassam o propósito de universalização da educação básica como elemento fundamental da cidadania e da identidade nacional. Frente às características próprias da sociedade brasileira excludente, a chamada transnacionalização educacional é defendida pela OMC, sob a justificativa de que a educação é bem global. Desse modo, as políticas educacionais desvinculam-se dos estados nacionais ao se tornarem objeto da

transnacionalização⁶⁵ que preconiza a educação para todos, com predomínio da visão pragmática e de ações imediatistas que enfraquecem o ensino reflexivo, preveem a homogeneidade educacional e não reconhecem os valores culturais regionais e nacionais.

3.1 Redes de políticas internacionais

As políticas internacionais com os acordos da ONU para os direitos humanos implicaram a governança brasileira na educação. Mas os debates que envolvem o tema educação têm-se constituído, nas últimas décadas, para promover o “desenvolvimento econômico”, mesmo se pensado como direitos sociais. Em geral, as ideias estão centradas nos princípios neoliberais, com alcance planetário proporcionado pela globalização:

[...] globalização não significa nunca homogeneização, mas diferenciação em outros níveis, diversidades com outras potencialidades, desigualdades com outras forças. Nesse horizonte, a sociedade global pode ser vista como uma totalidade desde o início da problemática, no sentido de complexa e contraditória; atravessada pelo desenvolvimento desigual, combinado e contraditório, que se especifica no âmbito de indivíduos, grupos, classes, tribos, nações, sociedades, culturas, religiões, línguas e outras dimensões singulares ou particulares.” (Ianni, 1994, p. 159)

Percebe-se que essas dimensões singulares se inscrevem em meio às relações entre estados, globalização e capitalismo⁶⁶ para manter a hegemonia. A educação, espaço de construção ideológica, faz parte de uma estratégia global que pretende reduzir a pobreza, mas com o intuito essencial de aumentar a produtividade por causa da teoria do capital humano⁶⁷. As políticas internacionais, para evitar crises, ditam as normas para as diversas nações⁶⁸, fazendo-se presentes na governança local da educação, pelo que Afonso (2003b, p. 40) destaca assim: “[...] poderíamos perguntar: até que ponto as políticas educacionais podem favorecer novas articulações com a *comunidade* que sejam referenciáveis ao debate sobre a ‘reinvenção solidária e participativa do Estado’”.

A questão apresentada provoca a reflexão sobre a possibilidade de as políticas favorecerem, de fato, as comunidades pobres, já que o Capitalismo busca reinventar maneiras de aumentar seu poder, por meio do consumo. Entretanto, podem ser pensadas novas propostas que retirem os marginalizados da completa regulação para a emancipação:

⁶⁵ Antonio Teodoro (2012, p. 17) trata sobre os modos de regulação transnacional que se equipara, aqui, àquela do plano de educação global, que o autor destaca como “[...] conjunto de processos colocados em prática num sistema educativo”.

⁶⁶ “O capitalismo para manter sua hegemonia, reorganiza suas formas de produção e consumo e elimina fronteiras comerciais para integrar mundialmente a economia. Trata-se de mudanças no sentido de fortalecer o capitalismo, o que é dizer: fortalecer as nações ricas e colocar os países mais pobres na dependência, como consumidores” (Libâneo & Oliveira, 1998, p. 599-600).

⁶⁷ Capital humano engloba as capacidades, os conhecimentos e as competências que passam a configurar a personalidade da pessoa. Tudo é usado para favorecer a realização de trabalho com valor econômico.

⁶⁸ Substituição dos estados-nação, Cf. Afonso (2001).

“Há também caminhos que estão a ser construídos e soluções que estão a ser propostas que contêm tensões e dilemas difíceis de resolver, sobretudo quando a lógica da regulação se sobrepõe à lógica da emancipação. Entretanto, fora das velhas e das novas ortodoxias, há também experiências em curso que continuam a dar sentido a lutas sociais e a políticas públicas em torno de projectos emancipatórios. Para que estes se concretizem e se consolidem é preciso não esquecer que a Educação e as políticas educacionais também devem ser pensadas e equacionadas como parte integrante dos processos de globalização contra hegemônica.” (Afonso, 2003a, p. 45)

A redefinição do papel do Estado é um ponto importante para se analisarem as propostas de políticas públicas. Torna-se, pois, fundamental pensar o papel da educação na perspectiva do direito subjetivo com sua relação, ainda não superada, das desigualdades. O desafio é instigante para o pensamento educacional.

Para Arroyo (2010), essa relação de carácter subjetivo se desfigurou, sendo soterrada na educação com padrão mínimo de qualidade. Os currículos por competências e a gestão se voltam unicamente para as avaliações de resultados. As políticas nacionais e internacionais não consideram efetivamente a dimensão perversa do capitalismo, portanto, não conseguem promover o desenvolvimento económico que atinja a todos.

No desenvolvimento que atinge a todos, Verger e Bonal (2011) analisaram a Estratégia Educativa 2020 do Banco Mundial, cuja principal ausência no conteúdo do documento foi a relação entre a educação e a pobreza. As desigualdades tornam-se um empecilho para a aprendizagem. Consequentemente, milhões de famílias e de crianças continuam apartados de seus direitos da educação. A complexidade de resolver esse problema situa-se, também, nas relações de acordos transnacionais que têm a concepção unidimensional da pobreza como apenas ausência de recursos materiais.

As políticas sociais funcionam com o propósito de instrumentalizar a economia, como utilitarismo económico. Nesse sentido, na década de 1990, a ótica economicista da educação marcou a influência do Banco Mundial (BM) nas reformas educacionais, modificando a estrutura da educação brasileira. As redes das políticas internacionais têm por objetivo ampliar as metas de financiamentos para a educação. Para evitar crises mundiais, as instituições financeiras exercem o controle e a influência sobre os sistemas económicos e sociais nos estados internacionais, transformando as suas orientações em quase dogmas.

Barroso (2006) aponta para a regulação nacional sob a influência da regulação transnacional. As mutações políticas e sociais provocam a degeneração dos modos originalmente estabelecidos, muitas vezes desfigurando as políticas educacionais, não respeitando as suas necessidades locais. No caso do Brasil, a grande desigualdade social resulta em vários brasis, pois separam as pessoas em classes.

Na final década de 1970, os acordos internacionais e as agências de créditos do BM, do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) passaram a atuar também na definição das políticas educacionais. Criado em 1945, o BM, até a década 1960, participava do desenvolvimento de infraestruturas, sem relação com a educação. No entanto, já na década seguinte, passou a atuar na educação. O Banco voltou-se para a garantia de uma distribuição de riquezas mais justa, pois as metas estabelecidas para o crescimento econômico não atingiram as populações marginalizadas economicamente, o que poderia causar entraves para implantação das políticas neoliberais. Aproveita a oportunidade para reafirmar a função do Estado, de que ele não deve ser o único provedor e garantidor dos serviços básicos:

“Embora o Estado ainda tenha um papel central na provisão e garantia de **serviços básicos – educação, saúde e infraestrutura – não é óbvio que deva ser o único provedor**, ou mesmo que seja provedor. As decisões do Estado em relação à provisão, financiamento e regulamentação desses serviços devem basear-se nas vantagens relativas dos mercados, da sociedade civil e dos órgãos do governo.” (Banco Mundial, 1997, p. 28, grifo nosso)

Com o crescimento econômico foi necessário implementar reformas no ensino, tendo em vista que a educação deveria ser preparada para fornecer os meios técnicos para os setores produtivos de nível médio. Nessa perspectiva, com o aumento das desigualdades sociais, em especial, na América Latina, as ações para uma distribuição mais justa de riqueza passam a ser uma exigência para a estabilidade do capitalismo. Analisando esses fatos, Fonseca (1998) destaca o que parece “preocupação humanística”. A educação pode ser vista como um imperativo político, ao se referir ao discurso de McNamara, presidente do BIRD. A justiça social é mais que uma obrigação moral, sendo também um imperativo político para resguardar a estabilidade do mundo ocidental.

O BM é centrado na reestruturação econômica de países subdesenvolvidos ou em vias de desenvolvimento, principalmente da América Latina e na defesa dos interesses capitalistas internacionais. Assim, o BM consolida-se pela aplicação de programas de ajustamento estrutural, de intervenção direta na formulação de políticas internas e na legislação desses países. Os acordos de “cooperação internacional”⁶⁹, respondendo aos interesses do capital internacional, fazem-se presentes nas propostas educacionais propagadas pelo Banco. Os empréstimos traduzem-se como meios objetivos pelos quais o Banco impõe modelos de políticas e projetos educacionais, como um novo ordenamento para a educação, com normas e regras que condicionam o processo de implementação das parcerias, uma lógica que favorece a abertura de mercado e a propagação da ideologia

⁶⁹ Cooperação internacional – ato em que dois ou mais países ou instituições se ajudam para atingir um objetivo em comum, por meio de instrumentos cooperativos, com envolvimento ou não de recursos financeiros

neoliberal. Ianni (1994) argumenta que, nesse caso, a mercadoria passa a ter cidadania muito antes de o indivíduo adquirir a sua. Já Fonseca (1998, p. 37), ao analisar o BM como referência para a justiça social e suas evidências no Brasil, aponta que:

“Em relação ao setor público brasileiro, o Banco atua como agência financiadora de projetos para a área de infraestrutura econômica desde o final da década de 40, sendo que seus créditos representam pouco mais que 10% da dívida externa do país. A importância central do Banco ampliou-se, a partir dos anos 70, quando passou a constituir uma das mais relevantes fontes de financiamento para o setor social, senão a maior delas. O deslocamento para o lado social foi determinante para que o Banco suplantasse, na qualidade de articulador político entre os países, o prestígio de outras agências internacionais (como aquelas ligadas à ONU), as quais detiveram grande poder no diálogo mundial até os anos 70. Para a efetivação do novo papel, o Banco atua junto com o FMI na condução dos ajustes estruturais para a reforma dos Estados-membros rumo ao globalíssimo econômico. Registre-se, ainda, o seu desempenho como articulador da relação econômica entre os países do terceiro mundo, inclusive no que tange à negociação da dívida externa e à abertura comercial exigida no processo de globalização.”

As agências internacionais ligadas à ONU, que detiveram o poder de dialogar com todos os países sobre a educação, até os anos 1970, ficaram ofuscadas pelo deslocamento do BM para o lado social, a partir de década de 1990, com a realização das conferências mundiais de educação, sendo a primeira realizada em Jomtien, Tailândia no ano de 1990 - intitulada “Conferência Mundial de Educação para Todos (EPT)”.

Essa conferência deu a oportunidade da elaboração do Plano de Ação com o objetivo de satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem, que serviu de inspiração para outras iniciativas de política educacional para a promoção de reformas inclusivas, de mudanças curriculares e de melhor qualidade da educação.

Os compromissos inadiáveis envolveram a universalização do acesso à educação, bem como o fomento da equidade; a prioridade ao aprendizado com ambiente adequado; a ampliação do acesso à educação básica; o fortalecimento da organização das ações para converter em realidade o progresso e as possibilidades dos indivíduos com a educação.

A maioria das diretrizes das políticas educacionais brasileiras implantadas desde então pode ser verificada num documento publicado pela Unesco, popularmente conhecido pelos educadores como Relatório Delors:

“Foi a partir de 1990, com toda a reformulação das políticas sociais e econômicas mundiais e nacionais, que o Brasil passou a participar de encontros internacionais, visando à discussão de questões relativas às políticas educacionais. O primeiro, em 1990, foi denominado ‘Conferência Mundial de Educação para Todos’, realizado em Jomtien, na Tailândia, e convocado por organizações como UNESCO, UNICEF PNUD e Banco Mundial.” (Jacomeli, 2011, p. 122)

No final da década de 1990⁷⁰, o Banco Mundial apresentou para o setor da educação as seguintes prioridades: a promoção da educação de qualidade para todos para lidar com grandes desigualdades entre países em aprendizagem (com um foco especial sobre as meninas e as pessoas mais pobres), educação infantil, educação inovadora, por meio das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) e reforma sistêmica focada em três eixos semelhantes aos incluídos no documento de 1995: avaliação dos resultados, currículos padronizados; governança e descentralização e promoção do investimento privado na educação. Desse modo, as reformas educacionais concebidas e executadas pelo governo brasileiro nos anos 1990 foram, em particular, influenciadas pelos diagnósticos e orientações do Banco Mundial, sobretudo durante os oito anos de governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

Em 1995, o Banco Mundial divulgou o documento intitulado por Prioridades e Estratégias para a Educação. Além das políticas anteriores, acrescentou a descentralização dos sistemas educativos, a autonomia escolar e a avaliação dos resultados do desempenho das ações educativas. O destaque foi a importância do planejamento curricular, das áreas de matemática e linguagem, elementos fundamentais para o desenvolvimento econômico e governança da oferta educativa.

O financiamento externo à educação brasileira representou um negócio muito caro. Fonseca (1998) suscitou a indagação sobre a sua real necessidade, nas décadas de 1980 e 1990, considerando as relações entre as despesas decorrentes dos empréstimos e os resultados educacionais:

“A análise dos resultantes educacionais, institucionais e financeiros decorrentes da cooperação técnica do BIRD à educação brasileira, mostra que a experiência desenvolvida durante duas décadas, na forma de cofinanciamento, constitui um processo caro, complexo do ponto de vista administrativo e ineficaz quanto aos resultados educacionais.” (Fonseca, 1998, p. 149)

Como se vê, a educação apresentou resultados aquém do esperado. Mesmo assim, para Oliveira (2000), o BM passou a acreditar que a Educação Básica poderia contribuir para a contenção da pobreza via redução do analfabetismo. O discurso da importância de se educar prevalece para o desenvolvimento humano, o que gera oportunidade para as pessoas poderem ser inseridas no mercado de trabalho. O planejamento para a educação envolveu as interferências do Banco Mundial:

“Década de 1990, a intervenção do Banco Mundial na política educacional brasileira teve um total de financiamento combinado de cerca de US\$ 1 bilhão, com a aprovação de 6 projetos que contemplaram 13 estados brasileiros. Dos 6 projetos, 2 continuaram para a Região Nordeste, com abrangência para todos os

⁷⁰ Vários estudos são apontados: Lima (2003); Sguissardi (2000); Leher (1998); Coraggio (2003); Siqueira (2004); Kruppa (2000); Fonseca (1998).

estados: “Educação Básica no Nordeste II” (Maranhão, Ceará, Pernambuco e Sergipe) e “Educação Básica no Nordeste III” (Piauí, Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas e Bahia). Os demais projetos foram para os estados de Minas Gerais – “Projeto de Melhoria da Qualidade da Educação Básica em Minas Gerais”; São Paulo – “Projeto Inovações na Educação Básica em São Paulo” (INOVAÇÕES); Espírito Santo – “State of Espírito Santo Basic Education Project”; e Paraná – “Projeto Qualidade no Ensino Público do Paraná” (PQE).” (Figueiredo, 2009, p. 1126)

O avanço da globalização tecnológico-econômica despertou nos participantes das Nações Unidas a necessidade do aprimoramento do componente social do desenvolvimento sustentável para que se alcance o crescimento econômico com justiça social, assunto tratado na Primeira Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Social sobre Desenvolvimento Social em Copenhague, 1995 (Alves, 1997). Posteriormente, a redução da pobreza e da miserabilidade no mundo no período de 15 anos, para aqueles que possuem renda de até um dólar ao dia, padecedores de fome, foi estabelecida como meta dos objetivos Desenvolvimento do Milênio (a erradicação da pobreza, fome, mortalidade e a igualdade entre gêneros).

De acordo com Alves (1997, p. 142), a Primeira Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Social, convocada pela ONU, realizou-se em Copenhague em 1995. Foi um momento surpreendente, pois “pela primeira vez na história, a convite das Nações Unidas, nós, chefes de Estado e de governo, reunimo-nos para reconhecer a importância do desenvolvimento social e do bem-estar humano de todos e para conferir a esses objetivos a mais alta prioridade, agora e no século XXI”.

Alves (1997) expõe que Átila Roque, do Ibase, acompanhou o processo preparatório da Cúpula e a delegação do Brasil ao encontro de Copenhague. Esse buscou superar o descaso que a comunidade internacional pensava sobre o desenvolvimento. A Cúpula respondeu a esse descaso ao reintroduzir a discussão sobre os objetivos do desenvolvimento. A Assembleia Geral convocou o encontro mundial, com vários chefes de Estado, pela Resolução 47/1992.

Verificou-se a necessidade de se aprimorar o desenvolvimento sustentável para o crescimento econômico mundial com justiça social. A eliminação da pobreza passou a ser entendida como essencial para a realização plena dos direitos humanos – civis, políticos, econômicos, sociais e culturais –, estando inter-relacionados”. Observa-se que, por décadas, o problema da educação está relacionado a questões sociais diversas. Contudo, as estratégias buscam se atualizar. Em 2005, houve a atualização da Estratégia de 1999:

“O alinhamento estratégico entre o Ministério da Educação do Brasil (MEC) e o Banco Mundial era tamanho, nesse período, que os principais quadros responsáveis pelo governo brasileiro em matéria de educação, a começar pelo ministro, já haviam feito parte do staff como diretores ou como consultores das agências que compõem o Grupo Banco Mundial e outras agências multilaterais. É

o caso, por exemplo, de Paulo Renato Souza (ministro da Educação durante os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso), Guiomar Nano de Mello (membro do Conselho Nacional de Educação a partir de 1997 até o fim do mandato de FHC) e Cláudia Costin (ex-ministra da Administração), entre outros.” (Mota Junior & Maués, 2014, p. 1139)

Em 2011, o BM publicou a Estratégia Educativa 2020 que reflete a continuidade programática de sua política educacional. Mesmo que tenha antecedido a essa publicação uma série de reuniões com centenas de agentes e comunidades, pode-se avaliar o continuísmo expresso na nova Estratégia. As ênfases na reforma sistêmica estão nos resultados da aprendizagem, na avaliação e medição, nacional e internacional, no papel-chave do setor privado, nos efeitos positivos da educação infantil e na importância da educação como ferramenta-chave para enfrentar a pobreza e fortalecer o mercado de trabalho. Tudo foi formulado de um modo semelhante em todas as estratégias:

“A nova estratégia centra-se na aprendizagem por uma simples razão: o crescimento, desenvolvimento e redução da pobreza dependem dos conhecimentos e qualificações que as pessoas adquirem, não do número de anos que passaram sentados numa sala de aula (Banco Mundial, 2011, p. 3). O motor deste desenvolvimento [...] será, em última análise, o que as pessoas aprendem, dentro e fora da escola, desde o jardim-escola até o mercado de trabalho. A nova estratégia do banco para dez anos procura alcançar este objetivo alargado de ‘Aprendizagem para Todos’, promovendo reformas nos sistemas de educação dos países e criando uma base global de conhecimento suficientemente forte para liderar estas reformas.” (Banco Mundial, 2011, p. 1)

Além disso, as mais recentes estratégias enfatizam a necessidade de se criar um sistema de “base de conhecimento educacional” e propõem iniciativas concretas (na Estratégia 1999 e na Estratégia 2020). Em termos de reforma sistêmica, a estratégia atual mostra menos interesse na descentralização das políticas e dos documentos curriculares de 1995 e 1999 e proporciona maior importância às mudanças com base na responsabilização e governação nos incentivos e no papel do setor privado. A Estratégia 2020 reconhece, pela primeira vez, que há um *trade-off* (ponto de conflito) entre igualdade e qualidade e, de fato, os sistemas de educação mais igualitários estão colhendo os melhores resultados:

“Por supuesto, también se pueden identificar diferencias. En términos de reforma sistémica, la estrategia actual muestra un interés menor en la descentralización y en las políticas de currículo que los documentos de 1995 y 1999, y otorga mayor importancia a los cambios de gobernanza basados en la rendición de cuentas, en los incentivos, y en el papel del sector privado. A pesar de las reservas, la Estrategia de 1999 reconoció la importancia de las organizaciones de profesores en la formulación y la aplicación de reformas, pero en la Estrategia 2020 no se hace ni una sola mención a ellas. La estrategia actual carece del optimismo tecnológico del documento de 1999, y atribuye un papel mucho más secundario a la formación en TIC. Por último, destaca que, por primera vez, la Estrategia 2020 reconoce que no hay un *trade-off* (o punto de conflicto) entre igualdad y calidad y que, de hecho, los sistemas educativos más igualitarios son los que consiguen resultados mejores.” (Verger & Bonal, 2011, p. 916)

A pobreza, o desemprego e a falta de educação encontram-se interligados, o que pressupõe um planejamento que se centre na erradicação da primeira para a integração social. Entre os diversos objetivos fixados para a Cúpula Mundial, têm-se os seguintes:

- “(e) criar uma consciência internacional e definir modalidades de ação para se atingir o equilíbrio necessário entre a eficiência econômica e a justiça social, num ambiente de desenvolvimento equânime e sustentável, voltado para o crescimento, de acordo com prioridades definidas no âmbito nacional;
- (f) tratar, de maneira criativa, da interação entre a função social do Estado, as respostas do mercado às demandas sociais e os imperativos do desenvolvimento sustentável;
- (g) identificar os problemas comuns dos grupos socialmente prejudicados e marginalizados e promover sua integração na sociedade, salientando-se a necessidade de as sociedades igualizarem as oportunidades para todos os seus membros.” (Alves, 1997, p. 145)

Esses objetivos deram suporte para aqueles do Desenvolvimento do Milênio (ODM) que se apresentam com atenção mais voltada para a área social. São eles: a) redução da pobreza; b) atingir o ensino básico universal igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; d) melhorar a saúde materna; e) combater o HIV/Aids; f) combater a malária e outras doenças; g) garantir a sustentabilidade ambiental; h) estabelecer uma Parceria Mundial para o desenvolvimento. Mais uma vez reforçaram 2015 como data das conquistas.

A origem da ODM se deu pela percepção das necessidades humanas em todo o mundo, contando com a participação de 191 países, em 2000. Esses objetivos ampliaram a compreensão sobre a pobreza em suas variadas manifestações, caracterizando-a como falta de renda, recursos de produção, alimento, educação, moradia, serviços, afetando a saúde e outras seguridades sociais.

A Constituição federal de 1988 expõe, no art. 3º, inciso III, seus objetivos fundamentais: “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”. No entanto, para a pobreza, busca-se apenas a sua redução, por sua natureza complexa que está ligada à carência material. Para Rego (2013), a pobreza é privação de dinheiro, recursos e capacidades, ocorrendo o não desenvolvimento de funções que torna os sujeitos pobres.

A compreensão da pobreza unidimensional tem dificultado o entendimento de garantia da educação como direito social, que deve ser garantida nas várias etapas da educação com suas especificidades. Isso inclui acesso universalizante, permanência com aprendizagens significativas e conclusão que supere a realidade da pirâmide educacional em que a base é ampla, mesmo que ainda não atenda a todos, formando uma estreita ponta da pirâmide, ocasionada pela evasão, reprovação. A percepção das necessidades humanas atendidas como direitos é de que as políticas para as reformas que incluam e priorizem a educação são embasadas em objetivos multidisciplinares.

Os eventos destinados à educação privilegiaram o enfoque nas necessidades regionais. Em Jomtien, a Conferência EPT, em 1990, foi um marco importante, seguido pelos eventos em Dakar (2000), capital do Senegal na África e, em maio de 2015, o Fórum Mundial de Educação na cidade de Incheon, Coreia do Sul, em que os compromissos mundiais para a confirmação da importância da defesa de uma educação para todos. Em Dakar, os participantes da Cúpula Mundial de Educação⁷¹ avaliaram e redimensionaram as metas estabelecidas anteriormente, nos desafios do novo milênio comprometendo em desenvolver as ações relacionadas com os seis objetivos do Marco de Ação de Dakar Educação para Todos⁷²:

“1-Ampliar e melhorar a proteção e a educação integrais da primeira infância, especialmente, para as crianças mais vulneráveis e desfavorecidas.

2-Velar para que até o ano de 2015 todas as crianças, e, sobretudo aquelas que se encontrem em situações difíceis e aquelas que pertençam a minorias étnicas, tenham acesso ao ensino fundamental gratuito e obrigatório de boa qualidade e condições de concluí-lo.

3-Velar para que sejam atendidas as necessidades de aprendizagem de todos os jovens e adultos mediante um acesso equitativo a uma aprendizagem adequada e a programas de preparação para a vida ativa.

4- Aumentar, de hoje até o ano 2015, o número de adultos alfabetizados em 50%, particularmente em relação às mulheres, e facilitar a todos os adultos um acesso equitativo à educação básica e à educação permanente

5- Suprimir as disparidades entre os gêneros no ensino fundamental e médio de hoje até o ano 2005 e alcançar antes do ano 2015 a igualdade entre os gêneros em relação à educação, particularmente garantindo às meninas um acesso pleno e equitativo a uma educação básica de boa qualidade, assim como um bom rendimento.

6- Melhorar todos os aspectos qualitativos da educação, garantindo parâmetros mais elevados, para conseguir resultados de aprendizagem reconhecidos e mensuráveis, especialmente em leitura, escrita, aritmética e competências práticas essenciais.” (Declaração de Dakar, 2000)

Os participantes, em Dakar, além de renovarem o compromisso mundial com uma educação básica de qualidade para todas as pessoas, desde seu nascimento, estabeleceram o ano de 2015 como data limite para a concretização das seis metas e como estratégia prioritária para a articulação e mobilização da cooperação internacional em favor

⁷¹ Componentes da Cúpula foram os representantes de 180 países.

⁷² Objetivos do Marco de Ação de Dakar Educação para Todos

1-Ampliar e melhorar a proteção e a educação integrais da primeira infância, especialmente, para as crianças mais vulneráveis e desfavorecidas.2-Velar para que até o ano de 2015 todas as crianças, e, sobretudo aquelas que se encontrem em situações difíceis e aquelas que pertençam a minorias étnicas, tenham acesso ao ensino fundamental gratuito e obrigatório de boa qualidade e condições de concluí-lo.3-Velar para que sejam atendidas as necessidades de aprendizagem de todos os jovens e adultos mediante um acesso equitativo a uma aprendizagem adequada e a programas de preparação para a vida ativa.4- Aumentar, de hoje até o ano 2015, o número de adultos alfabetizados em 50%, particularmente em relação às mulheres, e facilitar a todos os adultos um acesso equitativo à educação básica e à educação permanente.5- Suprimir as disparidades entre os gêneros no ensino fundamental e médio de hoje até o ano 2005 e alcançar antes do ano 2015 a igualdade entre os gêneros em relação à educação, particularmente garantindo às meninas um acesso pleno e equitativo a uma educação básica de boa qualidade, assim como um bom rendimento.6- Melhorar todos os aspectos qualitativos da educação, garantindo parâmetros mais elevados, para conseguir resultados de aprendizagem reconhecidos e mensuráveis, especialmente em leitura, escrita, aritmética e competências práticas essenciais (Declaração de Dakar. Educação para Todos, 2000).

desses objetivos de EPT. À medida que analisaram os compromissos expressos nos documentos da Unesco e da ONU, a educação foi se consolidando como uma potente ferramenta para a superação da pobreza e da iniquidade na região. Assim, líderes mundiais se reuniram em Nova York, na sede das Nações Unidas, adotando a Declaração do Milênio da ONU, nova parceria global, para reduzir a pobreza extrema e concretizar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio⁷³.

O intuito de alcançar as metas pretendidas, respondendo aos novos desafios, foi alvo dos objetivos de Desenvolvimento do Milênio e do desenvolvimento sustentável aprovado em setembro de 2015. A educação tem destaque por estar enfatizada nos eixos pobreza e educação como relação nem sempre considerada como enfoque na elaboração das ações nacionais e regionais em termos teórico, metodológico, financeiro, estratégico e nas avaliações comparativas.

No Fórum Mundial de Educação, realizado em maio de 2015, a avaliação das metas fixadas de 2000 mencionou avanços morosos como diminuir desigualdades, erradicar a pobreza, a fome, a mortalidade materna e a infantil, bem como dar acesso à moradia digna a todos. Seria concretizada até 2015, mas ainda hoje segue sem sua resolução plena.

O que se pode constatar é uma sequência de eventos com as metas não concretizadas. Isso pode levar às indagações de como as metas estão muito pretenciosas ou inadequadas, ou ainda os organismos responsáveis não envidam os esforços necessários para realizá-las. Nesse sentido, os países participantes do Fórum Mundial de Educação⁷⁴ aprovaram a incorporação dos desafios firmados nas conferências anteriores, com destaque para a conquista de habilidades necessárias a um desenvolvimento humano pleno sustentável, mas o reconhecimento sobre os avanços mostra a triste constatação de que a sociedade do século XXI está longe de alcançar a educação para todos. Os objetivos já têm percorrido três décadas, de reunião em reunião, sem alcançarem os resultados pretendidos.

Daí as perguntas: que esperança as crianças pobres devem ter nas instituições e nos governos? Quais sonhos são possíveis aos jovens sonharem sobre seu futuro? As respostas são complexas, exigem interesse dos participantes para o cumprimento das metas. O Brasil é signatário dos acordos anunciados, como também se associa às Metas

⁷³ OEI – Encontro dos Ministros da Educação, 2022 bicentenário da Independência do Brasil.

⁷⁴ Esse evento, também considerado histórico, contou com as contribuições dos coorganizadores UNICEF, Banco Mundial, o UNFPA, PNUD, ONU Mulheres e ACNUR. E com as participações de ministros, chefes e membros de delegações, chefes de agências e oficiais de organizações multilaterais e bilaterais e representantes da sociedade civil, dos docentes, da juventude e do setor privado.

Educativas 2021, estabelecidas pela Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura,⁷⁵ mas está longe de alcançar as propostas⁷⁶.

São 11 metas estabelecidas no documento, que assim se traduzem: “A educação que queremos para a geração dos bicentenários” 1) Comprometer a sociedade com a educação; 2) Educar na diversidade; 3) Ampliar a educação infantil; 4) Universalizar a educação básica; 5) Assegurar que todos os alunos alcancem as competências básicas; 6) Melhorar o acesso dos jovens ao ensino pós-obrigatório; 7) Conectar educação e emprego; 8) Educar ao longo de toda a vida; 9) Cuidar do desenvolvimento profissional dos docentes; 10) Contribuir para a configuração do espaço ibero-americano do conhecimento e para a pesquisa científica; 11) Conseguir mais recursos para a educação e investir melhor são focos para até o ano 2022 para a conquista desse núcleo fundamental da educação.

Desse modo, a educação se consolida no Documento⁷⁷, restando estabelecer-se totalmente como elemento-chave para atingir o pleno emprego para todos e a erradicação da pobreza. Assim, rumo a 2030, há essa visão de uma educação de qualidade, inclusiva e equitativa:

“Nossa visão é transformar vidas por meio da educação ao reconhecer seu importante papel como principal impulsionador para o desenvolvimento e para o alcance de outros ODS propostos. Comprometemo-nos, em caráter de urgência, com uma agenda de educação única e renovada, que seja holística, ousada e ambiciosa, que não deixe ninguém para trás. Essa nova visão é inteiramente captada pelo ODS 4 “Assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos” e suas metas correspondentes. Com essa visão, transformadora e universal, percebem-se as “questões inacabadas” da agenda de EPT e ODM relacionadas à educação e também se abordam desafios globais e nacionais da educação. Ela é inspirada por uma visão humanista da educação e do desenvolvimento, com base nos direitos humanos e na dignidade; na justiça social; na inclusão; na proteção; na diversidade cultural, linguística e étnica; e na responsabilidade e na prestação de contas compartilhadas. Reafirmamos que a educação é um bem público, um direito humano fundamental e a base que garante a efetivação de outros direitos. Ela é essencial para a paz, a tolerância, a realização humana e o desenvolvimento sustentável. Reconhecemos a educação como elemento-chave para atingirmos o pleno emprego e a erradicação da pobreza. Concentraremos nossos esforços no acesso, na equidade e na inclusão, bem como na qualidade e nos resultados da aprendizagem, no contexto de uma abordagem de educação ao longo da vida.” (Preâmbulo, item 5, p. III, grifo do autor) (Fórum Mundial de Educação, 2015, *on-line*)

⁷⁵ “O projeto surge quando se celebram os 200 anos da vinda da Corte portuguesa ao Brasil e quando vários países ibero-americanos se preparam para celebrar o bicentenário de sua independência. Formula-se com o horizonte de outro ano, 2021, no qual outros tantos países viverão uma comemoração similar. Parece, assim, que é o momento oportuno, com o bicentenário das independências, para apresentar um projeto coletivo que contribua com os anseios de liberdade que ocorreram na Ibero - América há duzentos anos. Um projeto que articulado em torno da educação contribua com o desenvolvimento econômico e social da região e à formação de uma geração de cidadãos cultos, e assim livres, nas sociedades democráticas e igualitárias” (Organização dos Estados Ibero-Americanos, 2021, *on-line*).

⁷⁶ Avaliação das Metas “A educação que queremos para a geração dos Bicentenários.

⁷⁷ A Declaração de Incheon é o documento síntese dos compromissos dos países participantes do Fórum Mundial de Educação, 2015, Educação 2030” (Brasília, 2016. p. III).

No mundo das intenções, os compromissos nacionais e internacionais se multiplicam, mas muito se anuncia e pouco se realiza. Há descompasso entre a formalização estratégica e a vontade política para realização das metas, como também sobreposição da economia sobre a educação. Percebe-se a primazia de orientações ao lado das conferências, das declarações das instituições financeiras internacionais que também estabelecem diretrizes e prioridades para reformar a educação em contextos de desenvolvimento. Desse modo, o Brasil, signatário desses acordos, tem produzido instrumentos de avaliação sobre esses compromissos, podendo citar dentre eles os documentos:

“Em 2003, sob os auspícios de um novo governo, o Brasil pactuou com a sociedade o compromisso de ampliar o atendimento a segmentos da população antes excluídos do acesso a bens sociais e de consumo. No âmbito de um programa nacional de combate à fome (Programa Fome Zero) foram criadas iniciativas de transferência direta de renda às camadas da população abaixo da linha mínima de pobreza. Importante medida nesse sentido foi o Programa Bolsa Família (PBF) que adotou como uma das condições para o recebimento do benefício a frequência escolar de crianças das famílias beneficiadas. [...] O Programa Bolsa Família (PBF), do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), presta atendimento específico a gestantes e bebês de famílias cuja renda é situada abaixo da linha mínima de pobreza, por meio da transferência de benefícios de proteção às mulheres grávidas (Benefício Variável à Gestante) e nutrição de bebês de 0 a 6 meses.” (Benefício Variável Nutriz) (Brasil, 2015, p. 9, 19)

O benefício do PBF é um dos compromissos que vem gerando bons resultados quanto à queda da desigualdade⁷⁸, mas os indicadores dos grupos tradicionalmente excluídos precisam de mudanças que envolveram variáveis estruturais da educação, da saúde, do trabalho, entre outras. Todos se consideram protagonistas das mudanças: estados internacionais, agências, organizações, instituições financeiras, principalmente em países em desenvolvimento, em que as desigualdades sociais são espantosas. Entretanto, o BM se apresenta muito mais ativo em relação às demais instituições financeiras, nas proposições para reformas educativas, presença que se reforça, pois conta com a colaboração da Unesco, instituição formalmente especializada em educação do sistema das Nações Unidas, considerados os principais impulsionadores externos das reformas. Para Verger e Bonal (2011, p. 914):

“[...] el Banco se ha convertido en una de las organizaciones internacionales más influyentes en el ámbito de la educación para el desarrollo (Mundy, 2002). De hecho, tras leer la Estrategia 2020, que cuenta con la aprobación del Comité Ejecutivo del Banco Mundial, podría considerarse que el Banco tiene un amplio e implícito mandato en educación. Dicho mandato podría resumirse como la mejora de los resultados educativos globales como medio para reducir la pobreza e integrar los países en la economía global.”

⁷⁸ Brasília - O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada apresentou nesta quinta-feira, dia 8, o quarto relatório dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio em parceria com a Organização das Nações Unidas (ONU, 2014).

O alerta decorre da influência que os documentos têm no campo da educação para o desenvolvimento, sendo determinado nas agendas mundiais de educação. A necessidade e a identidade locais são vistas como globais, o que torna inviável copiar o modelo de educação. Como se fosse possível padronizar pessoas, culturas e necessidades como um sistema financeiro com padrão comum para a formação humana.

Nessa perspectiva, Verger e Bonal (2011) destacam a incompletude do Documento do BM ao desconhecer a identidade própria e singular dos sujeitos. A educação é pensada para o desenvolvimento, mas é estruturada de modo inadequado, para gerar experiências positivas de aprendizagem. Os autores apresentam três argumentos sobre a inadequação da Estratégia 2020:

“[...] la Estrategia 2020 no son las más adecuadas para lograr el Aprendizaje para Todos. El primero se refiere al fuerte apego del Banco a un conocimiento disciplinario y un enfoque metodológico que es insuficiente para entender lo que aprenden los niños en la escuela y por qué. El segundo argumento se refiere al sesgo pro-mercado de la Estrategia por lo que respecta a la reforma del sector público y a nuevas formas de oferta educativa. [...] as principales ausencias de la Estrategia, con especial atención a las omisiones relacionadas con la compleja relación entre educación y pobreza.” (Verger & Bonal, 2011, p. 911)

A estratégia para a educação 2020 aponta para o objetivo de alcançar a pretendida aprendizagem por todos. Isso se refere à garantia de que as crianças e os jovens tenham o direito à escola para adquirirem conhecimento e habilidades necessários para terem vidas saudáveis e produtivas. Os três pilares da estratégia são investir na educação antecipadamente, de forma inteligente e para todos.

Nesse contexto, há duas orientações para as décadas de 2020 e 2030. Esta última para as declarações para a educação de Incheon, Coreia do Sul. Já para 2020, o grupo BM está empenhado a consolidar o progresso e a incrementar seu apoio que visa ajudar os países a alcançarem o objetivo da Educação para Todos, além dos objetivos da educação que se expressam em Metas de Desenvolvimento do Milênio.

Nota-se que essas orientações são convergentes na nova estratégia do Banco para, em 10 anos, alcançar o objetivo alargado de “Aprendizagem para Todos”. Para isso, promovendo reformas necessárias nos sistemas de educação dos países, bem como criando a base global de conhecimento capaz de liderar essas reformas. Assim, as organizações internacionais aprimoram mudanças para a escolaridade e a aprendizagem, a fim de melhorar os resultados educacionais mundiais. O que se espera é a redução da pobreza pela integração dos estados internacionais na economia global.

Entretanto, ao considerar que o BM relaciona a educação com a teoria do capital humano, o acesso à educação torna-se algo necessário para o desenvolvimento, para gerar resultado das políticas econômicas e sociais. Percebe-se, entretanto, que o

desenvolvimento vem antes da educação, dando a entender que o desenrolar da educação é causa e consequência de processos de crescimento. Desse modo, as concepções educacionais são colocadas de forma equivalente a investimentos de capital.

Nesse sentido, entende-se que o desenvolvimento educacional precisa de uma abordagem multissetorial que aprimore os fatores educacionais da aprendizagem. A data de 2020 prevê a apresentação das estratégias educacionais com resultados que identificam as contribuições da educação para diversos setores sociais e como esses setores podem contribuir para a educação.

3.2 Política social, desigualdade social e pobreza

Os avanços em políticas públicas para a educação brasileira não podem ser negados, a partir da vigência da Constituição da República de 1988 e marcos legais dela decorrentes como: escola gratuita para crianças de zero a três anos e 11 meses; pré-escola; ensino fundamental, com duração de nove anos; ensino médio em três anos, além de um conjunto de programas e projetos de apoio às unidades federadas e aos municípios, com destaque para a transformação do Fundef em Fundeb; remuneração e formação de professores e para a infraestrutura física, além de equipamentos e recursos didáticos. Entretanto, por mais que esses e outros avanços em relação à escolarização dos estudantes dos 4 aos 17 anos sejam reconhecidos, os dados apresentados pelo Unicef⁷⁹ (2017, p. 3, grifo meu) destacam que

“É preciso encontrar e trazer para a escola os 2,8 milhões de crianças e adolescentes que estão excluídos. Exclusão escolar atinge principalmente meninos e meninas vulneráveis, já privados de outros direitos. No Brasil, **2.802.258 crianças e adolescentes de 4 a 17 anos estão fora da escola**, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) 2015. A exclusão escolar afeta principalmente meninos e meninas vindos das camadas mais vulneráveis da população, já privados de outros direitos constitucionais. Do total fora da escola, 53% vivem em domicílios com renda per capita de até ½ salário mínimo.”

A exclusão escolar não é novidade. Ela se faz presente no campo e na cidade e se liga à pobreza, à desigualdade social. A desigualdade entre as crianças ricas e pobres começa no início da infância. A exclusão é maior entre as crianças de 4 e 5 anos, que deveriam estar matriculadas na educação infantil, e os adolescentes de 15 a 17 anos, que deveriam frequentar o ensino médio. A desigualdade, porém, começa bem mais cedo, pois entre o quartil (25%) de famílias brasileiras mais ricas, 52,3% das crianças de 0 a 3 anos

⁷⁹ Cenário da exclusão escolar no Brasil- Realização Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF, 2017).

estão matriculadas em creches no Brasil. Já dentre o quartil de famílias mais pobres, essa taxa é de 21,9% (PNAD, 2015).

Em 2005, 11% da população dessa faixa etária estava longe das salas de aula. De lá para cá, o percentual nacional caiu para 6,5%, mas o desafio da universalização da educação básica ainda não está superado. Mesmo que o percentual de 6,5% pareça confortável e, mais, que a universalização esteja quase na reta final, as desigualdades entre as regiões brasileiras permanecem. Essa ocorrência abre horizonte para outras avaliações, pois:

“Há crianças e adolescentes fora da escola em todas as regiões do País. Em termos percentuais, o problema é mais grave no Norte, Centro-Oeste e Sul, onde 8,8%, 7,7% e 7,3% da população de 4 a 17 anos está fora da escola, respectivamente. Nordeste e Sudeste apresentam percentuais um pouco menores (6,5% e 5,3%), mas merecem atenção por seus números absolutos. Sendo as regiões mais populosas do País, responsáveis por 1,7 milhão dos 2,8 milhões de meninos e meninas excluídos.” (PNAD, 2015)

Os maiores percentuais de exclusão se concentram na zona rural (8,3%). Dispersos pelo Brasil, 661.110 meninos e meninas estão longe das salas de aula fora das cidades, vilas e áreas urbanas isoladas, seja por falta de vagas em escolas próximas, por problemas no transporte escolar ou outros fatores que impedem o acesso e a permanência na escola. Muitas dessas crianças e desses adolescentes vivem na Região Amazônica e no semiárido brasileiro, espalhados por mais de dois mil municípios.

Além da zona rural, há que se olhar para a zona urbana. Embora a exclusão escolar seja percentualmente menor (6%), é ali que se concentra a maior parcela da população. No País, há 2.141.148 meninos e meninas fora da escola em cidades. Muitas dessas crianças e desses adolescentes vivem nas periferias dos centros urbanos, convivendo e sofrendo com os efeitos das desigualdades dentro das próprias cidades. Quanto ao tempo de escolarização, consta a grande diferença entre os mais pobres. A diferença nas taxas entre eles é de 14 pontos percentuais; entre os que vivem na zona rural e na zona urbana, o índice é de seis pontos; entre pretos e brancos, de cinco pontos, e entre pardos e brancos, de quatro pontos.

A juventude perdida mostra as faces de perda de vidas e falta de oportunidades. Essas são educacionais e laborais que repercutem na restrição material e social, que pode impulsionar a criminalidade. Sem educação infantil, a criança tende a ser o jovem em condição de vulnerabilidade. Seu crescimento pessoal fica sem supervisão e orientação, sendo a escola um desses veículos de valores dos indivíduos.

No início do século XX, a ignorância foi considerada a principal causa das desigualdades sociais, em que o juízo de valor sobre os sujeitos estava marcado pela ideia de talento e de esforço individual. Eram destacadas duas faces de uma única moeda, visto

que se entendia que, de um lado, estavam os de boa condição social e empenhados que, por consequência, eram bem-sucedidos; do outro lado ficavam os malsucedidos, ou seja, os que não se empenhavam.

Contemporaneamente, as diversas ciências sociais voltam seu foco para os estudos da pobreza de como são pensadas as pessoas como humanos, destacando-se a premissa de que a pobreza destrói vidas e as precariza. Essa preocupação e compromisso de vários estudiosos despertam o repensar da pobreza para além do critério monetário, considerando outros aspectos que afetam os indivíduos, as suas necessidades e capacidades e o poder de escolherem as oportunidades: “[...] pobreza não pode ser definida apenas como carência. Se assim fosse, não teria causas sociais [...] ser pobre não é apenas não ter, mas ser coibido de ter.” (Demo, 2006, p. 13)

A pobreza é uma forma de exclusão, é um atentado contra o direito às necessidades básicas, pois “[...] não é somente privação de dinheiro e recursos materiais, é também privação de capacidades e não desenvolvimento de funções humanas importantes, o que torna os pobres ainda mais pobres” (Rego & Pinzani, 2013, p. 66). A concepção de pobreza advém de um conjunto de contextos sociais. Uma das formas de reduzir os níveis de pobreza é o modo mais prático e econômico de criar programas de transferência direta de renda, pois os indivíduos que recebem essa contribuição continuam excluídos da sociedade e carentes do acesso à educação, à saúde, ao saneamento básico e à moradia.

A partir dos anos 1980, a proteção social brasileira ampliou-se e se consolidou. Houve avanço para a efetivação da cidadania, por meio da Constituição federal de 1988. A ênfase a essas políticas sociais foi evidenciada no direito de todos a uma vida digna. Conforme Rego e Pinzani (2013, p. 167), são lembradas “[...] as luminosas palavras pronunciadas pelo presidente nacional da Assembleia Constituinte, o deputado Ulysses Guimarães, na sessão de encerramento dos trabalhos constituintes, apresentando à nação o que chamou de Constituição Cidadã”.

A partir da década de 1990, o debate sobre educação e desenvolvimento econômico passou a ocupar lugar de destaque, seguindo as diretrizes dos organismos internacionais. O discurso e a prática governamental novamente fazem a vinculação entre educação e desenvolvimento econômico, sob a ótica do neoliberalismo, que define a educação como instrumento de desenvolvimento social, ou seja, como concepção de capital humano. No Brasil, essa política social redistributiva se fundou como direito social, tem o seu momento central no processo de redemocratização do País, legitimado pela Constituição federal de 1988. O tema da pobreza e exclusão social assumiu lugar de destaque na agenda pública, não só em face do número alarmante de pobres como também

pela discussão em torno da capacidade estatal em promover maiores níveis de equidade e justiça social.

Nesse contraditório no contexto nacional, em que os direitos se afloram inaugurando um ordenamento legal puxado pela Constituição de 1988, com a ampliação dos direitos sociais, os organismos financeiros internacionais se apresentaram fortemente como política neoliberal, com fortes inflexões na área social. A ideia que emergia era a de atender, inicialmente, aos mais necessitados, aplicando a solução devida à situação de quem tem menos que a minoria.

Para as mudanças sociais, a preocupação do Estado em criar e efetivar políticas públicas que ampliam as liberdades e as oportunidades dos indivíduos urge, desde que busque a possibilidade de participação entre todas as pessoas na sociedade. Passou-se a entender que as políticas sociais, para que se efetivem, vinculam seus planos às receitas dos entes federativos. Assim procedendo, garantem acesso aos serviços públicos para ampliar as oportunidades da população carente, de modo a assegurar direitos:

Atualmente, por parte da sociedade, há grande preocupação com os jovens de 15 a 17 anos, considerando tratar-se da faixa etária mais atingida, em especial, aqueles de renda mais baixa: os moradores das áreas rurais, os pretos e os pardos. A perda de vidas humanas e a falta de oportunidades educacionais e laborais são desafios não apenas à educação escolar, mas se constituem em forte ingrediente para justificar a exclusão escolar e social, além de desafiar o sucesso das políticas públicas para o programa nacional de educação. Fator esse que se alia à preocupação com a violência que tem extirpado muito cedo a vida de muitos jovens.

O Mapa da Violência 2015 apresenta a evolução histórica da mortalidade por causas violentas de adolescentes de 16 e 17 anos de idade, destacando-se que, nos dados relativos aos homicídios, essa faixa etária puxa os dados do conjunto para cima. Observando a relação entre negros e brancos de 16 e 17 anos, nota-se que, de 100 mil brancos, 24,2% são vítimas de homicídios, e entre de 100 mil negros da mesma faixa etária, a incidência foi de 173,6%. A publicação desse mapa em 2016, com os dados de 2015, apresenta o seguinte:

“[...] a escalada de violência começa nos 13 anos de idade, quando as taxas iniciam uma pesada espiral, passando de 1,1 HAF, nos 12 anos, para 4,0, nos 13 anos, quadruplicando a incidência da letalidade e crescendo de forma contínua até os 20 anos de idade.” (Waiselfsz, 2016, p. 51)

O perfil dessas vítimas é de 16 e 17 anos e, em 2013, jovens vitimados alcançaram cerca de 50%. Índice assustador, sobretudo, por se tratar de indicador em elevação histórica. Trata-se de homicídios que atingem jovens da faixa etária de 12 a 17 anos,

independentemente da origem étnica da vítima. Esse quadro revela o complexo problema a que se expõe essa faixa etária:

“Essa concentração de homicídios origina uma taxa de 54,1 homicídios por 100 mil, que colocam Brasil no rol de países que mais mata sua juventude; Nesse ano, 93% das vítimas pertenciam ao sexo masculino, seguindo a tendência de elevada mortalidade masculina observada em mapas anteriores. Um extremo, nessa área, foi Amapá, onde a totalidade dos homicídios fez vítimas do sexo masculino.

Em 2013, a taxa de homicídios de adolescentes brancos de 16 e 17 anos foi de 24,2 em 100 mil. A taxa equivalente de negros foi de 66,3 por 100 mil. A vitimização negra foi de 173,6%, isto é, morrem, proporcionalmente ao tamanho das respectivas populações, 2,7 vezes mais adolescentes negros que brancos; Nesta área de vitimização de adolescentes negros temos casos bem extremos, como o de Sergipe, onde em 2013 morrem 1 adolescente branco e 63 negros, com uma taxa de vitimização de 1.926% (morrem, proporcionalmente, mais de 20 adolescentes negros por cada branco). No caso do Estado de Alagoas, onde morreram 7 brancos e 176 negros: vitimização 805% (9 negros por branco).” (Waiselfisz, 2016, p. 71)

Em pesquisas educacionais, a relação entre educação, pobreza e vulnerabilidade social adquire relevância, para que se possa conhecer os sujeitos de aprendizagem reais e obstáculos à universalização da educação tal como entendo. Se esse componente social permanecer desconhecido pela escola, em seu conjunto, o País continuará contando com analfabetos. Em pleno século XXI, há um elevado número de não alfabetizados, devendo emergir uma educação quantiquantitativa pela proposição da justiça cognitiva⁸⁰ ou intelectual.

O Inep (s/d), com o mapa do analfabetismo, mostra que em 1950 os jovens na faixa etária de até 15 anos totalizavam 50,6%, entre os 30.188. No ano 2000, de 119.533, 13,6% estavam nessa condição. O avanço foi bastante significativo, mas também se considera o longo tempo de meio século para esse evento ter se efetivado. Isso esclarece o analfabetismo fora e dentro da escola, sendo fato da continuação do analfabetismo, pois, mesmo matriculados, os alunos não avançaram na aprendizagem. Esses dados, ao mesmo tempo, demonstram o avanço numérico dos alfabetizados e o decréscimo dos não alfabetizados, sugerindo a pertinência da discussão sobre a problemática da diversidade e invisibilidade da pobreza, a partir do pressuposto de que se trata de variável que contribui para o desconhecimento da escola sobre esse estudante. Esse comportamento da instituição escolar expressa desconhecimento sobre o estudante a que ela se destina, ou seja, deixa de perceber que a violência ignora os direitos humanos e compromete a meta de democratização educacional, prevista no Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), principalmente nas metas 1, 2 e 3 em suas correspondentes estratégias 1.15, 2.5 e 3.9.

⁸⁰ A justiça cognitiva elabora nivelamento entre partes e amplia a objetividade política e o mundo na atualidade das partes (Gonçalves Neto, 2015).

A matrícula e a permanência da criança e do jovem na escola, por si só, não lhe assegura inclusão social nem preservação de sua vida humana. Assim, retirar as crianças e adolescentes da situação de invisibilidade, de vulnerabilidade social requer políticas públicas que ultrapassem a mera ampliação do tempo na escola, o que ensejaria vislumbrar a universalização quantiquantitativa da educação básica. Trata-se de pensar o papel da escola para além do propósito de democratização educacional, pensada inicialmente como acesso de todos à educação, desenvolvendo-se em diferentes momentos e solicitando que se deposite foco sobre a qualidade social:

“A qualidade social da educação brasileira é uma conquista a ser construída de forma negociada, pois significa algo que se concretiza a partir da qualidade da relação entre todos os sujeitos que nela atuam direta e indiretamente⁸¹. Significa compreender que a educação é um processo de socialização da cultura da vida, no qual se constroem, se mantêm e se transformam conhecimentos e valores. Socializar a cultura inclui garantir a presença dos sujeitos das aprendizagens na escola. Assim, a qualidade social da educação escolar supõe a sua permanência, não só com a redução da evasão, mas também da repetência e da distorção idade/ano/série.” (Brasil, 2013b, p. 20)

Três aspectos são destacados como “suficientes” para que se entenda o que seja qualidade social da educação: universalização do acesso, permanência e conclusão do escolar com sucesso. Assim se daria a socialização da cultura da vida: construindo, mantendo e transformando conhecimentos e valores. Nessa mesma direção, as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica ainda formulam o entendimento do que seja qualidade social da educação e implicações, mesmo que de modo genérico:

“O conceito de qualidade na escola, numa perspectiva ampla e basilar, remete a uma determinada ideia de qualidade de vida na sociedade e no planeta Terra. Inclui tanto a qualidade pedagógica quanto a qualidade política, uma vez que requer compromisso com a permanência do estudante na escola, com sucesso e valorização dos profissionais da educação. Trata-se da exigência de se conceber a qualidade na escola como qualidade social, que se conquista por meio de acordo coletivo.

Ambas as qualidades – pedagógica e política – abrangem diversos modos avaliativos comprometidos com a aprendizagem do estudante, interpretados como indicações que se interpenetram ao longo do processo didático pedagógico, o qual tem como alvo o desenvolvimento do conhecimento e dos saberes construídos histórica e socialmente.” (Brasil, 2013a, p. 21).

As relações entre Estado e sociedade inferem o estabelecimento da participação política de todos para a melhoria da educação, sem deixar de lado a necessidade da preparação para o mundo do trabalho. A justiça distributiva deve estar em comum conexão com a ordem democrática. A questão formulada é que o contexto educacional no Brasil e no mundo requerem mudanças das políticas públicas para amenizar o problema da pobreza.

⁸¹ A garantia de padrão de qualidade é um dos princípios da LDB (inciso IX do artigo 3º).

Sem tais medidas não é possível ampliar plenamente o acesso e a permanência da criança na escola.

Para Afonso, Manjana e Noronha (2014)⁸², consolidar a educação básica como direito humano básico exige compromisso institucional e disposição para reconhecer e gerir as contradições ou tensões entre a identidade nacional pretendida e as diversidades:

“O que está em causa quando falamos de educação básica continua, em grande medida, a ser a questão fundamental da cidadania e da identidade nacional, indispensáveis para alcançar ou consolidar a independência em países que estão a atravessar um período pós-colonial de grande instabilidade e/ou com políticas educativas que não podem deixar de considerar as contradições ou tensões entre a identidade nacional pretendida e as diversidades seculares étnicas, religiosas, linguísticas... Mas a prioridade da escola básica universal, enquanto lugar de transmissão e promoção de um “mínimo cultural comum” para todos e todas – para usar a expressão do famoso relatório do Collège de France, coordenado por P. Bourdieu sobre as Propostas do Ensino do Futuro, também continua a significar que está promessa da modernidade, de natureza emancipatória, está por cumprir em muitos países, e que, em muitos casos, a escola básica universal ainda não é vista nem assumida como um direito humano básico.” (Afonso, Manjana, & Noronha, 2014, p. 11-2)

Nesse sentido, a conquista da educação básica como elemento fundamental para o exercício da cidadania plena e do compromisso com as raízes culturais constitutivas da identidade nacional vincula duas noções sobre direito: o social e direito humano. Especialmente esses direitos constituem-se em requisitos para que a instituição educacional dê conta de cumprir suas funções essenciais e administrar o desafio da universalização da educação básica, marcada pelo elevado teor da situação de pobreza, ou seja, pelas desigualdades sociais.

Pensando assim, quero entender que o direito à educação de qualidade e qualidade social se centra no sujeito educando, visto e acolhido como cidadão e pessoa humana em desenvolvimento. Essa compreensão tem por base a redefinição do pensamento psicopedagógico e sociopolítico sobre a desigualdade.

Quando se quer elevar o padrão de desempenho educacional, aqui entendido como acesso, permanência na escola e sucesso escolar, a pobreza passa a ser concebida não apenas pela insuficiência de renda familiar, gerada pela exploração do trabalho, mas também pela desigualdade socialmente produzida que se instala de modo a não permitir o acesso a serviços básicos, como a educação, a participação social e política, de modo que o ser humano tenha a oportunidade de superar a condição de objeto de manipulação alheia. Desse ponto de vista, os critérios monetários não podem ser os únicos a definirem a pobreza, uma vez que, se adotado isoladamente, dificilmente as pessoas teriam condições reais para desenvolver o direito de mudar a condição de vida.

⁸² No estudo, três educadores foram engajados na discussão: uma brasileira, um português e uma moçambicana, para a investigação de políticas públicas no campo educacional.

O binômio educação e pobreza vem sendo abordado ao longo da história da educação brasileira, situando a pobreza como causa do analfabetismo, como se a culpa fosse individual: cada um “não aprende porque não quer”. O que permite culpar uma única pessoa por um problema que é criado por uma sociedade marcadamente desigual e criar equívocos quanto ao entendimento do sentido das políticas de proteção social.

“É perigoso ver a pobreza segundo a perspectiva limitada da privação de renda e a partir daí justificar investimentos em educação, serviços de saúde etc. com o argumento de que são bons meios para atingir o fim da redução da pobreza de renda. Isso seria confundir os fins com os meios. As questões básicas de fundamentação obrigam-nos, por razões já expostas, a entender a pobreza e a privação da vida que as pessoas realmente podem levar e das liberdades que elas realmente têm.” (Sen, 2000, p. 114)

Para o economista, a pobreza é uma condição socioeconômica complexa que ultrapassa a privação de renda. A superação do problema passa não apenas pela ampliação das capacidades dos indivíduos, como questão básica para seu desenvolvimento individual e coletivo. A educação é condição e não meio, conforme arcabouço legal do programa para as políticas públicas eficientes de garantia das liberdades dos indivíduos. Entretanto, fica a interrogação: discutem-se sobre os valores repassados aos beneficiários do PBF e o atendimento às famílias?

Essa discussão convém ser feita com os indivíduos sendo autores das mudanças sociais. Se forem apenas expectadores, não terão oportunidades de participação efetiva. O Estado pode viabilizar as políticas públicas que ampliam as liberdades e as oportunidades de participação das pessoas na sociedade. As ações requerem suas emergências, pois o Brasil ainda não conseguiu eliminar o analfabetismo.

Na educação, esperam-se essas oportunidades. Conforme Saviani (2008), de um lado, ela é meio de ruptura da desigualdade social para promover a mobilidade da população que vive na miséria rumo à cidadania crítica. De outro lado, diferentes pedagogias têm a ideia negativa dessa relação, pois o sistema educacional exige que a população historicamente desfavorecida cumpra as exigências de uma instituição escolar moldada por parâmetros que lhe são alheios. A educação escolar é vista como reforçadora da desigualdade social na sociedade capitalista. No entanto, é preciso analisar a relação entre pobreza e educação escolar, verificando se ela atende ao direito subjetivo dos sujeitos que sofrem injunções próprias das injustiças sociais, superando o olhar centrado na mera relação entre causa e efeito.

A desigualdade social precisa ser superada para que a pobreza seja efetivamente tratada na sua multidimensionalidade, pois agrega aspectos de dimensões quantitativas e qualitativas, presentes no cotidiano das pessoas. Com essa preocupação, as conferências e os encontros da ONU apresentam temas recorrentes, relacionados ao impacto social devido

às situações de pobreza. Mas quais sujeitos vivem em situação de pobreza e pobreza extrema? Pobreza, desigualdade e exclusão tornaram-se assuntos constantes em debates nacionais. O número de brasileiros que vivem em situação de pobreza, às vezes extrema, ainda é preocupante:

“Os pobres extremos são as pessoas que não possuem um nível de nutrição suficiente, o qual incide em um desempenho físico e mental deficiente, que não lhes permite participar do mercado de trabalho, nem em atividades intelectuais como a educação. Além do mais, a condição de pobreza extrema praticamente impede qualquer mobilidade social: os pobres extremos nascem e morrem, em geral, na mesma situação. Por outro lado, os pobres moderados são os que, devido ao grau de desenvolvimento de um país em um momento dado, não satisfazem as que se consideram como necessidades básicas. Diferenciam-se dos pobres extremos por terem a capacidade, porém não as oportunidades, de participar de atividades econômicas e intelectuais.” (Rego & Pinzani, 2013, p. 152-3)

O contexto da desigualdade social tem como cerne a pobreza, cujo nível ainda pode ser elevado em grau extremo. Essa situação vincula-se à ineficácia das tradicionais políticas governamentais que, durante décadas, não têm conseguido melhorar as condições de vida dos mais pobres, e nem alterar a concentração de renda controlada por poucos grupos. Desse modo, resolver os problemas desencadeados pela pobreza em sua multidimensionalidade tem sido um exercício bastante desafiador. A percepção multidimensional da pobreza envolve critérios de análise das necessidades de pessoas nessas condições. Exige das políticas públicas a compreensão das realidades, para que sejam identificadas e priorizadas as variáveis da pobreza mais relevantes a serem sanadas, a fim de modificar a situação de desigualdades.

Para Cohn (1995), as políticas sociais devem propor a minimização da pobreza e podem ser vistas como aquelas que têm ação que gera resultado imediato, direcionadas à classe mais necessitada, possibilitando instauração de um crescimento sustentável desses indivíduos, assim como se mostra o PBF. A distribuição de renda centrada no objetivo de garantir a dignidade da pessoa humana pressupõe que as políticas públicas se inspirem na elevação do nível social. Essa ideia de vida digna não prospera diante das desigualdades sociais provocadas pela pobreza. A crise do *Welfare State*⁸³, juntamente com a ineficácia de políticas públicas voltadas para a intervenção social, têm sido motivo da perpetuação da pobreza. O avanço da globalização tecnológico-econômica despertou a ONU e consequentemente os estados internacionais para a distribuição de renda de forma continuada, por meio de programas criados para essa finalidade, os Programas de Transferência Condicionada de Renda cujo objetivo seria a diminuição da pobreza.

⁸³ Estado do bem-estar social deve garantir padrões mínimos de educação, saúde, renda, entre outros direitos básicos.

Nesse sentido, enfrentar a pobreza em sua complexidade, para Curralero *et al.* (2011), torna-se desafio e requer um olhar integral em direção aos mais pobres, uma ação integrada centrada no território, na população e/ou nas famílias, concepção em oposição àquelas que tradicionalmente segmentam as áreas de política, que identificam os cidadãos, de acordo com seus problemas específicos: renda, saúde, educação. Outra urgência é a busca por superação do dilema entre focalização e universalização de políticas sociais, bem como o compromisso com a equidade quanto ao acesso aos serviços sociais, para que os provedores desses serviços invistam maior esforço para alcançarem os pobres.

As primeiras medidas na área da proteção social, no âmbito do Estado, foram consideradas inicialmente como uma resposta emergencial e isolada dos efeitos da pobreza. O mecanismo estatal utilizado tem dado vez e voz à minoria para manter a exploração da força de trabalho de modo que prevalecessem os interesses e valores das classes dominantes. As políticas distributivas acabaram por conotar a ação clientelista.

Grande parte das políticas desenvolvidas pelo Poder Legislativo tem caráter distributivo. Em geral, por duas razões principais: a primeira é que a população pobre apresenta demandas pontuais e individuais em razão das carências sociais existentes; a segunda é que as implantações dessas políticas reproduzem o poder dos parlamentares, que as “trocam” por votos nas eleições. Mas é preciso ter atenção: nem toda política distributiva é clientelista. Por exemplo, políticas de emergência e solidariedade às vítimas de enchentes e terremotos são distributivas, mas não clientelistas. Em geral, porém, em um contexto de grandes desigualdades sociais, esse tipo de política pode ser usado como moeda de troca nas eleições. No entanto, é preciso sublinhar que as políticas distributivas podem ser implantadas sem clientelismo⁸⁴.

Daí cabe a indagação: quais as políticas públicas que propiciam uma ação imediata positiva sobre os fatores estruturais determinantes das condições de desigualdades entre esses sujeitos? A capacidade dos sujeitos em participarem da vida social parte dos modelos de políticas públicas como os de distribuição de renda como o Bolsa-Escola Cidadã, um programa que, em sua matriz conceitual, concebeu a cidadania como pedra angular de sua consolidação para o campo educacional. Essa possibilidade foi apreendida quando da análise dos indicadores de evasão e repetência de uma das escolas pesquisadas, Escola - instituição que apresentava, do ponto de vista estrutural, social e econômico, condições adversas a um movimento decrescente desses indicadores. Ao longo da história do Brasil, percebem-se avanços e retrocessos na legislação social, em especial nas constituições da República. Contudo, para Rizotti (2001, p. 40-41):

⁸⁴ Políticas públicas discutidas com seus problemas de implementação podem ser vistas no texto de Azevedo (2011).

“No Brasil, jamais chegou a ser constituído o Estado de Bem-Estar Social. Ao contrário, ao mesmo tempo em que o Welfare State europeu era estruturado, o Estado brasileiro dava início a um processo de desenvolvimento amplamente apoiado na utilização do fundo público para a realização dos investimentos essenciais ao desenvolvimento econômico (meios de transporte, comunicações, indústrias de base e geração de energia, entre outros). Toda interferência do Estado no processo de desenvolvimento nacional se processava através de suas funções de agente econômico, cuja atuação visava garantir as formas essenciais de acumulação. Por sua vez, foram relegados a planos não prioritários os investimentos em meios de consumo coletivo, consubstanciados, em sua maior parte, nas políticas sociais.[...] Ao invés de respostas políticas apropriadas às demandas dos movimentos sociais organizados, as políticas sociais brasileiras caracterizaram-se, de modo geral, como elementos periféricos no sistema de repressão aos movimentos sociais e de controle social que a burguesia nacional logrou empreender ao longo da recente história nacional.”

O bem-estar social é estado que requer a completude dos direitos humanos básicos. O Brasil nunca conseguiu atender esses direitos, pois suas políticas públicas têm cunho hegemônico, não atingindo as metas de erradicação da pobreza. No planejamento político, percebe-se que a estrutura executiva, responsável por criar condições de viabilização dos referidos direitos, caminhou por décadas de forma descompassada, dificultando a concretização de seus avanços.

As relações sociais mostram ações que buscam o sucesso do capital. É necessário que a pobreza seja enfrentada com políticas concretas que busquem as causas estruturais dos problemas. As formas de pensar a pobreza, os conceitos que foram adotados historicamente, precisam ser mudados, tanto fora do mundo educacional quanto nele inscritos. Arroyo (2010) chama a atenção para a importância de retomar o pensamento socioeducativo de políticas que estabelecem o enfrentamento da desigualdade e coloca os subjugados em segundo plano, invisíveis, muitas vezes, na instituição escolar.

O Estado apresenta-se empobrecido de análises de suas políticas e instituições. As políticas assistencialistas apenas mascaram acesso à igualdade. As políticas públicas requerem novas categorias de acesso aos meios, até então frequentados somente por aqueles que tenham maior poder aquisitivo. Isso equivale dizer que,

“Quando os desiguais chegam à escola novas formas de exclusão são criadas, a legislação preconiza que todos têm o direito ao acesso à escola, e esta instituição marcada por uma série de cobranças precisa dar conta de uma diversidade que chega. Sem perder o seu importante papel, a aprendizagem. Mas para discutir aprendizagem é importante discutir os seus envolvidos, os seus interesses, esses desiguais que passam a fazer parte do cotidiano escolar são seres concretos, portanto, a diversidade não pode ser pensada de forma genérica.” (Arroyo, 2010, p. 1381)

A problemática da pobreza e da exclusão exige um enfoque multissetorial e multidimensional que reconheça outros fatores além do escolar, do pedagógico, pois estes podem até mesmo dificultar ou mesmo impedir a aprendizagem dos estudantes. Essa concepção é ainda incipiente se observadas as diversas políticas educacionais de

orientação mundial/geral/global, emergindo de protagonismo e de redes de políticas transnacionais.

Desse modo, tornou-se pertinente retomar informações sobre algumas políticas internacionais, para que sejam compreendidas as alterações da legislação educacional brasileira, visto que, ao traçar a evolução dessa legislação durante mais de duas décadas, é possível identificar os passos empreendidos e os avanços materializados rumo à garantia da educação pública, gratuita, laica, de qualidade e para todos, para além do Brasil.

Nessa perspectiva, tendências e desafios colocados à universalização da educação básica vêm mostrar um cenário marcado por fortes assimetrias regionais, entre países, mas também nacionais, como é o caso do Brasil. Essas assimetrias exigem que as políticas públicas contemplem a dimensão da totalidade, garantindo não só o acesso à educação, mas igualmente uma permanência compatível com o desenvolvimento exitoso do educando e a conclusão dos estudos. Esse objetivo está consagrado no art. 208, parágrafo 1º, da Constituição federal de 1988, que reconhece a educação como um “direito público subjetivo”. Esse princípio foi, mais tarde, transposto para a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei 9.394/1996, que, no seu art. 2º determina: “A educação básica tem por finalidades desenvolver o educando”.

A formação comum é indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores. E acrescenta no art. 4º: “O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade” (Brasil, 2013c).

Essas são razões suficientemente claras para se entender que o acesso, a permanência do estudante na escola e o sucesso escolar são elementos primordiais para a universalização da educação escolar. No texto legal da educação, direito humano e social é importante, mas não é suficiente. Precisa de ser conquistado, garantindo o acesso e permanência de todos, com sucesso. Sobre a universalização da educação básica no Brasil, Dourado (2011, p. 6) ressalta que

“[...] há sérios problemas relativos à qualidade e, dessa forma, os desafios para a referida universalização da educação obrigatória são muitos e complexos, requerendo, por parte do Estado brasileiro, a construção de políticas orgânicas e também um efetivo regime de colaboração entre os entes federados, que possibilitem a priorização e o investimento necessários, incluindo financiamento, padrão nacional de qualidade e política de formação e de valorização dos profissionais da educação, para atender a esse dispositivo constitucional.”

A universalização da educação básica, entendida como a efetivação plena do direito à educação, exige a concorrência de vários elementos internos à escola, como a gestão e a organização pedagógica, e externos, como a participação da comunidade, no sentido de garantir que todas as crianças frequentem a escola. Foi para garantir esse

segundo domínio que o PBF veio a estabelecer como condição para a atribuição da Bolsa a condicionalidade da educação, ou seja, a obrigatoriedade da matrícula e frequência escolar de todas as crianças do agregado familiar abrangido pelo programa. Assim, no conjunto desses elementos, o programa tornou-se uma política pública central na estratégia para a concretização do direito à educação.

3.3 Os programas de transferência de renda condicionada

As recentes transformações que vêm se operando no interior das economias mundiais, com o crescimento do desemprego e a aparição de novas formas e/ou agudização da pobreza, associados à chamada crise do *Welfare State*, têm trazido à tona o debate acerca dos limites dos tradicionais programas sociais para responder às crescentes demandas sociais, impondo, assim, novos dilemas para a intervenção pública. Embora se possa falar de características gerais do *Welfare*,

“[...] a tradição socialdemocrata passou a postular uma política social com pretensões redistributivas, fundada no direito social, na lógica da solidariedade e na expansão da cidadania, depositando no Estado e na ação política laica e pública as expectativas de que as desigualdades de classe e outras, geradas pela própria sociedade, pudessem ser eliminadas ou pelo menos reduzidas.” (Draibe, 2014, p. 537)

A Europa é considerada a pioneira na introdução de Programas de Transferência de Renda (PTR), adotado pelo Reino Unido desde 1948, posteriormente, em 1956 pela Finlândia, em 1957 na Suécia, em 1974 na Bélgica, na Alemanha em 1961 e na França em 1988. Os que instituíram os PTR atestam que esses programas são fundamentais para a proteção social dos fragilizados expostos a diferentes riscos sociais.

O Programa Arbeitslosengeld II (PTR), da Alemanha, contribuiu com a erradicação da fome/miséria. Quem dele precisava, tinha que provar as condições sem emprego. O valor recebido deveria atender à alimentação, moradia e outras necessidades, de forma adequada (Zimmermann & Silva, 2009). A implantação das políticas para garantia do Estado do Bem-Estar Social tem desenvolvido experiências em vários países em que as mudanças trazidas pelo novo “projeto da modernidade capitalista”, além de reordenar as funções do Estado, interferem fundamentalmente nas políticas públicas em vários setores nas diversas etapas: formulação, implementação e execução. Muitas vezes, dá a impressão de que o Estado está efetivando os direitos dos cidadãos e das organizações por meio da ampliação do acesso aos serviços públicos, mas essas mudanças têm como origem e sustentação orientações neoliberais. Isso é uma das razões pelas quais o Estado passa a reduzir cada vez mais sua função de provedor desses serviços.

É nesse cenário repleto de tensões e desafios e de acirramento da desigualdade social, de confrontos entre direito e carências que as políticas sociais vêm sendo tratadas. Esses Programas, ao serem apresentados como “auxílio social”, colocam no centro dos debates o papel do Estado, com foco na sua relação com a sociedade e nas políticas sociais.

“A crise do Estado-nação e as políticas educacionais. As políticas educacionais, até muito recentemente, eram políticas que expressavam uma ampla autonomia de decisão do Estado, ainda que essa autonomia fosse, necessariamente, a resultante das relações (complexas e contraditórias) com as classes sociais dominantes, e fosse igualmente sujeita às demandas das classes dominadas e de outros actores colectivos e movimentos sociais. Todavia, ainda que, cada vez mais, haja indicadores que apontam para uma crescente diminuição dessa autonomia relativa, continua a ser necessário fazer referência ao papel e lugar do Estado nação, mesmo que seja para melhor compreender a sua crise actual e a redefinição do seu papel – agora, necessariamente, tendo em conta as novas condicionantes inerentes ao contexto e aos processos de globalização e transnacionalização do capitalismo. Como é sabido, o projecto da modernidade capitalista (enquanto projecto societal impulsionado pelas esperanças de desenvolvimento social e económico associadas à revolução industrial e, simultaneamente, enquanto projecto político e cultural induzido pelas aspirações racionalistas do humanismo burguês das revoluções americana e francesa) foi, em grande medida, construído e consolidado em torno do Estado-nação.” (Afonso, 2001, p. 16-7)

Marcadamente, a década de 1990, com o avanço do neoliberalismo, se destaca pela disseminação dos programas de transferência de renda condicionada (PTCs) nos países periféricos⁸⁵, à exemplo da experiência dos maiores programas das américas, no Brasil e México⁸⁶, mas também chegaram em outros continentes, como Ásia e a África:

“Além de inovadores, os PTCs atingiram uma cobertura bastante ampla, tanto em termos do número de países que os implementaram, quanto da quantidade de beneficiários na população. Desde seus primórdios, em meados da década de 1990, os PTCs se espalharam e, atualmente, estão presentes em vinte países da América Latina e Caribe, onde dão cobertura a mais de 120 milhões de pessoas, o que equivale a 20% da população da região, a um custo que gira em torno de 0,4% do produto interno bruto (PIB) regional.” (Cecchini, 2013, p. 369)

Como resultado de suas conquistas e de seus desafios, esses programas têm evoluído em ritmo constante, modificando ou ampliando seus benefícios e serviços. Cada país tem implantado políticas sociais à sua maneira, no contexto da sua história e de seus valores, essa característica dos estados de bem-estar de formular novas políticas sociais, ou reformular as existentes, no sentido de atender demandas de uma sociedade em contínua transformação, pode ser verificada em outras situações. Para Cecchini (2013), os programas de transferências condicionadas podem ser considerados um dos principais

⁸⁵ Cepal (2019) Banco de dados de programas de proteção social não contributiva na América Latina e o Caribe. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/noticias/cepal-o-trabalho-nao-garante-superacao-pobreza-america-latina-caribe>. Acesso em: 12 jan. 2021.

⁸⁶ Ver Soares (2009), Cotta (2009) e Cecchini (2013).

motores da inovação e, nesse sentido, têm apresentado modelo de gestão diferente, com visão multidimensional buscando articular educação, saúde e nutrição:

“[...] tem sido um dos principais motores da inovação no âmbito da política social latino-americana nos últimos quinze anos. Estes programas estatais mostraram-se capazes de dar cobertura a populações historicamente excluídas de qualquer benefício de proteção social, articulando diversas ações intersectoriais, particularmente no que diz respeito à educação, saúde e nutrição, com vistas a reduzir a pobreza a partir de uma visão multidimensional. Os PTCs têm sido também inovadores, por apresentar um modelo de gestão diferente. Graças à adoção de mecanismos técnicos de seleção das famílias participantes, estes programas significaram uma ruptura em relação aos mecanismos clientelistas tradicionais da política social latino-americana. Os PTCs também contribuíram para a modernização da política social mediante inovações tecnológicas, tais como a introdução dos cadastros de beneficiários e sistemas de gestão informatizados.” (Cecchini, 2013, p. 369)

As decisões relativas à forma, metodologia, finalidades dos PTCs estão ligadas aos condicionantes externos e internos, pois a implantação desses programas não é de natureza meramente técnica, envolve as prioridades estabelecidas pelos organismos internacionais de financiamento, a compreensão do papel do Estado na conquista da cidadania pelas gestões dos programas. Decorrem, portanto, da concepção que têm sobre direito, sociedade, desenvolvimento e cidadania, que os embasam.

Tabela 2 - Programas na América Latina e Caribe

Países	Ano	Nome
México	1997	Progres-Oportunidades
Brasil	1997	PGRM; Bolsa Escola (2001); Bolsa Alimentação (2001); Auxílio Gás (2002); Cartão Alimentação (2003); Bolsa Família (2003).
Nicarágua	2000	Mi Família
Colômbia	2001	Famílias em Acción
Equador	2001	Bono Solidaridad-Bono de Desarrollo Solidario
Argentina	2002	Jefes y Jefas de Familia
Chile	2002	Chile Solidario
El Salvador	2005	Programa Oportunidades (Red de Protección Social)
Uruguai	2005	Ingreso Ciudadano
Paraguai	2005	Tekoporã; Nopytyvo (na região do Chaco)
R. Dominicana	2005	Solidaridad
Peru	2005	Juntos
Panamá	2006	Red de Oportunidades

Fonte: Fonseca e Viana (2007, p. 1507).

Desde 2007, o Brasil teve suas iniciativas de transferência de renda. Conforme Silva, Yazbek e Giovanni (2004, p. 36), organizam-se programas compensatórios e programas de redistribuição de renda fundamentados por orientações político-ideológicas.

Nesse âmbito, esses programas são concebidos como possibilidades para se enfrentar o desemprego e reduzir pobreza:

“Uma de natureza liberal/neoliberal que considera os programas de transferência de renda como mecanismo compensatório e residual, eficiente no combate à pobreza e ao desemprego e enquanto uma política substituta dos programas e serviços sociais e como mecanismo simplificador dos Sistemas de Proteção Social; uma perspectiva de natureza progressista/distributivista que considera os Programas de Transferências de Renda enquanto mecanismos de redistribuição da riqueza socialmente produzida e como política de complementação aos serviços sociais básicos já existentes e voltada para a inclusão social; uma perspectiva que percebe os programas de transferência de renda como mecanismo provisório para permitir a inserção social e profissional dos cidadãos, numa conjuntura de pobreza e desemprego.”

A transferência de renda tem objetivos, principalmente, que induzam a autonomia do indivíduo enquanto consumidor, minimizando os efeitos mais perversos da pobreza e da desigualdade social. Entende-se que a distribuição de renda e o emprego podem contribuir para evitar o desestímulo ao trabalho e considerar o cidadão de direito. Entretanto, há uma outra percepção: se os programas compensatórios e residuais respondem eficazmente, se concebidos com base nos fundamentos e pressupostos do mercado, consequentemente entendem que o desemprego e a exclusão social são inevitáveis.

Ao conceber as políticas sociais como um espaço relevante de construção da autonomia do cidadão, com vistas à inclusão social para garantir os direitos à Cidadania Universal, é coerente que os programas Transferência de Renda se fixem nos fundamentos de uma política de renda redistributiva. Nesse caso, pode-se considerar a focalização de caráter positivo, pois propõe incluir todos aqueles que necessitam do benefício ou beneficiar os cidadãos em geral. Nesse sentido, esses programas visam colocar em efetivação os direitos humanos. Para Castel (1998, p. 2010):

“É nesse contexto histórico mais amplo, da formação e implantação do sistema de proteção social brasileiro, que devemos considerar a efetivação do Programa Bolsa Família. Com efeito, é importante considerar que os programas de transferência de renda no mundo foram inicialmente desenvolvidos como forma de enfrentar novos riscos sociais advindos das transformações das sociedades capitalistas industriais, sobretudo a partir do período pós- -fordista, naquilo que se convencionou chamar de crise da “sociedade salarial.”

Nesse contexto histórico, da formação e implantação do sistema de proteção social brasileiro⁸⁷, devemos considerar a efetivação do Programa Bolsa Família. Entretanto, o debate sobre os programas de transferência de renda no País iniciou-se muito antes da sua implementação.

⁸⁷ Sistema de proteção social brasileiro definida como sendo um conjunto de programas sociais do governo federal.

Silva e Lima (2010) destacam que foi a partir da década de 1980 que os programas de transferência de renda passaram a ser vistos como possibilidades reais de enfrentamento ao desemprego e à pobreza. Esse debate se ampliou na década de 1990, culminando na apreciação do Projeto de Lei 80/1991, de autoria do senador Eduardo Suplicy, que em sua redação oficial determinava a instituição de um programa de garantia de renda mínima com o objetivo de erradicar a pobreza e as desigualdades sociais, por meio da distribuição da renda socialmente produzida. Segundo Silva, Yazbek e Giovanni (2004, p. 47) ponderam:

“Independentemente de críticas e elogios, o Programa de Garantia de Renda Mínima tem o mérito, inquestionável, de ter iniciado o debate sobre a renda mínima na opinião pública brasileira, inspirando a criação de um imenso conjunto de Programas de Transferência de Renda em implementação, por iniciativa de municípios, estados e pelo Governo Federal. Trata-se de uma modalidade de programas sociais não só factíveis, mas prevalentes no âmbito do Sistema Brasileiro de Proteção Social no adentrar do século XXI.”

As primeiras experiências implantadas coincidiam com a proposta de Suplicy no que se refere ao repasse monetário como um caminho para atender as necessidades básicas e garantir a concretização dos direitos sociais às famílias em situação de pobreza. Entretanto, se diferenciavam, pois a proposta de Suplicy visava a garantia de renda mínima, com o objetivo de erradicar a pobreza e as desigualdades sociais, ou seja, foco apenas no combate à pobreza e as desigualdades sociais, os programas implantados no Distrito Federal e em São Paulo avançavam ao condicionar o repasse do benefício à frequência escolar dos filhos beneficiados.

Entre os anos de 1996 e 1997 há evidências de que os efeitos redistributivos do plano de estabilização se esgotaram e as condições de emprego e renda se mostravam inquietantes. Vários municípios para superar esses efeitos criaram bases legais para implantar iniciativas que respondessem à complexidade do momento. Nesse horizonte, alguns estados e municípios saíram na frente. Destacam-se os estados do Amapá no ano de 1995, Mato Grosso do Sul ano em 1999, Alagoas no ano 2000, Distrito Federal em 2003 e os municípios de Campinas e Ribeirão Preto, em 1995, Belo Horizonte em 1997, Goiânia em 1997, Natal em 1997, São Paulo em 2001, Recife em 2004.

O Projeto do senador Eduardo Suplicy serviu de base para a elaboração das primeiras experiências de programas de transferência de renda no País. Posteriormente, houve experiências de repasse monetário associado ao cumprimento da frequência⁸⁸ pelas gestões municipais das cidades de Campinas e Ribeirão Preto (São Paulo), com o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima e, em Brasília, com os programas Bolsa

⁸⁸ Passando o Programa a ser intitulado de Programa de Transferência de Renda Condicionada (PTRC).

Familiar para a Educação, mais tarde com o nome de Bolsa-Escola, e o Poupança-Escola pelo governador Cristovam Buarque. A iniciativa do DF foi a primeira no Brasil a vincular a transferência de renda à política de educação, ou seja, articulação de duas políticas públicas.

Paiva (2009) destaca que a proposta de transferência de renda ligada à escolarização dos que estão em idade escolar se dá pela compreensão de, em curto prazo, amenizar a pobreza. O programa implementado no município de Campinas em 1995 articulou-se, inicialmente, com um conjunto de políticas municipais de assistência social às famílias mais pobres, beneficiando cerca de 2.500 famílias. Já no Distrito Federal, ele foi concebido de forma a se constituir no próprio centro articulador da política voltada para o segmento mais pobre da população local. Implementado progressivamente nas cidades satélites, o programa atendia cerca de 25 mil famílias no início de 1999, mas não teve continuidade após o governo de Cristóvão Buarque.

Tanto no cenário econômico como no político e social, a escolaridade, na década de 1990, ganhou visibilidade e importância na articulação com as demais políticas públicas. Passou a ser percebida como estratégia para possibilitar melhoria na qualidade de vida das famílias, sobretudo daquelas beneficiadas pelos programas de transferência de renda. Passou, ainda, a política pública de educação a ser percebida como canal efetivo de combate às desigualdades sociais e de promoção da inclusão social. O Bolsa-Escola foi disseminado em todo o País. No entanto, em cada local em que foi implementado, o programa adquiriu características próprias com diferenciações do original, inclusive, nomes específicos:

“Apesar dos avanços obtidos na trajetória dos programas de transferência de renda na década de 1990, como uma estratégia de combate à fome e à pobreza, as ações governamentais nessa área foram ainda marcadas pela fragmentação e paralelismo. Com efeito, perpetuaram-se mecanismos sobre focalização dos beneficiários – ou seja, enquanto algumas famílias recebiam o Bolsa Escola e o Bolsa-Alimentação, outras famílias baixas cobertura e do frágil controle social.” (Senna, 2007, p. 88)

A partir dessas primeiras experiências, a União implanta programas de transferência de renda em nível federal com o intuito de amenizar a pobreza e seus reflexos, descentralizando a execução nos estados e municípios, mas não de maneira intersetorial, embora a proposta inicial contemplasse esse princípio. Nesse percurso, o governo federal, no ano de 1996, criou os programas de transferência de renda: Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, criado com o nome Vale Cidadania e o Benefício de Prestação Continuada. Abrangendo todo o território nacional, constituía a transferência monetária de valor igual a um salário mínimo mensal à idosos e pessoas com deficiência.

Em 2001, sancionada a Lei 10.219, de 11 de abril, criou o Programa Nacional de Renda Mínima, no âmbito do Ministério da Educação. Vinculado à educação foi lançado o Programa Bolsa-escola de garantia de renda mínima. Para participar dele, o município atenderia às condições centradas em renda, parceria, condicionalidade. A renda e a receita tributária *per capita* seria inferior à média do seu estado. Essas características estabeleceram a parceria com o governo federal, mantenedor de metade dos custos. O município fazia a manutenção do benefício com a frequência escolar do bolsista (Lavinhas & Barbosa, 2000).

No segundo mandato (1999-2002) de Fernando Henrique Cardoso, a proposta foi o desenvolvimento da denominada por Rede de Proteção Social⁸⁹, sendo definida com o conjunto de programas, com prevalência dos de Transferência de Renda voltados ao atendimento à população pobre. Iniciou-se, então, a articulação de programas compensatórios, tendo como ponto de convergência os nacionais de transferência de renda.

O Programa Nacional de Renda Mínima destinou-se a famílias que, sob sua responsabilidade, tinham crianças matriculadas em estabelecimento de ensino fundamental regular, com idade entre 6 a 15 anos, sob a condição de ter frequência escolar igual ou superior a oitenta e cinco por cento. O objetivo central era o de promover o acesso à educação por meio da permanência das crianças na escola. Os beneficiários do Bolsa Escola poderiam também receber o “Auxílio-Gás” que se destinava às famílias com renda mensal per capita máxima equivalente a meio salário mínimo.

Apesar de o Programa Bolsa Escola ter sido o mais importante, outros programas de transferência de renda foram criados pelo governo federal a partir de meados dos anos noventa, atendendo a objetivos específicos. Em 1996, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil foi instituído para enfrentar questões graves de trabalho penoso de crianças. Em 2001, foi criado o Auxílio Gás de modo a compensar as famílias de baixa renda pela eliminação do subsídio embutido no preço ao consumidor do gás de cozinha. Também em 2001, o Bolsa Alimentação, sob a responsabilidade do Ministério da Saúde, foi criado para complementar o Bolsa Escola, atendendo a famílias pobres com crianças de zero a seis anos. A proposta central do Bolsa Escola (Nascimento, 2009), era fornecer alternativas que aumentassem o estímulo das crianças e adolescentes atendidos a permanecerem na escola.

Conforme Severino (2000, p. 158), a educação se legitima como forma de mediação da vida humana “[...] para construção da cidadania. Por isso, enquanto investe, do lado do sujeito pessoal, na construção dessa condição de cidadania, do lado dos sujeitos

⁸⁹ As normativas do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) os programas que pertencem a Proteção Social Básica são os programas de transferência de renda (Bolsa Família, BPC e ProJovem), e a Proteção Especial o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) (Brasil/MDS, 2008a).

sociais, estará investindo na construção da democracia”. Na formação da cidadania, embora os programas de transferência de renda implementados no governo Fernando Henrique Cardoso expressassem como justificativa o reconhecimento da necessidade do usuário, foram executados de forma fragmentada entre os diferentes Ministérios.

“As decisões do governo FHC ultrapassaram o prisma econômico, foram, antes de tudo, decisões políticas de defesa da pauta de mudanças e orientações das organizações multilaterais. O Plano Diretor da Reforma defendia a criação de um “Estado Gerencial”, cujos pressupostos eram estimular o desenvolvimento da economia, através da abertura do e para o mercado, promover a governabilidade, a eficácia e a eficiência, o que, evidentemente, colocou fortes limites à consolidação de uma rede estatal de proteção social.” (Santos, 2013, p. 81)

Na transição do mandato de Fernando Henrique para o de Lula, em 2002, um diagnóstico sobre os programas sociais em desenvolvimento no Brasil indicou a necessidade de unificação dos Programas de Transferência de Renda. Essa unificação deveria considerar os cadastros das famílias beneficiadas até os programas e benefícios repassados. Segundo Silva, Yazbek e Giovanni (2004, p. 132),

“[...] tais programas se apresentam com uma dupla face: “uma compensatória, representada pela transferência monetária para permitir a sobrevivência imediata das famílias pobres, e outra de acesso às políticas universais, para oferecer condições de autonomização futura dessas famílias.”

O Programa Bolsa Família foi concebido para atender a duas finalidades básicas: “[...] enfrentar o maior desafio da sociedade brasileira, que é o de combater a miséria e a exclusão social; promover a emancipação das famílias mais pobres” (Marques & Mendes, 2005, p. 159). Para minimizar os reflexos do modelo capitalista, combater a fome e fortalecer o sistema de proteção social brasileiro⁹⁰ se dariam por meio da implantação de políticas públicas intersetorialidades, sobretudo, a educação, a saúde e a assistência social. O presidente (2003) criou, então, o Programa Fome Zero. No entanto, a centralidade ficou com os programas de transferência de renda, como alternativa ao enfrentamento da pobreza. A defesa de uma proposta de transferência de renda articulada à escolarização de filhos e dependentes em idade escolar é apresentada a partir da compreensão de que, num curto prazo, amenizaria a pobreza, e num longo prazo reduziria a produção da pobreza. Daí que para acessar essa forma monetária criou-se o programa de transferência de renda, com destaque para o Programa Bolsa Família, reconhecido internacionalmente como modelo de combate à pobreza (Brasil, 2013).

É nessa perspectiva que se efetiva a interface entre o SUAS e a nova forma de gestão da política de assistência social, com a política de segurança alimentar e a política

A proteção social, além de garantir a segurança de acolhida e a segurança de convívio familiar, deve garantir a segurança de sobrevivência, por meio do acesso a uma forma monetária que ajude a sobrevivência dos desprovidos das condições sociais básicas.

de transferência de renda, constituindo-se, então, uma política de proteção social no Brasil de forma integrada, garantindo sustentabilidade e compromisso com um novo pacto de democracia e civilidade. Em pleno século XXI, não se pode aprovar esse ciclo vicioso, mas quebrá-lo, inserindo todos no sistema de garantia de direitos.

Essas crianças, esses jovens, adolescentes, adultos, vulnerabilizados pelas condições sociais, construídas histórica e socialmente pela sociedade, foram ou estão excluídas. Não estão apenas fora da escola, tornando-se, na maioria das vezes, invisíveis às políticas públicas porque simplesmente não conseguem acessá-las. Estão mais expostas a formas extremas de violência, exploração e abuso sexual. Se o avanço se deu em termos de vagas e acesso, é preciso reconhecer que essa condição é precária e insuficiente.

A desigualdade de renda afeta a concretização da universalização da Educação Básica considerando que o abandono e a repetência são fenômenos persistentes na educação brasileira, gerando muitas vezes a exclusão daqueles que formam o grupo que evidencia a distorção idade série. Além da desigualdade de renda, a escola dos mais pobres é também, na maioria das vezes, a mais carente em sua infraestrutura. Nesse sentido, deduz-se que aqueles que menos têm, menos recebem. Os dados constam no texto de Soares Neto, Ribeiro de Jesus, Karino e Andrade (2013), que atestam índices sobre a escola pública de que participam filhos de famílias beneficiárias do PBF.

O Brasil com o seu histórico centrado na desigualdade social, em uma concepção dual de educação com foco na educação das classes dominantes compromete-se com a educação como direito subjetivo ao apagar das luzes do século XX. Essa posição marca significativamente o atraso da escolarização no Brasil em relação aos países vizinhos.

Constata-se, ainda, que não faltam ao Brasil legislações que normatizem o direito à educação. No entanto, faltam estratégias, vontade política, financiamento adequado, valorização dos profissionais da educação, condições efetivas didáticas e de infraestrutura para concretizar os direitos sociais constitucionais, nesse caso, em especial, o direito à educação.

Nesse contexto, a dualidade relativa a percursos diferenciados de escolarização vem induzindo alternativas de propostas com desigualdade, até mesmo quando se exigem que sejam iguais. Iguais enquanto resultado, produto. No entanto, com injustas condições. O direito à educação, em parte concretizado pela universalização na etapa básica, deve ser analisado e compreendido nessa relação. É importante considerar que os meninos e meninas que ainda estão ausentes da escola, não matriculados ou evadidos são os filhos daqueles que também não tiveram o seu direito à educação observado e fizeram parte de uma população vulnerável.

O tema direito à educação associado à vulnerabilidade tem sido abordado ao longo da história brasileira e provoca interrogações para estudos que situem a problemática no campo social e econômico e no movimento da transnacionalidade, imprevisibilidade da sociedade contemporânea. A resposta exige o (re)pensar do direito à educação no movimento da transnacionalidade, diante da imprevisibilidade social.

Nesse sentido, o Brasil passa pelo desafio crucial, que se por um lado constata-se que a democratização é uma realidade, pela ampliação de vagas nas escolas para que o acesso a todos aconteça, em contrapartida a democratização das vagas não tem produzido a universalização da educação básica. Sabe-se também que a desigualdade social acarreta dificuldades para os estudantes em seu desempenho escolar. Nesse sentido, torna-se fundamental que as políticas sociais integrem à educação outros apoios necessários a todos em idade escolar.

Se a educação sozinha não transforma a sociedade, sem ela, tampouco, a sociedade muda (Freire, 2000). Nesse sentido, aposta-se na educação como forma de garantir a inclusão de todos aqueles que, historicamente ainda são relegados de seus direitos humanos e sociais. A vida digna para grande parcela da população pode se tornar realidade, mesmo que inicialmente sejam fundamentadas em políticas de Estado. Dessa forma, as políticas sociais devem apresentar critérios claros para a organização, com continuidade e intersectorialidade, superando as ações e programas pulverizados, clientelistas e residuais, que provocam, consequentemente, o processo de efetivação da pobreza.

O jogo interativo e relacional de elementos interdependentes e a legislação constitucional fortaleceram o regime democrático, republicano e federativo e também teceram o sistema normativo político, plural e descentralizado, em que novos mecanismos de participação social ampliaram o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisões.

Capítulo IV - O Programa Bolsa Família, a Condicionalidade e a Educação Básica

“O BF não é uma esmola governamental (Rego & Pinzani, 2013, p. 207). O BF cria um vínculo de pertença a uma comunhão política, pelo menos em potência; contudo, é necessária uma política de educação cívica voltada a uma maior integração dos sujeitos, ou melhor, à formação de sentimentos de pertinência, da sensação de estarem ligados a uma comunidade mais ampla a nação.” (Rego & Pinzani, 2013, p. 208-9)

No capítulo anterior analisou-se a universalização da educação básica como elemento fundamental da cidadania, da identidade nacional em sua multidimensionalidade. Estabeleceu-se a relação entre educação, violência, pobreza, na discussão das políticas públicas nacionais, com a presença cada vez mais visível das redes de políticas internacionais e a introdução dos programas de transferências de renda no combate à pobreza.

Neste capítulo, caracteriza-se o Programa Bolsa Família concebido em sua legislação como política social e, em seu sentido estrito, como política educacional, pois conjuga elementos fundamentais como a garantia do direito à educação estabelecida pela Lei 9.394/1996⁹¹ e a Lei 10.836/2004 de criação do PBF. Discute-se o complexo diálogo entre o direito e a condicionalidade na educação básica frente aos resultados da frequência escolar e da aprovação, contidos em relatórios do Sistema de Acompanhamento da Frequência Escolar de Crianças e Jovens em Vulnerabilidade, do Ministério da Educação.

No contexto da educação, o debate sobre o PBF tem se nucleado por três categorias: condicionalidade; impacto na inclusão escolar; frequência e rendimento escolar. Em sua constituição, o Programa apresenta objetivos e finalidades, ao mesmo tempo avançando em seu percurso de 12 anos, 2004-2016, de forma contextualizada para evidenciar que a bolsa que concede não é esmola governamental (Rego & Pinzani, 2013, p.

⁹¹ Art. 5º O acesso à educação básica obrigatória é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e, ainda, o Ministério Público, acionar o poder público para exigi-lo. (Redação dada pela Lei 12.796/2013)

Art. 12. Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de:

VII - informar pai e mãe, conviventes ou não com seus filhos, e, se for o caso, os responsáveis legais, sobre a frequência e rendimento dos alunos, bem como sobre a execução da proposta pedagógica da escola;

Art. 24. A educação básica, nos níveis fundamental e médio, será organizada de acordo com as seguintes regras comuns:

VI - o controle de frequência fica a cargo da escola, conforme o disposto no seu regimento e nas normas do respectivo sistema de ensino, exigida a frequência mínima de setenta e cinco por cento do total de horas letivas para aprovação;

Art. 31. A educação infantil será organizada de acordo com as seguintes regras comuns: (Redação dada pela Lei 12.796/2013)

IV - controle de frequência pela instituição de educação pré-escolar, exigida a frequência mínima de 60% (sessenta por cento) do total de horas; (Incluído pela Lei 12.796/2013)

207), mas é o que responde aos dados do IBGE sobre os extremamente pobres nas regiões brasileiras:

“59% estão concentrados na Região Nordeste - 9,6 milhões de pessoas; Do total de brasileiros residentes no campo, um em cada quatro se encontra em extrema pobreza (25,5%); 51% tem até 19 anos de idade; 40% tem até 14 anos de idade; 26% são analfabetos (15 anos ou mais). 53% dos domicílios não estão ligados à rede geral de esgoto pluvial ou fossa séptica; 48% dos domicílios rurais em extrema pobreza não estão ligados à rede geral de distribuição de água e não têm poço ou nascente na propriedade; 71% são negros (pretos e pardos).” (IBGE, Censo Demográfico 2010)

Esse cenário reflete as desigualdades regionais produzidas ao longo do processo de desenvolvimento brasileiro, tanto em termos de condições de vida quanto de crescimento econômico. O indicador de pobreza, cujo índice era de 59% na região Nordeste, justifica a necessidade de atenção do poder público. Os dados do IBGE (2010) apresentam um quadro em que há precariedade de infraestrutura em termos de saneamento básico, o que se liga à instabilidade em saúde pública.

As regiões Norte e Nordeste concentram as maiores proporções de pessoas que vivem com até ¼ de salário mínimo *per capita*. Na moeda real, em 2010, esse valor era de R\$ 510,00; em 2014, R\$ 724,00; em 2020, R\$ 1.100,00. Nesse sentido, a pobreza é vista em sua multidimensionalidade, cabendo ser enfrentada com orientação do desenvolvimento de ações integradas centradas no território, na população e nas famílias com as diversas faixas etárias. As ações segmentadas em algumas áreas de políticas públicas identificam os cidadãos com seus problemas específicos a fim de impulsionar as políticas públicas em relação à renda, saúde, educação.

4.1 A política pública do PBF no Brasil com finalidade, característica, funcionamento e multidimensionalidade gestorial (2004-2016)

O Programa Bolsa Família, já anunciado, tem dimensão federal de transferência de renda. Foi instituído pela Lei 10.836/2004 (Brasil, 2004c), regulamentada pelo Decreto 5.209/2004, que incorpora à época programas sociais do governo federal unificados pela Medida Provisória 132, de 20 de outubro de 2003⁹². No contexto das políticas públicas, esse Programa se apresenta como parte da estratégia, inicialmente vinda do Programa Fome

⁹² A Medida Provisória 132/2003, art. 1º cria o Programa Bolsa Família para as ações de transferência de renda com condicionalidades. O parágrafo único estabelece que esse programa tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução de transferência de renda, como do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à educação com o Bolsa Escola, instituído pela Lei 10.219/2001, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação, criado pela Lei 10.689/2003, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à saúde, Bolsa Alimentação, instituído pela Medida Provisória 2.206-1/2001, do Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto 04.102/2002, e do Cadastro Único do governo federal, pelo Decreto 3.87/2001. Em 2008, o Programa Agente Jovem ou Projovem passou a compor também o PBF, aumentando do valor da Bolsa para R\$ 100,00, funcionando para os do Bolsa Família, os matriculados no Pro-jovem, com R\$ 30,00 para até dois jovens.

Zero, com o objetivo de assegurar o direito humano à alimentação adequada. Isso porque a segurança alimentar e nutricional contribui para a erradicação da extrema pobreza e a conquista da cidadania por parcela da população. Nesse sentido, o PBF é uma política pública que confere benefício a uma parcela da população que não possui renda suficiente para a manutenção de sua família, tendo os seguintes objetivos:

“Art. 4o Os objetivos básicos do Programa Bolsa Família, em relação aos seus beneficiários, sem prejuízo de outros que venham a ser fixados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, são:

- I - promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social;
- II - combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional;
- III - estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza;
- IV - combater a pobreza;
- V - promover a intersectorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais o Poder Público.” (Brasil, 2004c)

Esse Programa foi criado para ser coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social⁹³ (MDS) responsável pelas políticas nacionais de segurança alimentar e nutricional, de assistência social e de renda e cidadania. É também o gestor do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). Para atingir esses objetivos (art. 4º), a execução e a gestão ocorrem de forma descentralizada, conjugando os esforços entre os entes federados. São observadas a intersectorialidade, a participação comunitária, o controle social. Sua organização era interministerial, conforme arts. 5º e 6º. O conselho gestor vinculou-se inicialmente ao Ministério de Combate a Fome⁹⁴ sinalizando a política pública com característica estrutural integrada às políticas sociais do desenvolvimento humano:

“Art. 5º O Conselho Gestor do Programa Bolsa Família -CGPBF, órgão colegiado de caráter deliberativo, vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, previsto pelo art. 4º da Lei nº 10.836, de 2004, e na Lei nº 10.869, de 13 de maio de 2004, tem por finalidade formular e integrar políticas públicas, definir diretrizes, normas e procedimentos sobre o desenvolvimento e implementação do Programa Bolsa Família, bem como apoiar iniciativas para instituição de políticas públicas sociais visando promover a emancipação das famílias beneficiadas pelo Programa nas esferas federal, estadual, do Distrito Federal e municipal.

Art. 6o O CGPBF será composto pelos titulares dos seguintes órgãos e entidade:

- I - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que o presidirá;
- II - Ministério da Educação;
- III - Ministério da Saúde;
- IV - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- V - Ministério da Fazenda;
- VI - Casa Civil da Presidência da República; e

⁹³ Os títulos dados ao Ministério do Desenvolvimento Social foram Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2007), Ministério da Cidadania, Decreto 9.674/2019.

⁹⁴ O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome foi criado em janeiro de 2004 para promover a inclusão social, a segurança alimentar, a assistência integral e a renda mínima de cidadania às famílias em situação de pobreza. Para isso, o órgão implementou programas e políticas públicas de desenvolvimento social nas três esferas de governo, em parceria com instituições civis e de financiamento e organismos internacionais.

VII - Caixa Econômica Federal.” (Brasil, 2004a)

No Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o Programa articula três dimensões. A primeira é da transferência de renda direta, mais conhecida. A segunda, das condicionalidades, menos conhecida. A terceira é das ações complementares ao programa que é, de certa forma, desconhecida pela grande maioria da população. Elas contribuem para a superação do ciclo da pobreza nas famílias.

A transferência direta de renda é fundamental no Programa, pois permite auxiliar rapidamente as famílias em situação de vulnerabilidade e pobreza. No entanto, reduzir o PBF apenas à essa dimensão diminui o seu potencial e os seus objetivos. A dimensão das condicionalidades reúne compromissos assumidos pelas famílias e pelo Poder Público. O acesso aos serviços de saúde e educação é direito básico e condição fundamental para o rompimento do ciclo intergeracional da pobreza. Isso significa lutar contra os fatores que promovem a manutenção da situação de pobreza de uma geração a outra. Desse modo, crianças que cumprem as condicionalidades do Programa poderão ter melhores condições de vida.

Na educação, a condicionalidade parte do acompanhamento da frequência escolar de crianças, adolescentes e jovens. Essa verificação utiliza o Sistema Presença que recebe os dados da frequência encaminhados pelos municípios dos estudantes beneficiários do Programa, insere esses dados e os retorna aos municípios e Sistema Presença. Além disso, a partir do acompanhamento das condicionalidades, o poder público pode estabelecer outros programas nas áreas de saúde e educação para crianças e adolescentes mais vulneráveis. A interlocução entre os entes federados pela condicionalidade na educação e outras relações constitui-se na terceira dimensão.

As três dimensões substantivas, além de reforçarem o exercício de direitos sociais básicos nas áreas de saúde e educação, exigem tanto a descentralização, mediante conjugação de esforços entre os entes federados, quanto a promoção da intersetorialidade, da participação comunitária e do controle social. Em se tratando de um programa tão complexo como o Bolsa Família, que se estrutura em três políticas distintas (saúde, educação e assistência social) e é constituído em três dimensões (transferência de renda, condicionalidades como acesso a serviços públicos e ações complementares), era de se esperar que o município fosse o ente que assumiria mais atribuições, já que é o ente federado mais próximo dos cidadãos.

Para Mesquita (2006, p. 477), não se pensa que a União realize isoladamente “[...] programas dessa natureza sem que os governos municipais estivessem dispostos a assumir as tarefas de cadastramento das famílias, de acompanhamento das condicionalidades, de fiscalização, bem como de atendimento da população”. O art. 11 do Decreto em pauta

estabelece que a implementação e gestão do Programa Bolsa Família se fundamentarão na descentralização, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersectorialidade, a participação comunitária e o controle social. A gestão do PBF formalmente se fundamenta no processo de descentralização e democratização, assim como as mais consolidadas políticas sociais no Brasil, educação e saúde.

A tese defendida tanto pelos formuladores como pelos gestores responsáveis pelo programa no governo federal é que a sua implementação deve priorizar as relações federativas, fortalecendo a gestão compartilhada não apenas com os atores governamentais, como também com os não-governamentais. Desse modo, as condicionalidades refletem tanto a integração horizontal quanto a vertical na organização do Programa. A primeira se estabelece na participação dos ministérios da educação e saúde, como também da Secretaria Nacional de Assistência Social. Já a integração vertical envolve os estados e municípios, não só os que provêm de serviços, mas também aqueles que subsidiam o MDS com informações para a continuidade do pagamento de benefícios às famílias ou para possíveis sanções.

Entretanto, a avaliação de cada uma delas, para Pires (2008), tem a sua especificidade, dotadas de alcance diferenciado no tempo. A primeira, que é a transferência de renda, é de curto prazo, sendo concedida diretamente aos mais pobres. A segunda é de médio prazo e tem por objetivo fortalecer o direito de acesso das famílias pobres aos serviços de educação e saúde. A terceira é de longo prazo e visa promover a integração entre o PBP e as outras políticas públicas, nos níveis federal, estadual e municipal. Adentrando ainda na legislação, pode-se verificar que duas atividades, o acompanhamento e a avaliação, apresentam-se como aspectos fundamentais para o trato desse Programa que, após cinco anos de sua vigência, a Lei 12.058/2009⁹⁵, em seu art. 6º⁹⁶, institui o Índice de Gestão Descentralizada (IGD) do Programa Bolsa Família e passa a vigorar acrescido dos seguintes incisos:

“I - os procedimentos e as condições necessárias para adesão ao Programa Bolsa Família, incluindo as obrigações dos entes respectivos; II - os instrumentos, parâmetros e procedimentos de avaliação de resultados e da qualidade de gestão em âmbito estadual, distrital e municipal; e III - os procedimentos e instrumentos

⁹⁵ Dispõe sobre o apoio financeiro pela União aos entes federados que recebem recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), em 2009, para superar dificuldades financeiras emergenciais. Altera as leis nos 11.786, de 25 de setembro de 2008, 9.503, de 23 de setembro de 1997, 11.882, de 23 de dezembro de 2008, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, 11.314, de 3 de julho de 2006, 11.941, de 27 de maio de 2009, 10.925, de 23 de julho de 2004, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.212, de 24 de julho de 1991, 10.893, de 13 de julho de 2004, 9.454, de 7 de abril de 1997, 11.945, de 4 de junho de 2009, 11.775, de 17 de setembro de 2008, 11.326, de 24 de julho de 2006, 8.427, de 27 de maio de 1992, 8.171, de 17 de janeiro de 1991, 5.917, de 10 de setembro de 1973, 11.977, de 7 de julho de 2009, 11.196, de 21 de novembro de 2005, 9.703, de 17 de novembro de 1998, 10.865, de 30 de abril de 2004, 9.984, de 17 de julho de 2000, e 11.772, de 17 de setembro de 2008, a Medida Provisória 2.197-43, de 24 de agosto de 2001, e o Decreto-Lei 1.455, de 7 de abril de 1976; revoga a Lei 5.969, de 11 de dezembro de 1973, e o art. 13 da Lei 11.322, de 13 de julho de 2006.

⁹⁶ O art. 6º que altera o art. 8º, da Lei 10.836, de 9 de janeiro de 2004 de criação do PBF.

de controle e acompanhamento da execução do Programa Bolsa Família pelos entes federados.”

Ao avaliar políticas públicas do Brasil, Faria (2005) pronuncia-se considerando haver escassez referente à pós-decisão no País, explicada pela frágil institucionalização de políticas públicas e pela debilidade de estudos da Administração Pública. Evidentemente, a avaliação de uma política pública envolve fatores além do aspecto da sua gestão e da eficiência de suas ações. Entre eles, há disputas, conflitos de interesses e outros fatores.

A avaliação de uma política pública demanda o compromisso real de seus gestores com a utilização dos resultados no aperfeiçoamento da própria política, de maneira que os recursos tenham tido eficiente destinação e as expectativas sobre os resultados tenham sido contempladas. Dessa forma, as orientações para instâncias de controle social são definidas na Instrução Normativa⁹⁷:

“Art. 2º. O controle e a participação social do PBF serão realizados, em âmbito local e estadual, por instância, conselho ou comitê, instalada pelo respectivo Poder Público, respeitada a intersectorialidade e a paridade entre governo e sociedade.

§ 1º. Os conselhos e comitês são órgãos de caráter permanente, com as funções de acompanhar, avaliar e fiscalizar a execução do PBF.

§ 2º. As instâncias de controle social devem ser compostas, sem prejuízo de outras áreas que o Poder Público julgar convenientes, por integrantes das áreas: I - da assistência social; II - da saúde; III - da educação; IV - da segurança alimentar; e V - da criança e do adolescente, quando existentes.” (Brasil, 2005c, p. 01)

Esse controle e essa participação são orientações para municípios, estados e Distrito Federal para constituição do controle social do Programa no desenvolvimento de suas atividades. Conforme já mencionado, princípios que regem o Programa participam do controle social. Os pressupostos definidos pela Senarc contêm a sua adesão, prevendo a obrigatoriedade de formar instâncias de controle social de prefeituras e órgãos estaduais.

Dentre outras atribuições desse controle, estão a de fiscalizar o cadastramento das famílias, acompanhar os benefícios e as condicionalidades, estimular a integração e a oferta de programas complementares. Trata-se de uma atuação conjunta no acompanhamento do Programa. Os representantes civis são indicados por entidades como sindicatos, igrejas e associações. A dinâmica da gestão do Programa incorpora a transparência e *accountability*⁹⁸ nas ações de integração.

A estrutura organizacional tem a descentralização com centralidade na família. Entre os principais aspectos contidos nessas estruturas estão as condições de acesso e inclusão do Programa. Os mecanismos de seleção e as condicionalidades refletem a

⁹⁷ Instrução Normativa 01, de 20 de maio de 2005, divulga orientações aos municípios, estados e Distrito Federal para o controle social do Programa Bolsa Família e para o desenvolvimento de suas atividades.

⁹⁸ *Accountability* - palavra ainda não traduzida para a Língua Portuguesa, mas remete ao princípio de que indivíduos e organizações são responsáveis pelos seus atos e devem explicações sobre eles.

intersectorialidade e o controle social. A Lei 10.836/2004, art. 4º, V, aponta o princípio de “promover a intersectorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público”.

Em síntese, o Programa comporta o seguinte ciclo: identifica os beneficiários, vista a elegibilidade e a focalização de dados Cadastro Único; inscrição dos beneficiários no Programa, atendendo ao critério da renda familiar; baseiam-se os pagamentos em tipos de benefício e a elegibilidade para cada composição familiar; verificam-se as condicionalidades da educação e da saúde; fazem-se a relação e a integração com outros programas e serviços sociais da União; seguem-se critérios e regras de saída do Programa.

Ao declarar-se em situação de pobreza tendo com critério os indicadores⁹⁹ socioeconômicos nacionais, a família assume compromissos nas áreas de saúde e de educação como, por exemplo: acompanhamento pré-natal e nutricional, frequência escolar em estabelecimento público de ensino; prevendo, ainda, uma gestão descentralizada, interministerial. A verificação das condicionalidades tem a seguinte composição:

Tabela 3 - Condicionalidades do Programa Bolsa Família

Acompanhamento do calendário vacinal, do crescimento e do desenvolvimento das crianças.	Crianças menores de sete anos.
Pré-natal para gestantes e acompanhamento de nutrízes.	Gestantes e nutrízes.
Matrícula e frequência escolar mensal mínima de 85%.	Todas as crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos.
Matrícula e frequência escolar mensal mínima de 75%.	Jovens de 16 e 17 anos, que sejam beneficiários do BVJ.
Serviços socioeducativos e de convivência	Crianças até 15 anos.

Fonte: Sistema de Gestão de Condicionalidades - Sicon/MDS (2011).

O critério de elegibilidade¹⁰⁰ para participar do Programa está baseado na renda *per capita* familiar e não atende universalmente, para que o beneficiário seja considerado

⁹⁹ Indicadores socioeconômicos: PIB (riqueza produzida por atividades econômicas do país), renda *per capita* (distribuição das riquezas, calculada a partir do Produto Nacional Bruto). Essa não indica ser justa, IDH (informações sobre a qualidade de vida - renda bruta, expectativa de vida e acesso à educação, Coeficiente de Gini mede a desigualdade social, taxa de desemprego, pela ausência de renda, a oferta de serviços públicos, ligada à qualidade de vida, com coleta de lixo, rede de água e esgoto.

¹⁰⁰ Elegibilidade da seleção de famílias beneficiárias:

Art. 17. O ingresso das famílias no Programa Bolsa Família ocorrerá por meio do Cadastramento Único do Governo Federal, conforme procedimentos definidos em regulamento específico.

Art. 18. O Programa Bolsa Família atenderá às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, caracterizadas pela renda familiar mensal per capita de até R\$ 100,00 e R\$ 50,00, respectivamente.

§ 1o As famílias elegíveis ao Programa Bolsa Família, identificadas no Cadastramento Único do Governo Federal, poderão ser selecionadas a partir de um conjunto de indicadores sociais capazes de estabelecer com maior acuidade as situações de vulnerabilidade social e econômica, que obrigatoriamente deverá ser divulgado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

focalizado. A focalização e a universalização do PBF instituem uma espécie de dilema, pois, conforme já se apresentou no capítulo anterior, a renda não é exclusivamente/univocamente o indicador da pobreza - fenômeno multidimensional o qual requer que se reconheçam outros aspectos de questões amplas. Estudiosos, entre eles Sen (2000), Nussbaum (2013), Rego e Pinzani (2013), Demo (2006), Silva, Yazbek e Giovanni (2004) repensam a pobreza para além do critério monetário, considerando outros aspectos que afetam os indivíduos, as suas necessidades e capacidades e o poder de escolherem as oportunidades/capacidades. Quando se defende apenas a igualdade formal, endossa-se a ideia de que todos são iguais perante a lei, havendo uma norma para regular todos da mesma maneira, e as desigualdades decorrentes daí devem ser aceitas.

Nesse sentido, argumentam que o combate à pobreza é, em si, ação muito complexa e os objetivos da política pública, no caso do PBF, suscitam sinais de que se trata de proposta que pretende avançar para além da distribuição de renda, uma vez que vincula as necessidades de acesso a bens materiais e avança em outra direção: a da autonomia básica, a da emancipação da miséria, da pobreza.

O PBF entrelaça a educação como projeto de justiça social. As ofertas de oportunidades locais, regionais, nacionais e transnacionais, não alcançam àqueles cidadãos cujo *status* socioeconômico esteja abaixo da condição de miserabilidade. Trata-se de um padrão que institui a desesperança, o desenraizamento coletivo – sentir-se no entre lugar –

§ 2o O conjunto de indicadores de que trata o § 1o será definido com base nos dados relativos aos integrantes das famílias, a partir das informações constantes no Cadastro Único do Governo Federal, bem como em estudos socioeconômicos.

§ 3o As famílias beneficiadas pelos Programas Remanescentes serão incorporadas, gradualmente, ao Programa Bolsa Família, desde que atendam aos critérios de elegibilidade do Programa Bolsa Família, observada a disponibilidade orçamentária e financeira.

§ 4o As famílias beneficiadas pelos Programas Remanescentes, enquanto não forem transferidas para o Programa Bolsa Família nos termos do § 3o, permanecerão recebendo os benefícios no valor fixado na legislação daqueles Programas, desde que mantenham as condições de elegibilidade que lhes assegurem direito à percepção do benefício.

Art. 17. O ingresso das famílias no Programa Bolsa Família ocorrerá por meio do Cadastro Único do Governo Federal, conforme procedimentos definidos em regulamento específico.

Art. 18. O Programa Bolsa Família atenderá às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, caracterizadas pela renda familiar mensal per capita de até R\$ 100,00 e R\$ 50,00, respectivamente.

§ 1o As famílias elegíveis ao Programa Bolsa Família, identificadas no Cadastro Único do Governo Federal, poderão ser selecionadas a partir de um conjunto de indicadores sociais capazes de estabelecer com maior acuidade as situações de vulnerabilidade social e econômica, que obrigatoriamente deverá ser divulgado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

§ 2o O conjunto de indicadores de que trata o § 1o será definido com base nos dados relativos aos integrantes das famílias, a partir das informações constantes no Cadastro Único do Governo Federal, bem como em estudos socioeconômicos.

§ 3o As famílias beneficiadas pelos Programas Remanescentes serão incorporadas, gradualmente, ao Programa Bolsa Família, desde que atendam aos critérios de elegibilidade do Programa Bolsa Família, observada a disponibilidade orçamentária e financeira.

§ 4o As famílias beneficiadas pelos Programas Remanescentes, enquanto não forem transferidas para o Programa Bolsa Família nos termos do § 3o, permanecerão recebendo os benefícios no valor fixado na legislação daqueles Programas, desde que mantenham as condições de elegibilidade que lhes assegurem direito à percepção do benefício.

que anula a formulação de perspectivas e projetos, que sinalizem possibilidade de superação de relações que se mostram perversas.

Nessa conjuntura, Cotta e Paiva (2010, p. 59) caracterizam o PBF como divergente dos antigos sistemas de proteção social que visavam combater a pobreza. Trata-se, portanto, de uma estrutura de política social “[...] sem precedentes na história da assistência social no Brasil”. A elegibilidade em 2004 teve como referência a renda familiar *per capita*, em 2004, inferior a R\$ 70 reais mensais, tem esse critério alterado pelo Decreto 8.232/2014: O art. 18 prevê que o Programa atenderá às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, com renda *per capita* de até R\$ 154,00 e R\$ 77,00.

No entanto, se ainda faltam recursos para os considerados pobres e extremamente pobres perante a Lei 10.836/2004, que regulamenta o Bolsa Família, uma renda básica universal justa esbarra nos poucos recursos para atender todos os indivíduos adultos residentes no País. Desse modo, dificilmente essa iniciativa cumpriria os objetivos para os quais teria sido criada.

Além do critério da renda, a permanência no Programa exige a participação da família no cumprimento das condicionalidades nas áreas de saúde e educação: “[...] manter as crianças e adolescentes em idade escolar frequentando a escola; e cumprir os cuidados básicos em saúde, que é seguir o calendário de vacinação para as crianças entre 0 e 6 anos, e a agenda pré e pós-natal para as gestantes e mães em amamentação” (BRASIL, MDS, 2010).

Cavalcante (2009) destaca que a dimensão coletiva familiar do Programa é inovadora, pois passa do compromisso individual para o coletivo a proteger a família inteira, introduziu inovações dos programas de transferência de renda. Visa proteger a família inteira pelo que aumentou o valor dos benefícios. A gestão simplificou os programas num só, bem como exigiu mais compromisso das famílias atendidas. Também articulou o pacto federativo entre União, estados e municípios, a caminho da descentralização, superando desafios.

O art. 2º declara que os benefícios financeiros do Programa são constituídos, observado o regulamento: “I - o benefício básico, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza”. O exposto no citado art. 2º é contemplado pelo art. 23 do Decreto 5.209/2004, sendo alterado em 2009, mas permanece com seu caráter coletivo e propõe a preferência da mulher indicada como responsável pela família:

“Art. 23. O titular do cartão de recebimento do benefício será preferencialmente a mulher ou, na sua ausência ou impedimento, outro responsável pela unidade familiar.

§ 1º O cartão de pagamento é de uso pessoal e intransferível e sua apreensão completa

Art. 23-A. O titular do benefício do Programa Bolsa Família será preferencialmente a mulher, devendo, quando possível, ser ela previamente indicada como responsável pela unidade familiar no ato do cadastramento. (Incluído pelo Decreto nº 7.013, de 2009)

Art. 23-A. O titular do benefício do Programa Bolsa Família será preferencialmente a mulher, devendo, quando possível, ser ela previamente indicada como responsável pela unidade familiar no ato do cadastramento.” (Brasil, 2004a)

A família, na definição da lei que criou o PBF, é entendida como “[...] unidade nuclear, eventualmente ampliada por pessoas que com ela possuem laços de parentesco ou afinidade, que forma um grupo doméstico e viva sob o mesmo teto, mantendo-se pela contribuição de seus membros” (Brasil, 2004a).

A pobreza e a exclusão social atingem pessoas de acordo com o sexo. Mulheres são sobrecarregadas com os trabalhos não remunerados, geralmente ligados às tarefas domésticas e aos cuidados dos filhos (Melo, 1998). Além disso, o fato de ser comum a presença de mulheres negras entre as “[...] pessoas pobres é um reflexo de um processo histórico de (re)produção de desigualdades sociais” (Mariano & Carloto, 2009, p. 902). Representantes legais beneficiários do PBF por raça/etnia e outros quesitos correspondem a quase 13 milhões de famílias. No meio urbano, há mais de três vezes em relação ao quantitativo do meio rural.

Tabela 4 - Perfil das titulares do PBF, 2016

Característica	Urbano	Rural	Brasil
Número de titulares	9.339.049	3.338.700	12.677.749
Idade média	36,8	36,2	36,7
Idade média dos filhos	11,0	22,4	11,1
Escolaridade média	6,7	5,3	6,3
Renda <i>per capita</i> média sem o PBF (em R\$)	67,6	49,5	62,8
Valor médio do benefício (em R\$) *	155,4	185,5	163,3
Renda <i>per capita</i> média do PBF* (em R\$)	223,0	235,0	226,1
Cor/raça			
Branca	2.346.364	658.813	3.005.177
Preta e parda (negra)	6.852.202	2.585.929	9.438.131
Outras	140.483	93.958	234.441

Fonte: Senarc/MDS *apud* Bartholo (2016, p. 3).

O perfil dos titulares do PBF foi catalogado para expressar características das famílias atendidas, conforme preenchimento dos critérios, nos 5.570 municípios¹⁰¹ brasileiros. Pela Tabela 3 nota-se que, sem a bolsa, a média da renda *per capita* das famílias titulares é de R\$ 62,80 e o valor médio do benefício é de R\$ 163,30, atingindo o universo de 12.677.749 famílias.

¹⁰¹ O Brasil é uma República Federativa formada por 26 estados federados e Distrito Federal. Os 5 570 municípios são circunscrições territoriais com personalidade jurídica e certa autonomia administrativa, sendo as menores unidades da Federação.

Nesse fator, há a focalização para atender a distribuição da renda para a redução da extrema pobreza, amenizando a desigualdade com a melhoria da situação alimentar. As referências das famílias beneficiadas pelo PBF no Brasil 2004-2016 foram vistas no mundo. O Banco Mundial (2010) traz sua avaliação sobre o Programa com a indagação: políticas sociais vão além da assistência e tornam-se ferramentas ativas de desenvolvimento social e econômico de transformação? E já responde que o Brasil está mostrando que pode ir além da assistência social. Nesse sentido, Santos (2017) avalia os resultados desse Programa, que tem apoio técnico e financeiro do organismo multilateral, e destaca:

“Segundo o Portal Brasil, publicado em 2012, registra que em 2003, 3,6 milhões de famílias eram beneficiadas no Brasil pelo Programa Bolsa Família. Em 2006, havia 11,1 milhões de famílias cadastradas. Ou seja, no decorrer de apenas 3 anos desde o início do programa, o número de beneficiários aumentou três vezes mais. No final de 2012, mais de 2,7 milhões de famílias de todo Brasil ingressaram no programa, totalizando 13,7 milhões. O investimento quintuplicou, de 2003 para 2012, de 3,2 bilhões para 20,2 bilhões. Após 13 anos da criação do Programa, os resultados têm sido positivos, desde redução da evasão escolar, melhorias na saúde infantil e até o rompimento do ciclo da pobreza. Em 2019, já constaram 13,7 milhões de beneficiários, mostrando que tem alcançado no combate à pobreza.” (Santos, 2017, p. 6-7)

Isso demonstra que as políticas sociais podem ser de assistência e de transformação social e econômica. Esse Programa foi considerado iniciativa inovadora que apresenta dois importantes resultados: diminuir a pobreza atual das famílias e investir nos seus filhos diante da obrigação da frequência escolar e dos exames regulares de saúde.

O Banco Mundial tratou da experiência brasileira e de seu impacto na vida de milhões de pessoas de baixa renda. Os fatores foram adaptados e aprimorados por países como Chile, México, África do Sul, Turquia, Marrocos e por cidades como Nova Iorque (EUA) (Novaes, 2010). No Portal Brasil (PNDA, 2016) consta que, em 2011, Dilma Rousseff assumiu a presidência da República Federativa do Brasil e manteve o PBF com sua identidade original, mas promoveu ações complementares como o Programa Brasil sem Miséria. O diagnóstico da pobreza subsidiou a definição do objetivo de ampliar as oportunidades com pilares de sustentação com garantia de renda, acesso a serviços públicos e inclusão produtiva.

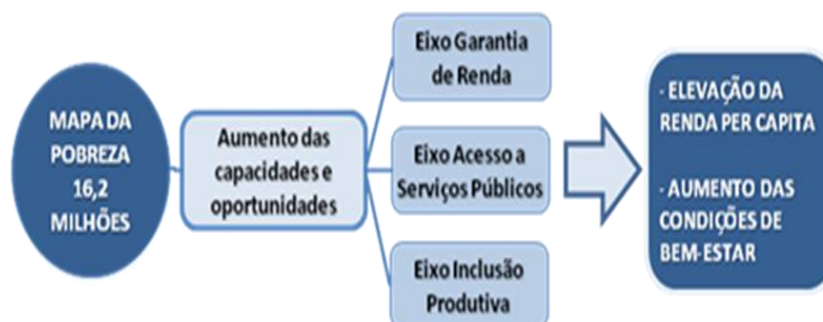


Figura 1 - Eixos de atuação

Fonte: (Brasil, [s/d], p. 7).

Nesse plano, as políticas sociais integram e articulam programas e ações para superação da pobreza e redução das desigualdades sociais. Esses compromissos são complementados por geração de emprego e renda, fortalecimento da economia solidária e programas de capacitação e crédito. Esse foco favorece o empreendedorismo e o acesso “[...] aos serviços públicos com ampliação nas áreas prioritárias do Mapa da Pobreza, como Saúde da Família, Brasil Sorridente, Olhar Brasil, Brasil Alfabetizado, Mais Educação, Rede Cegonha, entre outros.” (Brasil, [s/d], *on-line*) Com 10 principais metas, o governo Dilma fez o programa que abrangeu qualificar a questão da pobreza a ser combatida:

- “1- Tirar da Miséria 16,2 milhões de pessoas.
- 2- Qualificar 1,7 milhões de pessoas entre 18 e 65 anos.
- 3- Apoio à organização produtiva de catadores de materiais recicláveis.
- 4- Limite de benefícios do Bolsa Família aumentará de três para cinco filhos
- 5- Criação do Bolsa Verde para famílias que promovam conservação ambiental. A cada trimestre, R\$ 300 serão recebidos por família.
- 6- Cisternas para plantio, que deverão atender 60 mil famílias rurais.
- 7- Cisternas de água para consumo humano para 650 mil famílias.
- 8- Sistemas complementares de abastecimento para 262 mil famílias.
- 9- Acesso à energia elétrica para 257 mil famílias até 2014.
- 10- Inclusão no Bolsa Família de 800 mil famílias que atendem às exigências estabelecidas.” (Portal Regional, 2011, online)¹⁰²

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social, o Programa tem como principal objetivo a inclusão social, integrando a parte produtiva da população enquadrada como extremamente pobre. Nesse sentido, ressalta-se a permanência das exigências relativas às condicionalidades. Os destaques são para a interação da gestão da condicionalidade de educação em termos macro, abrangendo Ministério da Educação, Ministério do Desenvolvimento Social e Ministério da Saúde com outros níveis de governo. Descentralização e parceria entre União, estados e municípios foram critérios que permitiram alcançar o elenco de objetivos definidos pelo PBF, que incluem, no âmbito de

¹⁰² O governo Dilma lançou um programa listando essas metas.

sua focalização, estimular a emancipação das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. Entre outros objetivos estão os de promover a integração de programas com foco na população de baixíssima renda e incentivar o cumprimento das condicionalidades.

Os ministérios do Desenvolvimento Social, da Saúde e da Educação, como já destacado anteriormente, comprometem-se com a gestão compartilhada, sendo requisito definido pelo ato de criação do Programa, que os entes federados, em regime de colaboração¹⁰³, também devem compartilhar, norteados pelos princípios da intersectorialidade, da descentralização e da participação comunitária em todas as etapas de execução das ações destinadas ao cumprimento do PBF.

A multidimensionalidade gestorial do PBF é um critério que expressa esforços entre os entes federados interministeriais e intersectoriais, nos níveis federal, estadual e municipal. A gestão promove a integração de programas, de intersectorialidade, de complementaridade e de sinergia das ações sociais o Poder Público, de acesso à rede de serviços públicos, em especial, saúde, educação e assistência social. Analisando a legislação referente à criação do Programa, destacam-se outras características importantes, entre elas a descentralização, a colegialidade, o diálogo, a participação, a intersectorialidade.

A aparente descentralização desse Programa na gestão e na coleta de informações revela a operação centralizada no Executivo federal, que lista os selecionados para receber os benefícios. Fica aos municípios a parte de controlar a entrada no programa pelo CadÚnico, cabendo decidir a inclusão centralizada no plano federal. A desarticulação comunicativa entre mulheres, instituições e agentes públicos, como acontece com os gestores locais e com a representatividade dos políticos eleitos ameaçaria o direito de voz dos sujeitos.

Rego e Pinzani (2013, p. 217) ressaltam o importante papel do poder local no que se refere à potencial ampliação democrática e cidadã do Programa, podendo fazer dele uma verdadeira política de cidadania. Quando isso acontece, como constatamos em alguns casos, o Bolsa Família ganha nova qualidade democrática, nova qualidade cívica. As queixas sobre o despreparo dos gestores locais ocorrem constantemente. Trata-se de cargo de confiança do prefeito que retira a responsabilidade política para com as mulheres. Há o prefeito que não se vê como um ator político para criar ambientes para o desenvolvimento dos cidadãos, em que eles participem ativamente da vida política, do próprio Programa. A tendência é a de que as autoridades locais se limitem a apenas cadastrar os possíveis beneficiários.

¹⁰³ CF/1988, art. 211: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”.

A discussão traz o papel dos gestores e as condições de vida dos beneficiários, cujos recursos despendidos estão inscritos no monitoramento e na avaliação das condicionalidades do Programa. Os diagnósticos recaem sobre os estudantes filhos dos beneficiários do Programa.

Depreende-se que a execução do PBF exige preparo para uma outra prática Gestorial com as seguintes características: interministerial e intersetorial. A intersetorialidade está em interação com outros níveis de governo com estratégia investigativa e dialógica. Isso supõe que a gestão da condicionalidade de educação exige diálogo constante entre Ministério da Educação, Ministério do Desenvolvimento Social e Ministério da Saúde, assumindo o Programa como um todo orgânico. Isso porque a educação entra como uma das condições para se assegurar ao bolsista familiar sua permanência como tal, já que o propósito central do PBF incide sobre a superação da pobreza pela distribuição da renda, medida que fora adotada em 2001.

A gestão do PBF, como já destacado, responde pela execução de ações destinadas ao Ministério de Desenvolvimento Social e ao Ministério de Educação. Trata-se de um requisito definido pelo ato que criara esse Programa, implantado para ser gerido mediante integração dos entes federados regidos pelos princípios da intersetorialidade, da descentralização e da participação comunitária.

A descentralização tem sido um dos eixos do processo recente de reformas das políticas sociais brasileiras. Destaca-se, no entanto, que cada área da política social tem o seu o ritmo e alcance desse processo. Essa tridimensionalidade na organização e união de estados e municípios se dá mediante introdução da intersetorialidade, da descentralização, da participação comunitária no processo para que no movimento do controle social se efetive o diálogo como metodologia de trabalho.

Nesse sentido, a adoção dessa metodologia de trabalho centrada no diálogo se esbarra em uma lógica fortemente competitiva, em que persiste um modelo de relacionamento intergovernamental, em detrimento de interações cooperativas. Um dos grandes desafios para a coordenação intergovernamental do PBF está na intersetorialidade que remete para a integração de diversos setores com vistas à solução de problemas sociais (Cunill-Grau, 2005).

Os desafios para a coordenação intergovernamental do PBF, ou seja, a noção de intersetorialidade remete à integração de diversos setores com vistas à solução de problemas sociais (Cunill-Grau, 2005). Segundo Moreno (2007), a natureza transversal dos grandes temas sociais, como a pobreza, tem demandado respostas nos níveis intra e intergovernamental. No primeiro caso, elas concretizam-se por meio de políticas baseadas na conjunção de esforços, conhecimentos e recursos de diversos órgãos de um mesmo

nível de governo. O segundo caso implica a coordenação entre instituições de governos distintos, de igual ou diferente nível. A intersectorialidade e a gestão intergovernamental são, portanto, modalidades de respostas cada vez mais frequentes da administração pública em situações complexas, ao mesmo tempo em que são manifestações da complexidade da gestão de políticas sociais em contextos federativos contemporâneos.

A intersectorialidade pode provocar modificações no arranjo institucional das políticas públicas, de modo a afetar o respectivo agrupamento federativo de implementação, além de demandar maior capacidade de coordenação. Estudos de Arretche (2000), Souza e Carvalho (1999) têm salientado que a descentralização desencadeou maior autonomia dos órgãos subnacionais de governo. Desse modo, ampliou os espaços de participação e de experiências inovadoras dos programas sociais. Para os autores, as desigualdades profundas são reconhecidas, cujas diferenças das condições financeiras dos estados e dos municípios repercutem em seus setores políticos e administrativos, o que afeta sua capacidade de atender às necessidades da população.

A intersectorialidade está inserida nas políticas sociais, cujas perspectivas, a partir do Programa Bolsa Família, incidem, em nível local, no que incorpora a dimensão de coordenação interorganizacional, ao relacionar-se fundamentalmente com outros órgãos, tanto de dentro como de fora do estado. As instâncias de diálogo entre os gestores são limitadas: seja entre os gestores locais e os federais, seja entre os próprios gestores locais. Ampliar esses canais de trocas e compartilhamento de experiências poderia ser um grande disseminador de práticas.

As atribuições do Conselho Gestor do PBF (CGPBF) têm possibilidades de instituir grupos de trabalho temporário para tratar das matérias de sua apreciação e de medidas para a implementação de decisões. A participação nesse Conselho em comitê executivo e grupos não é remunerada. Esses não tomam decisão vinculante, mas empregam mecanismos de negociação.

O estudo de Santos (2013), nas primeiras entrevistas realizadas, registrou que o conselho Gestor, o Comitê Executivo e os grupos previstos na legislação não se reuniram, por não serem incluídos. Fortalece-se, assim, no nível horizontal superior, o papel do MDS” sem, no entanto, estabelecer com clareza as atribuições de cada ente. Nos elementos das entrevistas, verificou-se a confirmação do caráter

“[...] de rede e o emprego de mecanismos de grupos e/ou de negociação pelo MDS no exercício desse papel, ao mesmo tempo em que não confirmam um remanejamento de linhas de controle e os aspectos de agência e de hierarquia aventados na análise documental, por não ter sido identificado o exercício de supervisão ou controle pelo MDS sobre o MEC e o MS, muito menos pela Senarc em relação à Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), dentro do próprio MDS. De fato, um dos principais aspectos que confirmam a horizontalidade e a equivalência entre os atores é justamente a preocupação com a ausência de

hierarquia entre eles e com a necessidade de obedecer a suas lógicas setoriais.” (Santos, 2013, p. 81)

A prática no nível horizontal superior e no vertical repercute na legislação do PBF com a coordenação do MDS, que exerce o papel de Secretaria-Executiva do CGPBF, por força do art. 9º, do Decreto 5.209/2004. Nos aspectos do Plano, a superação da pobreza exige etapas em políticas públicas para o enfrentamento da situação da renda, além de outras questões. O PBF passou por aperfeiçoamento, o Programa Brasil sem Miséria obteve êxito no quesito monetário, mas houve perda na execução do plano.

Cabe análise da função coordenadora do MDS e das responsabilidades ao MEC e do MS, já que não há identificação esclarecedora dos mecanismos de governança empregados entre os ministérios. A legislação específica não esclarece o termo “supervisão das ações governamentais”. Entretanto, entende-se que há remanejamento de controle entre o MDS e os ministérios, quanto às condicionalidades, com emprego de agência e caráter de hierarquia. Conforme Decreto 5.209/2004:

“Art. 11. A execução e gestão do Programa Bolsa Família dar-se-á de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social.

§ 1º Os entes federados poderão aderir ao Programa Bolsa Família, observados os critérios, condições e procedimentos estabelecidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por meio de termo específico, com os seguintes efeitos: (Redação dada pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

I - fixação de suas competências e responsabilidades na gestão e na execução do Programa Bolsa Família; e (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

II - possibilidade de recebimento de recursos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome para apoiar a gestão do Programa Bolsa Família (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010).” (Brasil, 2004a)

Confirma-se a relação entre os órgãos, o que difere da análise documental, conforme pesquisas de Santos (2013). No nível vertical, a coordenação exercida pelo MDS se qualifica como instrumento de funções junto a seus interlocutores subnacionais. Mesmo assim, não se identificam modos de governança. Na análise documental, o remanejamento de linhas de controle sugere um mecanismo de coordenação com a atribuição de responsabilidades do MEC¹⁰⁴ e do MS, o que difere da análise das entrevistas, em que não se confirmou a relação entre os órgãos.

Essas unidades tomam por base normas e regras organizacionais, estruturais, formais e procedimentais, conforme hierarquias, portanto, determinadas por legislação, com as mesmas características. Esses são aspectos estruturais que tornam o PBF reduzido da possibilidade de aderir à adequada capacidade de os municípios ter meios de garantir o

¹⁰⁴ Edição n. 221 de 18/11/2004 - Ministério da Educação Gabinete do Ministro. Portaria Interministerial 03.789, de 17 de novembro de 2004. Estabelece atribuições e normas para o cumprimento da Condicionalidade da Frequência Escolar no Programa Bolsa Família.

cumprimento das condicionais. Quanto à exigência de implementação e acompanhamento, aponta o art. 11D:

“Art. 11-D. O planejamento da aplicação de recursos para apoio financeiro às ações de gestão e execução descentralizada do Programa Bolsa Família será realizado pelo seu gestor, nas respectivas esferas de governo, na forma prevista pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Incluído pelo Decreto 7.332/2010).” (Brasil, 2004a)

A dimensão dos instrumentos previstos sofre a interferência da estrutura dos setores que apresentam diferenças no arranjo do PBF, cuja gestão abrange a assistência social, a educação e a saúde. As entrevistas realizadas por Santos (2013) com gestores do Programa registraram que, no MEC e no MS, há sistemas diferentes. Os níveis de pactuação do Ministério da Saúde para realizar mudanças em suas políticas são maiores do que os do MEC. Ganha-se no consenso de fazer determinadas ações, mas perde-se em termos de agilidade para as decisões.

Desse modo, o MS tende a ser mais lento em tomar decisões, para as reorientações políticas. A assistência social também é parecida com o MS, como se vê no Sistema Único de Assistência Social (SUAS)¹⁰⁵, que tem a tomada de decisões como modelo mais lento. Os ministérios e as secretarias dos níveis federal, estadual e municipal devem mobilizar seus sistemas de serviços para os objetivos do Programa, sendo que a gestão das condicionalidades se configura como análise da governança horizontal e vertical. A coordenação da intersetorialidade pode fazer modificações institucionais das políticas públicas, para a implementação, além de demandar maior capacidade de coordenação, o que se aplica ao PBF, com as relações intergovernamentais da transferência de renda em dimensões intersetoriais.

Quanto aos desafios para a coordenação intergovernamental do PBF, a Constituição federal dispõe, no art. 23, inciso X, que é competência comum dos entes federativos combater a pobreza e a marginalização, para a integração social dos desfavorecidos. Todavia, não há o estabelecimento de instrumentos necessários para o aprofundamento da atuação conjunta, deixando para as políticas públicas a construção de espaços e oportunidades de negociação permanente entre as esferas de governo. A dimensão federativa da implementação de políticas nacionais no Brasil tem como cenário as lacunas nas definições constitucionais acerca das competências de cada nível de governo, tendo em vista que a Constituição federal de 1988 prevê a cooperação federativa tanto na

¹⁰⁵ A Assistência Social é organizada de forma descentralizado e participativo do SUAS, implantado em 2005. Tem direção única, com gestão compartilhada e cofinanciamento das ações dos entes federados e pelo controle social dos conselhos de assistência social. No Suas, as ações têm referência no território das pessoas que lá moram, conforme suas necessidades. As ações são desenvolvidas nas regiões mais vulneráveis, organizadas em dois tipos de proteção: básica e especial, e desenvolvidas e/ ou coordenadas pelas unidades públicas. <http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/regulacao/atos_normativos.php#GEST%C3%83O>. Acesso em: 25 jun. 2018

oferta das políticas sociais universais quanto no enfrentamento da pobreza (art. 23, II, V e X).

Nesse sentido, Franzese e Abrucio (2013) avaliam que a CF/1988 previu a distribuição de competências que, embora tenha o compartilhamento de responsabilidades, não indica as formas a serem utilizadas para a cooperação. Não definiu a função cabida em cada esfera de governo quanto às políticas públicas. Viu-se o conjunto de problemas de responsabilização e superposição de ações. Os impactos decorrentes da autonomia dos entes federativos podem sustentar as opções próprias dessas políticas e da interdependência, com os dilemas de decisão conjunta para as oportunidades de veto no processo de implementação.

A intersetorialidade remete à integração de setores para a solução de problemas sociais. Entretanto, como não se definiu a função específica de cada esfera de governo, para efeito de promoção de políticas públicas, criam-se, de acordo com Franzese e Abrucio (2013), problemas de responsabilização e superposição de ações para o federalismo brasileiro.

A demanda por respostas sobre a temática pobreza e suas implicações está nos níveis governamentais. No caso intragovernamental, as políticas estão baseadas no conjunto de recursos de órgãos de um mesmo nível. No intergovernamental, conta-se com a coordenação entre instituições de governos de níveis iguais ou diferentes, sendo modalidades mais frequentes da administração, embora haja complexidade da gestão de políticas sociais.

4.2 A condicionalidade da educação em parceria intersetorial PBF

É importante compreender o processo da condicionalidade que nasce como mecanismo punitivo se tornando um indicador de vulnerabilidade. Retoma-se o levantamento bibliográfico apresentado na introdução deste trabalho, a partir dos 11 estudos¹⁰⁶ cujo descritor foi educação e PBF, e demonstrou duas posições opostas sobre a condicionalidade da educação. De um lado estão aqueles que consideram a educação um direito inalienável, portanto não devendo ser submetido a qualquer condicionalidade. Do outro lado estão aqueles que consideram que ao garantir a frequência do estudante, a condicionalidade oferece à escola a oportunidade de escolarizar aqueles que historicamente foram mantidos fora dela.

¹⁰⁶ Descritor de busca Educação e Programa Bolsa Família A tentativa de síntese dos onze estudos identificados na base de dados CAPE/BTD e na base de dados IBICTI/BDTD, com o descritor Educação e Programa Bolsa Família, nos permitiu agrupá-los em três categorias: a) Frequência e rendimento escolar, com 5 trabalhos; b) Condicionalidade, com 4 trabalhos; c) Impacto de do PBF na inclusão social e escolar, com 2 trabalhos.

Entre os primeiros estão os que consideram que a condicionalidade assegura a frequência, mas não assegura na mesma proporção o rendimento, o desenvolvimento escolar do estudante, pois consideram que o desempenho escolar implica em inúmeros outros fatores que ultrapassam a simples presença dele na escola. Ainda se destacam outras considerações sobre as condicionalidades:

a) A bolsa família é medida assistencialista¹⁰⁷ com base na política neoliberal de caráter focalista, punitivo e controlador. Carnelossi e Mattosinho (2014) apresentam peculiaridades de modelos e orientações sugeridos por organismos internacionais, tais como: FMI, BIRD, OIT, entre outros¹⁰⁸. O Programa segue a perspectiva das políticas neoliberais expressas, que atendem aos mais pobres. Também prioriza “[...] a integralidade, a multidimensionalidade da pobreza, a centralidade na família, o ciclo de vida individual e familiar, a corresponsabilidade, gênero, etnia e raça” (Franco, 2006, p. 155, tradução nossa).

b) Sob a ótica dos direitos, Zimmermann (2006) entende que não se impõe a um direito contrapartidas, exigências ou condicionalidades, pela condição de a pessoa ser o requisito único para a titularidade de direitos.

c) Schwartzman e Brock (2005) e Portela Souza (2006) criticam a condicionalidade educacional do PBF, principalmente no ensino fundamental. Nessa etapa, as matrículas já são elevadas, com cerca de 94% das crianças correspondentes e 92% daquelas no quintil mais pobre. O foco era apropriado nos primeiros anos do PBF (Banco Mundial, 2007a).

d) A condicionalidade de educação não assegura sucesso escolar. Mas é debate longe de apresentar consenso. Não se quer apegar a conflito ou contradição, embora sem passar ao largo das críticas a esse modelo, revertendo a exigência em real oportunidade de inserção social.

Outros autores concentram-se na noção de que as condicionalidades funcionariam enquanto controle sobre as famílias pobres ou como garantia de direitos. Rego e Pinzani (2013, p. 213) entendem que:

“[...] a política de transferência estatal de renda no Brasil atual não é simplesmente uma política de urgência moral que garante o direito à vida, mas representa ainda o primeiro passo à substantivação da nossa democracia. Foram assim, na história e em diversas situações nacionais, as urgências morais, quando reconhecidas como tais pelo Estado, que deram início a processos democráticos mais profundos. A experiência de uma melhoria na vida, por mínima que seja, grava-se

¹⁰⁷ Mesmo representantes considerados esquerdistas no Brasil criticam o Bolsa Família. Frade dominicano Carlos Alberto Libânio Christo, Frei Betto, foi um dos líderes do Fome Zero, principal programa social do primeiro mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva. Por dois anos, assumiu como assessor especial da Presidência e coordenador de mobilização social para o Fome Zero. Ele lamenta a substituição do programa “emancipatório” (Fome Zero) pelo “assistencialista” (Bolsa Família). Ele pede reformas estruturais para que o Brasil alcance a “democracia econômica”. Conforme Toledo (2008), há esperanças do resgate da medida do Fome Zero, com prazo para famílias se emanciparem do programa. O Bolsa Família pode ter caráter educativo, com promoção cidadã. Michel Zaidan Filho reconhece o avanço contra a miséria pelo Bolsa Família, mas há pouca concentração de renda.

¹⁰⁸ Cumprimento dos objetivos de desenvolvimento do Milênio (ODM).

fundamente na alma das pessoas, abre seu mundo para o surgimento de exigências libertárias maiores.”

Também se percebem que as contrapartidas podem atuar no sentido de incentivar a demanda por serviços sociais, como saúde e educação, contribuindo para o acesso da população mais pobre a direitos sociais básicos, além de incentivar a expansão e a melhoria na oferta desses serviços. Em síntese, sobre o impacto da condicionalidade do PBF há alguns consensos.

A frequência garante não o rendimento e a aprendizagem do estudante durante o processo de escolarização, mas se a este não for possibilitado o acompanhamento institucional do seu desempenho escolar de forma a garantir-lhe a promoção da aprendizagem e a conclusão dos ciclos de estudos, a lacuna continuará, ou seja, o objetivo da política pública se esvai.

A cobrança de contrapartidas tem a capacidade integrada ao controle social por parte dos beneficiários, da sociedade civil e dos gestores, para pressionar o Poder Público pela ampliação e melhoria de políticas sociais essenciais. Isso porque as condicionalidades fomentam a geração de demandas pelos serviços de educação e saúde. Logo, o Poder Público local acaba sendo cobrado, seja pelos beneficiários, seja pelos conselheiros e demais atores envolvidos nesse processo, pois o cumprimento das contrapartidas requer a oferta desses serviços pelos responsáveis locais.

Nas análises aqui apresentadas, o conceito de condicionalidades é importante na caracterização do Programa, com seguimento dos programas de transferências preexistentes. A renda condicionada, com exigência de contrapartidas, é para beneficiários¹⁰⁹, conforme legislação instituída. A função precípua do PBF induz o acesso aos direitos sociais, cujas pessoas precisam de subsídio para alimentação, saúde, educação e assistência social. Sua contribuição proporciona oportunidades de inclusão social, fornecendo meios de sanar a situação de impacto local.

Na área de educação, a condicionalidade prevista é processual, ou seja, a família deve matricular a criança e acompanhá-la para que seja assídua às aulas para obter a frequência escolar mínima de 85% para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos e de 75% para jovens de 16 e 17 anos, informar sempre à escola quando o estudante estiver impossibilitado de comparecer à aula, apresentando, se existente, a justificativa quando ocorrer mudança de escola dos dependentes de 06 a 15 anos, a fim de que não haja interrupção ao efetivo acompanhamento da frequência escolar. Esse formato foi contemplado desde o primeiro ato normativo, a Lei 10.836/2004:

¹⁰⁹ Beneficiário legalmente é aquele que usufrui de algo por obrigação legal, mas pejorativamente é quem busca se aproveitar de uma situação para obter vantagens.

“Art. 3º A concessão dos benefícios dependerá do cumprimento, no que couber, de condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, à frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de outras previstas em regulamento.”

Esse artigo é regulamentado pelo Decreto 5.209, de 17 de setembro de 2004.¹¹⁰ Como se vê, fica determinado que a manutenção do benefício depende do cumprimento das condicionalidades, cabendo às diversas esferas de governo garantir o pleno acesso aos serviços públicos de saúde, educação e assistência social, por meio da oferta desses serviços, de forma a viabilizar o cumprimento das contrapartidas por parte das famílias beneficiárias do Programa. Essa prescrição ressalva que as famílias não podem ser penalizadas com a suspensão ou cancelamento do benefício quando não houver a oferta do respectivo serviço ou por força maior ou caso fortuito.

Essa concepção punitiva para com a família adota os termos “sanção” e “inadimplência” para identificar a família que descumprir as condicionalidades. Dessa forma, o período situado entre 2005 e 2008, regido pela Portaria 551, reorienta a gestão das condicionalidades do PBF. Conforme o art. 1º em seu § 2º, as ações da gestão de condicionalidades se referem

“I - Ao acompanhamento periódico das famílias beneficiárias, no que se refere ao cumprimento das condicionalidades previstas no PBF, de acordo com a legislação e os atos normativos estabelecidos pelo MDS e/ou pelo MEC e MS;

II - Ao registro de informações referentes ao acompanhamento das condicionalidades, pelo Município, nos sistemas disponibilizados pelo MEC e MS;

III - Ao conjunto de medidas adotadas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios no sentido de propiciar que famílias beneficiárias do PBF tenham condições de cumprir as condicionalidades previstas, bem como medidas tomadas no sentido de evitar que famílias beneficiárias do Programa permaneçam em situação de descumprimento de condicionalidades;

IV - À repercussão gradativa da aplicação de sanções referentes ao descumprimento de condicionalidades sobre a folha mensal de pagamento do Programa.” (Brasil, 2005b)

O inciso destacado reflete o caráter punitivo do Programa presente em vários debates, estudos, análises elaboradas por profissionais de inúmeras áreas: Assistência Social, Jurídica, Econômica, Saúde, Gestão Pública já citados nesta investigação, porém as pesquisas na área da Educação foram se abrindo aos poucos¹¹¹. Em 2008, as condicionalidades são revisitadas. A Portaria 551/2005 é substituída por uma nova Portaria, a 321/2008¹¹², que avança em seu entendimento quanto às terminologias, “inadimplência” e “sanção”. Essa última é substituída pela expressão “efeitos no benefício das famílias”.

¹¹⁰ Regulamenta a Lei 10.836, de 9 de janeiro de 2004, cria o Programa Bolsa Família.

¹¹¹ Ver estatística apresentada na Introdução dessa pesquisa.

¹¹² Em 2009, como consequência da Portaria 321, foi publicada a Resolução CIT 07, de 10 de setembro de 2009, que criou o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social, e incorporou o descumprimento como uma evidência de vulnerabilidade das famílias, ensejando que tenham preferência no acompanhamento socioassistencial.

Nessa dinâmica, o descumprimento da condicionalidade passa a ser entendido como “indicativo de vulnerabilidade”, com a compreensão de que famílias com dificuldades de acessar serviços básicos de educação e saúde são, possivelmente, as que vivenciam situação de maior vulnerabilidade e risco social.

“Compreende-se que o correto acompanhamento das condicionalidades permite identificar situações de risco, de vulnerabilidade e de inadequação na oferta dos serviços públicos, que estejam dificultando o acesso das famílias às políticas de educação e de saúde. Na realidade, o processo de acompanhamento das condicionalidades evidencia desigualdades no acesso a esses serviços básicos e reorienta a atuação e o olhar do poder público para a promoção da inclusão dessas famílias, que historicamente apresentam maiores dificuldades no exercício de seus direitos.”

Respalhada por essa concepção mais ampla das condicionalidades do PBF, como a condicionalidade de educação, promovem-se o acesso e a permanência das crianças e adolescentes em situação de pobreza na escola, a fim de que esses públicos obtenham níveis de escolaridade superiores aos de seus responsáveis, que, em sua maioria, são analfabetos absolutos ou funcionais, justamente devido à ausência do poder público, que carrega dívida histórica com essa parcela da população. A perspectiva crescentemente adotada no mundo é a de que benefícios sociais garantem direitos e não são troca entre o Estado e os cidadãos.

Na implantação do Programa, em 2003, a escolarização obrigatória iniciava-se aos 6 anos e, por isso, essa idade foi estabelecida como o ponto inicial do acompanhamento da frequência escolar. No entanto, em 2009, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 59 (Brasil, 2009a), estabelecendo que a escolarização passaria a ser obrigatória para crianças a partir de 4 anos de idade, a partir de 2016. Essa alteração não foi feita na legislação do Bolsa Família, que continuava acompanhando a frequência escolar dos estudantes situados entre 6 e 17 anos de idade.

Expandir o acompanhamento para esse grupo tem consequências para a rede de educação, que deverá se preparar para acompanhar um público adicional de aproximadamente 2,5 milhões de crianças, bem como ampliar a oferta dos serviços de educação infantil para a população beneficiária do Bolsa Família. O acompanhamento da frequência escolar das crianças de 4 a 5 anos parte do princípio da indução do acesso das famílias mais vulneráveis a serviços universais. Os indicadores educacionais mostram que o Ensino Fundamental está praticamente universalizado no País, apesar das óbvias deficiências na qualidade do ensino. Em 2003, a escolarização obrigatória iniciava-se aos 6 anos e, por isso, essa idade foi estabelecida como ponto inicial do acompanhamento da frequência escolar.

Em 2005, seguindo as orientações originais previstas para condicionalidades dos programas de transferência condicionada de renda (PTCR), a Portaria 551 reorienta a gestão das condicionalidades do PBF entre 2005 e 2008. As orientações contidas nos PTCRs concebiam a condicionalidade um mecanismo punitivo que adota o termo sanção e inadimplência para identificar as famílias que as descumpriam. Com base no Decreto 2005 foi publicada a Portaria 551, que reforça essa relação punitiva. Nessa perspectiva a gestão das condicionalidades do PBF se afirmaram e permaneceram entre os anos de 2005 e 2008. As avaliações que emergiram em 2008 repercutiram na revogação dessa Portaria, substituída pela Portaria 321, de setembro de 2008, que inovou os seguintes pontos:

“[...] aboliu os termos “inadimplência” e “sanção”, para indicar os que não cumpriam as condicionalidades sendo este último substituído por ‘efeitos no benefício das famílias’; assumiu uma outra nova concepção a condicionalidade, “o descumprimento” passa a ser um indicativo de vulnerabilidade’.” (Brasil, 2008b)

Passou-se, portanto, a compreender que a inadimplência não se aplica a famílias com dificuldades de acessar serviços básicos de educação e saúde, pois são as que vivenciam situação de vulnerabilidade e risco social. Entretanto, um outro conceito foi atribuído para a aplicação das condicionalidades e suspensão da bolsa: descumprimento. Assim, o Poder Público se reorientou no nível estratégico para definições de políticas quanto ao atendimento de famílias com essas necessidades. O Decreto 7.332/2010 denotou a nova concepção atribuída às condicionalidades assimilada pelo art. 27, do Decreto 5.209/2004:

“Art. 7. As condicionalidades do Programa Bolsa Família previstas no art. 3o da Lei no 10.836, de 2004, representam as contrapartidas que devem ser cumpridas pelas famílias para a manutenção dos benefícios e se destinam a:
I - Estimular as famílias beneficiárias a exercer seu direito de acesso às políticas públicas de saúde, educação e assistência social, promovendo a melhoria das condições de vida da população; e
II - Identificar as vulnerabilidades sociais que afetam ou impedem o acesso das famílias beneficiárias aos serviços públicos a que têm direito, por meio do monitoramento de seu cumprimento.
Parágrafo único. Caberá às diversas esferas de governo garantir o acesso pleno aos serviços públicos de saúde, educação e assistência social, por meio da oferta desses serviços, de forma a viabilizar o cumprimento das contrapartidas por parte das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.” (Brasil, 2004a)

A visão da condicionalidade atribuída a esse Decreto, já revogado pelo Decreto 10.852/2021, incidia sobre os objetivos de melhoramentos do PBF. De um lado, constava os estímulos às famílias para que participassem da educação de seus filhos, não permitindo faltas excessivas no ambiente escolar. De outro, o Poder Público poderia analisar os resultados da frequência escolar imbricada com o processo de manutenção do recebimento do benefício para gerir os possíveis avanços para a educação pública brasileira.

Os objetivos das condicionalidades passaram a incorporar, além do estímulo às famílias beneficiárias para exercerem seu direito de acesso às políticas públicas de saúde,

educação e assistência social, o critério da identificação das vulnerabilidades sociais que afetam ou impedem o acesso das famílias beneficiárias aos serviços públicos a que têm direito, por meio do monitoramento de seu cumprimento.

Mesmo antes, em 2009, como consequência da Portaria 321, foi publicada a Resolução CIT 07, de 10 de setembro de 2009, que criou o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social¹¹³ e incorporou o descumprimento como evidência de vulnerabilidade das famílias, ensejando que tenham preferência no acompanhamento socioassistencial:

“[...] orienta procedimentos aos estados e municípios com relação ao acompanhamento prioritário das famílias do PBF em descumprimento de condicionalidades com o benefício na fase de suspensão. O fato de a família estar com o benefício na fase de suspensão indica que, em curto período, a criança e/ou o adolescente teve baixa frequência escolar reiteradas vezes, o que, além de sinalizar uma situação de vulnerabilidade ou risco, gera suspensão do benefício por dois meses, podendo agravar a situação de desproteção vivenciada pela família.” (Agatte & Antunes, 2014, p. 44)

Mais recentemente, os efeitos gradativos de condicionalidades recaíam sobre as famílias diretamente. Em 2012¹¹⁴, esses efeitos continuaram gradativos, de acordo com a identificação dos descumprimentos cometidos pelas famílias, mas sem a supressão do benefício, devido ao descumprimento reiterado de condicionalidade. Passou-se, portanto, a desenvolver o acompanhamento por meio de ações de assistência social, pois a aplicação de condicionalidades não se destinava à punição da família, mas à responsabilização do Estado a quem compete identificar os motivos do descumprimento de condicionalidades para ajustar políticas sociais compromissadas com a reversão de situações desfavoráveis ao sucesso do Programa.

Há os avanços nas condicionalidades cuja implementação justifica seu acompanhamento em contexto de acesso a serviços básicos prestados pelas áreas: educação, saúde e assistência social, áreas que garantem a oferta desses serviços. Trata-se do acompanhamento, que identifica situações de vulnerabilidade para a adequação na oferta. Esse veículo promove acesso e permanência das crianças em situação de pobreza na escola, assim, crianças e adolescentes podem obter níveis de escolaridade mais altos do que seus responsáveis. Geralmente, os pais desse grupo são analfabetos funcionais, razão pela qual o Estado carrega dívida com essa população desprovida de oportunidades.

Responsabilizar o Poder Público com relação a crianças e adolescentes em situação de pobreza evidencia as desigualdades históricas ainda não sanadas. O tempo proporciona que crianças e adolescentes se tornem adultos dotados de capacidades com

¹¹³ Resolução CIT.

¹¹⁴ Portaria 251, de 12 de dezembro de 2012.

condições competitivas para atuarem no mundo do trabalho. Esse é o exercício da cidadania, cujo sentido é almejado por romper com o ciclo de pobreza.

O PBF, com a condicionalidade de educação, aduz o descumprimento como um dos sinais de situações de vulnerabilidade. Nos aspectos da condicionalidade, a participação da escola informa a frequência do aluno e a assistência social acompanha os beneficiados. O Programa do benefício recebe o parecer da assistência para orientar as famílias de acordo com suas necessidades. Isso se dá para a aplicação dos efeitos gradativos não punitivos à família ou ao jovem em descumprimento de condicionalidades, mas responsabilizar o poder público em identificar os motivos do descumprimento e direcionar esse público às ações sociais específicas, conforme Agatte e Antunes (2014). Os dados registrados em estudos são comprobatórios de que,

“Nos anos finais do ensino fundamental, a taxa de abandono escolar continua sendo menor para os estudantes do PBF, em comparação com os demais da rede pública (4,4% contra 4,8%). [...] Nos anos iniciais do ensino fundamental, a taxa de aprovação dos estudantes do PBF é 7,1 pontos percentuais menor que a média nacional dos demais estudantes da rede pública.” (Craveiro & Ximenes, 2013, p. 11)

Os motivos desse problema requerem ser investigados pela gestão com o intuito de produzir equilíbrio social para essas famílias: “A gestão da condicionalidade de educação consiste na maneira como a União, os estados e os municípios se organizam com o objetivo de acompanhar a frequência escolar das crianças e adolescentes beneficiários do PBF.” (Agatte & Antunes, 2014, p. 41)

As definições de políticas englobam os participantes do Programa em condicionalidades de forma individual. Frente aos desafios dos mais de 10 anos do PBF, as condicionalidades com reflexos na educação melhoraram a frequência e a permanência escolar, já que é sabido o quanto a realidade da escola pública brasileira ainda apresenta problemas desse porte, em relação ao acesso e à gestão de políticas públicas de educação e de outros direitos.

A vulnerabilidade social de tantas famílias é preocupante, sendo o ato de vincular a educação ao Programa uma das estratégias de monitoramento escolar dos estudantes pertencentes a essa população. Longe do cotidiano escolar, a vulnerabilidade aumenta e prejudica ainda mais o futuro desses estudantes. O fluxo da aplicação segue rumo a benefícios, se cumpridos os compromissos do Programa. Os efeitos causam repercussão de pontos gradativos variantes conforme o histórico da família no Sicon. O gestor municipal acessa repercussões sobre o benefício.

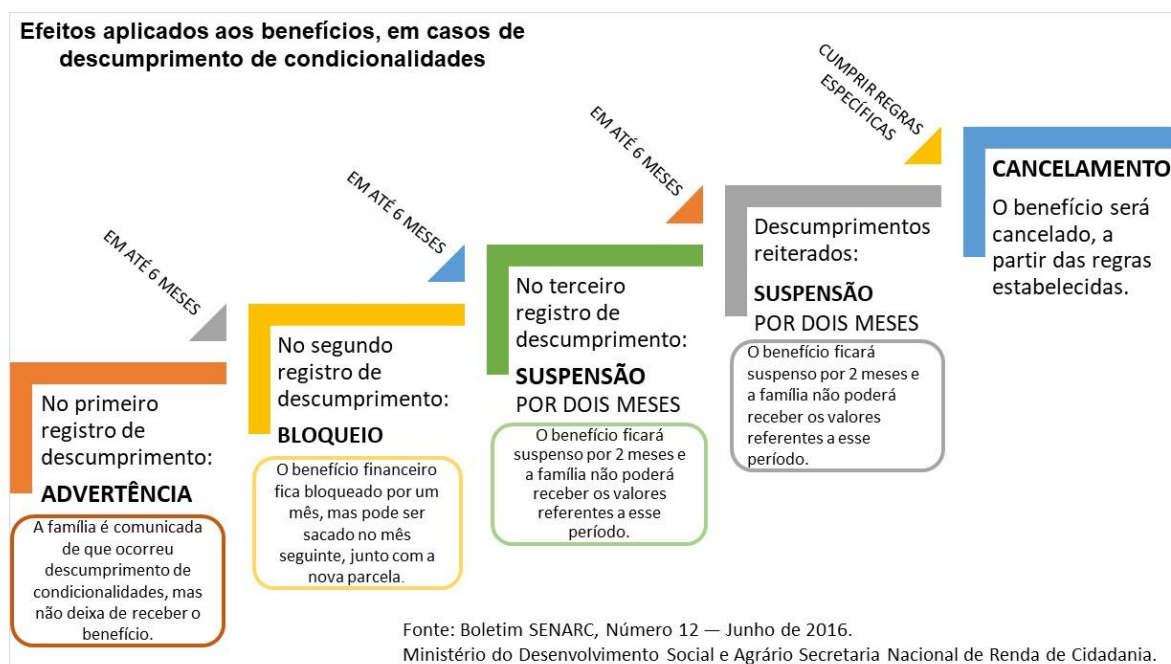


Figura 2 - Sistemática da aplicação dos efeitos por descumprimento de condicionalidades
Fonte: (Brasil. Guia para acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família, 2020, p. 30).

Nessa progressão, entre os intervalos consideram-se seis meses. Em caso concreto, se a família receber advertência em junho e tiver outro descumprimento até dezembro daquele mesmo ano poderá ter o efeito que progride para o bloqueio. Caso outro descumprimento ocorra em prazo maior do que seis meses, será aplicada advertência, pois é reiniciada a gradativa dos efeitos. Entretanto, esse prazo semestral não vale para a suspensão nem o cancelamento do benefício, sendo que há regras específicas para isso.

As famílias, em caso de descumprimento, recebem notificação do Ministério da Cidadania (Brasil, 2020). As cartas/mensagens recomendam que elas procurem a gestão do Programa. As cartas indicam se os compromissos descumpridos incidiram na área da saúde ou da educação. Portanto, as condicionalidades do Programa são relembradas. O benefício pode ser cancelado após 12 meses das ocorrências em que a família esteja suspensa e o acompanhamento esteja no Sicon.

Se houver descumprimentos, mas cabendo justificativas, o beneficiário entra com recurso junto à gestão do Programa a fim de reverter o efeito aplicado. O prazo recursal vale até o último dia útil do mês seguinte ao da repercussão. A gestão avalia e, se aceitar o recurso, o efeito de descumprimento é anulado para que a família receba o benefício referente ao período.

Cabe à gestão municipal do PBF reconhecer que a família tem seu direito de receber o benefício, mesmo se ela não tiver apresentado recurso, já que pode haver erros

comprovados no registro de condicionalidades. Havendo erros, os efeitos destes são anulados no histórico. Os programas sociais, em geral, não preparam instrumentos contínuos de avaliação para monitorar a qualidade de sua implementação. Mas no caso do PBF, a implementação do cadastro único e o cumprimento das condicionalidades do Bolsa Família o Ministério de Desenvolvimento Social tem como principal instrumento o índice de gestão descentralizada (IGD), o que permite monitoramento do conjunto das condicionalidades.

Esse sistema é baseado em incentivos financeiros formais para assegurar uma melhor qualidade na realização das condicionalidades no nível municipal. Esses incentivos consistem em recursos para cobrir, parcialmente, os custos administrativos dos municípios com a implementação do Programa. Trata-se de ações que objetivam medir os resultados da gestão descentralizada, com base na atuação do gestor estadual, distrital ou municipal, na execução dos procedimentos de cadastramento, na gestão de benefícios e de condicionalidades, na articulação intersetorial, na implementação das ações de desenvolvimento das famílias beneficiárias e no acompanhamento e execução de procedimentos de controle.

O Programa se propõe a combater a transmissão de pobreza entre gerações, pela imposição de condicionalidades de educação e saúde aos seus beneficiários como requisito obrigatório para a obtenção de recursos por parte dos beneficiários, tais como frequência escolar, vacinação e realização de exames pré-natal. Enquanto a transferência monetária é centralizada no governo federal, as condicionalidades são descentralizadas, representando a responsabilidade de cada um dos municípios que oferecem os serviços de educação e saúde. O cumprimento das condicionalidades deve ser monitorado e avaliado pelo governo federal, por meio de índices criados especialmente para isso e agregados a um indicador global, gerando o índice de gestão descentralizada.

O índice de gestão descentralizada é instrumento que o Ministério de Desenvolvimento Social usa para monitorar a qualidade do cadastro único e o cumprimento das condicionalidades do Programa. Embora seja recente, é grande o interesse por avaliações que permitam estimar a eficácia do PBF em atingir os objetivos a que se propõe formalmente. O MDS também definiu um valor mínimo de condescendência com a qualidade: atingir um mínimo de 40% na avaliação desse índice para que os subsídios financeiros sejam recebidos. Municípios com indicadores abaixo desse valor não recebem esses subsídios (Lindert et al., 2007). O pagamento dos incentivos financeiros depende da assinatura do termo de adesão e dos resultados obtidos por meio do índice mínimo. A análise dos índices apurados traz o monitoramento adequado para descrever e medir o

impacto das condicionalidades do Bolsa Família na superação de pobreza dos seus beneficiários e é critério a ser discutido.

Entretanto, a estrutura organizacional do PBF como *locus* e visibilidade pela gestão se dá pela área da assistência mais do que pelo desenvolvimento social? A distribuição dos recursos para financiamento, quase sempre, está sob a responsabilidade da área de assistência. É uma atividade que prevê a melhoria das condições pedagógicas para atender o estudante de família beneficiária do Programa com espaço físico, formação de professores e didática pertinentes à singularidade de cada problemática.

Na descentralização do Programa, a gestão dos beneficiários fundamenta-se na coleta de informações sobre os selecionados e estes receberão seus benefícios nos municípios, local em que se concretiza o controle do Programa, por meio do CadÚnico. A inclusão efetiva é centralizada no plano federal que analisa as informações cadastrais e identifica as famílias que entram no Programa. Na estrutura de incentivos à adesão ao Programa, há transferências federais aos municípios pelo índice de gestão descentralizada. Esse é indicador sintético criado para apoiar financeiramente os municípios com base na qualidade. O MEC não participa dessa avaliação.

A desarticulação comunicativa referida figurativiza as queixas sobre o despreparo dos gestores locais. O fato de se tratar de um cargo de confiança do prefeito retira-lhes a responsabilidade política para com as mulheres. O prefeito, na sua grande maioria, não se vê como um ator político preocupado em criar ambientes estimulantes para o desenvolvimento dos cidadãos, convocando-os a participar mais ativamente da vida política da cidade e – no caso das beneficiárias – da gestão do próprio Programa. Essa ausência da autoridade política local (às vezes no sentido de ausência física, como no caso de Inhapi), o fato de o prefeito não agir como político cívico, explica, em parte, o fenômeno da identificação muito forte do Programa com a figura do presidente Lula.

Em geral, as autoridades locais se limitam a gerir o Programa, isto é, basicamente a cadastrá-las. O gestor municipal, como representante da administração pública, tem a significativa parcela de responsabilidade para que o princípio da transparência na implementação de políticas públicas se torne uma realidade. O que se apreende é que o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) pode realizar plenamente as suas atribuições e esta é uma das formas de dar visibilidade e legitimidade à gestão do Programa em seu município.

O ato de articular a transferência de renda com políticas públicas faz do programa social uma referência para a educação e a saúde. Esse meio de obter renda possibilita a construção da política de enfrentamento à pobreza. A desigualdade social passa pela perspectiva de acompanhamento junto a condicionalidades que sofreram alterações ao

longo de uma década. A relevância da condicionalidade da educação repercute na tarefa de unir-se ao acompanhamento da frequência.

O PBF induz a permanência escolar, mas a escola se volta para as elites, o que provoca reflexão estrutural, sobretudo quanto à função social dessa instituição. Como há políticas de acompanhamento e avaliação, as mudanças necessárias equilibram a distância entre pobres e outras classes, tais como: educação básica sendo fundamental para a cidadania, justiça social e cognitiva, redefinição do pensamento pedagógico político sobre a desigualdade, qualidade e universalização da educação básica.

As comunidades de baixíssima renda podem se sentir incentivadas a terem comportamentos rumo a metas sociais. Essa visão se atém ao complexo diálogo entre o direito e a condicionalidade:

“Ao incluir o beneficiário no corpo dos cidadãos, promove nele um sentimento de identificação com a nação, devido ao reconhecimento de sua pessoa por parte das instituições políticas do Estado. Suas necessidades se tornam objeto de direitos, sua satisfação ele pode exigir do poder público. Em contrapartida, exige-se dele que assuma suas responsabilidades perante a comunidade política e o próprio Estado. Assim, ocorre o aprendizado da cidadania em uma dupla dimensão: a do sujeito de direitos e a do sujeito de deveres. As duas dimensões são necessárias para que os indivíduos se considerem cidadãos, isto é, membros ativos do corpo político, e não meros clientes que recebem passivamente os serviços oferecidos pelo Estado. Isso se aplica não somente a programas sociais básicos como o Bolsa Família, mas a qualquer prestação estatal.” (Rego & Pinzani, 2013, p. 75-76)

O aprendizado da cidadania se dá com a dimensão do sujeito de direitos e deveres, daí a importância da educação assumida como parte dessa garantia de direitos às famílias que precisam tanto participar e se beneficiarem do desenvolvimento social. O Poder Público tem a responsabilidade de ofertar meios e serviços para a população mais pobre, pois quase sempre a criança e o adolescente ficam desprovidos de capacidades para alcançar sozinha seus direitos. É relevante reafirmar que as condicionalidades fazem parte da execução das transferências de valores às famílias.

As condicionalidades são uma categoria importante na concepção do PBF, sendo reconhecida desde seu início como compromissos com a transferência de renda, pois assim fora concebida e justificada na exposição de motivos presente na Medida Provisória 132/2003, criadora do Programa. Nesse ato, o papel das condicionalidades é o de

“[...] induzir o acesso aos direitos sociais de segurança alimentar, saúde, educação e assistência social. O Programa pretende, também, contribuir para a emancipação dessas famílias, criando oportunidades de inclusão social, isto é, fornecendo meios para que possam sair da situação em que se encontram e, ainda, provocar impacto no plano local.” (Brasil, 2003b)

A condicionalidade é uma categoria prioritária para a transferência de renda e para a permanência do estudante na escola como contributo à universalização da educação

básica. Nesse sentido, a processualidade da frequência é um instrumento que, de um lado, fornece dados para a transferência financeira e de outro se coloca na dimensão pedagógica como instrumento de acompanhamento à trajetória educacional dos beneficiados pelo Bolsa Família. Essa atividade realizada em parceria com estados e municípios colabora para a superação do abandono e da evasão escolar, estimula a permanência na escola e contribui para a melhoria da educação dos mais pobres.

4.3 A rede nacional de acompanhamento da frequência como instrumento da trajetória educacional dos beneficiados pelo Bolsa Família

O MEC, desde 2005, vem realizando o acompanhamento da frequência escolar em rede nacional englobando todos os municípios brasileiros, havendo os coordenadores estaduais e municipais. Os estudantes bolsistas do PBF estão matriculados em mais de 150 mil escolas. É competência da Secretaria de Alfabetização, Continuada, Diversidade e Inclusão, da Diretoria de Políticas de Educação em Direitos Humanos e Cidadania, instituída no MEC, acompanhar, com os sistemas de ensino, a condicionalidade em educação dos beneficiários do Programa. A Diretoria faz o acompanhamento por meio de sua Coordenação Geral de Acompanhamento da Inclusão Escolar (CGAIE) e propõe políticas educacionais intersetoriais de inclusão escolar dos que estão em situações de vulnerabilidade:

“Destaca-se, a relevância dessa rede com sua característica nacional se faz presente nos 5.570 municípios, com a possibilidades de diálogo com mais de 40 mil de profissionais entre dirigentes, coordenadores municipais e estaduais e mais de 150 mil escolas públicas. No ano de 2013 40% dos estudantes matriculados era filho de bolsistas. Essa rede ao mapear o País se torna um dos maiores instrumentos em abrangência e comunicação. Nesse sentido o acompanhamento da frequência escolar se torna um instrumento de maior penetração social e oxalá da pedagógico.” (Craveiro & Ximenes, 2013, p. 111)

O estudante está em sua escola à espera de olhar que reconheça que a composição da escola pública do século XXI é diferente daquela escola dual de tempos passados. A escolarização é vista como estratégia de superação da situação de vulnerabilidade social. A condicionalidade e o acompanhamento da frequência são inseparáveis como apresentado no item anterior. As condicionalidades estabelecidas como parte da execução das transferências diretas às famílias são a base do PBF brasileiro. Suas características apresentam compromissos de atendimento aos menos favorecidos, vítimas do descaso social que ainda prevalece, mas prevalecia desmedidamente antes de sua implantação.

Como estratégia pedagógica, a condicionalidade deve sair do conceito de obrigatoriedade simplesmente e avançar na direção de função de assegurar a presença na escola, qualificar a permanência com a aprendizagem e conclusão das etapas da escolarização dos estudantes beneficiários do PBF. Sua finalidade não é a distribuição de riqueza, pois não conseguirá enfrentar diretamente a pobreza no Brasil. No entanto:

“o BF cria um vínculo de pertença a uma comunhão política, pelo menos em potência; contudo, é necessária uma política de educação cívica voltada a uma maior integração dos sujeitos, ou melhor, à formação de sentimentos de pertinência, da sensação de estarem ligados a uma comunidade mais ampla a nação.” (Rego & Pinzani, 2013, p. 208-9)

A condicionalidade e a frequência são dimensões específicas da tarefa de avaliar a transferência do benefício. As condicionalidades se identificam como instrumentos que buscam influenciar ou induzir o comportamento das famílias em situação de vulnerabilidade. O processo do acompanhamento se inicia pelo Sistema de Condicionalidades do PBF (Sicon) que extrai do Cadastro Único as informações das crianças e adolescentes entre 6 e 17 anos, beneficiários a serem acompanhados, o público que será monitorado.

O quadro é enviado ao Ministério da Educação, que insere as informações no Sistema Presença, disponibilizadas para o acompanhamento de estados e municípios, conforme calendário anual publicado pela instrução operacional conjunta entre MEC e MDS. O acompanhamento se realiza bimestralmente, com entes federados representados na educação de estados e municípios. Há cinco períodos do ano estabelecidos: fev./mar., abr./maio, jun./jul., ago./set. e out./nov.

Os períodos são seguidos para o acompanhamento dos operadores municipais, orientados pela Coordenação Geral de Acompanhamento da Inclusão Escolar, do Ministério da Educação e das coordenações estaduais. Das escolas, levantam-se as informações do cumprimento, sendo registrados os quantitativos daqueles que não atingiram a frequência escolar mínima exigida. O registro e a coleta dessa frequência abrangem dois grupos: crianças e adolescentes, de 6 a 15 anos, com frequência de, no mínimo, 85% do período *mensal*, e jovens, de 16 e 17 anos, conforme Emenda Constitucional 59/2009, cuja frequência será de 75%.

Os responsáveis pela coleta optam por maneira mais adequada à realidade, seguindo para os registros: 1) por formulários impressos do Sistema Presença distribuídos às escolas; 2) registro de informações no Sistema Presença com o operador master; e 3) pelo compartilhamento da frequência mensal entre município e Ministério da Educação, no Sistema Presença.

Os dados da Coordenação Geral de Acompanhamento da Inclusão Escolar destacam estratégia de formulários, que é mais utilizada por coordenadores dos municípios.

Da coleta ao modo de registro, apresenta-se a matriz o documento orientador do trabalho escolar que operacionaliza as informações em três áreas: 1) motivo essencial que dificultou a presença de alunos na escola; 2) situação do estudante e da família que não possibilitou realizar a matrícula; e 3) falta de oferta de aulas em períodos letivos.

Após a coleta da frequência escolar, os dados com os registros de frequência coletados por operadores municipais do acompanhamento são repassados ao Ministério do Desenvolvimento Social. Eles são processados para as medidas a serem tomadas pela gestão do Programa. Se houver descumprimento da frequência, tendo a falta total ou baixa frequência, faz-se o registro do motivo do fato.

As ações complementares são planejadas com a finalidade de enfrentamento e superação desses motivos da não frequência, para a melhoria da qualidade da educação desse grupo em situação de risco e vulnerabilidade. Os resultados do acompanhamento da frequência são destacados, aqui, no período de 2007 a 2016, pois foram anos completos desses registros.

Os motivos indicativos da baixa frequência se constituem pontos de reflexão e tomadas de estratégia político-pedagógica e administrativa para orientação da permanência. A trajetória escolar e o desenvolvimento do aluno se esperam no sucesso desses estudantes em situação de vulnerabilidade. As análises de fatores e variáveis de frequência, abandono e evasão materializam-se em indicadores que possibilitam as aprendizagens.

Craveiro e Ximenes (2013, p. 113) esclarecem que a permanência na escola “[...] tem como premissa básica o exercício do direito à educação, pois compreendemos que não basta possibilitar o acesso a meninos e meninas”. Eles permanecem na escola para aprenderem na idade adequada, terem mais oportunidades de continuar os estudos e inserirem-se no mundo do trabalho.

No fato de aprimorar as etapas subsequentes à coleta da frequência, há três pontos relevantes: 1) efetivar o direito à educação para todos, com avaliação dos beneficiários que se encontram no índice de não localizados, para que seja feita ação intersetorial nos três níveis de governo, a fim de que não estejam fora da escola; 2) avaliar intersetorialmente as ocorrências da baixa frequência ou desistência, abandono e evasão, para mobilizar a rede de proteção desse grupo, sinalizando a violação de direitos; 3) fortalecer os parceiros e contribuir com a ação aprimorada.

Dentre os beneficiários, os não localizados, sem identificação da escola onde estudam, em bimestres, apresentaram a quantidade em milhões e os percentuais bastante variáveis, de um total 15.244.078, conforme consta no Quadro 2.

Quadro 2 - Os beneficiários não localizados, do total de 15.244.078

Ano	Bimestre	Quantidade	Percentual
2006	out./nov.	3.197.094	20,97%
2007	fev./mar.	4.084.473	27,74%
	abr./maio	3.964.734	26,45%
	jun./jul.	2.689.965	17,70%
	ago. /set.	2.793.257	18,16%
	out. /nov.	1.959.452	12,61%
2008	fev./mar.	2.221.800	14,15%
	abr./maio	1.815.646	11,20%
	jun./jul.	2.291.641	13,50%
	ago. /set.	2.440.853	14,53%
	out. /nov.	2.381.827	14,01%
2009	fev./mar.	2.168.678	13,27%
	abr./maio	2.468.899	14,72%
	jun./jul.	2.441.403	14,24%
	ago. /set.	2.191.380	12,46%
	out. /nov.	1.862.070	10,46%
2010	fev./mar.	2.656.512	15,82%
	abr./maio	2.529.442	14,67%
	jun./jul.	2.349.605	13,40%
	ago. /set.	1.749.973	9,94%
	out. /nov.	1.759.276	10,04%
2011	fev./mar.	2.070.475	12,47%
	abr./maio	1.999.335	11,92%
	jun./jul.	1.878.565	11,36%
	ago. /set.	1.965.629	11,44%
	out. /nov.	1.977.215	11,49%
2012	fev./mar.	1.401.805	8,61%
	abr./maio	1.911.653	10,70%
	jun./jul.	1.905.020	10,52%
	ago. /set.	1.833.707	10,06%
	out. /nov.	1.730.628	9,63%
2013	fev./mar.	1.737.294	9,94%
	abr./maio	2.105.389	12,10%
	jun./jul.	2.000.183	11,34%
	ago. /set.	1.124.395	6,41%
	out. /nov.	751.209	4,31%
2014	fev./mar.	1.646.881	9,48%
	abr./maio	1.229.678	7,12%
	jun./jul.	1.393.239	7,91%
	ago. /set.	1.410.605	8,22%
	out. /nov.	1.096.552	6,41%
2015	fev./mar.	1.802.956	10,45%
	abr./maio	1.760.108	10,37%
	jun./jul.	1.705.641	10,04%
	ago. /set.	1.694.300	9,94%

	out. /nov.	1.251.776	7,47%
2016	fev./mar.	1.858.894	11,4%
	abr./maio	1.918.583	11,8%
	jun./jul.	1.830.981	11,3%
	ago. /set.	922.466	5,69%
	out. /nov.	832.099	5,18%

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de dados do Sistema de Acompanhamento da Frequência Escolar do Programa Bolsa Família, Sistema Presença/MEC.

O Quadro exposto mostra o quanto o trabalho dos gestores é importante para alcançar a quantidade dos não localizados. Mas esse problema perdura, pois o trabalho de técnicos que poderiam ajudar a sanar essa dificuldade apresenta alteração em tempos breves. Além disso, há rotatividade recorrente de técnicos municipais responsáveis pelo acompanhamento, o que requer estratégico programa de formação continuada. Mesmo assim, este e outros estudos demonstram que o acompanhamento da frequência produz melhorias nos indicadores educacionais do público acompanhado.

O acompanhamento da frequência com a condicionalidade se apresenta efetivo em seu propósito. O quantitativo de estudantes beneficiários tem apresentado redução da taxa de abandono escolar, tanto no ensino fundamental como no médio. Essa incidência ocorre na apuração da taxa verificada para a totalidade dos estudantes das escolas públicas. Isso revela indicações da efetividade da condicionalidade da educação no Programa Bolsa Família, pois seu acompanhamento evidencia efeitos positivos dessa ação, minimizando desigualdades educacionais.

A discussão em torno da permanência das populações em situação de risco e vulnerabilidade social na escola exige que está conheça e reconheça esses sujeitos de direitos, seus saberes, suas experiências, vivências, espaços sociais e práticas construídas. Para tanto, torna-se fundamental a reinvenção da escola no seu projeto, bem como em suas relações internas e externas: “Reconhecer que esses povos têm Outras Pedagogias produtoras de saberes, de modos de pensar, de se libertar e humanizar desestabiliza a própria autoidentidade da pedagogia hegemônica” (Arroyo, 2010, p. 30).

Vários são os desafios para que o acesso e a permanência na escola, bem como a conclusão de todas as etapas da educação básica concretizadas pelos estudantes. Um dos principais fatores de risco da permanência de crianças, adolescentes e jovens na escola tem sido o baixo desempenho escolar, que se traduz em repetência e, por consequência, em elevadas taxas de distorção idade-série. As diversas pesquisas indicam que o abandono escolar é um sério problema em todas as unidades federadas brasileiras, o que se agrava conforme aumenta a faixa etária e o nível de ensino.

O Sistema Presença é desafio que passa a ser contínuo para que se possa compreender e orientar o processo de universalização educacional. Mas observar apenas os indicadores percentuais de escolarização entre ricos e pobres revela-se como situação que ainda é desanimadora. Contudo, a estratégia da condicionalidade imbricada na educação tem gerado efeitos visíveis do desenvolvimento das famílias contempladas. O acompanhamento individual das famílias feito pelo Sistema desencadeou o panorama do que vê na atualidade.

O monitoramento da frequência escolar bimestral de cerca de 16 milhões de estudantes entre 6 e 17 anos evidenciou, por meio da condicionalidade da educação, que o Programa foi exitoso. A prerrogativa de a escola analisar os fatores que sinalizam os problemas do abandono e da evasão, por meio de acompanhamento contínuo, pode subsidiar o desenho do futuro dessas crianças e adolescentes.

A educação básica oferecida na rede pública precisa dessa gestão que estabelece a forma de organização de coleta dos dados da frequência escolar. A escola se liga então ao processo de proteção social dessas crianças e adolescentes, já que fornece a média da frequência escolar dos estudantes, observando as singularidades dos riscos de cada aluno. Na condição de contrapartida, a condicionalidade da educação tem o propósito de contribuir para a permanência do escolar na instituição educacional. Essa medida, por si só, não é suficiente para conferir ao Programa caráter estrutural. Para que isso ocorra, o cumprimento das condicionalidades e a sua adequação às necessidades sociais torna-se exigência.

Nesse sentido, as condicionalidades justificam-se e passam a contribuir para que o desenvolvimento social seja contemplado. Significa entender que a família bolsista formaliza sua responsabilidade civil junto ao Programa. Nesse cumprimento comprova ser cidadão que tem direito inalienável à educação básica.

Escola, família e sociedade são responsabilizadas pelo cumprimento desse direito. Mas a condicionalidade em educação do Programa gera alguns resultados indiretos na ênfase no campo educacional da desigualdade socioeconômica e da vulnerabilidade de estudantes em situação de pobreza. Isso se relaciona com a permanência da criança e do adolescente na escola que combate o abandono e a evasão. Esse é o modo de reforçar o percurso educacional regular do aluno. Ele seguirá seus estudos sem interrupções, recebendo o benefício que pode lhe proporcionar a superação da vulnerabilidade vinculada à baixa renda.

Capítulo V - Política de Fortalecimento da Dimensão Pedagógica da Condicionalidade da Educação no PBF

“O passado conserva-se e, além de conservar-se, atua no presente, mas não de forma homogênea. De um lado o corpo guarda esquemas de comportamento de que se vale muitas vezes automaticamente na sua ação sobre as coisas: trata-se da memória hábito, memória dos mecanismos motores. De outro lado, ocorrem lembranças independentes de quaisquer hábitos: lembranças isoladas, singulares, que constituíram autênticas ressurreições do passado.” (Bosi, 1994, p. 48)

No capítulo anterior o Programa Bolsa Família foi abordado em seus elementos fundamentais, entre eles a garantia do direito à educação estabelecida pela Constituição brasileira de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, bem como a Lei 10.836/2003 de criação do PBF, compreendido como política social e, em seu sentido estrito, como política educacional na interação entre a educação, a saúde, a assistência social. Discute-se o complexo diálogo entre o direito e a condicionalidade na educação básica frente aos resultados da frequência escolar, da aprovação dos dados contidos em relatórios do Sistema de Acompanhamento da Frequência Escolar de Crianças e Jovens em Vulnerabilidade do Ministério da Educação.

Neste capítulo ressaltam-se os estudos, as experiências pedagógicas colocadas em movimento no sentido de assegurar relevância da dimensão pedagógica do PBF mediada pela condicionalidade, compartilhadas institucionalmente no âmbito do Programa Bolsa Família (PBF). Ressalta-se ainda a trajetória vivenciada coletivamente, os conhecimentos e as práticas que desembocaram em ações visando a qualificação dos dados coletados pelo Sistema Presença, bem como de análise desses dados. A presença do estudante às aulas é a primeira etapa para que aconteça o acompanhamento para além do número de dias de frequência, em direção da concretização da aprendizagem. Esse pensamento é fortalecido, a partir de 2012, pela equipe da Secadi-MEC que assumiu o desafio de situar o Programa Bolsa Família no conjunto das políticas dessa Secretaria da Diversidade e Inclusão.

A abordagem desenvolvida neste quinto capítulo é a de pesquisadora participante dos processos adotados e coordenados pelo Ministério de Educação, no seu compromisso com a universalização da educação básica, entendida como direito subjetivo social inalienável. Assim, ao assumir na Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão a Diretoria de Políticas Educacionais em Direitos Humanos e Cidadania, no exercício de novas funções, a pesquisadora as abraçou efetivamente como participante da gestão das políticas educacionais em movimento, buscando, nesse movimento, como Diretora do órgão, estabelecer conexão com os profissionais responsáveis pelo desenvolvimento dos programas e projetos das secretarias de educação

e das universidades¹¹⁵, dos municípios, das unidades federadas, propondo e estabelecendo relações com parceiros em ministérios. Em resumo, cabia à Diretoria propor a formulação de políticas em processos com a participação social, o que foi denominado, à época, como Processos de Gestão Democrática. Lambertucci (2009, p. 74) reforça essa concepção:

“A participação social é considerada importante elemento de gestão e componente fundamental para a elaboração das políticas públicas. As propostas do programa de governo são [ou devem ser] construídas a partir das demandas e necessidades da sociedade. Essas, na medida do possível, são incorporadas às políticas públicas.”

No espaço da Secadi, a ação da pesquisadora deslocou-se do território teórico propositivo, expresso em normas, para a práxis, entendida como ação, reflexão, ação, que é sempre um exercício fundamental. Neste estudo e compondo as fontes conceituais buscou-se compreender a relação da educação básica com as políticas públicas, com foco na diversidade, na desigualdade, na afirmação positiva da diferença, no direito à educação, com vistas à sua universalização. Desse modo, a práxis ocorre em uma relação dialógica, pois a teoria que suporta a prática tem a possibilidade de se desenvolver continuamente para voltar à prática e promover as transformações efetivas sobre a realidade.

Esse movimento permite compreender os temas fundamentais presentes nessa nova instância e evidenciar abertura para lidar com a diversidade e a afirmação positiva da diferença. Assim, vivenciou-se, no âmbito do PBF, a *práxis* gestorial norteada por princípios instituidores de inclusão social, respeitando-se e valorizando a diversidade humana, social, cultural, econômica dos historicamente excluídos. “[...] um dos sentidos da práxis é “ação e reflexão dos homens sobre o mundo para transformá-lo”. *Práxis* que, sendo reflexão e ação verdadeiramente transformadora da realidade, é fonte de conhecimento reflexivo e criação.” (Freire, 2013, p. 127)

Sob esse ponto de vista, na Secadi, o PBF oportunizou também colocar as normas expedidas pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) em xeque, naquilo que fora expresso em diretrizes curriculares para a educação básica em sua relação com programas sociais. Compondo as fontes conceituais e profissionais buscou-se compreender os temas fundamentais presentes nessa nova instância e evidenciar abertura para lidar com a *diversidade e a afirmação positiva da diferença*. Os temas postos para compor programas de formação de equipes incluíram: diversidade e desigualdade, percepções do direito à educação, desafios da diversidade. Pensar nessa perspectiva consiste em assumi-la sob diversos ângulos, pois

¹¹⁵ Universidades que desenvolviam programas e projetos pela Rede Nacional de Formação Continuada dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública (RENAFOR).

“[...] não se educa “para alguma coisa”, educa-se porque a educação é um direito e, como tal, deve ser garantido de forma igualitária, equânime e justa. O objetivo da educação e das suas políticas não é formar gerações para o mercado, para o vestibular ou, tampouco, atingir os índices internacionais de alfabetização e matematização. O foco central são os sujeitos sociais, entendidos como cidadãos e sujeitos de direitos. Essa interpretação tem sido adensada do ponto de vista político e epistemológico pelos movimentos sociais, ao enfatizarem que os sujeitos de direitos são também diversos em raça, etnia, credo, gênero, orientação sexual e idade, entre outros.” (Gomes, 2012, p. 688)

Nesse sentido e considerando as ações efetuadas na Diretoria de Políticas Educacionais em Direitos Humanos e Cidadania, priorizou-se a gestão caracterizada pelo diálogo, potencializando a articulação e a integração entre as coordenações, na tentativa de efetivar a conjugação de esforços estratégicos na condução da política em direitos humanos, cidadania, meio ambiente, no interior da Diretoria e desta com as demais Secretarias, em especial a Secretaria da Educação Básica. Essa característica reforçava a necessidade de uma gestão mais que integradora, organicamente sintonizada com os tempos, as pessoas, os sujeitos, com os quais havia de atuar para que fosse possível construir o desenvolvimento das ações constitutivas do órgão e, em especial, inserir o PBF no interior das políticas do MEC.

Nessa perspectiva, os pressupostos formulados no período de 2012 a 2016 reafirmaram o compromisso com o aprofundamento do olhar político-pedagógico sobre a condicionalidade, com vistas a fortalecer o acesso, a permanência e a aprendizagem. Esse olhar exigiu replanejamento das ações, particularmente quanto à formação dos gestores. Entretanto, o foco centrou-se na atenção à escolarização no Programa de Acompanhamento da Frequência Escolar de Crianças e Jovens em Vulnerabilidade uma vez que, na escolarização, o olhar político-pedagógico é uma das estratégias importantes para a superação da situação de vulnerabilidade social.

Na composição estrutural e hierárquica cabe à Diretoria de Políticas de Educação em Direitos Humanos e Cidadania DPEDHUC/SECADI/MEC, por meio de sua Coordenação Geral de Acompanhamento da Inclusão Escolar (CGAIE): acompanhar, em parceria com os sistemas de ensino a condicionalidade de estudantes beneficiários do Programa Bolsa Família e propor políticas educacionais intersetoriais de inclusão escolar de crianças, adolescentes e jovens em situações de vulnerabilidade social. Essa função deve ser articulada com o Ministério do Desenvolvimento Social que é o coordenador do Programa.

Em colegiado foram eleitas as ações para comporem o Plano de Trabalho da Coordenação-Geral¹¹⁶ de Acompanhamento da Inclusão Escolar, tendo como referência

¹¹⁶ Essa coordenação era desempenhada pela professora doutora Simone Medeiros, funcionária de carreira do MEC que se revelará muito experiente e acabara de concluir o Doutorado em Educação.

geral a releitura das disposições legais presentes nos estudos que a Diretoria passou a efetuar sobre o PBF, incluindo-se os diagnósticos apresentados pela equipe anterior. A riqueza dos dados permitia focar a concepção do Programa, tendo-o como grande aliado estratégico na conquista do direito à educação. Consequentemente, essa percepção mostrou que a condicionalidade da educação era indutora da conquista da meta de universalização do sucesso escolar na etapa básica.

Essa pretensão mostrou-se desafiadora, por se tratar de uma atividade coordenada por outro órgão, cujo foco era a frequência escolar, mas sabia-se que pobreza e desigualdade social são temas que afligem a instituição escolar das redes públicas. Nos compromissos em que o Brasil é signatário de políticas internacionais¹¹⁷, o Programa Nacional de Direitos Humanos ocupou espaço na agenda do órgão Secadi, norteado pela concepção de pobreza reconhecida em sua multidimensionalidade, ou seja, superando o seu reconhecimento restrito à carência material, advinda da desigualdade social.

Esse leque temático acolheu a gestão da condicionalidade da educação prevista no Programa Bolsa Família e aproximou a Secadi do Ministério de Desenvolvimento Social. Esse universo inseria toda a equipe em um cenário que exigia a desconstrução de certas práticas gestoriais e pedagógicas. Com esse firme propósito, a equipe da Secadi contou com o acompanhamento do Mestre da Indagação, dos direitos e da paixão pela educação de qualidade social, o Professor Emérito da Universidade Federal de Minas Gerais, Dr. Miguel Gonzáles Arroyo. Posteriormente, a equipe contou também com a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), por meio de seu Núcleo Multiprojetos de Tecnologia Educacional (NUTE).

5.1 A gestão da condicionalidade da educação e a integração dos gestores

O despertar para um novo olhar sobre a condicionalidade tem como marco os primeiros estudos realizados em 2012 pela Diretoria de Políticas de Educação em Direitos Humanos e Cidadania (DPEDHUC) e, em especial, pela Coordenação de Acompanhamento da Inclusão Escolar (Sistema Presença). A gestão da condicionalidade da educação e a integração dos gestores tem por objetivo inserir os coordenadores na dinâmica da condicionalidade como estratégia colaborativa à universalização da educação básica. Esse processo congrega uma rede nacional com seu universo singular quanto ao número de pessoas envolvidas. Trata-se do atendimento a 5.570 municípios brasileiros, além das centenas de escolas com seus professores, com mais de 40 mil profissionais entre

¹¹⁷ Essas políticas internacionais foram abordadas no capítulo 3 desta Tese.

operadores do direito, auxiliares, diretores de escolas em atividade no Sistema Presença (MEC), milhões de estudantes matriculados nas escolas públicas de educação do Brasil.

Os dados que compõem o diagnóstico inicial do trabalho de ações articuladas subsidiaram a elaboração do Plano Articulado - MEC, MDS e Coordenadores. Esse plano contempla os princípios estabelecidos pela legislação do PBF, quais sejam: integrar os entes federados em regime de colaboração, norteados pelos princípios da intersetorialidade, da descentralização e da participação comunitária em todas as etapas de execução das ações destinadas ao cumprimento do PBF. Portanto, entender as relações estabelecidas no marco normativo é tão importante quanto compreender como essas relações se davam continuamente.

Na organização do Programa definiu-se a integração horizontal entre os ministérios da Educação e Saúde, a Secretaria Nacional de Assistência Social. A integração vertical desses órgãos com os coordenadores envolveu estados e municípios, não só os que provêm os serviços, mas também aqueles que subsidiam o MDS com informações para a continuidade do pagamento de benefícios às famílias ou para possíveis sanções, durante o início das atividades de integração entre os órgãos.

Dessa forma, alguns questionamentos foram compartilhados a fim de se redefinirem estratégias gestoriais. Os mais relevantes foram: o que se faz com o que é revelado pelos resultados da coleta da frequência? Esses dados são socializados? Aqueles que fazem a coleta estão imbuídos da importância de seu trabalho? Como se relacionam com a escola? As escolas tomam conhecimento desses resultados? Qual é a dinâmica entre o MEC e os operadores da frequência?

O Plano Articulado - MEC, MDS e Coordenadores suscitou a releitura dos atos normativos que regulavam as atribuições desses órgãos, para efeito de gestão do PBF. Assim, constatou-se que cabe ao Ministério (Brasil, 2004b) coordenar, gerir, operacionalizar e realizar a gestão dos benefícios do Programa Bolsa Família com as seguintes responsabilidades:

“Art. 9º Definir como atribuições do Ministério da Educação no Programa Bolsa Família:

I - indicar a área técnica responsável pela gestão federal do sistema de frequência escolar dos alunos; (Grifo meu)

II - estabelecer as diretrizes técnicas e operacionais sobre o sistema de frequência escolar dos alunos e a sua divulgação aos estados e municípios;

III - manter o funcionamento do sistema de frequência escolar, disponibilizando-o a estados e municípios;

IV - promover a capacitação dos gestores municipais e estaduais visando a implementação e desenvolvimento das ações relacionadas ao acompanhamento da frequência escolar dos alunos;

V - analisar os dados consolidados de acompanhamento da frequência escolar dos alunos, para orientar políticas educacionais; (Grifo meu)

VI - disponibilizar, ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, informações decorrentes do acompanhamento da frequência escolar;
VII - elaborar e divulgar, em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o calendário anual da frequência escolar.” (Portaria Interministerial 3.789/17/11/2004b)

Enquanto as atribuições do MDS são estabelecidas por um Decreto presidencial, as atribuições dos MEC são registradas em uma Portaria Interministerial 3.789/17/11/2004. Em um mundo cartorial pode mais quem tem mais *status* legal. Essa diferença no enfoque das atribuições representa, para muitos, que a dimensão da assistência tem mais importância que a educação. No entanto, um não se sobrepõe sobre o outro, porque são colaborativos na superação da fragmentação das tarefas.

Há descompasso na legislação quanto às competências do MEC e do MDS. As normativas nos primeiros anos de implantação do PBF, muitas vezes, apresentaram controvérsias. Um dos casos é a frequência mínima exigida pela condicionalidade. Nisso, o MEC teve, inicialmente, um papel coadjuvante, até porque, no processo gestorial do PBF, o Programa esteve separado da educação básica.

Assim, no caso do acompanhamento da condicionalidade pela frequência, ambos os Ministérios, ao estabelecerem as atribuições e normas para o cumprimento da Condicionalidade da Frequência Escolar, no Programa Bolsa Família, evocam a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Entretanto o Decreto-lei 10.836/2004 prevê:

“Art. 3º. A concessão dos benefícios dependerá do cumprimento, no que couber, de condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, à frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de outras previstas em regulamento.” (Brasil, 2004c).

Enquanto isso, a LDB, Lei 9.394/1996, em seu Art. 23, estabelece que o controle de frequência fica a cargo da escola

“VI - o controle de frequência fica a cargo da escola, conforme o disposto no seu regimento e nas normas do respectivo sistema de ensino, exigida a frequência mínima de setenta e cinco por cento do total de horas letivas para aprovação.” (grifo meu)

A Lei nº 12.796, em seu inciso IV, define que o controle de frequência pela instituição de educação pré-escolar exige a frequência mínima de 60% (sessenta por cento) do total da carga horária. Ora, se a LDB/1996 prevê frequência mínima de 75%, se a regulamentação do PBF estabelece a exigência de 85%, significa que as redes de educação são convocadas a aplicar dois critérios de avaliação do desempenho do estudante.

Os dados relativos ao registro da frequência, em especial os do Sistema de Acompanhamento, foram trabalhados pelos órgãos do MEC e do MDS. Restou à escola

dialogar com duas orientações diferentes sobre a frequência escolar, sabendo-se que a exigência da frequência mínima às aulas está definida em vários artigos¹¹⁸ da LDB, Lei 9.394/1996, e é competência da instituição escolar.

O controle gestorial do Programa é importante, mas não é suficiente, para garantir uma educação de qualidade para todos, em todo o percurso da educação básica. A redução da repetência e do abandono escolar pelos estudantes exige ação integrada no interior dos ministérios e desses com a comunidade proativa para investir na aprendizagem e na conclusão das etapas do percurso escolar.

Enfim, esse cenário, ao ser analisado, exige compreender a expectativa do Ministério sobre o Programa, suscitando a interrogação: em que medida os estudantes matriculados nas escolas públicas, filhos de beneficiários do PBF, são reconhecidos como tais pelos projetos e programas do MEC? A separação entre a área que coordena o PBF não dialoga com a área que é responsável pela educação Básica no Brasil, talvez tenha prevalecido a orientação contida na Portaria Ministerial/2004 citada anteriormente, que assim se expressa no inciso I, do artigo 9º: “indicar a área técnica responsável pela gestão federal do sistema de frequência escolar dos alunos”. Além disso, na execução da condicionalidade da educação, a implantação do Projeto “Política de fortalecimento da educação no Programa Bolsa Família” esbarrou-se em um outro obstáculo: o PBF não tinha uma rubrica própria no orçamento do MEC. Essas constatações gerais, gestoriais e legais foram se complementando com as análises na dimensão micro colhidas em diálogos com os operadores da frequência, com os coordenadores estaduais, entre outras.

Além do complexo quadro das relações interinstitucionais, outros dados chamaram bastante atenção. De um lado estava o destaque relativo ao universo de pessoas envolvidas no processo:

- A mobilização na coleta de dados e o acompanhamento de mais de um milhão de pessoas que trabalham coletando as informações individualizadas de mais de 17 milhões de estudantes, o que representava um terço das matrículas nos sistemas públicos de ensino;
- O atendimento a 13 milhões de famílias beneficiárias.

¹¹⁸ Art. 5º - O acesso à educação básica obrigatória é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e, ainda, o Ministério Público, acionar o poder público para exigido (Redação dada pela Lei 12.796, de 2013).

§ 1º. O poder público, na esfera de sua competência federativa, deverá: (Redação dada pela Lei 12.796, de 2013).

III - zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.

IV- informar pai e mãe, conviventes ou não com seus filhos, e, se for o caso, os responsáveis legais, sobre a frequência e rendimento dos alunos, bem como sobre a execução da proposta pedagógica da escola (Redação dada pela Lei 12.013, de 2009).

VIII – notificar ao Conselho Tutelar do Município, ao juiz competente da Comarca e ao respectivo representante do Ministério Público a relação dos alunos que apresentem quantidade de faltas acima de cinquenta por cento do percentual permitido em lei (Incluído pela Lei 10.287, de 2001).

De outro lado, uma certa inércia frente ao grande número de pessoas que participava em cada etapa desarticuladamente evidenciava a ausência de aprimoramento do processo. Apesar de valiosos dados revelados pelos resultados da coleta da frequência, eles se fechavam neles mesmos, não retornavam nem às escolas. A inércia foi entendida como decorrente da ausência de infraestrutura mínima para realização do registro da coleta e da ausência de uma rubrica orçamentária para o PBF. No final do ano de 2012, todos os municípios já haviam recebido os computadores, mas até então a frequência coletada era registrada manualmente.

Concebendo o diagnóstico contínuo característica do modo crítico, dialógico e problematizador de desvendar a realidade, ou seja, retomou-se a ideia de que “saber melhor significa precisamente ir além do senso comum, a fim de começar a descobrir a razão de ser dos fatos [...] começando de onde as pessoas estão, ir com elas além desses níveis de conhecimento sem transferir o conhecimento” (2003a, p. 159). Ao mesmo tempo em que se conhece a realidade complexa e mutável, vai se trabalhando na construção de uma *política de fortalecimento da educação no Programa Bolsa Família*, com o objetivo final de estabelecer o pacto pelo acesso, pela permanência e conclusão de crianças, jovens e adolescentes em situação de vulnerabilidade social.

A gestão da condicionalidade da educação dispõe, na estrutura organizacional, de três níveis de coordenação: coordenadores responsáveis pelo âmbito estadual, outros pelo municipal e o MEC pelo nacional. Reorganizar essa estrutura tornou-se prioridade, de modo que esses níveis de atuação em torno das finalidades do Programa Bolsa Família se aproximassem. Assim, foi possível situar o PBF, aproximando as secretarias de educação, a partir da Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC) e a Secadi.

Entendia-se que evidenciar a dimensão pedagógica do Programa não deveria ficar circunscrito ao MEC que, com o MDS, constituíam duas faces da mesma moeda. Assim, a articulação se fez pela mediação de suas respectivas Secretarias: Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi) e Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc). Mediante ações articuladas, essas duas instâncias realizaram estudos na perspectiva de apresentar para os diversos níveis da estrutura e organização do PBF aspectos para o aperfeiçoamento do trabalho no cumprimento de seus objetivos: garantir os direitos fundamentais mínimos à pessoa em estado de vulnerabilidade social e interromper o ciclo geracional da pobreza; proporcionar acesso básico aos direitos sociais universais que são saúde, alimentação, educação e assistência social.

Nesse sentido, com o compromisso institucional, a descentralização entendida como conjugação de esforços entre os entes federados, na dimensão da intersetorialidade, da participação comunitária, do controle social passa a compor o trabalho. Nessa etapa,

para estabelecer orientações conjuntas, leituras, discussões presenciais ou a distância foram realizadas; documentos¹¹⁹ foram elaborados; encontros com os coordenadores estaduais foram promovidos, a fim de que se assegurasse a dialogicidade entre os ministérios e destes com os coordenadores municipais, o que contribuía para a inserção das instituições educacionais no processo de fortalecimento das ações pedagógicas.

O contato com os coordenadores estaduais centrou-se na metodologia de gestão participativa, com foco no direito à educação, redefinição das atribuições, avançando na perspectiva do papel da “Coordenação de Frequência Escolar” para Coordenadores Estaduais e Municipais do Bolsa Família na Educação Escolar”. Dessa forma, vai se descortinando o potencial do Programa como contributo à universalização das etapas da educação básica.

Em relação aos documentos elaborados pelo MDS e MEC destaca-se a Nota Técnica (NT) N. 02, de 5 de setembro de 2013 (Anexo 1)¹²⁰, que regulamenta a frequência como instrumento pedagógico, condição para que ocorra a aprendizagem, no aperfeiçoamento da trajetória escolar dos estudantes desse universo. O referido documento visa o pacto pelo acesso, pela permanência e pela aprendizagem de crianças, jovens e adolescentes em situação de vulnerabilidade social. A referida Nota Técnica foi consensuada e assinada pela Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi-MEC) e pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc/MDS). Essa ação representa esforço político de articulação das Secretarias responsáveis pelo Programa, ou seja, um esforço conjunto para ampliar a visão sobre o alcance pedagógico da condicionalidade.

Duas metas e nove objetivos foram definidos: fortalecer a educação no âmbito do Bolsa Família; garantir o acesso universalizante à educação para todos/as os/as beneficiários/as. Essa nota foi dirigida também às escolas com a proposta de desenvolvimento de várias estratégias, entre elas a elaboração de um plano articulado entre as áreas da educação, assistência social e da saúde para criar mecanismos e estratégias para garantir aos filhos dos bolsistas o acesso universalizante, a permanência e a conclusão em cada etapa da educação básica.

Nesse sentido, destacam-se a seguir os objetivos contidos na Nota Técnica /2013, que formaliza os compromissos assumidos em projetos elaborados posteriormente:

1. Garantir o acesso universalizante à educação para todos/as os beneficiários/as. Para tanto, a gestão do acompanhamento deve identificar aqueles que não se encontram em

¹²⁰ Nota Técnica Conjunta N° 02/2013 - SECADI/MEC/SENARC/MDS Assunto: O Fortalecimento da Educação no Programa Bolsa Família. Brasília, 05 de setembro de 2013

nenhuma escola - *são os não localizados*. Exemplificando, em 2014 aproximadamente 2 milhões de beneficiários na faixa etária de 06 a 17 anos, e destes cerca de 62 mil estudantes se inserem no Sistema Presença como “*não localizados*”. Situação que se apresenta desde 2011 e corresponde a 60 mil famílias¹²¹;

2. Avaliar o processo do acompanhamento da frequência escolar a cada bimestre com diferentes estratégias, levantamento de informações por meio de instrumentos de avaliação, reuniões técnicas presenciais, *web* conferências, visitas *in loco* e outros, visando o diálogo para a construção de planos, projetos nos diversos níveis;
3. Elaborar plano articulado entre as áreas da educação, da assistência social e da saúde, a partir do diagnóstico dos motivos da baixa frequência, para criar mecanismos que antecedam o bloqueio do benefício e possam indicar os aspectos de vulnerabilidade das famílias. A importância desta ação se encontra no número de 190 mil famílias que, no início de 2014, encontram-se em situação de advertência, fase anterior ao bloqueio do benefício;
4. Priorizar as escolas “maioria PBF¹²²” e presença PBF na implementação dos programas;
5. Elevar a escolaridade dos beneficiários do PBF considerando a faixa etária de 18 a 29 anos que não tem ensino fundamental ou médio completo;
6. Assegurar o funcionamento das escolas do campo com espaços de implementação das políticas públicas;
7. Priorizar os Programas Dinheiro Direto na Escola - PDDE Campo, Água e Saneamento;
8. Fortalecer a rede de gestores/as da educação do PBF, mediante programa de formação continuada, assegurando a formação continuada de docentes e dos profissionais da educação, por meio da Rede Nacional de Formação Continuada dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública¹²³;
9. Aprofundar o diálogo com gestores/as, tendo em vista a melhoria do desempenho dos/as estudantes beneficiários/as do PBF.

Essas metas passam a ser reconhecidas internamente com os diretamente envolvidos no processo como esforço conjunto para ampliar a visão sobre o alcance pedagógico da condicionalidade presente no projeto sobre a política de fortalecimento da

¹²¹ Bolsa Família - Acompanhamento da Frequência Escolar: resultados da coleta do período de fevereiro e março de 2013 (PI 31).

¹²² Escola de maioria PBF são aquelas que contam com a maioria de integrantes pertencentes ao Bolsa Família. os estados que contam com o maior número absoluto de escolas “maioria PBF” são BA, CE, MA, MG, PA, PB, PE e PI. São 23 mil escolas com esse perfil contempladas.

¹²³ Universidades que desenvolviam programas e projetos pela Rede Nacional de Formação Continuada dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública (RENAFOR).

educação no PBF da Diretoria de Políticas Educacionais em Direitos Humanos e Cidadania, sob a Coordenação Geral de Acompanhamento da Inclusão Escolar (CGAIE)¹²⁴.

Freitas, em 2016, na Reunião Científica Regional da ANPED, apresenta um texto sobre o PBF, em que

“destaca a elaboração de um *plano articulado* reconhecido como estratégia importante para fortalecer a educação no PBF está em sintonia com os encaminhamentos que caracterizam o novo olhar sobre a condicionalidade reflete o envolvimento de outros sujeitos no debate [...]”

Devagar a integração entre a Diretoria de Políticas Educacionais em Direitos Humanos e Cidadania com as Coordenações Estaduais vai se estruturando, mediada pela Coordenação Geral de Acompanhamento, com diálogo contínuo com os limitados suportes para comunicação em um país com 5.570 municípios. Logo de início, as reuniões foram desenvolvidas pela internet com o objetivo de reconhecer as diversas práticas adotadas, bem como identificar o perfil de cada coordenador com suas qualidades e necessidades, a fim de que se estruturasse o quadro nacional dos coordenadores. Nesse propósito de materializar a política de fortalecimento da educação no PBF, o estudo sobre o Sistema Presença com a finalidade de qualificá-lo para responder ao foco da educação como direito e a universalização da educação básica como meta do Plano Nacional de Educação (LEI Nº 13.005/2014), em vigência até 2024.

A qualificação do Sistema de acompanhamento suscitou a revisão da matriz que apresenta uma lista de motivos que podem provocar a ausência dos estudantes à escola e às aulas e orientar o acompanhamento nas áreas cognitiva, psíquica, material. Essa dinâmica passou a exigir desses profissionais uma ação de liderança no processo. No caso dos coordenadores, estes devem conquistar a adesão da comunidade escolar e das famílias participantes do PBF, estabelecendo as conexões entre as áreas da saúde e da assistência social em busca de ações intersectorializadas que respondam às dificuldades apresentada em cada município. O diálogo sobre a temática mostrou que o perfil do líder requer que o coordenador tenha habilidades para promover articulação, mobilização, para que atue também como formador no espaço em que trabalhar.

A metodologia de trabalho e a mudança das atribuições dos coordenadores municipais até então intitulados de operadores da frequência dava uma conotação tarefaira. A discussão em que se aliava a frequência como um primeiro degrau para a garantia do direito provoca a revisão do papel e de um título com o novo olhar. A alteração de

124 Professora Doutora Simone Medeiros responsável pela Coordenação Geral de Acompanhamento da Inclusão Escolar período de 2012- 2016.

nomenclatura dos responsáveis pelo acompanhamento da frequência escolar do Bolsa Família, regulamentada pelo Ofício Circular nº 14, de 31 de janeiro de 2014, em que os gestores de nível setorial e local passam a ser denominados Coordenadores Estaduais e Municipais do Bolsa Família na Educação², vem ao encontro da releitura de seus compromissos político-pedagógicos da atividade:

“A alteração na nomenclatura de “Coordenação de Frequência Escolar” para “Coordenação do Bolsa Família na Educação” sinaliza desafios de uma nova etapa de atuação dos profissionais envolvidos como o acompanhamento da condicionalidade da educação do Bolsa Família, ou seja, para além de responsável por processos e ferramentas operativas, esses profissionais passam a ser articuladores e mobilizadores de um processo ainda mais amplo que envolve os desdobramentos do resultado da coleta e do registro da frequência escolar e a perspectiva de materialização da intersectorialidade no âmbito do PBF.”

Para o aperfeiçoamento da gestão do Sistema Presença tornou-se necessário reconhecer o número desafiante de profissionais envolvidos com as variadas formações. Municípios com características bem diferenciadas incluíram a abordagem sobre a concepção, a organização e o funcionamento da tecnologia social da gestão, ancorada no tripé: profissionais, normativas e plataforma. Esse acompanhamento tornou evidente a importância da formação continuada a todos, para que se encharcassem dos princípios relativos ao fortalecimento educativo pedagógico no Programa Bolsa Família, que passa a ser o objetivo comum aos profissionais dessa área. Para tanto, elaborou-se um instrumento, ou seja, um inventário para identificação do perfil desses profissionais¹²⁵.

Participaram desse inventário 5.107.120 coordenadores com as seguintes vinculações ou categorias: 4.941, ou seja, 97% do total de coordenadores está na categoria de servidores públicos¹²⁶, pertencem ao sistema público em secretarias diversas, quadro que sugere certa segurança para a continuidade do trabalho. No entanto, o resultado da formação de coordenadores é preocupante; a categoria de comissionados, apesar ser um número pequeno, pois muitas vezes provêm de indicação político-partidária, a rotatividade é constante.

A Tabela 5 apresenta a distribuição dos 42.684 operadores em suas áreas de atuação. Só no âmbito da esfera municipal, são 21.637 operadores que se somam aos 20.414, perfazendo o total de 42.051 operadores escolares atuando em compromisso com o PBF. Considerando que participam também operadores federais (MEC/MDS) e Operadores de Órgãos de Controle (CGU e Ministério Público), a proposta de fortalecimento da

¹²⁵ Perfil dos operadores - análise Inicial da Base de Dados. Fonte: Roberto Mendes. Referência: Set/2013. Registros: 5.107 operadores.

¹²⁶ Os servidores públicos são escolhidos através de concurso público e estão sujeitos ao regime estatutário.

educação básica, por meio do Plano Articulado - MEC, MDS e Coordenadores, ganhou relevância.

Tabela 5 - Profissionais responsáveis pelo acompanhamento do PBF

Profissionais da Educação responsáveis pelo acompanhamento da frequência escola do Bolsa Família	Número de profissionais por atribuição
Coordenadores Municipais	5.570
Operadores Municipais Auxiliares	10.498
Operadores Escolares	20.414
Dirigentes Municipais de Educação	5.569
Coordenadores Estaduais	26
Operadores Estaduais Auxiliares	473
Operadores Federais (MEC/MDS)	107
Operadores Órgãos de Controle (CGU e Ministério Público)	27
Total	42.684

Fonte: Sistema Presença, out. 2014 (Brasil, 2014b, p. 10).

À medida que o Sistema de Informação do Acompanhamento da Frequência Escolar do Bolsa Família (Sistema Presença) e o Plano Articulado - MEC, MDS e Coordenadores avançavam, o panorama mostrava melhores resultados frente aos seguintes traços que subsidiavam a reorientação de ações: a necessidade de orientações mais claras e objetivas, a fim de proporcionar segurança ao desempenho das funções inerentes a cada segmento, em 5.570 municípios.

O desenvolvimento de uma gestão partilhada entre MEC e Coordenações Estaduais passou por duas etapas. A primeira consistiu na realização de reuniões mediadas pela *internet* e a segunda foi o estudo sobre o quadro nacional dos coordenadores. Nesse caso, o Sistema Presença fez parte da mudança de rota que materializou o registro da frequência. A chamada tecnologia social da gestão se ancora no tripé seguinte: profissionais da educação, normativas e a plataforma, adotando-se: a) a rede de profissionais da educação responsável pelo acompanhamento da frequência escolar do Bolsa Família; b) os protocolos, procedimentos, as metodologias específicas de coleta e registro da frequência escolar, considerando a diversidade regional e territorial do País; c) o Sistema de Informação do Acompanhamento da Frequência Escolar do Bolsa Família (Sistema Presença) (Brasil, 2014b, p. 10).

Considerando que, no município, o acompanhamento é de responsabilidade das secretarias de Educação, Assistência Social e Saúde, a maior parte dos coordenadores (84,5%) está vinculada à educação. Os demais (11,1%) têm o vínculo com assistência social. Em números absolutos, os coordenadores estão assim alocados: 4.315 na Secretaria de Educação; 568 na de Assistência Social ou em uma área correlata; apenas 28 na Secretaria da Saúde ou em área correlata. A concentração na área da educação é um dado

relevante diante do desafio para a organização de reuniões, cursos, atividades conjuntas, em virtude da especificidade cultural de cada unidade federada e cada município.

Outro destaque nesse quadro é a composição de profissionais em maioria do sexo feminino. A Tabela 6 apresenta a distribuição do total de 5.107 profissionais responsáveis pelo acompanhamento do PBF na seguinte configuração: o sexo feminino está representado por 69,4% (3.543), enquanto 30,6% (1.564) é do sexo masculino, dado que corresponde à realidade da educação básica no Brasil, principalmente nas séries do ensino fundamental¹²⁷.

Tabela 6 - Distribuição dos profissionais responsáveis pelo acompanhamento do PBF quanto ao sexo

UF	Sexo			
	Feminino		Masculino	
	N	%	N	%
AC	11	61,1%	7	38,9%
AL	39	38,6%	62	61,4%
AM	22	40,0%	33	60,0%
AP	8	53,3%	7	46,7%
BA	208	54,0%	177	46,0%
CE	88	49,7%	89	50,3%
DF	0	0,0%	1	100,0%
ES	71	92,2%	6	7,8%
GO	177	76,6%	54	23,4%
MA	81	38,0%	132	62,0%
MG	608	80,9%	144	19,1%
MS	57	75,0%	19	25,0%
MT	108	83,1%	22	16,9%
PA	54	43,5%	70	56,5%
PB	99	49,7%	100	50,3%
PI	108	61,0%	69	39,0%
PR	83	41,7%	116	58,3%
RJ	308	80,8%	73	19,2%
RN	71	81,6%	16	18,4%
RO	83	52,2%	76	47,8%
RR	43	82,7%	9	17,3%
RS	8	53,3%	7	46,7%
SC	375	84,8%	67	15,2%

¹²⁷ EJA - Educação de Jovens e Adultos Modalidade de educação prevista pela Lei 9394/1996.

SE	229	88,1%	31	11,9%
SP	37	53,6%	32	46,4%
TO	459	79,5%	118	20,5%
	108	80,0%	27	20,0%
Brasil	3.543	69,4%	1.564	30,6%

A formação acadêmica dos profissionais responsáveis pela gestão do Sistema Presença, ou seja, pelo acompanhamento do PBF (Tabela 7), à época, suscitou preocupação quanto ao nível de escolarização, pois do total de operadores apenas 2.985 é portador de curso superior completo e 31 tem ensino fundamental incompleto. Essa realidade passou a exigir uma formação contínua em serviço. Os dados encontram-se publicados no documento Relatório da Gestão 2011 a 2014, publicado em 2015. Esse documento demonstra que a formação acadêmica da maior parte dos profissionais é destituída de formação acadêmica compatível com a importância e complexidade da função que assumiram. Essa evidência provocou preocupação, tendo em vista a desigualdade do nível de formação acadêmica de que eram dotados.

Tabela 7 - A Formação dos profissionais responsáveis pelo acompanhamento do PBF quanto à escolarização / formação acadêmica

Etapas	Quantitativo
Ensino fundamental incompleto	31 operadores
Ensino Médio incompleto	22 operadores
Ensino Médio completo	1231 operadores
Nível superior incompleto	714 operadores
Nível Superior completo	2.985 operadores

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de dados do Sistema de Acompanhamento da Frequência Escolar do Programa Bolsa Família, Sistema Presença/MEC

A Tabela 7, em análise, caracterizada pelas etapas do ensino básico e do Ensino Superior, evidencia que 53 profissionais são cidadãos que compõem o grupo da não universalização da educação básica, pois 31 deles não chegaram ao 9º ano do ensino fundamental e 22 têm ensino médio incompleto. Isso quer dizer que ainda não concluíram a educação básica, tema presente no Projeto de Fortalecimento da Educação no PBF (Anexo 2).¹²⁸

Em uma situação um pouco melhor em relação à escolarização na educação básica completa são 1.231 profissionais que acompanham a frequência dos filhos dos beneficiários do Programa. Nota-se que a desigualdade social afeta a educação brasileira em todos os níveis. Dessa forma, no sentido de fortalecer o direito à educação, bem como a universalização da educação básica, tornou-se imprescindível que a Diretoria de Políticas

¹²⁸ Anexo 2 – Plano de trabalho a Política de Fortalecimento da Educação no Programa Bolsa Família.

Educacionais em Direitos Humanos e Cidadania e a Coordenação-Geral de Acompanhamento da Inclusão Escolar voltasse a atenção para formação básica dos coordenadores, como pré-requisito.

Nesse contexto, destaca-se que o estado com menor percentual (7,31%) daqueles que não chegaram ao nível superior é o estado de Santa Catarina, seguido pelo estado do Mato Grosso do Sul, com o índice de 13,2%, sem o curso superior completo, excluindo o DF. Entretanto, mesmo com curso superior, nem sempre desenvolveram estudos na área da desigualdade social e da pobreza em programa de transferência de renda.

Assim, de posse do retrato dessa realidade partiu-se para a elaboração de uma política de formação continuada do gestor do acompanhamento da frequência escolar do PBF, com a constituição do Projeto Fortalecimento da Educação no Programa Bolsa Família. Assim, em forma de projeto básico, iniciou-se em 2015 a oferta de um curso (*lato sensu*)¹²⁹, versando sobre educação, pobreza e desigualdade social.

O eixo central do Sistema Presença é o olhar político-pedagógico sobre a condicionalidade da educação no PBF. Isso porque é uma ferramenta que subsidia os gestores em seu compromisso com a garantia do direito ao acesso. O cumprimento desse direito está vinculado à permanência, à conclusão na escola e ao desafio de universalizar a educação básica, que se esbarram no baixo desempenho escolar, que ocasiona a repetência e promove elevadas taxas de distorção idade-série. Além disso, há o abandono e a evasão escolar por parte de crianças, adolescentes e jovens, em situação de pobreza e de extrema pobreza. O abandono escolar é um sério problema em todas as unidades federadas do Brasil. Associado à repetência, ele agrava o percurso sequencial de escolarização dos estudantes nas três etapas do ensino básico. A ocorrência desse episódio pode ter diferentes ordens e múltiplos fatores que extrapolam o âmbito individual e se constituem como desdobramentos de condições sociais.

A demonstração pelos índices de presença dos estudantes, na escola, é parte do olhar pedagógico, pois todos devem estar na escola. Fora da escola não pode. A educação tem de atender a todos/as os beneficiários/as. Assim, no percurso do PBF, caso o estudante não estivesse em nenhuma escola, procedia-se à busca do não localizado. Em 2014, havia, aproximadamente, 2 milhões de beneficiários, na faixa etária de 6 a 17 anos e, destes, cerca de 62 mil estudantes foram inseridos no Sistema Presença como “não localizados”. Situação que se mantém desde 2011 e corresponde a 60 mil famílias.

A Tabela a seguir detalha sobre o acompanhamento da frequência, no período de 2006 a 2016, registrando em cada ano os 5 períodos de coleta (fev./mar.,

¹²⁹ Elaborado pela Coordenação Geral de Acompanhamento da Inclusão Escolar da Diretoria de Políticas de Educação em Direitos Humanos e Cidadania (jun. 2014)

abr./mai., jun./jul., ago./set., out./nov.). O acompanhamento da frequência escolar teve início em 2006, após dois anos da criação do programa em 2004.

Tabela 8 - Acompanhamento da frequência período de 2006-2016

Período	Total de Beneficiários	Beneficiários com identificação da escola onde estudam - LOCALIZADOS								
		Beneficiários com identificação da situação escolar	Beneficiários com registro de frequência				Total de beneficiários - com frequência	Beneficiários localizados, sem frequência		
			Cumpriu a condicionalidade		Não cumpriu a condicionalidade					
			N.		N.	%				N.
out./nov. 2006	15.244.078	12.046.984		9.253.746	96,70	315.778	3,3	9.569.524	2.477.460	20,56
fev./mar. 2007	14.725.983	10.641.510		9.598.793	98,44	152.509	1,56	9.751.302	890.208	8,37
abr./maio 2007	14.991.563	11.026.829		10.057.210	97,28	281.093	2,72	10.338.303	690.539	6,26
jun./jul. 2007	15.198.047	12.508.082		11.625.100	96,93	368.792	3,07	11.993.892	514.190	4,11
ago./set. 2007	15.385.338	12.592.081		11.687.910	96,65	404.696	3,35	12.092.606	499.475	3,97
out./nov. 2007	15.541.593	13.582.141		12.815.475	97,3	355.336	2,70	13.170.811	411.330	3,03
fev./mar. 2008	15.705.317	13.483.517		12.867.359	98,68	172.520	1,32	13.039.879	443.638	3,29
abr./maio 2008	16.210.158	14.394.512		13.389.970	97,66	320.254	2,34	13.710.224	684.288	4,75
jun./jul. 2008	16.979.418	14.687.777		13.994.366	97,75	321.774	2,25	14.316.140	371.637	2,53
ago./set. 2008	16.800.972	14.360.119		13.349.313	96,44	492.367	3,56	13.841.680	518.439	3,61
out./nov. 2008	17.001.914	14.620.087		13.914.653	97,35	378.656	2,65	14.293.309	322.479	2,21
fev./mar. 2009	16.342.943	14.174.265		13.656.682	98,66	184.796	1,34	13.841.478	332.787	2,35
abr./maio 2009	16.775.520	14.306.621		13.649.099	97,50	349.710	2,5	13.998.809	307.812	2,15
jun./jul. 2009	17.141.687	14.700.284		14.088.193	97,08	424.377	2,92	14.512.570	187.714	1,28
ago./set. 2009	17.581.618	15.390.238		14.720.578	96,75	493.960	3,25	15.214.538	175.700	1,14
out./nov. 2009	17.795.006	15.932.936		15.250.353	96,93	483.546	3,07	15.733.899	199.037	1,25
fev./mar. 2010	16.773.824	14.117.303		13.517.357	97,99	276.980	2,01	13.794.337	322.966	2,29
abr./maio 2010	17.243.370	14.713.928		13.859.534	96,98	431.782	3,02	14.291.316	422.612	2,87
jun./jul. 2010	17.528.309	15.178.704		14.366.686	96,56	511.291	3,44	14.877.977	300.727	1,98

ago./set. 2010	17.599.156	15.849.183		14.986.231	96,23	587.057	3,77	15.573.288	275.895	1,74
out./nov. 2010	17.525.339	15.766.063		14.913.668	96,10	605.388	3,9	15.519.056	247.007	1,57
fev./mar. 2011	16.598.850	14.528.375		13.772.728	97,47	357.771	2,53	14.130.499	397.871	2,74
abr./maio 2011	16.767.703	14.768.368		13.959.093	96,87	451.159	3,13	14.410.252	357.638	2,42
jun./jul. 2011	16.541.164	14.662.599		13.886.875	96,52	500.212	3,48	14.387.087	275.512	1,88
ago./set. 2011	17.178.453	15.212.824		14.186.721	95,18	718.238	4,82	14.904.959	307.865	2,02
out./nov. 2011	17.204.626	15.227.411		14.289.496	95,86	616.445	4,14	14.905.941	321.470	2,11
fev./mar. 2012	16.290.397	14.888.592		13.829.125	96,38	519.179	3,62	14.348.304	540.288	3,63
abr./maio 2012	17.862.390	15.950.737		14.691.556	95,28	728.486	4,72	15.420.042	530.695	3,33
jun./julho 2012	18.107.875	16.202.855		14.889.994	94,74	826.746	5,26	15.716.740	486.114	3,0
ago./set 2012	18.221.804	16.388.097		15.251.509	95,84	662.399	4,16	15.913.908	474.189	2,89
out./nov. 2012	17.975.527	16.244.899		15.121.160	96,34	574.084	3,66	15.695.244	549.653	3,38
fev./mar 2013	17.476.882	15.739.588		14.288.666	94,31	861.654	5,69	15.150.320	589.268	3,74
abr./maio 2013	17.398.173	15.292.784		14.181.467	95,93	601.676	4,07	14.783.143	509.641	3,33
jun./jul. 2013	17.635.260	15.635.077		14.651.920	96,50	531.097	3,5	15.183.017	452.060	2,89
ago./set. 2013	17.529.670	16.405.275		15.078.421	94,69	845.433	5,31	15.923.854	481.421	2,93
out./nov. 2013	17.447.017	16.695.808		15.420.963	95,87	664.197	4,13	16.085.160	610.648	3,5
f fev./mar. 2014	17.377.495	15.730.614		14.707.145	96,62	514.825	3,38	15.221.970	508.644	2,93
abr./maio 2014	17.272.090	16.042.412		14.819.514	96,16	590.758	3,84	15.410.272	632.140	3,65
jun./jul. 2014	17.599.018	16.205.779		14.983.541	96,10	610.927	3,91	15.594.468	611.311	3,77
ago./set. 2014	17.148.470	15.737.865		14.466.060	95,80	637.823	4,2	15.103.883	633.982	3,7
out./nov. 2014	17.110.353	16.013.801		15.107.555	96,30	577.883	3,7	15.685.438	328.363	2,05
fev./mar. 2015	17.259.683	15.456.727		14.542.620	96,50	527.032	3,5	15.069.652	387.075	2,5
abr./maio 2015	16.978.497	15.416.593		14.146.285	94,77	780.436	5,23	14.926.721	489.872	3,18
jun./jul. 2015	16.992.326	15.286.685		14.125.322	95,72	630.959	4,28	14.756.281	530.404	3,47
ago./set. 2015	17.046.955	15.352.655		14.074.872	95,27	698.727	4,73	14.773.599	579.056	3,77
out./nov. 2015	16.757.353	15.357.827		14.280.779	96,84	466.597	3,16	14.747.376	610.451	3,97
fev./mar. 2016	16.358.629	14.499.735		13.418.632	96,35	507.752	3,65	13.926.384	573.351	3,95
abr./maio	16.284.552	15.160.179		14.074.872	96,40	526.058		14.600.930	559.249	3,69

2016						3,6				
jun./jul. 2016	16.213.039	14.382.058		13.256.150	95,55	617.110	4,45	13.873.260	508.798	3,54
ago./set. 2016	16.222.314	15.299.848		14.180.654	95,25	706.394	4,75	14.887.048	412.800	2,7
out./nov. 2016	16.059.461	15.227.362		14.159.894	95,71	634.948	4,29	14.794.842	432.520	2,84

Fonte: Sistema de Acompanhamento da Frequência Escolar do Programa Bolsa Família, Sistema Presença/MEC.

A Tabela 8 demonstra que o Programa atendeu milhões de beneficiários. Em 2012 atingiu o maior número de estudantes, 18.221.804, cifra maior que a da população de países da Europa¹³⁰. Essa Tabela revela a regularidade bimestral do registro das frequências, exceto em 2006 e 2016. Apesar de o Programa ter sido fundado em 2004, o acompanhamento da frequência iniciou-se somente em 2006, quando o Programa já atingia mais de 15 milhões de beneficiários.

Em 2007, o quantitativo de estudantes com situação regular de identificação alterara de 10.641.510 para 13.582.141, o que representa um aumento de cerca de três milhões de beneficiários. Foi o ano com maior variação, se comparado aos outros anos. Isso implicou também no acompanhamento da frequência, sendo que a maior porcentagem dos que ficaram sem frequência ocorreu em outubro e novembro de 2006 (20,56%). Em outubro e novembro de 2007, essa porcentagem reduziu para 3,03%, em outubro e novembro de 2016, caiu para 2,84. Por outro lado, o índice de frequentes esteve sempre acima de 94%. Pensando no fortalecimento da educação básica, entendido como permanência do estudante na escola, esse resultado é bastante positivo, pois frequência registrada ficou acima de 95%, em 2016.

No bimestre fevereiro e março de 2008, o percentual foi de 98,68%, o que revela maior quantitativo de beneficiários que cumpriram a condicionalidade. Em 2009, o percentual de frequências registradas atingiu patamar semelhante, 98,66%. No ano de 2010, em todos os bimestres, o percentual esteve acima de 96%, data em que o total de estudantes beneficiados pelo Programa chegou a 14.913.668.

Em 2011, a frequência dos estudantes se manteve na casa de 14 milhões. Mas nos exercícios letivos de 2012, 2013 e 2015 os registros dos que cumpriram a condicionalidade ficaram com os percentuais na casa de 90%. No bimestre agosto-setembro de 2012 houve o maior número de beneficiados, chegando-se a 18.221.804.

Nos anos de 2013, 2014 e 2016 acharam-se formalizadas as menores variações do quantitativo de beneficiários, pois os dois primeiros anos letivos ficaram na casa dos 17

¹³⁰ Censos 2021: Portugal tem 10.344.802 habitantes, menos 2,1% do que há 10 anos.

milhões e o último na de 16 milhões. Em 2014, a frequência dos estudantes se manteve na casa de 15 milhões, fato semelhante ao de 2011.

Nessa ótica, promove-se a práxis político-ético-emancipatória que organiza a retroalimentação da formação continuada para os profissionais atuantes na gestão da condicionalidade da educação. Foram, pois, organizados e ofertados cursos de especialização, com objetivo de contribuir com o desenvolvimento da percepção para compreender as realidades dos estudantes em situação de pobreza. A temática principal foi a pobreza e a desigualdade.

Na especialização, os profissionais da educação produzem materiais pedagógico-didáticos a fim de contribuírem com o desenvolvimento das ações de fortalecimento da educação, diante de contextos dos empobrecidos.

Nessa perspectiva, os avanços sobre a condicionalidade pela sua inserção pedagógica podem ser reconhecidos: pela identificação familiar em seu território; pelo acompanhamento nominal do estudante; pelo aperfeiçoamento das ações intersectoriais; pelo envolvimento direto dos profissionais no acompanhamento da frequência, numa abordagem pedagógica; pela atuação político pedagógica; pelo plano articulado entre educação, assistência e saúde; pela implementação de novos programas; pela elevação do nível escolar dos estudantes beneficiários; pelo reconhecimento da escola como espaço privilegiado para implementar as políticas públicas.

Além de os dados gerados pelo acompanhamento da frequência atenderem o propósito de luta contra evasão, passaram a constituir-se em objeto de atenção:

“Alguns indicativos apontados pelo INEP também traduzem resultados positivos: I) a condicionalidade da educação contribuiu para reduzir em 36% a percentagem de crianças de 6 a 16 anos que não frequentavam a escola, passando de 8,4% para 5,4%; II) a redução de 40% da parcela de crianças de 6 a 10 anos de idade fora da escola, e redução de 30% para as faixas etárias de 11 a 16 anos; III) a constatação de que a condicionalidade em educação foi responsável pela queda de cerca de um terço da proporção de crianças entre 11 e 16 anos de idade com até um ano de escolaridade fora da escola; e IV) a redução de 40% da proporção de meninos de 6 a 16 anos de idade que não frequentavam a escola. No caso das meninas, a redução foi de 30%.” (Campelo & Neri, 2013, p. 114).

Os desafios para a permanência do estudante na escola suscitaram expectativas do que ainda se poderia concretizar quanto ao acesso educacional de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade. Já era, e ainda é, domínio comum no universo acadêmico que os fatores de risco atrapalham a permanência na educação básica, particularmente no ensino médio, na escola, como já visto.

Os pobres e seu contexto familiar são objeto de estudos que expressam a desvantagem social, cultural e financeira, como variáveis que interferem na trajetória escolar. O analfabetismo dos pais e o desemprego somam-se ao fator da desnutrição, à

falta de moradia e saneamento básico. Nessa direção, os efeitos da condicionalidade da educação passaram a orientar políticas públicas sociais que apoiassem a criação de mecanismos para o enfrentamento de situações de vulnerabilidade, o que justifica e reafirma a necessidade de aperfeiçoamento de ações intersectorializadas, pactuadas entre os agentes vinculados à escola.

5.2 A política de formação continuada do gestor para o acompanhamento da frequência escolar do PBF

O Estado apresenta-se empobrecido de análises de suas políticas e instituições de modo a superar as políticas assistencialistas, porque estas apenas mascaram o acesso à igualdade. As políticas públicas requerem novas categorias de acesso aos ambientes até então frequentados somente por aqueles que tenham maior poder aquisitivo. Na área educacional, isso equivale dizer que,

“Quando os desiguais chegam à escola novas formas de exclusão são criadas, a legislação preconiza que todos têm o direito ao acesso à escola, e esta instituição marcada por uma série de cobranças precisa dar conta de uma diversidade que chega. Sem perder o seu importante papel, a aprendizagem. Mas para discutir aprendizagem é importante discutir os seus envolvidos, os seus interesses, esses desiguais que passam a fazer parte do cotidiano escolar são seres concretos, portanto, a diversidade não pode ser pensada de forma genérica.” (Arroyo, 2010, p. 1381)

Embora seja essa a realidade, as políticas de distribuição de rendas condicionadas apresentam impactos positivos na renda e no crescimento da arrecadação de impostos, pois há mais dinheiro em circulação. É nesse sentido que o PBF apresenta seus resultados positivamente defendidos por segmentos e instituições nacionais e internacionais, embora seja também objeto de críticas por aqueles que o classificam como Programa assistencialista e eleitoreiro.

Em época de eleições, esse Programa faz parte de discursos de planos de governo. A bolsa família é medida assistencialista¹³¹ com base na política neoliberal de caráter focalista, é tido como punitivo e controlador. Carnelossi e Mattosinho (2014) apresentam peculiaridades de modelos e orientações sugeridos por organismos

¹³¹ Mesmo representantes considerados esquerdistas no Brasil criticam o Bolsa Família. Frade dominicano Carlos Alberto Libânio Christo, Frei Betto, foi um dos líderes do Fome Zero, principal programa social do primeiro mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva. Por dois anos, assumiu como assessor especial da Presidência e coordenador de mobilização social para o Fome Zero. Ele lamenta a substituição do programa "emancipatório" (Fome Zero) pelo "assistencialista" (Bolsa Família). Ele pede reformas estruturais para que o Brasil alcance a "democracia econômica". Conforme Toledo (2008), há esperanças do resgate da medida do Fome Zero, com prazo para famílias se emanciparem do programa. O Bolsa Família pode ter caráter educativo, com promoção cidadã. Michel Zaidan Filho reconhece o avanço contra a miséria pelo Bolsa Família, mas há pouca concentração de renda.

internacionais, tais como: FMI, BIRD, OIT, entre outros.¹³² O programa segue a perspectiva das políticas neoliberais expressas que atendem aos mais pobres. Também prioriza “[...] a integralidade, a multidimensionalidade da pobreza, a centralidade na família, o ciclo de vida individual e familiar, a corresponsabilidade, gênero, etnia e raça” (Franco, 2006, p. 155, tradução nossa).

Para além de períodos de eleição para preenchimento de cargos públicos, quer-se que a política social chegue ao nível de aperfeiçoamento, a fim de que todos os sujeitos participantes se tornem aptos a atuarem nos processos que os alcance, desde o momento inicial do ato de planejar, superando a mera condição de destinatários. Entretanto, as temáticas em suas complexidades e singularidades desembocam em processos e fluxos de trabalho bem distintos e engendram: pesquisas, publicações, planos, cursos, pareceres, programas¹³³, exigindo a compreensão da especificidade como parte do todo, cuja centralidade é o sujeito e não a burocracia.

No caso da relação entre o PBF e o fortalecimento da educação básica, acredita-se que o maior desafio incide sobre a sensibilização dos educadores e gestores quanto à discussão sobre as relações entre educação, pobreza e desigualdade social e da formulação de política de mobilização social em torno dessa questão, tendo a formação continuada, a pesquisa acadêmica, a disseminação de conhecimento e a infraestrutura escolar como estratégias centrais para o enfrentamento das consequências das desigualdades educacionais no País. Tem-se enfatizado, também, que a diversidade de crianças e adolescentes tem sido tratada de forma desigual e discriminatória ao longo dos séculos e não se encontra devidamente equacionada pelas políticas de Estado, pelas escolas e por seus currículos. A parceria da condicionalidade da educação no PBF com a educação básica, além das propostas que já foram apresentadas, implica à gestão escolar, em todos os níveis, de tal modo que se supere a visão de controle a favor da visão transformadora e reconhecimento de que os estudantes filhos de pais/responsáveis que recebem o benefício são estudantes da escola pública e estão inseridos nessa comunidade. O olhar político e pedagógico da escola sobre o acompanhamento da frequência do estudante é condição para efetivar essa parceria, que fortalece um e o outro, além de se constituir exigência do Estatuto da Criança e do Adolescente, no Brasil. Essa dimensão

¹³² Cumprimento dos objetivos de desenvolvimento do Milênio (ODM).

¹³³ Elaborados Relatórios de execução pelo MEC dos seguintes planos/programas: Decreto nº 7.037/09 – que institui o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3); Decreto nº 7.901/13 - que institui a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas; Decreto nº 7.959/13 – que dispõe sobre o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (2013-2015); Definidas as ações do MEC no âmbito da Carta de Constituição de Estratégias em Defesa da Proteção Integral dos Direitos da Criança e do Adolescente; Elaborado Plano de Ação do MEC sobre o Plano Nacional de Enfrentamento ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes (Decreto Presidencial de 11 de outubro de 2007); Elaborado documento de subsídios do MEC, considerando a III Conferência Global sobre Trabalho Infantil. Em processo: elaboração de Relatório do MEC quanto às ações implementadas em 2013 relativas ao Decreto nº 7.053/09 - que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua.

reconhecida na condicionalidade da educação se faz sentir pelo avanço do processo de acompanhamento dos estudantes filhos dos beneficiários do Programa, mas não marginaliza os demais estudantes.

Em educação, acredita-se que três medidas desenvolvidas dialogicamente dinamizaram a política pública, como já destacado: a coleta de dados relativos aos motivos da não frequência de estudantes às aulas; o repensar da função dos coordenadores e gestores; e a descentralização para a escola efetuar o registro de informações sobre pertencentes ao PBF, como subsídio que orienta o redesenho de projetos pedagógicos da escola. A condicionalidade da educação se situa no conjunto de determinantes sociais, políticas, educacionais, cujo retrato se vê no conjunto de escolas públicas do Brasil, em que há presença marcante de estudantes que vivem situação de pobreza e pobreza extrema. Em números absolutos e relativos, a Figura 3¹³⁴ retrata um cenário em que, dos 38.679.178 estudantes matriculados, 17.476.882, ou seja, 45,1% participam do Programa, como se pode ler a seguir:

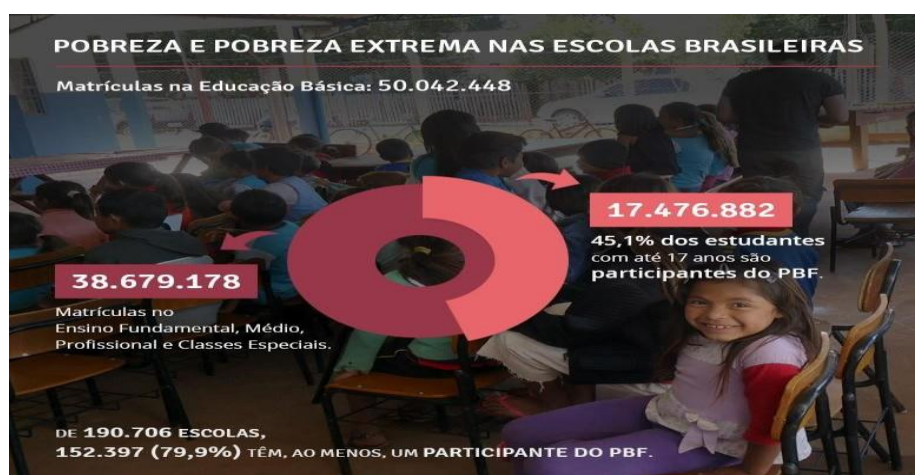


Figura 3 - Pobreza e pobreza extrema nas escolas brasileiras

Fonte: Figura produzida pela Equipe de Criação e Desenvolvimento com base no Resumo Técnico do Censo Escolar 2013 (INEP, 2014, p. 13).

Essa caracterização encerra, entre outras, a premissa fundamental de que a escola pública brasileira é composta por grande parte de estudantes filhos de famílias pobres e de pobreza extrema, o que pode ser confirmado pelo percentual de 45,1% dos estudantes, com até 17 anos, que participam do PBF. Das 163 mil escolas, mais de 60 mil contam com a maioria de estudantes filhos dos beneficiários do Programa Bolsa Família. Assim, passou-se a entender por escola com maioria PBF qualquer escola com 50% ou mais de estudantes de famílias beneficiárias do PBF, matriculados.

¹³⁴ Figura produzida pela Equipe de Criação e Desenvolvimento com base no Resumo Técnico do Censo Escolar 2013 (INEP, 2014, p. 13).

Essa situação é um grito de alerta que exige rever a finalidade social da educação: estudar cientificamente o que é a pobreza; compreender o papel da proposta político pedagógica, com ênfase sobre o currículo; desenvolver políticas de formação continuada para docentes e demais profissionais da instituição; ampliar a abrangência de atendimento de políticas públicas. A ampliação e a abrangência de políticas públicas, por sua vez, requerem a superação da justificativa, muitas vezes utilizada no meio educacional: os estudantes, por motivo da baixa renda da família, apresentam baixos níveis de escolaridade e, por consequência, são reprovados. Esse olhar interno sobre os dizeres da realidade é apenas um lado do problema, consequência da desigualdade social e retrato de uma estabilidade inaceitável, no país que é identificado como injusto:

“O diagnóstico básico referente à estrutura da pobreza é o de que o Brasil, no limiar do século XXI, não é um país pobre, mas um país extremamente injusto e desigual, com muitos pobres. A desigualdade encontra-se na origem da pobreza e combatê-la torna-se um imperativo. Imperativo de um projeto de sociedade que deve enfrentar o desafio de combinar democracia com eficiência econômica e justiça social. Desafio clássico da era moderna, mas que toma contornos de urgência no Brasil contemporâneo.” (Barros, Henriques, & Mendonça, 2000, p. 141)

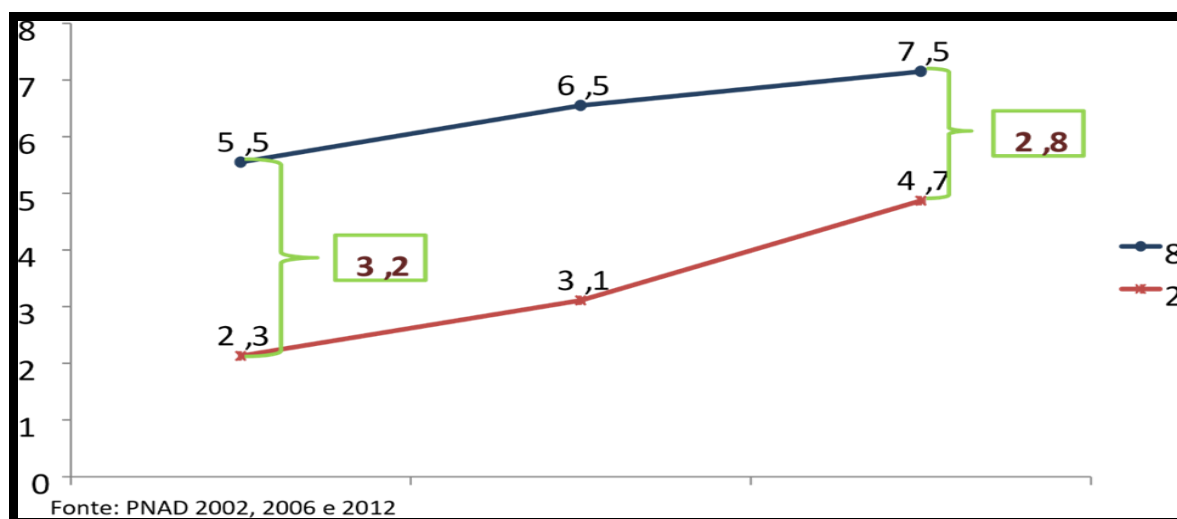
Nesse sentido, o olhar para os pobres ou carentes não rompe com o ciclo da pobreza, o que pode ser entendido como atentado contra o direito às necessidades básicas, pois a privação de dinheiro e recursos materiais promove a privação de capacidades e o não desenvolvimento de funções humanas importantes. As dificuldades das famílias começam pela falta de acesso às políticas públicas de educação e saúde, mas para romper com o ciclo geracional de pobreza há que se formularem políticas públicas mais amplas, ou seja, não se pode restringir a uma única dimensão. É preciso reconhecer que as privações materiais também provocam dificuldades educacionais no sujeito, ou seja, tira-lhe oportunidades. Trata-se de ousar a formulação de mudança de concepção sobre pobreza e desenvolvimento social. Para Arroyo (2012), há mudanças sobre as visões tradicionais da pobreza provadas pela presença nas escolas dos coletivos pobres e que requerem mudança de percepção e acréscimo de intervenções sociais e educacionais numa relação intersetorial.

Na educação escolar, em 2012, pelos dados da PNAD 2011/IBGE, nota-se que entre pobres e ricos há desigualdade também quanto ao tempo de percurso na escolarização das crianças:

“Os dados da PNAD 2011/IBGE registram que a média de anos de estudo (escolaridade média) das pessoas de 15 anos ou mais de idade, por exemplo, é de 5,6 anos de estudo entre os mais pobres e quase o dobro entre os mais ricos (10,7). A taxa de pessoas com 16 anos completos e já tendo concluído o Ensino Fundamental é de apenas 43% entre os mais pobres enquanto entre os mais ricos

é de 86%, confirmando a grande incidência de distorção idade série entre os segmentos mais pobres da população. Esse quadro demonstra que ainda é necessário um grande esforço não só pelo acesso e permanência, mas também pelo sucesso escolar e consequentemente pela trajetória escolar das parcelas mais pobres da população brasileira.” (Craveiro & Ximenes, 2013, p. 110)

Gráfico 1 - Linha do tempo de percurso do escolar: 2002, 2006 e 2012



A trajetória da frequência nesse período de 2007 a 2016 demonstra uma certa regularidade. Basta observar o percentual que fica entre 83% e 88%. Lendo o Gráfico 4, percebe-se que, na linha do tempo, no período de 2002 a 2012, há diminuição do descompasso entre pobres e ricos, observando-se o percurso da população total de 16 anos com ensino fundamental concluso. Os pobres passam de 2,3 anos de escolarização para 4,7 anos, em 2012. Os mais ricos saltam de 5,5 anos, em 2002, para 7.5 anos, em 2012. Assim, a distância em 2002, de 3,2 anos entre pobres e ricos, chega em 2012 com uma distância de 2,8 anos.

Assim como a cultura de um povo encontra-se em movimento incessante, há também mudanças sobre as visões tradicionais da pobreza pela presença. Nesse caso, exercida pelos movimentos coletivos pobres nas escolas:

“As visões tradicionais da pobreza e dos grupos empobrecidos estão mudando, o que leva à mudança de visões e de modos de intervenção. E o mais importante: os coletivos pobres trazem suas visões da pobreza e se organizam em movimentos exigindo outras visões, outras intervenções e outras políticas.” (Arroyo, 2010, p. 90)

Quando se quer elevar o padrão de desempenho educacional, entendido como acesso, permanência na escola e sucesso escolar, a pobreza não significa apenas a insuficiência de renda familiar, gerada pela exploração do trabalho, pela desigualdade socialmente produzida que se instala, de modo a não permitir o acesso a serviços básicos, como a educação, participação social e política, em que o ser humano se torna objeto de

manipulação alheia. As pessoas em situação de pobreza têm dificuldade, muitas vezes, de lutar contra suas privações materiais que lhes impedem de viver com dignidade. Dessa forma, as desigualdades requerem a atuação do Estado com a inclusão das famílias no contexto dos direitos sociais.

O desafio da universalização educacional reside também na articulação interfederativa e intersetorial da condicionalidade da educação do PBF, contribuindo para a melhoria da gestão, identificando os fatores que interferem nos resultados do acompanhamento da frequência escolar do Bolsa Família, apoiando as parcerias governamentais e não governamentais.

No âmbito do PBF, o MEC (Brasil, 2014a) atribui à instituição escolar as responsabilidades: responder pelo acompanhamento, instrumento de garantia da educação como direito; disponibilizar os resultados da frequência escolar, a fim de efetivar as políticas públicas para o enfrentamento das condições de pobreza; estabelecer contatos e ações para as situações de crianças e adolescentes que não cumpriram os percentuais mínimos de frequência escolar; enfatizar o acesso e a permanência de todos à escola, o que funciona como alerta para as possíveis violações dos direitos das crianças e adolescentes.

Assim, o Ministério da Educação, como protagonista da garantia da universalização da educação básica, assume os estudantes filhos de beneficiários no projeto global da escola pública brasileira. Esses estudantes não podem mais ser pensados tão somente como categoria do Programa, porque são, antes de tudo, sujeitos com direito à educação pública de qualidade social.

As Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica (Brasil, 2010, p. 10), ao estabelecer os princípios do cuidar e educar, esclarecem que a efetivação desses princípios exige corresponsabilidade estatal, articulação com a família, com o Conselho Tutelar e demais segmentos da sociedade:

“Educar exige cuidado; cuidar é educar, envolvendo acolher, ouvir, encorajar, apoiar, no sentido de desenvolver o aprendizado de pensar e agir, cuidar de si, do outro, da escola, da natureza, da água, do Planeta. Educar é, enfim, enfrentar o desafio de lidar com gente, isto é, com criaturas tão imprevisíveis e diferentes quanto semelhantes, ao longo de uma existência inscrita na teia das relações humanas, neste mundo complexo. Educar com cuidado significa aprender a amar sem dependência, desenvolver a sensibilidade humana na relação de cada um consigo, com o outro e com tudo o que existe, com zelo, ante uma situação que requer cautela em busca da formação humana plena.”

As Diretrizes em pauta afirmam que a concretização desses princípios exige uma atitude de corresponsabilidade: de um lado, a responsabilidade estatal na realização de procedimentos que assegurem o disposto nos incisos VII e VIII do artigo 12 e VI do artigo 13, da LDB; de outro, a articulação com a família, com o Conselho Tutelar, com o juiz

competente da Comarca, com o representante do Ministério Público e com os demais segmentos da sociedade. Para que isso se efetive, torna-se exigência, também, a corresponsabilidade exercida pelos profissionais da educação, necessariamente articulando a escola com as famílias e a comunidade (Brasil, 2010, p. 12).

É preciso coragem e perseverança para desenvolver a educação escolar centrada nos princípios cuidar e educar, reconhecendo que cuidar é educar, pois envolve acolher, ouvir, encorajar, apoiar, no sentido de desenvolver a capacidade de pensar e agir, cuidar de si, do outro, da escola, da natureza, da água, do Planeta. A educação escolar deve estar também atenta ao seu compromisso no enfrentamento das condições que produzem e reproduzem a pobreza.

Para Arroyo (2010), os filhos de beneficiários do PBF, além de serem marginalizados pela sociedade por sua condição de vida, quando conseguem chegar na escola, deparam-se com um currículo escolar que não condiz com as suas vivências e nem com a sua realidade cotidiana, tornando-o pedagogicamente excluído, em virtude da dificuldade que encontram para permanecerem na escola.

“Se essas formas de pensar os coletivos empobrecidos nos currículos têm sido inferiorizantes, antipedagógicas e antiéticas, então, avançar para currículos que os reconheçam sujeitos de saberes e os valorizem significará construir novos padrões cognitivos, culturais, sociais, pedagógicos e formadores, novos currículos e nova relação entre conhecimento, cultura e pobreza.” (Arroyo, 2010, p. 24)

A proposta curricular situa-se no centro da proposta político-pedagógica e deve considerar a singularidade do estudante a que se dirige, abrindo espaços para estudos sobre as diferenças regionais, culturais, econômicas e políticas, reconhecendo que esse sujeito de direito traz consigo vivências e questionamentos que, além de refletirem a própria realidade, estimulam o pensamento crítico, abrindo espaço para analisar os problemas sociais. Deve também proporcionar ambiente próprio para a reflexão sobre o fortalecimento de valores como justiça e respeito pelos outros.

Em geral, a relação entre a pobreza e o currículo é pouco conhecida e trabalhada, mesmo em cursos de formação de professores. Segundo Arroyo (2010, p. 12), existe na política educacional um pensamento do senso comum em que os educadores e demais membros da sociedade têm uma ótica sobre a educação como sendo uma progressão desenvolvimentista, pela qual há uma promessa de progresso, por meio do processo escolar, obedecendo a um currículo imposto:

“Na Educação Básica, a organização do tempo curricular deve ser construída em função das peculiaridades de seu meio e das características próprias dos seus estudantes, não se restringindo às aulas das várias disciplinas. O percurso formativo deve, nesse sentido, ser aberto e contextualizado, incluindo não só os componentes curriculares centrais obrigatórios, previstos na legislação e nas

normas educacionais, mas, também, conforme cada projeto escolar estabelecer, outros componentes flexíveis e variáveis que possibilitem percursos formativos que atendam aos inúmeros interesses, necessidades e características dos educandos.” (Arroyo, 2010, p. 21)

No currículo pedagógico, o direito à educação de qualidade e qualidade social se centra no sujeito educando, visto e acolhido como cidadão e pessoa humana em desenvolvimento. Essa compreensão tem por base a redefinição do pensamento psicopedagógico e sociopolítico sobre a desigualdade, para que se consiga pensar outras políticas de igualdade, equidade e qualidade. O Currículo, para Moreira e Silva (1994), refere-se, portanto, à criação, recriação, contestação e transgressão. Assim entendendo:

“A escola precisa acolher diferentes saberes, diferentes manifestações culturais e diferentes óticas, empenhar-se para se constituir, ao mesmo tempo, em um espaço de heterogeneidade e pluralidade, situada na diversidade em movimento, no processo tornado possível por meio de relações intersubjetivas, fundamentada no princípio emancipador. Cabe, nesse sentido, às escolas desempenhar o papel socioeducativo, artístico, cultural, ambiental, fundamentadas no pressuposto do respeito e da valorização das diferenças, entre outras, de condição física, sensorial e socioemocional, origem, etnia, gênero, classe social, contexto sociocultural, que dão sentido às ações educativas, enriquecendo-as, visando à superação das desigualdades de natureza sociocultural e socioeconômica.” (Moreira & Silva, 1994, p. 22).

Nesse sentido, para se materializarem esses propósitos é fundamental revisar os ritos escolares e o alargamento do papel da instituição escolar e dos educadores, adotando medidas e ações relevantes, que situem a educação em sua qualidade social.

Questionar os currículos é refletir sobre a garantia de sucesso, ou seja, de permanência e conclusão de estudos pelos desiguais que entram na escola em cada etapa do processo de escolarização.

No destaque dos aspectos e variáveis que interferem na trajetória e no rendimento escolar dos estudantes que recebem a atenção do Programa, deve-se considerar, além do conhecimento, da cultura e das relações, as especificidades desses educandos, entre outras: a trajetória escolar, o território e o contexto familiar, que muitas vezes expressam uma situação de desvantagem social, cultural e financeira, decorrentes de fatores como o analfabetismo dos pais, o desemprego, o subemprego, a desnutrição, a falta de moradia própria, a ausência de saneamento básico.

Nessa perspectiva, o Ministério da Educação, por meio da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão, da Diretoria de Políticas de Educação em Direitos Humanos e Cidadania e da Coordenação Geral do Acompanhamento da Inclusão Escolar (MEC\SECADI\DPEDHUC\CGAIE), procura assegurar: formação continuada de docentes e dos profissionais da educação, por meio da Rede Nacional de

Formação Continuada dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública (RENAFOR); formação continuada dos coordenadores para rede de profissionais da educação responsável pelo acompanhamento da frequência escolar do Bolsa Família; realização de cursos de formação continuada para os/as gestores/as da educação do PBF, na modalidade a distância, ofertados pelas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), em nível de extensão, aperfeiçoamento e especialização. Esse Programa de Formação, em rede, iniciou-se em novembro de 2013.

Assim, optou-se por apresentar o Projeto de Implantação do curso Educação, Pobreza e Desigualdade Social (Anexo 3)¹³⁵, bem como o Relatório Executivo e os Resultados da Implantação da iniciativa Educação, Pobreza e Desigualdade Social (2014-2019) (Anexo 4)¹³⁶.

Como iniciativa, o curso Educação, Pobreza e Desigualdade Social teve início em 2013. Logo que foi socializado despertou a atenção e o interesse dos coordenadores que apresentavam essa demanda, principalmente nos encontros realizados e nos diagnósticos sistematizados. Outro aspecto considerado relevante por eles foi a constituição de uma rede com mais de 40 mil profissionais participando de estudos relativos ao trabalho em que atuavam.

A proposta denominada Concepção da Iniciativa Educação, Pobreza e Desigualdade Social (EPDS) foi elaborada por Miguel González Arroyo, Clélia Brandão Alvarenga Craveiro, Simone Medeiros, Roseli Zen, Cerny Adir, Valdemar Garcia e Jorge Minella. Trata-se de uma política social que teve como foco o acompanhamento da frequência escolar do Programa Bolsa Família (PBF). Essa iniciativa foi pensada, inicialmente, como Curso de Especialização, mas também como cursos desenvolvidos em nível de aperfeiçoamento e de extensão. O objetivo fundamental desses cursos era o de contribuir para a realização de estudos que abordassem as relações entre educação, pobreza e desigualdade social, com destaque para a revisão de conceitos, preconceitos, compreensão das vivências de crianças, adolescentes e jovens em situação de pobreza e de pobreza extrema.

O Projeto de Implantação dessa formação para o desenvolvimento de estudos sobre Educação, Pobreza e Desigualdade Social definiu princípios, material pedagógico específico e o Programa de formação de pessoal tanto da área administrativa quanto na pedagógica. Mereceram atenção singular os “princípios político-ético-emancipatórios do direito à vida, à igualdade e à diversidade”, com organização apoiada nos três pilares, que

¹³⁵ Projeto Básico do Curso de Especialização Educação, Pobreza e Desigualdade Social.

¹³⁶ Anexo 4 - Relatório Executivo dos Resultados da Implantação da Iniciativa educação, Pobreza e Desigualdade Social (2014-2019).

perpassam: a dimensão formação continuada, a pesquisa acadêmica e a difusão do conhecimento. A pesquisa é, sem dúvida, um dos pilares com recursos financeiros para socialização da produção acadêmico-científica, o que representa um grande esforço para sua consecução, pois o Programa não é contemplado com uma rubrica própria no orçamento do MEC. As Instituições Públicas de Educação Superior constituíram os núcleos de estudo, pesquisa, socialização do conhecimento, convivência com profissionais que estão na ponta do Programa, mediando o acompanhamento realizado pela escola em diversas etapas.

O planejamento do trabalho previsto para esse Projeto contou com parcerias, reunindo a SECADI/MEC, a UFSC, especialistas convidados e representantes do PBF de 4 unidades federadas. A UFSC, sob a coordenação Geral da SEMESP, elaborou materiais pedagógicos que estão disponíveis em catálogo no link: <http://egpbf.mec.gov.br>. Esses materiais foram planejados com a finalidade de serem utilizados no curso de formação em diferentes níveis e modalidades: extensão, aperfeiçoamento e especialização em nível de pós-graduação. Além dos materiais pedagógicos foram disponibilizadas ferramentas na plataforma *moodle* customizada, incluindo tutoriais destinados à implantação do Curso, sem desprezar o Tutorial Multimídia do Sistema Presença¹³⁷ (Anexo 5). O aludido Projeto de Implantação da Iniciativa para o desenvolvimento de estudos sobre Educação, Pobreza e Desigualdade Social foi organizado segundo três pilares que se firmam em três dimensões formativas, assim programadas:

“Formação Continuada: essa dimensão tem como objetivo formar, em nível de especialização, aperfeiçoamento e extensão universitária, profissionais que atuam na educação básica e em políticas sociais que estabelecem relações entre educação, pobreza e desigualdade social em seus aspectos políticos, sociais e éticos que visam à transformação da realidade escolar e social. Os materiais pedagógicos produzidos poderão ser utilizados de forma articulada e combinada formando percursos formativos diferenciados (trilhas pedagógicas). Portanto, em parceria com a UFSC foi elaborado um catálogo de materiais pedagógicos no âmbito desta Iniciativa, composto por módulos que, a depender das necessidades e interesses locais, poderão ser utilizados em diferentes formatos e em diferentes níveis de ensino.

Pesquisa acadêmica: o apoio à pesquisa acadêmica, no âmbito dessa Iniciativa, tem como finalidade a indução da articulação entre ensino, pesquisa e extensão no contexto universitário, de forma que, à luz do objeto da formação continuada, as IFES constituam núcleos de estudo e pesquisa sobre a temática das relações entre educação, pobreza e desigualdade social.

Difusão do conhecimento: essa dimensão trata do apoio à difusão do conhecimento, que inicialmente se materializou pelo apoio à publicação, em formato de livros impressos digitais; de Trabalhos de Conclusão de Curso (TCC) e de Trabalhos Finais de Curso (TFC), elaborados pelos (as) cursistas; e sistematização das pesquisas realizadas pelas IFES, o que articula ensino, pesquisa e extensão. Mas, também trata da indução à realização de Seminários,

¹³⁷ O Tutorial Multimídia do Sistema Presença. Recuperado em <http://tutorialpresenca.mec.gov.br/iniciacoordenador-municipal.html>.

colóquios e construção de redes de pesquisa e de pesquisadores que tratam da relação entre educação, pobreza e desigualdade social.” (Brasil, 2018, p. 6)

Essas três dimensões encontram-se dispostas no diagrama que representa didaticamente a síntese do processo de capacitação de pessoal para atuar na gestão da condicionalidade da educação, o que permite vislumbrar-se como essa iniciativa foi organizada:



Figura 4 - Dinâmica da Iniciativa Educação, Pobreza e Desigualdade Social
Fonte: Elaborada pelos autores da proposta da Curso (2014)

A implantação da especialização EPDS ocorreu a partir de 2014. As universidades se distribuíram entre aquelas que ofertaram o curso de especialização, EPDS, para 5.450 cursistas dos quais 3.422 concluíram, com término em dezembro de 2017. As universidades que ministraram o curso realizaram pesquisas, publicaram trabalhos, contendo o resultado de pesquisas acadêmicas, com presença e articulação de Trabalhos de Conclusão de Curso (TCC). A parceria contou com a iniciativa das universidades federais: Fluminense, Pará, Mato Grosso, Rio Grande do Sul, São Carlos, Acre, Maranhão, Amazonas, Bahia, Tocantins, Ceará, Brasília, Espírito Santo, Goiás, Roraima, Rondônia, Rio Grande do Norte, Rio de Janeiro, Paraná, Piauí, Pernambuco, Paraíba, Mato Grosso do Sul, Santa Catarina, Sergipe, Minas Gerais.

As publicações despertaram interesse e reconhecimento por parte da comunidade acadêmica, razão pela qual foram organizadas coletâneas em três volumes:

“O Volume 1, que tem o foco maior em sintetizar a implantação do Iniciativa Educação, Pobreza e Desigualdade Social (EPDS), com parceria de quinze

Universidades Federais que iniciaram o projeto, além de reflexões sobre o processo de formação continuada (Curso de Especialização EPDS). O Volume 2 enfatiza os resultados das pesquisas elaboradas no âmbito da Iniciativa Educação, Pobreza e Desigualdade Social. O Volume 3 aborda a produção elaborada no âmbito dos Cursos de especialização do EPDS, especificamente dos Trabalhos de Conclusão de Curso (TCC), considerando as relações estabelecidas com o Programa Bolsa Família (PBF) e com as temáticas indígena, quilombola, educação para as relações Étnico-Raciais, campo, educação especial, juventude, EJA, alfabetização e educação em direitos humanos.” (Brasil, 2018, p. 18)

A leitura desses documentos permite compreender que as informações neles encontradas e a mobilização para a divulgação das pesquisas, bem como a organização das coletâneas se dão em um momento crucial para o Programa Bolsa Família (2019), quando se viveu a transformação da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI), em Secretaria de Modalidades Especializadas de Educação do Ministério da Educação (MEC).

Assim, aceita-se o entendimento de que todo projeto de formação de pessoal para a educação supõe rupturas com o presente e promessas para o futuro. Projetar significa tentar quebrar um estado confortável para arriscar-se, atravessar um período de instabilidade e buscar uma nova estabilidade em função da promessa que cada projeto contém: estar melhor que o presente. Um projeto educativo pode ser tomado como promessa frente a determinadas rupturas. As promessas tornam visíveis os campos de ação possíveis, comprometendo seus atores e autores (Gadotti, 1996). Essas promessas suscitam a:

“[...] hipótese de que o dinamismo, no campo das políticas e de suas análises e propostas, virá do reconhecimento das mudanças profundas, tensas, que estão postas na dinâmica social pelos próprios coletivos pensados e feitos desiguais. A nova qualidade das desigualdades concretas e a nova presença dos coletivos feitos desiguais, se reconhecidas em sua centralidade política, poderão redefinir as formas de pensá-los, de pensar a produção das desigualdades e de pensar as políticas de igualdade e suas análises. De se pensar o próprio Estado e suas instituições públicas.” (Arroyo, 2010, p. 4)

Aos educadores que vêm escrevendo suas trajetórias, tendo os pés fincados na realidade da educação nacional, mas com os olhos sempre voltados para a concretização do horizonte de uma educação nacional de qualidade social, lembra Fernando Sabino: “O valor das coisas não está no tempo que elas duram, mas na intensidade com que acontecem. Por isso, existem momentos inesquecíveis, coisas inexplicáveis e pessoas incomparáveis”. O valor da condicionalidade da educação estabelecida pelo Programa Bolsa Família foi, inegavelmente, um dos contributos para que se evitasse o abandono escolar, em suas diferentes causas. Essa evidência permite afirmar, com ousadia, que o Programa objeto deste estudo proporcionou avanços significativos na universalização da educação como direito de todos.

5.3 O Programa Bolsa Família e a condicionalidade da educação: lições de uma trajetória

Ao tratar da condicionalidade da educação, sob o prisma de lições de uma trajetória, pretendo destacar seus avanços na perspectiva do fortalecimento da educação, no PBF, com foco predominante sobre os principais motivos da não frequência de estudantes bolsistas. Os momentos de mudança no processo de inserção do PBF, no fortalecimento da dimensão política e pedagógica da educação, mediado pela condicionalidade supõe visão crítica sobre o Programa. Trata-se de acompanhar o debate sobre a problemática em que este se insere, a fim de não seja visto como o salvador, o único, e reconhecê-lo como o possível, no momento sócio-histórico em que o Brasil se encontra.

A grandiosidade do Brasil em extensão e diversidade exige uma leitura contextualizada do processo, do caminho percorrido, considerando que a cada dois meses, ao se ter o resultado da coleta da frequência, torna-se fundamental considerar esse diagnóstico instrumento básico para definição de políticas públicas. Processo que produz elementos quantiquantitativos para avaliação escolar, em geral e, em especial, os entraves quanto aos fenômenos que atrasam a universalização da educação básica: reprovação, abandono, distorção idade série. Dessa forma contribuir para o fortalecimento da rede de proteção social de crianças e adolescentes, bem como na articulação de sistemas, famílias, comunidade escolar, instituições de ensino e pesquisa.

Relembrando¹³⁸, a lista dos estudantes a serem acompanhados sempre emitida pelo Ministério do Desenvolvimento Social é baseada no número de famílias com o perfil definido pelo Programa. Essa lista é encaminhada aos coordenadores para fazerem a coleta da frequência às aulas nas diversas escolas dos municípios, que retorna ao MEC/SECADI. Destaca-se que a maior rede de educação básica do País está sob a responsabilidade de 5.570 municípios, concentrando cerca de dois terços das escolas.

Tal como já destacado, verificar o dado para garantir à família o benefício da bolsa é importante, mas é possível ir além, reconhecendo que o Sistema Presença já havia aperfeiçoado a coleta e o registro da frequência, mas suscitava a inquietação: *‘o que fazer com esses dados após cada coleta’*. As avaliações sobre o PBF e suas condicionalidades estão registradas ao logo desta investigação. Em alguma delas, apresentam-se, de um lado, aqueles que consideram que a condicionalidade assegura a frequência, mas não assegura na mesma proporção o rendimento, o desenvolvimento escolar do estudante. Consideram

¹³⁸ A gestão do acompanhamento capítulo IV.

que o desempenho escolar não se resolve apenas com a frequência, porque inscreve-se em meio a inúmeros outros fatores que ultrapassam a simples presença na escola. Do outro lado, estão aqueles que consideram que, ao garantir a frequência do estudante às aulas, a condicionalidade proporciona à escola a oportunidade de escolarizar aqueles que historicamente foram mantidos fora dela.

Essa compreensão colocou a Secadi a pensar para além daquilo que já se fazia. Assim, projetou o aprimoramento das etapas subsequentes à coleta da frequência, considerando o foco na contribuição do PBF para a universalização da educação básica:

- 1) efetivar o direito à educação para todos, com identificação dos beneficiários que se encontram no índice de não localizados, para que seja realizada a ação intersetorial nos três níveis de governo, recuperando todos aqueles que por um motivo ou outro estivessem fora da escola;
- 2) fortalecer a gestão intersetorial, enfatizando a avaliação das ocorrências dos motivos da baixa frequência dos estudantes, que promove a desistência, o abandono, a evasão. Resultados que mobilizam a rede de proteção desse grupo, sinalizando a violação de direitos;
- 3) contribuir com a formação dos parceiros com a formação diversa para ampliar o universo dos gestores coordenadores sobre o papel de responsabilidade social de cada um.

O ensino público, gratuito obrigatório para todos, é realizado ao longo de 12 anos. Abrange as idades de 6 anos a 14 anos, no ensino fundamental, e 15 aos 17 anos no ensino médio, nesse percurso os dados apresentados pela Tabela 9 destacam três fenômenos pedagógicos e sociais que vêm também impedindo a universalização da educação básica: repetência e evasão e taxa de distorção idade-série.

Assim, tomando como base os dados do Censo Escolar de 2017, registrados na tabela a seguir, que demonstra a taxa de repetência, evasão e a distorção idade-série (2016-2017). O abandono escolar se intensifica a partir do 6º ano do ensino fundamental, quando o estudante deve ter, em média, a idade de 12 anos. Isso tem provocado a distorção idade-série de forma objetiva. Sendo que a partir do 5º ano o índice de abandono chega a quase 20%, no 6º ano atinge 27,4, no 7º ano fica em 27,0, no 8º ano reduz para 24,6 e no 9º ano 24,2. No ensino médio chega a 32,8% no 1º ano; no 2º ano, 27,2; e no 3º ano cai para 22,1. Esse foi o quadro de 2016. Esses índices¹³⁹ têm sido entendidos como decorrentes de outros: a reprovação do estudante, a evasão escolar ou a entrada tardia no sistema de ensino. A ocorrência desses episódios pode ter diferentes ordens e de múltiplos fatores, que extrapolam o âmbito individual e se constituem como desdobramentos de condições sociais.

¹³⁹ O fenômeno da estreita ponta da pirâmide educacional pirâmide, ocasionada pela evasão, reprovação foi tratado no Capítulo II

Os percentuais relativos ao 1º ano do ensino médio são os negativamente maiores que 32,8%. A distorção idade série que pode ser provocada pela reprovação de 15,6 % e 11,0 evasão¹⁴⁰. Esse panorama provocou a pergunta: o que é o futuro para quem não teve presente¹⁴¹?

Tabela 9 - Taxas de repetência e evasão e taxa de distorção idade-série (Brasil – 2016 e 2017)

ETAPAS/ANOS		TAXA DE REPETÊNCIA	TAXA DE EVASÃO	TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE
ENSINO FUNDAMENTAL	Total	8,8	1,7	18,1
	Anos Iniciais	7,1	1,5	12,0
	Anos Finais	10,9	4,3	25,9
	1º Ano	3,0	1,3	3,3
	2º Ano	3,8	1,3	5,3
	3º Ano	12,0	1,4	13,4
	4º Ano	8,3	1,4	17,0
	5º Ano	7,6	2,3	19,6
	6º Ano	13,9	3,5	27,4
	7º Ano	11,6	3,7	27,0
	8º Ano	8,9	4,0	24,6
	9º Ano	8,4	6,1	24,2
ENSINO MÉDIO	Total	10,4	9,1	28,2
	1ª Série	15,6	11,0	32,8
	2ª Série	9,0	9,9	27,2
	3ª Série	4,5	5,6	22,1

Fonte: Inep (2020) – Censo Escolar da Educação Básica 2016 e 2017 (Indicadores educacionais). Elaboração: LANTEC-UFSC (2020).

No Ensino fundamental a taxa de repetência é alta, com incidência maior no 3º ano (12,0%). Quando as crianças completam o ciclo de alfabetização, no 6º ano, a taxa apresentada é de 13,9% e a idade é de 11 para 12 anos; no 7º ano é de 11,6. No 1º ano do ensino médio é de 1º ano 15,6, mas no 2º ano reduz para 9,0%.

A reprovação do estudante pode desencadear a evasão escolar no sistema de ensino. A evasão escolar ocorre quando o estudante deixa de frequentar a aula,

¹⁴⁰ Assim, a qualidade social da educação escolar supõe a sua permanência, não só com a redução da evasão, mas também da repetência e da distorção idade/ano/série (Brasil, 2013, p. 20).

¹⁴¹ Brasil é o segundo país com maior proporção de jovens "nem-nem", 1 a cada 4 jovens brasileiros que não estuda, nem trabalha a população entre 18 e 24 anos IBGE 02/12/2022.

caracterizando o abandono à escola durante o ano letivo. A taxa de distorção idade-série também apresenta uma relação direta com os chamados indicadores de transição do Inep (ou indicadores de fluxo escolar), que englobam as taxas de promoção, repetência, evasão e migração para o ensino específico de jovens e adultos. Esse conjunto de indicadores tem dificultado a universalização da educação básica e está presente nas escolas em que os estudantes filhos dos beneficiários estão matriculados.

A ocorrência desses episódios pode ter diferentes ordens e múltiplos fatores, que extrapolam o âmbito individual e se constituem como desdobramentos de condições sociais. Ao abandonar a escola antes de concluir o ensino fundamental, na maioria das vezes, o jovem que retorna vai para a modalidade de Educação de Jovens e Adultos (EJA). Isso significa que lhe foi tirado o direito de viver a etapa correspondente à sua idade, características e perspectivas de vida. A necessidade de o estudante se dedicar ao trabalho não esgota a reflexão sobre o aumento da distorção nos anos finais do ensino fundamental.

Retomando os dados da frequência detalhados no item anterior (5.1) deste capítulo, é possível identificar quais são os estudantes beneficiários que têm o acompanhamento de sua baixa frequência justificada na lista de motivos. São, pois, aqueles que não cumpriram a condicionalidade. Em 2016, o percentual de 4,75% corresponde àqueles que foram localizados, mas estão sem frequência (3,95%). Disso resulta a instituição de procedimentos para saber onde estão e quais as dificuldades que eles encontram para não frequentarem as aulas. O acompanhamento da frequência, portanto, não se confunde com a frequência em sala, pois o dado exigido pelo PBF se dá pela resposta geral, qual seja, se o estudante está frequentando as aulas.

Esse conhecimento sobre os estudantes abriu outras possibilidades de atuação tanto na integração vertical, como na integração horizontal. Assim, o levantamento dos motivos da inassiduidade já era realizado desde 2006, mas a partir de 2012 aprofundaram-se as análises e propostas que subsidiaram outras experiências. Conhecer os estudantes, para além da frequência, com informações individualizadas, justifica e fundamenta, portanto, o acompanhamento das crianças e adolescentes, ao mesmo tempo em que contribui para o acompanhamento familiar a partir da identificação do descumprimento da condicionalidade. Também subsidia a articulação de ações complementares num esforço conjunto de adensar a oferta de serviços básicos e contribuir para redução da pobreza num sentido mais amplo. Este é o sentido fundamental almejado pela condicionalidade, no processo de combate à pobreza entre gerações.

Nesse sentido, destaca-se o Guia de Orientação para Gestores/as do Programa Bolsa Família na Educação: Motivos de Baixa Frequência, Situações Coletivas e outros registros, foi repensado em 2013 (Anexo 6)¹⁴², que assim se resume:

“O não cumprimento da frequência exigida sinaliza que está havendo dificuldade de acesso e de permanência dessas crianças, adolescentes e jovens no ambiente escolar, considerando o importante ciclo de vida em que se encontram. A constatação dessa realidade coloca em cena a responsabilidade ética e legal atribuída a todos os agentes sociais investidos desses atributos pela função pública assumida. Conhecer e agir sobre essa situação implica, por parte do poder público, envolver e compartilhar ações com o grupo familiar.”

São repercussões decorrentes de descumprimento a aplicação dos efeitos decorrentes do descumprimento da condicionalidade de educação e a sistematização de informações sobre famílias do PBF com crianças e adolescentes em situação de descumprimento de condicionalidades, o que subsidia o acompanhamento por outras políticas públicas, de forma a reduzir as vulnerabilidades identificadas.¹⁴³

A matriz da baixa frequência para identificação dos motivos da baixa frequência organizou-se em torno de 3 categorias: situações pessoais; situações coletivas que impedem que a escola receba os alunos; beneficiários identificados na situação de Sem Vínculo Escolar; outros registros de situações específicas. O quadro a seguir ilustra essa matriz.

Quadro 3 - Motivos da baixa frequência

I Situações pessoais

- 1-** Tratamento de doença e de atenção à saúde do aluno
- 2-** Doença na família/óbito na família/óbito do aluno.
- 3-** Fatos que impedem o deslocamento/acesso do aluno à escola.
- 4-** Suspensão escolar
- 5-** Participação em jogos estudantis/atividade escolar extraclasse.
- 6-** Preconceito/Discriminação no ambiente escolar/bullying.
- 7-** Ausência às aulas por respeito às questões sociais, culturais, étnicas ou religiosas.
- 8-** Gravidez.
- 9-** Situação de rua.
- 10-** . Negligência dos pais ou responsáveis
- 11-** Trabalho infantil.
- 12-** Motivo da baixa frequência não foi informado.
- 13-** Violência/Agressividade no ambiente escolar.
- 14-** Trabalho do Jovem.
- 15-** Exploração/Abuso Sexual.

¹⁴² Guia de Orientação para Gestores/as do Programa Bolsa Família na Educação 'Motivos de Baixa Frequência, Situações Coletivas e outros registros'

¹⁴³ Considera-se 15 anos como a idade preferencial para o término do Ensino Fundamental. Já para o Ensino Médio, considera-se 18 anos de idade. Ou seja, a análise foi feita com pessoas que já haviam completado a idade preferencial para o término do nível/etapa em momento anterior ao término do nível/ etapa.

16- Desinteresse/Desmotivação pelos estudos.
17- Abandono Escolar/ Desistência.
18- Questões sociais, educacionais e/ou familiares.
19- Envolvimento com drogas/atos infracionais.
II – Situações Coletivas que impedem que escola receba os alunos.
III – Beneficiários identificados na situação de Sem Vínculo Escolar.
IV – Outros registros de situações específicas.

No período de coleta e registro da frequência escolar os principais motivos indicados no ano de 2013, publicados em 2014, referem-se ao número de falta de informações da não frequência pela escola, à ausência dos estudantes para tratamento de saúde, à desmotivação pelo estudo, ao trabalho infantil. A Tabela 10 traz o quantitativo das ocorrências de maior relevância, como se pode constatar, inclusive, que ainda há exploração do trabalho infantil.¹⁴⁴

Tabela 10 - *Motivos da não frequência*

Código da ocorrência	Descrição da ocorrência/motivo de baixa frequência	Quantidade
58	Escola não informou o motivo da baixa frequência	228.160
01	Tratamento de doença/atenção à saúde do aluno	112.904
53	Negligência dos pais ou responsáveis	69.036
64	Desmotivação/desinteresse pelos estudos	67.906
54	Trabalho Infantil	323

Fonte: Sistema Presença, out. 2014, *apud* (Brasil, 2014a, p. 13).

A constatação da realidade coloca em cena a responsabilidade ética e legal. Nesse sentido a desinformação da própria escola sobre as ausências é preocupante, pois atinge o grau máximo. Atitude que exige uma ação por parte das coordenações mais intensa e contínua sobre as responsabilidades de cada nível de atuação. Outro motivo que tem provocado o grau máximo de ausências recai sobre o tratamento de saúde, situação que requer especial atenção de todos e, em especial, da área da saúde. Quase sempre as ocorrências de negligência e desmotivação decorrem do ciclo de pobreza. O registro apontando que o trabalho infantil é realidade mostra a falta de justiça para a vida deles. Frente a esse cenário desperta-se a escola para sua responsabilidade. A consciência e o zelo evidenciam que os profissionais da educação não são apenas informantes da frequência e da infrequência dos beneficiados do PBF, mas sim instrumentos de justiça social, melhoria da qualidade de vida e de aprendizagem de crianças e jovens em situação de pobreza e de extrema pobreza.

¹⁴⁴ Ver Anexo 6 Guia de Orientação para Gestores/as do Programa Bolsa Família na Educação 'Motivos de Baixa Frequência, Situações Coletivas e outros registros'.

O segundo motivo quantitativamente expresso tem 112.904 casos de ausência à escola por *problema de saúde*. A leitura dos dados contidos na Tabela 10 permite constatar que, apesar do empenho de cada coordenação local, o dado mais desafiador é o indicador de maior incidência: o número de 228.160 escolas que não poderiam ter caracterizado esse quantitativo como situação de evasão ou abandono ou reprovação por frequência. Caso a integração saúde, educação e assistência estivessem trabalhando integradamente, orientando a família para apresentar a solicitação formal de atendimento domiciliar, conforme prevê a regulamentação desta matéria, provavelmente o quadro seria outro.

Os 69.036 casos considerados negligência dos pais ou responsáveis é um dado cultural que transcende o espaço escolar e requer a integração entre família e escola. Deve ser analisado também no contexto das desigualdades sociais com vistas aos objetivos do PBF, entre eles estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza.

Ocorre, muitas vezes, que a mãe ou responsável pela própria situação de ausência de perspectiva não consegue incentivar a criança ou o jovem para cumprir as atividades escolares. São questões que devem ser discutidas com os coordenadores locais, no sentido que ele possa apoiar as famílias indicando-lhes o caminho de seus direitos. Outras áreas também poderiam apoiar a assistência social e outras instâncias como, por exemplo, o Conselho Tutelar local.

O terceiro motivo registrado na Tabela 10, *desmotivação/desinteresse* dos estudantes pelos estudos, é uma ocorrência que merece aprofundamento, pois o desinteresse é consequência de algo que precisa ser desvendado, apontando as razões que justificariam essa ocorrência: problemas familiares, estado de saúde comprometido, má alimentação, gravidez precoce e muitos outros localizados fora do espaço escolar.

O último motivo registrado na Tabela 10, *trabalho infantil*, com 67.906 ocorrências, associa-se ao motivo delimitado como negligência dos pais ou responsáveis. Ambos os motivos contrariam o que dispõe o Estatuto da Criança e do Adolescente. No Brasil, apesar do que a legislação rege sobre os direitos das crianças e dos adolescentes, muitas vezes, no meio familiar em que a motivação pela sobrevivência é maior que o reconhecimento da escolarização, a matéria é tratada como um dos passos para a superação do ciclo de pobreza e a violação do direito fica reforçada.

A análise dos dados obtidos resultantes da matriz de motivos evidencia que as condições de pobreza é o motivo que está subjacente aos demais. Assim, os motivos da não frequência estão inscritos, predominantemente, no território da vulnerabilidade, o que muitas vezes engendra a invisibilidade desses estudantes nas suas relações com a comunidade escolar de que fazem parte. O trabalho infantil mostra-se persistente na vida das crianças e

jovens, em que pese a ênfase das políticas públicas para essa área. Se antes, na lida rural, as crianças e os adolescentes tinham de ajudar os pais, na cidade, o trabalho infantil se dá em espaços de muita vulnerabilidade. Esses dados relativos aos motivos da inassiduidade devem ser divulgados, estudados, tratados, tanto pela rede dos profissionais da educação, que fazem o acompanhamento da frequência, quanto pela instituição escolar, que é a responsável direta pelas informações.

De posse das informações, os gestores do Programa, em conjunto, devem elaborar e desenvolver ações articuladas entre as áreas da educação, da assistência social e da saúde. Os esforços visam garantir a frequência escolar do estudante, trabalho entendido como um benefício para toda a família. Trata-se de engendrar uma proposta de projeto político-pedagógico institucional que leve em conta o conhecimento da situação existencial do estudante. Esse é um dos caminhos que pode colaborar para que se evite muitas vezes o bloqueio, a perda do benefício pela família, mas também criar alternativas para o atendimento ao estudante que, na maioria das vezes, é invisibilizado pela própria condição de filhos de beneficiários do PBF.

Nesse contexto, considera-se pertinentes uma reflexão e uma proposta de atuação mobilizadora, transformadora da realidade, ou seja, um convite aos profissionais da educação e à escola para, cada vez mais, situarem a finalidade da educação no contexto da função socioeducativa e transformadora da escola, pois, para Freire (1996), a escola tem um papel bem mais amplo do que simplesmente passar conteúdos: ensinar exige compreender que a educação é uma forma de intervenção no mundo. É preciso, portanto, exprimir essa concepção e contagiar a comunidade escolar em seu compromisso com as crianças e os jovens, particularmente aqueles que se acham em situação de pobreza e de extrema pobreza e são alvo da condicionalidade da educação.

O contributo PBF, para a tardia universalização da educação básica no Brasil passa também pelo conhecimento sobre o fenómeno da pobreza. Nesse sentido, Arroyo (2010, p. 1383) declara:

“As crianças e os adolescentes pobres que chegam a cada dia em nossas escolas e nos colocam uma pergunta: A pobreza é coisa do passado? Não é esta uma realidade incômoda que ainda faz parte da história do magistério, da pedagogia, do currículo e de nossas práticas cotidianas? Como os alunos e as alunas e suas comunidades carentes a veem? Quais projetos curriculares e quais éticas profissionais devem ser aplicados para ensinar e educar essas crianças e adolescentes? Essas questões são desafiadoras para profissionais e escolas em contextos de pobreza e para as teorias pedagógicas e curriculares, pois a vivência da pobreza é uma das experiências mais condicionantes na formação humana, na desumanização de tantos seres humanos desde sua infância.”

Martins e Rückerti (2019, p. 11) registram um estudo realizado por Abreu e Aquino (2017) como atividade de trabalho de final de curso, assim denominado Educação, Pobreza e Desigualdade Social. Trata-se de iniciativa contemplada e realizada pela Coordenação conduzindo um estudo envolvendo 341 participantes do estado do Ceará, visando à identificação de características familiares que influenciam no cumprimento da condicionalidade de frequência escolar.

A amostra contemplou 180 famílias que cumprem a condicionalidade e 160 que não a cumprem. Valendo-se de entrevistas semiestruturadas com a colaboração dos alunos do curso de especialização **Educação, Pobreza e Desigualdade Social**, as quais foram convertidas em respostas fechadas em formato de formulário, para viabilizar análises estatísticas, os autores encontraram diferença significativa entre as mães que possuem um companheiro e as que não o possuem, e o percentual de cumprimento da condicionalidade é maior entre as famílias em que a mulher vive em situação marital. A conformidade da frequência exigida tende a ser favorecida na medida em que há menor número de filhos e a mãe apresenta bom conhecimento do universo escolar — conhece o(a) diretor(a) e as atividades extracurriculares desenvolvidas. Mais do que saber quem é a professora do(a) filho(a), a ciência sobre aspectos administrativos e pedagógicos indica o estabelecimento de contato direto com a escola. A taxa de descumprimento também decresce com a prestação de auxílio, seja pela mãe, seja por outro familiar, nas tarefas escolares.

Os avanços são destacados na implantação da condicionalidade, na identificação familiar em seu território, com acompanhamento nominal do estudante, nas ações intersetoriais, no envolvimento direto dos profissionais na frequência, na atuação político-pedagógica, na viabilidade do Sistema Presença, na formação continuada de gestores, docentes e outros profissionais da educação, no plano articulado entre educação, assistência e saúde, na implementação de programas, na elevação do nível escolar dos estudantes beneficiários, na escola como espaço de implementar políticas para o acompanhamento da condicionalidade.

Com foco na dimensão político-pedagógica da condicionalidade da educação os resultados da baixa frequência exigem, sem dúvida, a implantação de estratégias que realmente o processo, para que as incoerências sejam superadas.

É preciso que o PBF chegue à escola demonstrando que as crianças de baixa renda padecem de maiores dificuldades para o desenvolvimento de formação cidadã, sendo a política pública uma tentativa de mudar o curso dessa história. As informações são elementos político-pedagógicos fundamentais para a formulação de políticas públicas para o enfrentamento de situações de evasão escolar que se amplia com a desmotivação para a vida escolar.

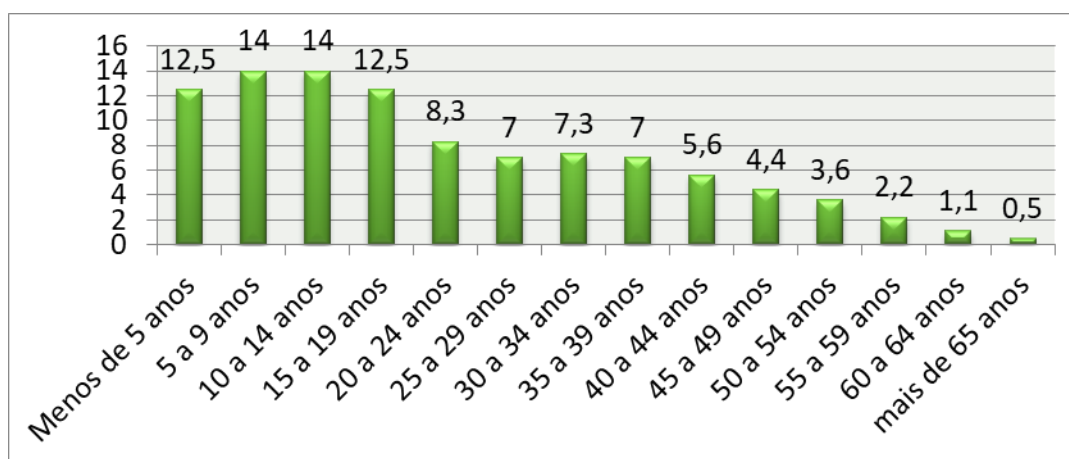
É preciso superar o cenário por parte da escola, reduzindo o nível de desconhecimento, da situação real da grande maioria dos estudantes. Isso, se associado à

burocratização, centralização de ações próprias das unidades da federação, descontinuidade de programas e projetos formulados por secretarias de educação em nível macro e inadequação de políticas públicas, tem dificultado a universalização da educação básica. Não se viabiliza a mudança apenas por meio de reformas. É fundamental que haja Projetos e ações dotados de clareza em torno das finalidades da educação, com a valorização dos profissionais, com metas para equipar todas as escolas, sem exceção, sejam as urbanas, as do campo, as indígenas, as quilombolas. Ainda sem discriminar aqueles filhos de circense, parquistas, ciganos, adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas¹⁴⁵.

A articulação entre os atores institucionais do governo federal, estadual, municipal, distrital tem a ver com a gestão intersetorial: estratégia investigativa e dialógica, interação com outros níveis de governo, para gerir a condicionalidade de educação em parceria com os ministérios da educação, do desenvolvimento social e da saúde.

Os gráficos a seguir apresentados são ilustrativos quanto ao alcance do PBF (Boletim SENARC, p. 7). Pelo Gráfico 5 sabe-se que o percentual mais elevado de beneficiários do Programa, por faixa etária, em 2017, incide sobre estudantes de 5 a 14 anos (14%), seguidos daqueles com menos de 5 anos e dos que se encontram na faixa etária de 15 a 19 anos, que revelam o mesmo índice, ou seja, 12,5%, respectivamente. A ampliação de crianças e adolescentes na escola, sob controle sistemático da frequência do estudante, é algo que pode mitigar ainda mais esses índices.

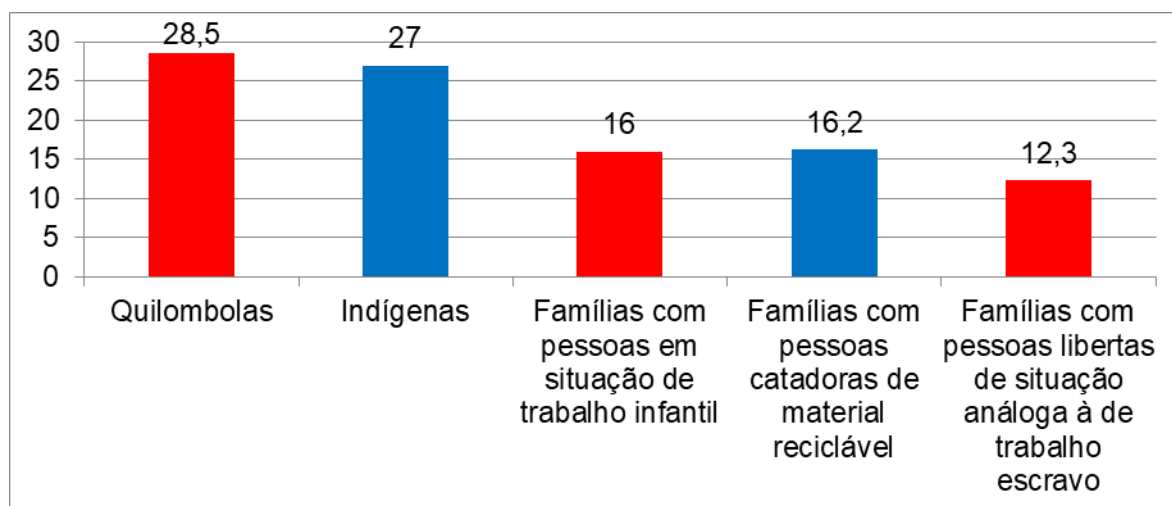
Gráfico 2 - Percentual de Beneficiários do PBF por faixas etárias - Brasil, novembro/2017



¹⁴⁵ Parecer CNE/CEB nº 14/2011, aprovado em 7 de dezembro de 2011 – Diretrizes para o atendimento de educação escolar de crianças, adolescentes e jovens em situação de itinerância.

Os grupos prioritários que já são acompanhados põem em destaque os quilombolas¹⁴⁶ (28,5%), seguidos dos indígenas¹⁴⁷ (27%). Isso sem desprezar os demais pertencentes a grupos prioritários que se beneficiam do Programa Bolsa Família.

Gráfico 3 - Distribuição percentual de famílias beneficiárias do PBF pertencentes a grupos prioritários - Brasil, novembro/2017



Diante dessa diversidade de famílias e estudantes, a educação é pensada para o desenvolvimento, mas ao ser organizada e ofertada é estruturada de modo inadequado. Durante o processo de acompanhamento do PBF, os grupos prioritários passaram a receber a atenção do Sistema Presença em 2016, sendo que os dados relativos a agosto e setembro desse mesmo ano letivo, registram o que se segue:

1. Populações indígenas e beneficiárias do PBF: 191.303 crianças e adolescentes, na faixa etária de 6 a 17 anos, são declarados como indígenas no Cadastro Único, dos quais 171.481 tiveram a frequência escolar informada e 3,12% (5.343) descumpriram a frequência escolar; 13.565 encontram-se em situação de não localizados, portanto, sem informação da frequência escolar.
2. Populações Quilombolas, beneficiárias do PBF: os quilombolas estão em 1.746 municípios, concentrando-se em municípios de pequeno porte de até 50 mil habitantes, contemplando 73,4% de todo o público para acompanhamento. Dos estudantes quilombolas, beneficiários do PBF, 41,9% estudam em escolas situadas em território

¹⁴⁶ No ano de Resolução CNE/CEB nº 8, de 20 de novembro de 2012 - Define Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Escolar Quilombola na Educação Básica.

¹⁴⁷ No ano de 2012 são aprovadas as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Escolar Indígena CNE/CP nº 8/2012 e Resolução CNE/CP nº 1/2012.

quilombola e 46,6% estudam em escolas sem acesso à internet. Apenas 19,4% dos estudantes quilombolas beneficiários do PBF recebem materiais quilombolas.

3. Populações do campo, beneficiárias do PBF: do universo de 4.486.595 beneficiários do PBF residentes na zona rural a maior concentração está localizada na Região Nordeste, com 2.697.210 beneficiários, o que equivale a mais de 50% de beneficiários, sendo que 92,42% têm frequência escolar informada, dos quais 3,69% não cumpriram a frequência mínima.
4. Populações ciganas, beneficiárias do PBF: do universo de 3.496 crianças e adolescentes beneficiárias do PBF, 3.496 são ciganos, beneficiários do PBF, sendo que 70,34% têm a frequência escolar informada, dos quais 13,09% não têm cumprido a frequência escolar mínima e 882 (35,9%) beneficiários estão em situação de não localizados.

A necessidade e a identidade locais são vistas como globais, de modo que a atuação da instituição escolar segue determinando o modelo de educação, como se fosse possível padronizar as pessoas e a cultura em que se inserem. Nesse sentido, as organizações internacionais aprimoram mudanças para a escolaridade e a aprendizagem, a fim de melhorar os resultados educacionais mundiais. Mas, quase sempre, o “desenvolvimento” vem antes da educação, dando a entender que o desenrolar da educação é causa e consequência de processos de crescimento. Desse modo, as concepções educacionais são colocadas de forma equivalente a investimentos de capital. Por fim, considerando a ampliação do debate, a pesquisadora propõe que, após coleta, organização e análise dos dados do PBF pela Secadi, seja incluída a Secretaria de Educação Básica para diálogo em torno das ações que alcancem as políticas para Educação Básica. Assim, evitar-se-á que os dados sejam encaminhados apenas para o MDS e as prioridades da educação ficam diluídas no âmbito do MEC. A articulação entre Secadi e SEB pode viabilizar a universalização da educação básica, contemplando o acesso, a permanência e a conclusão com qualidade social.

Além do mais, o MEC, em sua atribuição prevista na Portaria Interministerial MEC/MDS nº 3.789 de 17/11/2004, no inciso V (Brasil, 2004b), prevê para o sistema educacional: *analisar os dados consolidados de acompanhamento da frequência escolar dos alunos para orientar políticas educacionais*.

Assim, está pesquisadora acredita que a articulação horizontal interna Secadi e SEB abriria outros horizontes com diagnóstico bimensal e levaria ao entendimento de que a família é beneficiária do PBF, mas um estudante é um sujeito com direito à educação de qualidade social.

A discussão sobre “[...] a permanência na escola das populações em situação de risco e vulnerabilidade social exige que a escola conheça e reconheça esses

outros sujeitos de direitos, seus saberes, suas experiências, vivências, espaços sociais e práticas construídas” (Campelo & Neri, 2013, p. 114).

O percurso formativo deve ser aberto e contextualizado, incluindo não só os componentes curriculares centrais obrigatórios previstos na legislação e nas normas educacionais, mas também conforme cada projeto escolar estabelecer, outros componentes flexíveis e variáveis que possibilitem percursos formativos que atendam aos inúmeros interesses, às necessidades e características dos educandos. Nesse sentido, a concepção e a organização do espaço curricular e físico se imbrica e se alarga por incluir no desenvolvimento curricular ambientes físicos, didático-pedagógicos e equipamentos que não se reduzem às salas de aula, incluindo outros espaços da escola e de outras instituições escolares, bem como os socioculturais e esportivo-recreativos do entorno, da cidade e mesmo da região.

Os desafios são inúmeros porque situam-se na visão cultural que a maior parte da população tem sobre a função da escola e que nela se reproduz. Mas incide também sobre a sensibilização dos educadores e gestores quanto à discussão sobre as relações entre educação e sociedade. A diversidade presente no universo escolar é bem semelhante daquela que se vive em sociedade. Todavia, a parceria da condicionalidade da educação no PBF com a educação básica revela que é possível avançar rumo a uma visão transformadora em que se pode reconhecer que os estudantes filhos de pais/responsáveis que recebem o benefício são estudantes da escola pública e estão inseridos nessa comunidade escolar e na sociedade.

Conclusão

Nada a temer senão o correr da luta
Nada a fazer senão esquecer o medo,
Abrir o peito a força, numa procura
Fugir às armadilhas da mata escura

Ao apresentar esta conclusão, quero retomar o fragmento da epígrafe ‘Caçador de Mim’, que expressa dois sentimentos presentes em minha trajetória nesta investigação. De um lado, “fugir às armadilhas da mata escura” é um verso que semantiza, metaforicamente, a escolha de um tema da área da educação entendida como espaço para o conhecimento, o desenvolvimento da consciência crítica, da práxis social, momento político-pedagógico, construção de práticas sociais. De outro lado, o verso “nada a temer senão o correr da luta” remete a injunções próprias do momento de reflexão radical, rigorosa e coletiva sobre a realidade, cujo propósito é o de reforçar a educação como instrumento de participação e fortalecer a democracia.

Na definição do Programa Bolsa Família como objeto de estudo e reflexão, com foco no período de 2004 a 2016, tinha a consciência dos desafios a serem enfrentados, considerando que as críticas, principalmente sobre as condicionalidades, eram bem diversas na visão de economistas, sociólogos, educadores, assistentes sociais. Tinha consciência também da relevância da inserção do Programa Bolsa Família nas políticas públicas de transferência de renda em 2003, sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em parceria com o Ministério da Saúde, com o Ministério da Educação e com a Secretaria de Assistência Social, o que coloca em debate as condicionalidades.

A percepção multidimensional delimitada no texto do Programa inscreve-se no contexto das políticas sociais e educacionais, discutindo a desigualdade econômica e social, contexto em que se inscreve a educação. Assim, considere inicialmente o levantamento relativo à produção acadêmica na área para situar o debate sobre as teses e dissertações publicadas que atendiam ao descritor de busca utilizado, assim traduzido: Educação e Programa Bolsa Família. Nessa busca foram identificadas 573 produções científicas disponíveis *online*, modalidades teses e dissertações. Para a análise detalhada, as produções científicas foram divididas por categorias: Econômico-sociais, Avaliação do PBF, Saúde e Nutrição, Educação, Temas alheios ao descritor. As categorias foram construídas a partir da análise dos textos identificados, utilizando-se como fonte, para essa identificação, os títulos, os resumos e as palavras-chave. As informações registradas revelam que no período de 2003 a 2014 apenas 14,0% das teses e dissertações abordavam a Educação no Programa Bolsa Família.

Assim, meu interesse pelo objeto de estudo transformou-se em necessidade, uma vez que se associou com minha experiência na Secadi, entre 2012 a 2014, na Diretoria de Políticas Educacionais em Direitos Humanos e Cidadania. Nessa instância como Diretora do órgão, vi-me participante da gestão das políticas educacionais em movimento. Busquei, nesse movimento, estabelecer conexão com os profissionais responsáveis pelo desenvolvimento dos programas e projetos parceiros dos ministérios, das secretarias de educação estaduais e municipais.

A sintonia entre a Diretoria e a Coordenação Geral de Acompanhamento da Inclusão Escolar (CGAIE) fluiu em torno do marco justiça social e o PBF. Nesse espaço, minha atuação se deslocou do território teórico propositivo expresso em normas para a práxis, entendida como ação, reflexão, ação, exercício que se tornou fundamental. Era grande minha responsabilidade profissional e social diante dos 17 milhões de estudantes filhos de beneficiários do PBF, o que à época correspondia a quase 40% do total dos estudantes matriculados nas escolas públicas do Brasil.

Na definição da metodologia foram exigidas demoradas reflexões, por se tratar de uma investigação que deveria trabalhar com as vivências e ideias próprias da pesquisadora, e autores de diferentes formações discursivas e com dados selecionados para serem interpretados numa perspectiva transversal. O recorte metodológico que se mostrou mais pertinente foi o da ego-história, fonte de conhecimento que dá sustentação a este estudo integrando a condição de vivência e experiência do pesquisador. As formulações de Feyerabend (1977), que propõe a substituição da crítica desconstrutiva pela propositiva, em que teoria e experiência ou conhecimento e prática interagem, contribuiu para tornar mais clara a metodologia da pesquisa.

Nesse sentido, a metodologia possibilitou-me debruçar sobre a minha memória individual e coletiva, entendendo que a visão pessoal tem algo em comum com a coletiva compartilhada por determinado grupo. A paixão pelo tema educação como direito de todos e os mais de 40 anos atuando na área da educação encorajou-me a reconhecer que a minha experiência havia se tornado fonte de conhecimento.

O objetivo geral da pesquisa é compreender a contribuição do Programa Bolsa Família para a universalização da educação básica. A busca de sua concretização foi conquistada, cotidianamente, mediante desenvolvimento dos objetivos específicos. Dessa forma, os objetivos específicos referentes aos cinco capítulos foram definidos com dois focos.

Os três primeiros capítulos tratam das dimensões histórica, legal e social, que evidenciaram uma das características da educação, que consiste na compreensão de

que a educação solitariamente não garante a universalização da educação básica. Fundamentalmente, os condicionantes que interferem na área exigem políticas públicas que abarquem a complexidade do ato educativo e a totalidade do projeto de justiça social de que todos fazem parte.

O capítulo quatro caracteriza o Programa Bolsa Família concebido em sua legislação como política social. E o cinco analisa o contributo do PBF frente à universalização da educação básica, com foco na condicionalidade da educação, partindo do pressuposto de que se trata de um Programa que se insere no projeto de uma sociedade livre, justa e solidária, visando a garantia do direito de todos à educação.

Considera-se que o objetivo da condicionalidade da educação é apoiar a inclusão, a permanência e a progressão escolar de crianças de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza. Nessa perspectiva, a condicionalidade da educação representa, portanto, um farol de alerta, um ponto de monitoramento para a gestão pública, para se equalizar em uma linha positiva as trajetórias escolares de todas as crianças e adolescentes, independentemente de sua condição socioeconômica. Os estudos realizados permitem confirmar que, no desempenho de seu papel, o Ministério da Educação (MEC) evidenciou, principalmente, dois períodos que requerem atenção: 2004 a 2011, marcado pela ênfase na frequência como finalidade; 2012 a 2016 caracterizado pela adoção de novo olhar que se amplia para a dimensão pedagógica da condicionalidade, vista como contributo para a universalização da educação básica.

A análise dos efeitos do curso de especialização em Educação, Pobreza e Desigualdade Social, ofertado a coordenadores e gestores revelou que as condicionalidades estabelecidas reafirmavam a execução das transferências de renda às famílias condicionadas às suas bases, atendendo aos menos favorecidos, considerados vítimas do descaso social que ainda prevalece, mas prevalecia desmedidamente antes da implantação e implementação do PBF. É de sua essência induzir a permanência de estudantes pobres, vulneráveis na escola, que se vê na contingência de seguir as exigências gestoriais da condicionalidade como função social.

Porque esse curso contribui com o êxito do Programa Bolsa Família? Uma das respostas decorre do desenvolvimento de temas que abordam características das condições de estudantes das escolas oficiais públicas do Brasil que, em sua maioria, vivem, quais sejam: trabalho infantil, violência escolar, abuso sexual, uso de drogas, gravidez na adolescência; bem como o currículo e pobreza: limites e possibilidades,

Estatuto da Criança e do Adolescente, entre outros. Esses são temas que subsidiam a reflexão sobre os motivos da baixa frequência que, na maioria das vezes, provocam o abandono da escolarização, uma das causas que dificultam a universalização da educação básica.

A avaliação dos resultados registrados no Sistema de Acompanhamento da Frequência (Sistema Presença), adotado para a gestão da frequência dos estudantes, indica que a condicionalidade da educação no Programa Bolsa Família contribui gestorial e pedagogicamente para a redução da taxa de repetência e de abandono escolar no ensino fundamental de modo mais expressivo que no médio. Considerada a incidência dessa redução deduz-se que a condicionalidade da educação é um procedimento que concorre, favoravelmente, para a totalidade dos estudantes das escolas públicas.

A redução da taxa de repetência e de abandono escolar oferece indicações da efetividade da condicionalidade da educação no Programa Bolsa Família. Seu acompanhamento permite concluir que se trata de uma estratégia gestorial que pode ser aplicada ao universo das escolas públicas e atingir, gradativamente, a conquista da universalização da educação básica. Aliás, o controle da frequência escolar está previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente, prevendo penalidades caso haja inobservância dessa medida protetiva dos direitos sociais.

O levantamento dos motivos da baixa frequência escolar mostrou-se como importante estratégia político-pedagógica e administrativa para a (re)orientação de ações com foco na trajetória escolar e no desenvolvimento da escolaridade com sucesso dessas crianças, adolescentes e jovens em situação de vulnerabilidade social. Para isso, novos estudos são necessários, ou seja, novas análises sobre os fatores identificados e as variáveis constatadas sobre a baixa frequência, abandono e evasão, materializando os indicadores satisfatórios que possibilitem a todos as aprendizagens relevantes, o que significa dizer: a qualidade social da educação.

A discussão em torno da permanência das populações em situação de risco e vulnerabilidade social na escola exige, pois, que a escola conheça e reconheça esses outros sujeitos de direitos, seus saberes, suas experiências, vivências, espaços sociais e práticas construídas. Vários são os desafios para que o acesso e a permanência na escola, bem como a conclusão de todas as etapas da educação básica, sejam concretizados pelos estudantes. Um dos principais fatores de risco para a permanência de crianças, adolescentes e jovens na escola tem sido o baixo desempenho escolar, que se traduz em repetência e, por consequência, em elevadas taxas de distorção idade-série.

O processo educacional está centrado nas relações sociais que transcendem o espaço e o tempo escolares, em vista dos princípios e das práticas que orientam as políticas públicas destinadas à garantia do acesso e da permanência do estudante na escola. Na formulação de políticas públicas para o Brasil as prioridades econômicas precisam situar-se para além do lucro imediato, destacando sua responsabilidade social para com os grupos historicamente excluídos, constituídos largamente por pobres, mulheres, negros, indígenas, deficientes, quilombolas, ciganos e outros.

É urgente avançar na integração das políticas públicas em educação nas três esferas de governo, no sentido de criar condições mais favoráveis à educação nos territórios e escolas em que se concentram os estudantes beneficiários do PBF, que convivem com os demais estudantes. Daí a relevância de se desenvolverem ações articuladas, considerando as dimensões de gestão (incluindo gestão financeira), formação de gestores, professores e todos os profissionais da educação e infraestrutura das unidades escolares.

É preciso formar os gestores, inclusive, para o uso correto dos recursos de que as escolas são investidas. É preciso formar os professores e outros profissionais para que juntos busquem a elevação da qualidade do processo educacional e das relações escola-família e escola-comunidade. É preciso, ainda, trazer a escola para o debate, para assumir o seu papel de protagonismo. É preciso dotar essa escola de uma infraestrutura que seja capaz de acolher, despertar, indagar os estudantes sobre os estudos, a vida, o planeta.

Uma outra organização para o trabalho político-pedagógico nas unidades escolares se impõe para dar visibilidade aos estudantes do Programa. Para desinvisibilizá-los não basta registrar a frequência, torna-se necessário combater as estruturas sociais de desigualdade, valorizando a pluralidade, a heterogeneidade e superando o aprisionamento dos currículos.

A concepção e constituição da proposta curricular deve ser definida no projeto político-pedagógico pela comunidade escolar, coletivamente e, assim, a proposta haverá de ter como centralidade o sujeito que dá vida ao currículo e o justifica. O Projeto como referência para a organização do trabalho pedagógico com foco centrado nas características próprias dos seus estudantes não se restringe às aulas das várias disciplinas, de modo que outros componentes curriculares flexíveis e variáveis possibilitem percursos formativos que atendam aos inúmeros interesses e necessidades dos educandos.

Isso significa dizer que o espaço escolar é aquele que acolhe seus sujeitos de aprendizagens, mas também professores, gestores em interação com a comunidade

em suas singularidades. A formação destes pressupõe qualificação de profissionais dispostos a reinventar e construir a escola, numa responsabilidade compartilhada com autoridades da gestão, órgãos do Poder Público e parcerias possíveis e necessárias.

Nesse conjunto de medidas reside a conquista do fortalecimento da educação desses sujeitos de direitos, o que passa, necessariamente, pelo reconhecimento dos gestores e educadores de que as pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza necessitam de uma atenção diferenciada, que considere o seu contexto e sua trajetória.

Os estudantes beneficiários do Programa pertencem a famílias em que os pais não são alfabetizados ou são analfabetos funcionais. Trazem consigo uma trajetória de vida em que a educação escolar não se constituiu em prioridade. Portanto, em grande parte das escolas, os pais não têm hábito ou condições de acompanhar a vida escolar dos filhos. Essa realidade é, muitas vezes, incompreendida pela escola, cuja expectativa é a de esperar que os pais acompanhem as tarefas de casa, os trabalhos escolares e monitorem a frequência dos filhos.

Para o aprimoramento do processo de gestão do PBF a pesquisadora propõe que o MEC considere a integração horizontal entre os ministérios da Educação e Saúde, a Secretaria Nacional de Assistência Social. Essa integração deve ser intensificada, atentando-se para os resultados das ações do plano articulado de educação, saúde, assistência social, implementado na base, ou seja, nas unidades escolares, estratégias gestoriais articuladas. Dessa forma, por meio da integração horizontal União, estados e municípios é possível compartilhar dados e informações fornecidos emitidos pela fonte primária – as escolas. Assim procedendo, esses segmentos beberão na fonte os resultados da base municipal e escolar, promovendo uma articulação vertical que fortalece o Programa em sua multidimensionalidade, abarcando, pedagogicamente, todos os estudantes e docentes.

O papel do MEC é assumir que os filhos dos beneficiários do PBF são estudantes da escola pública. Aquele em que o acompanhamento da frequência pelo Sistema Presença e pelos critérios de amplitude e continuidade pode ser aperfeiçoado, à medida que acrescenta dados extraídos da lista dos motivos da baixa frequência dos filhos dos beneficiários do Programa Bolsa Família às aulas. Acrescente-se que, além da compreensão sobre a contribuição da condicionalidade da educação, no PBF, como contributo para a universalização da educação básica, a pesquisadora propõe a integração de dois órgãos no âmbito do Ministério da Educação: a Secadi - Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão, que diagnostica a frequência, os motivos da ausência e identifica os

estudantes fora da escola a cada dois meses; e a SEB - Secretaria da Educação Básica, que responde pela elaboração das políticas públicas para educação básica e aproveitaria aquele diagnóstico formulado pela Secadi.

A articulação das duas secretarias, Secadi e SEB-MEC poderia orientar os sistemas estaduais quanto ao planejamento da integração do tratamento dado aos estudantes do PBF, reconhecidamente como estudantes da educação básica e universalizar esse atendimento. As escolas e territórios receberiam a atenção e os incentivos para adoção de um projeto político-pedagógico que proporcione a superação das condições de vulnerabilidade que lhes são apresentadas, adotando os princípios da educação básica: cuidar e educar. Nessa direção, a pesquisadora sugere que novas pesquisas sejam desenvolvidas, avaliando as relações entre as condicionalidades e a educação numa perspectiva pedagógica integrada e articulada.

Referências

- Abrucio, F. L. (2006). Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In S. Fleury (org.). *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha*. Rio de Janeiro: FGV. p. 77-125.
- Affonso, R., & Silva, P. (orgs.). (1996). *Descentralização e políticas sociais*. São Paulo: Fundap.
- Afonso, A. J. (2001). Reforma do estado e políticas educacionais: entre a crise do estado-nação e a emergência da regulação supranacional. *Educação & Sociedade*, XXII (75), 15-32. Recuperado em <https://www.scielo.br/j/es/a/CGkRcsCcsynSwtSRsj44LBf/?format=pdf&lang=pt>
- Afonso, A. J. (2003a). Estado, globalização e políticas educacionais: elementos para uma agenda de investigação. *Revista Brasileira de Educação* (22), 35-46. Recuperado em <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/3xVxPmHdXXYZZBsZq8Tc3Sv/?format=pdf&lang=pt>
- Afonso, N. (2003b). A regulação da educação na Europa: do Estado educador ao controlo social da escola pública. In J. Barroso (org.). *A escola pública: regulação, desregulação, privatização*. Porto: ASA. p. 40-78.
- Afonso, A. J., Manjana, B. M., & Noronha, M. I. A. (2014). Educação básica e processos mundiais. *Revista Retratos da Escola*, 8(14), 11-24. Recuperado em <https://docplayer.com.br/86669088-Revista-retratos-da-escola.html>
- Agatte, J. P., & Antunes, M. M. (2014). Condicionalidade de Educação do Programa Bolsa Família: concepção e organização de acompanhamento. *Cadernos de Estudos – Desenvolvimento Social em Debate*, 18, 36-49.
- Almeida, M. H. T. (1996). Federalismo e políticas sociais. In R. de B. A. Affonso, & P. de B. Silva (orgs.). *Descentralização e políticas sociais*. São Paulo: Fundap. p. 13-40.
- Almeida, M. H. T. (2005). Recentralização a Federação? *Revista de Sociologia Política*, (24), 29-40.
- Althusser, L. (1969). *Althusser y Maio del '68*: la carta de Althusser a Maria M. Macciochi del 15 de marzo de 1969. Recuperado em <http://www.democraciasocialista.org/?p=3971>.
- Alves, J. A. (1997). Lindgren. A cúpula mundial sobre o desenvolvimento social e os paradoxos de Copenhague. *Rev. Bras. Polít. Int.*, 40(1), 142-166.
- Arapiraca, J. O. (1982). *A USAID e a educação brasileira*. São Paulo: Cortez; Campinas: Autores Associados.

- Arretche, M., & Rodriguez, V. (orgs.). (1999). *Descentralização das políticas sociais no Brasil*. São Paulo: Fundap; Fapesp.
- Arretche, M. (2000). *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. São Paulo: Fapesp.
- Arretche, M. (2004). Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, 18(2), 17-26.
- Arroyo, M. G. (2010). Políticas educacionais e desigualdades: à procura de novos significados. *Educ. Soc.*, 31(113), 1381-1416. Recuperado em <http://www.scielo.br/pdf/es/v31n113/17.pdf>
- Arroyo, M. G. (2011). *Currículo, território em disputa*. Petrópolis, RJ: Vozes.
- Arroyo, M. G. (2012). *Outros sujeitos. Outras pedagogias*. Petrópolis, RJ: Vozes.
- Arroyo, M. G. (2013). Os coletivos empobrecidos repolitizam os currículos. In J. Gimeno Sacristán (org.). *Saberes e incertezas sobre o currículo*. Porto Alegre: Penso.
- Azevedo, M., & Lara, Â. (org.). (2011). *Políticas para a educação: análises e apontamentos*. Maringá: EDUEM.
- Banco Mundial (1997). *Relatório sobre o desenvolvimento mundial 1997: o estado num mundo em transformação*. Recuperado em <https://documents.worldbank.org/pt/publication/documents-reports/documentdetail/272281468339883909/relatorio-sobre-o-desenvolvimento-mundial-1997-o-estado-num-mundo-em-transformacao>
- Banco Mundial (2007). Banco Mundial informe anual 2007. Recuperado em <https://documents.worldbank.org/pt/publication/documents-reports/documentdetail/368371468763508895/banco-mundial-informe-anual-2007>
- Barros, R. P. de, Henriques, R., & Mendonça, R. (2000). Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 42.
- Barroso, J. (org.). (2006). *A regulação das políticas públicas de educação: espaço, dinâmicas e actores*. Lisboa: Educa/Unidade de I&D de Ciências da Educação.
- Bartholo, L. (2016). Bolsa Família e relações de gênero: o que indicam as pesquisas nacionais. *International Policy*, (55).
- Baudelot, C., & Establet, R. (1971). *L'école capitaliste en France*. Paris: Éditions Maspéro.
- Bobbio, N. (2004). *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer. Rio de Janeiro: Elsevier.

- Bondía, J. L. (2002). Notas sobre a experiência e o saber de experiência. Tradução e João Wanderley Geraldi. *Revista Brasileira de Educação*, (19), 20-30.
- Bosi, E. (1994). *Memória e sociedade: lembranças de velhos* (3a ed.). São Paulo: Companhia das Letras.
- Bourdieu, P., & Passeron, J.-C. (1975). *A reprodução: elementos para uma teoria do sistema de ensino*. Rio de Janeiro: Francisco Alves.
- Brasil. (1934). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934*. Brasília: Presidência da República.
- Brasil. (1971). *Lei 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências*. Brasília-DF.
- Brasil. (1993). *Plano Decenal de Educação para Todos*. Brasília: MEC. versão atualizada. 120p.
- Brasil (1996). *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional*. Brasília-DF: Presidência da República. Recuperado em https://www.geledes.org.br/wp-content/uploads/2009/04/lei_diretrizes.pdf
- Brasil. (1998). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF. Recuperado em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm
- Brasil. (2001). Plano Nacional de Educação (2001/2011). *Lei nº 010172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências*. Brasília-DF: Presidência da República.
- Brasil. (2003a). Ministério do Desenvolvimento Social. *Mais de 92% dos alunos beneficiários do Bolsa Família tiveram a frequência escolar registrada*. Recuperado em http://www.mds.gov.br/webarquivos/sala_de_imprensa/boletins/boletim_bolsa_familia/elatorios/relatorio_07_02_2017/1484862726.html
- Brasil (2003b). *Medida Provisória nº 132, de 2003. Lei do Programa Bolsa Família. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências*. Brasília-DF: Presidência da República. Recuperado em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2003/medidaprovisoria-132-20-outubro-2003-497302-norma-pe.html>.
- Brasil. (2004a). *Decreto 5.209, de 17 de setembro de 2004. (Revogado)*. Recuperado em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm

Brasil (2004b). *Portaria Interministerial MEC/MDS nº 3.789 de 17/11/2004*. Estabelece atribuições e normas para o cumprimento da Condicionalidade da Frequência Escolar no Programa Bolsa Família. Brasília: Presidência da República.

Brasil. (2004c). *Lei nº 10.836 de 9 de janeiro de 2004*. Institui o Programa Bolsa Família. Brasília-DF: Presidência da República.

Brasil (1934/2005). *Lei de diretrizes e bases da Educação Nacional*. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Presidência da República. Recuperado em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70320/65.pdf>

Brasil. (2005a). *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate* (n. 26, 2016). Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação.

Brasil. (2005b). *Instrução normativa nº 01, de 7 de março de 2005*. Regulamenta a Portaria nº 1.172/2004/GM, no que se refere às competências da União, estados, municípios e Distrito Federal na área de vigilância em saúde ambiental. Brasília-DF: Presidência da República. Recuperado em https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/svs/2005/int0001_07_03_2005_rep.html

Brasil. (2005c). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Instrução Normativa 01*, de 20 de maio de 2005, divulga orientações aos municípios, estados e Distrito Federal para o controle social do Programa Bolsa Família e para o desenvolvimento de suas atividades. Recuperado em https://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa_familia/instrucoes_normativas/Instrucao_Normativa_MDSn1-20-5-05.PDF

Brasil. (2008a). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. A Evolução dos Recursos dos Programas de Transferência de Renda. *Caderno SUAS*, 3(3), Brasília.

Brasil. (2008b). *Portaria nº 321, de 9 de junho de 2008*. Brasília: Presidência da República. Recuperado em https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/sas/2008/prt0321_09_06_2008.html

Brasil (2009a). *Emenda constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009*. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009. Brasília-DF: Presidência da República. Recuperado em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm

- Brasil. (2009b). *Resolução CIT 07*, 10 set. 2009. *Dispõe sobre os procedimentos para a gestão integrada dos serviços, benefícios socioassistenciais e transferências de renda para o atendimento de indivíduos e de famílias beneficiárias do PBF, PETI, BPC e benefícios eventuais, no âmbito do SUAS*. Recuperado em <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=111982#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20os%20procedimentos%20para,eventuais%2C%20no%20%C3%A2mbito%20do%20SUAS>
- Brasil. (2010). *Decreto 7.332*, de 19 de outubro de 2010. *Dá nova redação e acresce artigos ao Decreto 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família*. Recuperado em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7332.htm
- Brasil. (2011a). Ministério da Educação. Na medida. *Boletim de Estudos Educacionais do Inep*, 3(6), 1-25. Recuperado em https://download.inep.gov.br/informativos/boletim_na_medida_6.pdf
- Brasil. (2011b). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Caderno SUAS V: financiamento da assistência social no Brasil*. Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social.
- Brasil. (2013a). Ministério da Educação. *Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais da Educação Básica*. Brasília: MEC, SEB, DICEI, 2013. Parecer homologado e publicado no Diário Oficial da União, 9 jul. 2010, seção 1, p. 10, Básica, DF. Comissão: Adeum Hilário Sauer (presidente), Clélia Brandão Alvarenga Craveiro (relatora), Raimundo Moacir Mendes Feitosa e José Fernandes de Lima (membros). Parecer CNE/CEB 07/2010. Recuperado em http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=13448-diretrizes-curriculares-nacionais-2013-pdf&Itemid=30192
- Brasil. (2013b). Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome 10 anos do PBF. Recuperado em https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Livros/Bolsa10anos.pdf
- Brasil. (2013c). *Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013*. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. Brasília-DF: Presidência da República.
- Brasil (2014a). *Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília: Presidência da República.

Recuperado em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm

Brasil. (2014b). Ministério da Educação. *Planejando a próxima década: conhecendo as 20 metas do plano nacional de educação*. Recuperado em https://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf

Brasil. (2014c). MEC - Ministério da Educação. *Acompanhamento da condicionalidade da educação do Programa Bolsa Família: avanços, desafios e perspectivas, gestão 2011-2014*. Brasília-DF.

Brasil. (2001/2015). MDS. *Plano Brasil sem miséria: caderno de resultados mulheres*. Recuperado em https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/Caderno_Resultados_Mulheres.pdf

Brasil. (s/d.). *Plano Brasil sem miséria*. Recuperado em https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/caderno_brasil_sem_miseria.pdf

Brasil. (s/d.). Inep. *Mapa do analfabetismo no Brasil*. Recuperado em https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/mapa_do_analfabetismo_do_brasil.pdf

Brasil. (2015). *Presidente (2011: Dilma Rousseff)*. Mensagem ao Congresso Nacional, 2015: 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 55ª Legislatura. Brasília: Presidência da República. Recuperado em <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/mensagem-ao-congresso-nacional/mensagem-ao-congresso-2015.pdf>

Brasil. (2016). *Pesquisa nacional por amostra de domicílios: síntese de indicadores 2015*. IBGE, Coordenação de Trabalho e Rendimento. Rio de Janeiro: IBGE.

Brasil. (2018). MEC - Ministério da Educação. *Acompanhamento da frequência está entre as ações premiadas*. 2018. Recuperado em <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/frequencia-escolar>

Brasil. (2020). *Guia para acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família*. Brasília-DF: Ministério da Cidadania. Recuperado em https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Guias_Manuais/Acompanhamento_condicionalidades.pdf

- Brasil. (2020). MEC. *Acompanhamento da frequência está entre as ações premiadas*. Recuperado em <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/frequencia-escolar>
- Brzezinski, I. (org.). (1996). *Formação de professores: um desafio*. Goiânia: UCG.
- Campelo, T., & Neri, M. C. (2013). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea. Recuperado em https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Livros/Bolsa10anos.pdf
- Carta De Goiânia. (1986). *IV Conferência Brasileira de Educação*. 2 a 5 de setembro. Goiânia.
- Carnelossi, B. C. N., & Bernardes, M. E. M. (2014). A condicionalidade de educação dos programas de transferência de renda: uma análise crítica do programa Bolsa Família. *Perspectiva*, 32(1), 285-313.
- Castel, R. (1998). *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes.
- Cavalcante, J. (2009). *Caminhos da literatura infantil e juvenil: dinâmicas e vivências na ação pedagógica* (3a. ed.). São Paulo: Paulus.
- Cecchini, S. (2013). Transferências condicionadas na América Latina e Caribe: da inovação à consolidação. In: T. Campello, & M. C. Neri (eds.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea.
- Cecchini, S., & Marínez, R. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago de Chile: Cepal. (Libro de la CEPAL. 111).
- Cepal. (2019). Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. *O trabalho não garante a superação da pobreza na América Latina e no Caribe*. 17 jun. 2019. Recuperado em <https://www.cepal.org/pt-br/noticias/cepal-o-trabalho-nao-garante-superacao-pobreza-america-latina-caribe>
- Chauí, M. de S. (2001). *Escritos sobre a universidade*. São Paulo: Unesp.
- Cohn, A. (1995). Políticas sociais e pobreza no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, 12. Recuperado em www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp12/parte1.pdf
- Cohn, A., & Fonseca, A. (2004). O bolsa-família e a questão social. *Revista Teoria e Debate*, 57.

- Cotta, T. C. S. (2009). *Visões de proteção social e transferências de renda condicionadas no Brasil e no México*. Tese apresentada ao departamento de Ciências Sociais da Universidade de Brasília para obtenção do grau de doutor, Brasília.
- Cotta, T. C., & Paiva, L. H. (2010). O Programa Bolsa Família e a proteção Social no Brasil. *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*, 1, 57-101.
- Craveiro, C. B. A., & Ximenes, D. de A. (2013). Dez anos do Programa Bolsa Família: desafios e perspectivas para a universalização da educação básica no Brasil. In *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Ipea: Brasília.
- Cunha, L. A. (1975). *Educação e desenvolvimento social no Brasil*. Rio de Janeiro: Francisco Alves.
- Cunill-Grau, N. (2005). *La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social Transversalidad y coordinación de las políticas de estado en el federalismo*. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile.
- Curralero, C. R. B. et. Baal. (2011). Desafios para a gestão intersetorial e intergovernamental do programa bolsa família para o enfrentamento da pobreza. In: *Anais do IV Congresso CONSAD de Gestão Pública*, Centro de Convenções Ulysses Guimarães, Brasília.
- Cury, C. R. J. (2011). Por um novo plano nacional de educação. *Cadernos de Pesquisa*, 144.
- Cury, C. R. J. (2002). *Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença*. *Cadernos de Pesquisa*, (116), 253.
- Declaração de Dakar. (2000). *O marco de ação de Dakar: educação para todos*. Recuperado em http://cape.edunet.sp.gov.br/textos/declaracoes/6_Declaracao_Dakar.pdf
- Demo, P. (2006). *Pobreza política: a pobreza mais intensa da pobreza brasileira*. Campinas: Armazém do Ipê.
- Dourado, L. F. (2011). Os desafios da universalização da Educação Básica. *Boletim Salto para o Futuro*, XXI (16), 5-12. Recuperado em <http://www.tvbrasil.org.br/fotos/salto/series/212448cibercultura.pdf>
- Draibe, S. M. (2014). Policy Analysis in Brazil: emergence and institutionalisation. *Bras. Political Sci. Rev.*, 8(2).

- Faria, C. A. P. (2005). A política da avaliação de políticas públicas. *Rev. bras. Ci. Soc.*, 20(59). Recuperado em <https://www.scielo.br/rbcsoc/a/dHQ6MVmWkGqbKQ6DrSP9shg/abstract/?lang=pt>
- Feyerabend, P. (1977). *Contra o Método: esboço de uma teoria anárquica do conhecimento*. Trad. Octanny S. da Mata. Rio de Janeiro: Francisco Alves.
- Figueiredo, I. M. Z. (2009). Os projetos financiados pelo Banco Mundial para o ensino fundamental no Brasil. *Educ. Soc.*, 30(109), 1123-1138. Recuperado em <https://www.scielo.br/j/es/a/dXqMC4fYGxGpT6k9bkVT7nz/?format=pdf&lang=pt>
- Fleury, S., & Ouverney, A. M. (2007). *Gestão de redes: a estratégia de regionalização da política de saúde*. Rio de Janeiro: FGV.
- Fonseca, M. (1998). O Banco Mundial como referência para a justiça social no terceiro mundo: evidências do caso brasileiro. *Revista da Faculdade de Educação/USP*, 24(1).
- Fonseca, A. M. M., & Viana, A. L. d'A. (2007). Direito à saúde, atenção básica e transferências condicionadas de renda na América Latina. *Ciênc Saúde Coletiva*, 12, 1505-1512.
- Forquin, J. C. Abordagem Sociológica do Sucesso e do Fracasso Escolares: desigualdades de sucesso escolar e origem social. In: J.C. Forquin (org.). *Sociologia da educação: dez anos de pesquisa*. Petrópolis, Vozes. p. 47.
- Fórum Mundial de Educação. (2015). Declaração de Incheon. *Educação 2030: rumo a uma educação de qualidade inclusiva e equitativa e à educação ao longo da vida par todos*. Recuperado em <https://docplayer.com.br/10047698-Preambulo-rumo-a-2030-uma-nova-visao-para-a-educacao.html>
- Franco, R. (2006). Modelos de política social en América Latina en el último cuarto de siglo. In: R. Franco, & J. Lanzaro (coord.). *Política y políticas públicas em los procesos de reforma de América Latina*. Buenos Aires: Miño y Dávila. p.147-168.
- Franzese, C. & Abrucio, F. L. (2013). Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação. In: G. Hochman, & C. A. Faria (orgs.). *Federalismo e políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz.
- Freire, P. (1994). *Pedagogia do oprimido*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Freire, P. (1996). *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa* / Paulo Freire. São Paulo: Paz e Terra.

- Freire, P. (2000). *Pedagogia da indignação: cartas pedagógicas e outros escritos*. São Paulo: Unesp.
- Freire, P. (2001). *Conscientização teoria e prática da libertação: uma introdução ao pensamento de Paulo Freire*. São Paulo: Centauro.
- Freire, P. (2003). *Cartas a Cristina: reflexões sobre minha vida e minha práxis* (2a ed.). São Paulo: UNESP.
- Freitas, L. C. (2016). Três teses sobre as reformas empresariais da educação: perdendo a ingenuidade. *Cad. Cedes*, 36(99), 137-153. Recuperado em <https://www.scielo.br/j/ccedes/a/RmPTyx4p7KXfcQdSMkPGWFy/?lang=pt&format=pdf>
- Frigotto, G. (1999). *A produtividade da escola improdutiva*. São Paulo, Cortez.
- Frigotto, G., & Ciavatta, M. (2003). Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. *Educação & Sociedade*, 24(82). Recuperado em <http://www.scielo.br/scielo.php?pid>.
- Gadoti, M. (org.). *Paulo Freire: uma biobibliografia*. São Paulo: Cortês.
- Gil, A. C. (1999). *Métodos e técnicas de pesquisa social* (5a ed.). São Paulo: Atlas.
- Gomes, S. (2010). The multi-faceted debate on decentralization and collective welfare. *Brazilian Political Science Review*, 4(2), 103-128.
- Gonçalves Neto, J. da C. (2015). Justiça cognitiva e educação política. *Sequência*, 70, 189-209. Recuperado em <https://www.scielo.br/j/seq/a/Bv7SWQVYY68WqBV37WNXzXs/?format=pdf&lang=pt>
- Halbwachs, M. (1990). *A memória coletiva*. São Paulo, Vértice.
- Hobsbawm, E. (2002). *A life in History. Past and Present*, (177), 3-16.
- Ianni, O. (2001). *Teorias da globalização*. 9. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- IBGE. (2010). *Censo 2010*. Recuperado em <https://censo2010.ibge.gov.br/>
- INEP (2014). *Resumo Técnico – Censo da Educação Superior 2014*. Recuperado em <https://www.gov.br/inep/pt-br/centrais-de-conteudo/acervo-linha-editorial/publicacoes-institucionais/estatisticas-e-indicadores-educacionais/resumo-tecnico-2013-censo-da-educacao-superior-2014>
- Jacomeli, M. R. M. (2011). As políticas educacionais da nova república: do governo Collor ao de Lula. *Revista Exitus*, 1(1), 119-128.

- Kramer, S. (1984). *A política da pré-escola no Brasil: a arte do disfarce* (2a ed.). Rio de Janeiro: Achiamé.
- Kramer, S. (org.). (1986). *Alfabetização: dilemas da prática*. Rio de Janeiro: Dois Pontos.
- Lakatos, E. M., & Marconi, M. A. (2001). *Fundamentos metodologia científica* (4a ed.). São Paulo: Atlas.
- Lambertucci, A. R. (2009). A participação social no governo Lula. In: L. Avritzer (org.). *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez. (Coleção Democracia Participativa)
- Lavinas, L., & Barbosa, M. L. O. (2000). Combater a pobreza estimulando a frequência escolar: o estudo de caso do Programa Bolsa-Escola do Recife. *Dados*, 43(3).
- Leopardi, M. T. et al. (2002). *Metodologia da pesquisa na saúde* (2a ed.). Florianópolis: UFSC/ Pós-Graduação em Enfermagem.
- Libâneo, J. C. (1985). *Democratização da escola pública*. São Paulo: Loyola.
- Libâneo, J. C. (1994). *Didática*. São Paulo: Cortês.
- Lício, E. C. (2019). *Coordenação do Bolsa Família nos sistemas de políticas públicas*. Rio de Janeiro: Ipea.
- Lindert, K., Linder, A., Hobbsa, J., & Brière, B. (2007). The nuts and bolts of Brazil's Bolsa Família Program: implementing conditional cash transfers in a decentralized context. *Discussion Paper*, 709. Washington, DC: World Bank.
- Madeira, V. de P. C. (1992). O desafio fundamental do Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania, PNAC. Em Aberto, Brasília, ano 10, n. *Temas em educação: Revista do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFPB*, (2).
- Mariano, S., & Carloto, C. (2009). Gênero e combate à pobreza: programa bolsa família. *Estudos Feministas*, 17(3), 901-908.
- Marques, R. M., & Mendes, A. (2005). SUS e Seguridade Social: em busca do elo perdido. *Saude soc.*, 14(2). Recuperado em <https://www.scielo.br/j/sausoc/a/qtcfbXWFH5GHRqWK6SBL64v/abstract/?lang=pt>
- Martins, B. A., & Rückerti, F. Q. (2019). O Programa Bolsa Família e a educação: uma análise da produção científica brasileira fundamentada na base de dados SciELO (2003-2018). *Revista Brasileira de Educação*, 24(e240061), 11.

- Melo, H. P. de. (1998). *O serviço doméstico remunerado no Brasil: de criadas a trabalhadoras*. Rio de Janeiro: Ipea.
- Mendonça, E. F. (2000). *A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira*, Laplane: Campinas.
- Mesquita, C. S. (2006). Contradições do processo de implementação de políticas públicas: uma análise do Programa Bolsa Família 2003-2006. *Revista do Serviço Público*, 57(4), 465- 487.
- Minto, L. W. (s/d.). *Teoria do capital humano*. Recuperado em http://moodle3.mec.gov.br/ufrgs/file.php/1/gestores/direito/usufrutodireito_u1_pg1.htm
- Moreira, A. F., & Silva, T. T. (1994). Sociologia e teoria crítica do currículo: uma introdução. In: A. F. Moreira, & T. T. Silva (orgs.). *Currículo, cultura e sociedade*. São Paulo: Cortez.
- Moreno, O. M. C. (2007). Transversalidad y coordinación de las políticas de estado en el federalismo. In: *Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública*, 20, 2001, Caracas. ¿Cómo enfrentar los desafíos de la transversalidad y de la intersectorialidad en la gestión pública? Caracas: CLAD.
- Mota Júnior, W. P., & Maués, O. C. (2014). O Banco Mundial e as Políticas Educacionais Brasileiras. *Educ. Real.*, 39(4). Recuperado em <https://www.scielo.br/j/edreal/a/bgZNpXhs47jqmwpP6FDqLgF/abstract/?lang=pt>
- Motta, P. R. (1972). Administração para o desenvolvimento A disciplina em busca da relevância. *R. Adm. públ.*, 6(3), 39-53.
- Nassif, R. (1965). *Pedagogia de nosso tempo*. Petrópolis: Vozes.
- Nascimento. A. F., & Reis, C. N. (2009). Os programas de transferência condicionada de renda na América Latina: especificidades de uma realidade que se mantém. *Revista Políticas Públicas*, 13(2), 183-193.
- Novaes, M. H. (2010). Repensando a Formação e o Exercício Profissional do Psicólogo Escolar na Sociedade Pós-Moderna. In: S. F. C. Almeida (org.). *Psicologia escolar, ética e competências na formação e atuação profissional*. Campinas: Alínea. p. 127-134.
- Nosella, P. (2005). Compromisso político como horizonte da competência técnica. *Educação & Sociedade*, 16(90), 227.

- Nussbaum, M. C. (2013). *Fronteiras da justiça: deficiência, nacionalidade, pertencimento à espécie*. Tradução de Susana de Castro. São Paulo: Martins Fontes.
- Nussbaum, M. C. (2015). *Sem fins lucrativos. Por que a democracia precisa das humanidades*. São Paulo: Martins Fontes.
- Oliveira, V. B. de (org.). (2000). *O brincar e a criança do nascimento aos seis anos*. Petrópolis-RJ: Vozes.
- Oliveira, D. A., & Duarte, M. R. T. (1999). *Política e trabalho na escola*. Belo Horizonte: Autêntica.
- Oliveira, J. F., & Libâneo, J. C. (1998). A Educação Escolar: sociedade contemporânea. *Revista Fragmentos de Cultura*, 8(3), 597-612.
- ONU. (2014). *Relatório dos objetivos de desenvolvimento do milênio - um balanço social do milênio*, 10(80).
- Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura. (2021). 1a versão set. 2008. *Metas educativas 2021*. Madrid. Recuperado em https://www.oei.org.br/pdf/metas2021_portugues.pdf
- Paiva, J. (2009). *Os sentidos do direito à educação para jovens e adultos*. Petrópolis-RJ: Imprensa.
- Paro, V. H. (2001). O princípio da gestão escolar democrática no contexto da LDB. In: R. P. Oliveira, & T. Adrião (orgs.). *Gestão financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição federal*. São Paulo: Xamã.
- Penin, S. T. S. (1989). *Cotidiano e escola: a obra em construção (o poder das práticas cotidianas na transformação da escola)*. São Paulo: Cortez.
- Penin, S. T. S. (1994). *A aula: espaço de conhecimento, lugar de cultura* (2a ed.). Campinas, SP: Papyrus.
- Pires, A. (2008). Bolsa Família e políticas públicas universalizantes: o caso de um município paulista. *Cadernos de Pesquisa*, 38(134).
- Portela Souza, A. (2006). *Políticas de Distribuição de Renda no Brasil e o Bolsa-Família*. São Paulo: FGV-Esp.
- Portal Regional. (2011). *Dilma lança programa que pretende erradicar miséria no Brasil*. Recuperado em <https://portalregional.net.br/2011/06/dilma-lanca-programa-que-pretende-erradicar-miseria-no-brasil/>

- Postman, N., & Weingartner, C. (1971). *Contestação: nova fórmula de ensino*. Tradução de Álvaro Cabral. Rio de Janeiro, Expressão e Cultura.
- Rego, W. L., & Pinzani, A. (2013). *Liberdade, dinheiro e autonomia: o caso da Bolsa Família* (2a ed.). São Paulo: Unesp.
- Rizzotti, M. L. A. (2001). Estado e sociedade civil na história das políticas sociais brasileiras. *Semina: Ci. Soc. Hum*, 22, 39-56.
- Rocha, L. M. da F., & Pereira, E. W. (1994). Projeto de LDB: a estratégia de negociação. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, 15(179/180/181), 395-467. Recuperado em <http://rbep.inep.gov.br/index.php/rbep/article/viewFile/1176/1150>
- Rodrigues, D. (2001). *Educação e diferença: valores e práticas para uma educação inclusiva*. Porto: Porto Editora.
- Sander, B. (1982). *Administração da educação no Brasil: evolução do conhecimento*. Fortaleza, UFC; Brasília, ANPAE.
- Santos, R. L. A. dos. (2013). *Governança e coordenação em arranjos multinível de políticas públicas transversais: assistência social, educação e saúde no Programa Bolsa Família*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- Santos, T. L. et al. (2017). O perfil dos beneficiários e das famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família no município de Ilhéus-Bahia. A economia brasileira entre crises e reformas. VII Semana de Economistas. VI Semana de Egressos. Universidade Estadual de Santa Cruz, Ilhéus, Bahia. Recuperado em http://www.uesc.br/eventos/viisemeconomista/anais/gt4/gt4_t3.pdf
- Santos, R. E., & Lobato, F. (orgs.). (2003). *Ações afirmativas: políticas públicas contra desigualdades raciais*. Rio de Janeiro: DP&A.
- Saviani, D. (1991). *Pedagogia histórico crítica: primeiras aproximações* (2a ed.). São Paulo: Cortez: Autores Associados.
- Sen, A. K. (2000). *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Senna, M. C. M. et al. (2007). Programa Bolsa Família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira? *Rev. Katál.*, 10(1), 86-94.
- Severino, A. J. (2000). Educação, trabalho e cidadania a educação brasileira e o desafio da formação humana no atual cenário histórico. *Perspectiva*, 14(2), 65-71. Recuperado em <https://www.scielo.br/j/spp/a/dZ4HpbKmdMNZ9FKLMLd6rgq/?format=pdf&lang=pt>

- Severino, A. J. (2010). Desafios da formação humana no mundo contemporâneo. *Revista de Educação*, (29), 153-164. Recuperado em <https://www.redalyc.org/pdf/5720/572061931002.pdf>
- Shwartzman, S., & Brock, C. (eds.). (2005). *Os desafios da educação no Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.
- Silva, M. A. (2009). Qualidade social da educação pública: algumas aproximações. *Cad. Cedes*, 29(78), 216-226. Recuperado em <https://www.scielo.br/j/ccedes/a/9dskHZ5yhjhYbXfGNNvm4VK/?format=pdf&lang=pt>
- Silva, M. O. S., & Lima, V. F. S. de A. (2010). *Avaliando o Bolsa Família, unificação, focalização e impactos*. São Paulo: Cortez.
- Silva, M. O. da S., Yasbek, M. C., & Giovanni, G. D. (2004). *A Política Social Brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. São Paulo: Cortez.
- Souza, C., & Carvalho, I. M. M. (1999). Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. *Lua Nova* (48). Recuperado de <https://www.scielo.br/j/ln/a/98sDNNkWSVGj39dp8CVfHDy/abstract/?lang=pt>
- Soares, L. T. *Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2009
- Soares Neto, J. J., et al. (2013). Uma escala para medir a infraestrutura escolar. *Est. Aval. Educ.*, 24(54), 78-99.
- Souza, C. (2005). Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, 24(24), 105-122.
- Snyders, G. (1977). *Escola, classes e luta de classes*. Lisboa: Moraes.
- Teodoro, A. (2012). Os novos modos de regulação transnacional das políticas de educação: a regulação pelos resultados e o papel das comparações internacionais. In: A. Teodoro, & J. Edineide (orgs.). *Organizações internacionais e modos de regulação das políticas de educação: indicadores e comparações internacionais*. Brasília: Liber. p. 17-34.
- Thomazinho, G. (2019). Efeitos do Bolsa Família nas desigualdades educacionais enfrentadas por seus beneficiários. *Estud. val. Educ.*, 30(73), 44-69.
- Todos pela Educação. (2019). *Anuário brasileiro da educação básica*. Recuperado em https://www.todospelaeducacao.org.br/_uploads/_posts/302.pdf

- Unesco (2010). *Revisão anual da UNESCO 2010*. Relatório Anual 2010 da UNESCO. 104p. Recuperado em <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000191870>
- Verger, A., & Bonal, X. (2011). La estratégia educativa 2020 o las limitaciones del banco mundial para promover el "aprendizaje para todos". *Educação & Sociedade*, 32(117), 911-932.
- Vidal, D. G. (2013). 80 anos do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova: questões para debate. *Educ. Pesqui.*, 39(3), 577-588.
- Vieira, S. L., & Faria, I. M. (2007). *Política educacional no Brasil*. Brasília: Liber.
- World Bank. (2002). *Decentralization: what, why and where*. Recuperado em <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/what.htm>
- Zimmermann, C. R. (2006). Os programas sociais sob a ótica dos direitos humanos: o caso do bolsa família do governo Lula no Brasil. *Revista internacional de direitos humanos*, 3(4).
- Zimmermann, C. R., & Silva, M. da C. O princípio da desmercantilização nas políticas sociais. *Caderno CRH*, 22(56), 345-358.

Anexos

Anexo 1



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME

Secretaria Nacional de Renda de Cidadania

Nota Técnica Conjunta N° 02/2013 - SECADI/MEC/SENARC/MDS

Brasília, 05 de setembro de 2013

Assunto: O Fortalecimento da Educação no Programa Bolsa Família

A presente Nota Técnica trata de ações do Ministério da Educação (MEC) e do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para o Fortalecimento da Educação no Programa Bolsa Família.

1. Um dos compromissos principais assumidos por esta gestão refere-se à superação da pobreza absoluta e redução das desigualdades sociais, por meio da integração e articulação de políticas, programas e ações com destaque para o Programa Bolsa Família, que passa a integrar o Plano Brasil sem Miséria, criado pelo Decreto n° 7.492, de 02 de junho de 2011.

2. O Programa Bolsa Família (PBF) é um programa federal de transferência de renda condicionada instituído pela Lei n°. 10.836, de 09 de janeiro de 2004, regulamentado pelo Decreto n°. 5.209, 17 de setembro de 2004. Essa legislação prevê condicionalidades, ou seja, a família, ao tornar-se beneficiária do Programa, e o poder público, assumem compromissos nas áreas de saúde e de educação. Esse Decreto, em seu Artigo 11, estabelece que "a execução e gestão do Programa Bolsa Família dar-se-á de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social".

3. Dessa forma, o PBF tem a sua gestão fundamentada no processo de descentralização e democratização e está estruturado em três eixos principais de atuação: a) diminuição imediata da pobreza, por meio da transferência direta de renda às famílias; b) reforço do direito de acesso das famílias aos serviços básicos nas áreas de saúde, educação e assistência social, contribuindo para que as famílias rompam com o ciclo da pobreza entre gerações; c) integração com outras ações e programas do Governo, nas três esferas, e da sociedade apoiando as famílias a superarem a situação de vulnerabilidade e pobreza.

4. O PBF é o maior programa de transferência de renda condicionada do mundo, tanto em orçamento quanto em cobertura. Atende hoje mais de 13 milhões de famílias em situação de pobreza.

5. O grande avanço do PBF é aliar a transferência de renda ao acesso aos demais direitos sociais básicos: saúde, alimentação, educação e assistência social. Neste contexto a educação tem um papel estratégico.

6. No PBF, os sistemas de ensino têm por atribuição não só a garantia do acesso, da permanência e aprendizagem dos estudantes, mas também o acompanhamento contínuo da frequência escolar dos estudantes de 6 a 17 anos de idade. O acompanhamento da frequência escolar é uma ação que envolve a coleta, o processamento e o acompanhamento bimestral da frequência escolar, agregando a atuação articulada entre o MEC e o MDS e a participação efetiva de todas as Unidades da Federação e municípios brasileiros.

7. Esse acompanhamento tem produzido um conjunto de informações estratégicas para o fortalecimento da política educacional e da rede de proteção social de crianças e adolescentes, além de contribuir na articulação de sistemas, famílias, comunidade escolar, instituições de ensino e pesquisa.

8. A rede nacional do acompanhamento da frequência escolar inclui os 5.570 municípios brasileiros, com **192.676 escolas**, com a participação de **mais de 40 mil profissionais (operadores do direito**, auxiliares, diretores de escolas) em atividade no Sistema Presença (MEC). Nesse processo, são mobilizadas mais de um milhão de pessoas que trabalham para coletar e acompanhar as informações individualizadas de **mais de 17 milhões de estudantes** o que representa um terço das matrículas nos sistemas públicos de educação.

9. Considerando as avaliações dessa trajetória de uma década da implantação do Programa, destacamos:

- Acompanhamento da frequência escolar de crianças, adolescentes e jovens em situação de vulnerabilidade social, na faixa etária de 06 a 17 anos de idade, por nome, escola, município, estado e, sobretudo, com identificação do núcleo familiar e do território onde estão localizados/as.
- Identificação, na trajetória escolar, dessas populações, por meio do acompanhamento bimestral, ao longo de cinco períodos do ano, dos motivos da baixa frequência, o que tem exigido ações intersectorializadas, sinalizando às áreas da saúde, educação e assistência social a situação de vulnerabilidade dessas populações.
- Do universo de **17.476.882** milhões de estudantes, são passíveis de acompanhamento nominal, de acordo com o primeiro período da coleta de 2013 (fevereiro/março), **15.739.588** de crianças, adolescentes e jovens, beneficiários do PBF, na faixa etária de 06 a 17 anos de idade (Tabela 01).

Tabela 01: Resumo dos resultados consolidados por estado/região: coleta da frequência escolar
(fevereiro/março) de 2013.

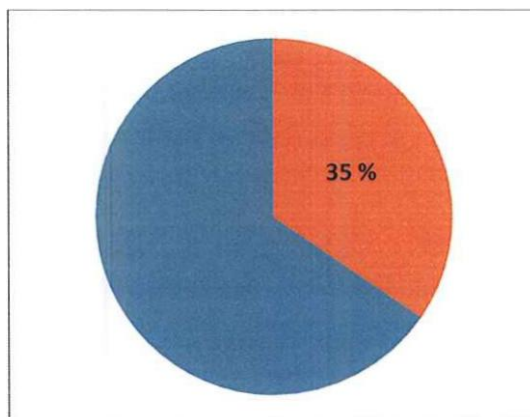
- Do total de 50.545.050 estudantes matriculados na Educação Básica, em 2012, 17.476.882 são beneficiários do PBF, o que equivale a 1/3 das matrículas da

Resumo dos resultados consolidados por estado/região : coleta da frequência de fevereiro e março de 2013 - P131									
UF	Total de estudante sbeneficiários (06 a 17 anos / BFA+BVJ)	beneficiários que não tiveram a frequência informada no sistema	%	beneficiários declarados como "não localizados nas escolas"	%	Total de beneficiários com frequência informada	Taxa bruta de frequência informada	Beneficiários com identificação de escola (passíveis de registro de frequência)	Taxa líquida de frequência informada
AC	124.193	20.921	16,85%	10.663	8,59%	103.272	83,15%	113.530	90,96%
AM	552.120	84.131	15,24%	48.606	8,80%	467.989	84,76%	503.514	92,94%
AP	96.767	28.724	29,68%	14.922	15,42%	68.043	70,32%	81.845	83,14%
PA	1.213.059	153.434	12,65%	99.191	8,18%	1.059.625	87,35%	1.113.868	95,13%
RO	159.416	23.476	14,73%	15.821	9,92%	135.940	85,27%	143.595	94,67%
RR	71.428	8.658	12,12%	8.183	11,46%	62.770	87,88%	63.245	99,25%
TO	184.049	18.463	10,03%	14.428	7,84%	165.586	89,97%	169.621	97,62%
Norte	2.401.032	337.807	14,07	211.814	8,82	2.063.225	85,93	2.189.218	94,24
AL	535.578	72.252	13,49%	63.340	11,83%	463.326	86,51%	472.238	98,11%
BA	2.007.192	333.958	16,64%	209.593	10,44%	1.673.234	83,36%	1.797.599	93,08%
CE	1.247.235	117.003	9,38%	91.516	7,34%	1.130.232	90,62%	1.155.719	97,79%
MA	1.240.581	151.855	12,24%	134.349	10,83%	1.088.726	87,76%	1.106.232	98,42%
PB	554.559	89.532	16,14%	58.672	10,58%	465.027	83,86%	495.887	93,78%
PE	1.286.271	185.904	14,45%	150.299	11,68%	1.100.367	85,55%	1.135.972	96,87%
PI	504.699	55.625	11,02%	41.393	8,20%	449.074	88,98%	463.306	96,93%
RN	411.004	42.638	10,37%	35.693	8,68%	368.366	89,63%	375.311	98,15%
SE	308.845	51.993	16,83%	46.280	14,98%	256.852	83,17%	262.565	97,82%
Nordeste	8.095.964	1.100.760	13,60	831.135	10,27	6.995.204	86,40	7.264.829	96,29
DF	130.972	27.641	21,10%	21.784	16,63%	103.331	78,90%	109.188	94,64%
GO	470.013	64.015	13,62%	49.831	10,60%	405.998	86,38%	420.182	96,62%
MS	190.107	37.332	19,64%	33.086	17,40%	152.775	80,36%	157.021	97,30%
MT	247.843	38.501	15,53%	23.951	9,66%	209.342	84,47%	223.892	93,50%
Centro-Oeste	1.038.935	167.489	16,12	128.652	12,38	871.446	83,88	910.283	95,73
ES	261.705	27.585	10,54%	23.613	9,02%	234.120	89,46%	238.092	98,33%
MG	1.547.159	227.017	14,67%	185.994	12,02%	1.320.142	85,33%	1.361.165	96,99%
RJ	1.027.260	143.116	13,93%	99.663	9,70%	884.144	86,07%	927.597	95,32%
SP	1.731.178	178.763	10,33%	137.821	7,96%	1.552.415	89,67%	1.593.357	97,43%
Sudeste	4.567.302	576.481	12,62	447.091	9,79	3.990.821	87,38	4.120.211	96,86
PR	574.480	52.351	9,11%	44.339	7,72%	522.129	90,89%	530.141	98,49%
RS	584.291	65.928	11,28%	53.777	9,20%	518.363	88,72%	530.514	97,71%
SC	214.878	25.741	11,98%	20.486	9,53%	189.137	88,02%	194.392	97,30%
Sul	1.373.649	144.020	10,48	118.602	8,63	1.229.629	89,52	1.255.047	97,97
BRASIL	17.476.882	2.326.557	13,31%	1.737.294	9,94%	15.150.325	86,69%	15.739.588	96,26%

Fonte: Sistema Presença de Acompanhamento da Frequência Escolar do Programa Bolsa Família

Educação Básica (Gráfico 1).

Gráfico 1: Número de matrículas da Educação Básica e beneficiários do Programa Bolsa Família na faixa etária de 06 a 17 anos de idade.



Fonte: Relatório Técnico do Censo Escolar 2012 e Sistema Presença (P. 13.1/MEC).

- O envolvimento de **mais de 40.000 profissionais diretos no acompanhamento da frequência escolar**: operadores/as do direito; auxiliares e diretores/as de escolas, sendo ativos, no Sistema Presença, 39.420 profissionais (Tabela 2).

Tabela 02: Número de profissionais ativos no Sistema Presença responsáveis pelo acompanhamento da frequência escolar dos beneficiários do Programa Bolsa Família (agosto de 2013).

Levantamento dos principais usuários do Sistema Presença – REGIÕES

PEFIL DO USUÁRIO	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	BRASI
COORDENADOR ESTADUAL DA	4	9	7	4	3	27
DIRETOR ESCOLAR ESTADUAL	1.274	1.188	1.088	3.555	2.180	9.285
DIRETOR_ESCOLAR	1.223	3.102	1.492	6.559	2.736	15.112
OPERADOR ESTADUAL AUXILIAR	3	156	25	80	108	372
OPERADOR MUNIC. AUXILIAR	763	3.624	983	2.764	925	9.059
OPERADOR MUNIC. MASTER	466	1794	449	1668	1188	5.565
TOTAL GERAL	3.733	9.873	4.044	14.630	7.140	39.420

Fonte: Sistema Presença (MEC), agosto de 2013.

- A condicionalidade da educação do PBF tem sinalizado desafios, sobretudo, no que se refere às taxas de rendimento escolar e de distorção idade-série na educação básica (Tabelas 3 e 4). O desenvolvimento do Sistema Presença **II** viabilizará os diversos recortes relativos à diversidade dos sujeitos de 06 a 17 anos, possibilitando uma atuação político-pedagógica com vistas à melhoria da educação com qualidade socialmente referenciada.

Tabela 4: Taxa de rendimento dos alunos do ensino fundamental dos beneficiários do PBF e daqueles do Censo Escolar (2011)

Ensino Fundamental			
	Aprovaçã	Reprovaçã	Abandono
Alunos beneficiários do	83,9	13,1	2,9
Alunos do Censo Escolar	86,3	10,5	3,2

Fonte: Censo Escolar/INEP (2011) e Sistema Presença (MEC)

Tabela 4: Taxa de rendimento dos alunos do ensino médio dos beneficiários do PBF e daqueles do Censo Escolar (2011)

Ensino Médio			
	Aprovaçã	Reprovaçã	Abandono
Alunos beneficiários do	79,9	13	7,1
Alunos do Censo Escolar	75,2	14	10,8

Fonte: Censo Escolar/INEP (2011) e Sistema Presença (MEC)

10. Diante destes dados constata-se que o avanço do PBF, no cumprimento de seus compromissos, passa também pelo fortalecimento das ações articuladas na área da educação no conjunto da intersetorialidade.

Proposta de fortalecimento da educação no PBF

1. Garantir o acesso universalizante à educação para todos/as os/as beneficiários/as. Avanço na gestão do acompanhamento dos beneficiários identificados como não localizados —aproximadamente 2 milhões de beneficiários, na faixa etária de 06 a 17 anos dos quais cerca de 62 mil estudantes estão no Sistema Presença como "não localizados" desde 2011, o que corresponde a 60 mil famílias.

Ações:

- Três cruzamentos entre as bases de dados do Sistema Presença e do Educacenso, anualmente: início do ano, início e final do segundo semestre;
 - Em 2013, realizar cruzamento com informações atualizadas de 2012, para identificar os "não localizados/as", a partir da segunda quinzena de agosto de 2013. Outro cruzamento será realizado no final de 2013;
 - Realização de uma ação integrada entre os sistemas de educação, assistência social e saúde de "busca ativa" pelos/as gestores/as, após a disponibilização dos dados decorrentes do cruzamento entre as bases do Sistema Presença e do Educacenso, para acompanhamento nominal da frequência escolar;
 - Divulgação de critérios para orientar a busca ativa dos "não localizados/as": Guia de Orientação para Gestores/as da Educação do Programa Bolsa Família.
2. Fortalecer a rede de gestores/as da educação do PBF, mediante programa de formação continuada.
Ações:
 - Realização de cursos de formação continuada para os/as gestores/as da educação do PBF, na modalidade a distância, ofertados pelas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), em nível de extensão, aperfeiçoamento e especialização.
Início dos cursos: novembro de 2013;
 3. Avaliação do acompanhamento da frequência escolar, a cada bimestre, por meio de diferentes estratégias (levantamento de informações por meio de instrumentos de avaliação, reuniões técnicas presenciais, web conferências, visitas in loco e outros) para estabelecer

diálogo com gestores/as, tendo em vista a melhoria do desempenho dos/as estudantes beneficiários/as do PBF.

4. Elaborar plano articulado entre as áreas da educação, da assistência social e da saúde para criar mecanismos que antecedam o bloqueio do benefício, considerando que, aproximadamente, 190 mil famílias se encontram em situação de advertência a cada período do acompanhamento, que é a fase anterior a do bloqueio.

Ações:

- Elaboração de plano articulado, envolvendo as áreas da saúde, assistência social e educação, a partir do diagnóstico dos motivos da baixa frequência;
 - Mobilização das escolas para o desenvolvimento de diferentes estratégias para a prevenção da infrequência;
 - Notificação junto ao Conselho Tutelar Municipal (Lei 10.287/2001 - LDB/ECA) de estudantes que apresentem quantidade de faltas acima de 50% do percentual permitido por lei (25%).
5. Priorizar as escolas 'maioria PBF' e presença PBF, na implementação dos programas:
 - Programa Mais Educação (Escola Integral);
 - Programa Saúde na Escola (PSE);
 - Ensino Médio Inovador;
 - Educação Escolar Indígena e Quilombola;
 - ProJovem, Pronatec, EJA e Programa Brasil Alfabetizado (PBA)
 - Ações do Plano Viver sem Limite/Educação;
 - Pronacampo;
 - Pacto da Alfabetização na Idade Certa;
 - Conselhos Escolares;
 - Programa Escola de Gestores;
 - Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE);
 - Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE): Mais Cultura, Escola que Protege, Escolas Sustentáveis;
 - Construção, ampliação e reforma de escolas.
 6. Elevar a escolaridade dos beneficiários do PBF considerando a faixa etária de 18 a 29 anos que não tem ensino fundamental ou médio completo.

Ações:

- Identificação no Cadastro Único dos jovens beneficiários que não estão matriculados;
 - Realização de busca ativa e encaminhamento para matrícula na EJA, PROJOVEM, PRONATEC;
 - Monitoramento da matrícula e da conclusão dos beneficiários pelo sistema Presença.
7. Assegurar o funcionamento das escolas do campo com espaços de implementação das políticas públicas.¹
- Ações:
- Inclusão das escolas do campo no Plano Brasil sem Miséria;
8. Priorização dos Programas Dinheiro Direto na Escola — PDDE Campo, Água e Saneamento.
9. Assegurar a formação continuada de docentes e dos profissionais da educação, por meio da Rede Nacional de Formação Continuada dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública (RENAFOR).

Brasília, 05 de setembro de 2013

MACAÉ MARIA EVARISTO DOS SANTOS

Secretária de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão — SECADI
Ministério da Educação - MEC

LUIS HENRIQUE DA SILVA DE PAIVA

Secretário Nacional de Renda de Cidadania — SENA RC
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS

¹ Nos últimos 5 anos foram fechadas mais de 30 mil escolas do campo; das 74 mil escolas campo, 54 mil escolas tem maioria PBF campo com 3 milhões de estudantes PBF (70% das escolas com maioria PBF) e concentração em escolas com até 60 matrículas; há 15 mil escolas campo maioria PBF no PME 2013.

Anexo 2



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO CONTINUADA, ALFABETIZAÇÃO,
DIVERSIDADE E INCLUSÃO
DIRETORIA DE POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA
COORDENAÇÃO GERAL DE ACOMPANHAMENTO DA INCLUSÃO ESCOLAR**

**POLÍTICA DE FORTALECIMENTO DA EDUCAÇÃO NO
PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

Brasília, julho de 2013.

POLÍTICA DE FORTALECIMENTO DA EDUCAÇÃO NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

APRESENTAÇÃO

O Brasil tem registrado importantes avanços na educação nesta primeira década do século XXI, possibilitando a inclusão escolar de milhões de crianças, adolescentes e jovens na faixa etária de 7 a 14 anos de idade. No entanto, essa inclusão vem se dando de forma desigual e combinada. De acordo com o Censo Demográfico realizado em 2010 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 96,7% das crianças e adolescentes de 6 a 14 anos de idade, faixa etária que corresponde ao ensino fundamental – frequentavam a escola naquele ano, o equivalente a, aproximadamente, 28,2 milhões de pessoas. Isso significa que 3,3% das crianças e dos adolescentes dessa faixa etária estavam fora da escola, o que corresponde a 966 mil meninos e meninas que não tinha garantido o seu direito de aprender. Segundo o respectivo Censo 2010, 1,3% nunca estiveram matriculados/as em escola ou creche e 2% não estudavam, mas já tinham frequentado a escola em algum momento.

Enquanto na faixa etária de 6 a 14 anos, que corresponde ao ensino fundamental, o País se encontra bem próximo da universalização, considerando as crianças de até 5 anos e de adolescentes e jovens de 15 a 17 anos falta ainda muito para que seja garantido o direito à educação em sua totalidade, embora a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996) determine a obrigatoriedade da educação dos 4 aos 17 anos de idade e defina responsabilidades de cada esfera de governo, cabendo aos municípios atuar nos anos iniciais do ensino fundamental e na educação infantil; aos estados, nos anos finais do ensino fundamental e médio; e à União prestar assistência técnica e financeira, na prática há dificuldade em definir como essas diferentes instâncias devem colaborar entre si para garantir o acesso de todas as crianças, adolescentes e jovens à escola.

Para além dessas questões apresentadas, compreende-se que não basta possibilitar o acesso a esses meninos e meninas, é fundamental que esses/as permaneçam na escola, aprendam na idade adequada, concluam a escolarização com sucesso e sejam inseridos/as no mundo do trabalho.

Um dos principais fatores de risco para a permanência de crianças, adolescentes e jovens na escola tem sido o baixo desempenho escolar, que se traduz em repetência e, por consequência, em elevadas taxas de distorção idade-série. Com base em dados da Pnad (IBGE) 2011, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (Inep), a partir de estudo específico que trata da questão em tela, mostra que o abandono escolar é um sério problema em todos os estados brasileiros e que se agrava conforme aumenta a faixa etária e o nível de ensino.

Entre as crianças na faixa etária dos 6 anos de idade, a taxa de frequência escolar no ensino fundamental varia de 84,4%, em Rondônia, a 99%, no Piauí. Como a matrícula das crianças de 6 anos no ensino fundamental é obrigatória desde 2010, os índices mostram que tem sido feito um grande esforço nacional para ampliar o acesso desse grupo da população à escola.

No entanto, quando se analisa o percentual de crianças com 12 anos de idade que concluíram os anos iniciais do ensino fundamental, o que é esperado para essa faixa etária, percebe-se uma queda significativa. Os índices variam de 57,5%, no Piauí, a 92,2%, em Santa Catarina. No estado que tinha o maior número de matrículas de crianças de 6 anos, o Piauí, quase metade desses meninos e meninas de 12 anos de idade não termina os estudos na idade adequada. E a situação se agrava mais quando se verifica o percentual de adolescentes com 16 anos que concluíram o ensino fundamental.

No Brasil, a universalização traz inúmeras questões e desafios, incluindo a necessária expansão a ser efetivada até 2016, sobretudo de 04 a 05 anos e de 15 a 17 anos (Ensino Médio), bem como a melhoria dos indicadores de educação básica em geral, incluindo a creche (0 a 3 anos), as modalidades educativas e, neste contexto, a necessária articulação entre o Ensino Médio e a educação profissional.

De acordo com o Censo Escolar 2011, no qual dispõe sobre as taxas de rendimento escolar da rede pública (2008, 2009, 2010, 2011) e, em comparação com dados do Sistema de Acompanhamento da Frequência Escolar do Programa Bolsa Família (Sistema Presença), verifica-se que, apesar dos avanços nos últimos anos, o universo daqueles/as que se mantêm fora da escola, com baixa taxa de aprovação e altas taxas de reprovação, abandono e distorção idade-série continua sendo as crianças, adolescentes e jovens em situação de risco e de vulnerabilidade social, na faixa etária de 06 a 17 anos de idade.

Nessa perspectiva, várias políticas vêm sendo implantadas no País como estratégia de enfrentamento e superação dessa situação apresentada anteriormente. O Ministério da Educação, em parceria com estados, municípios e o Distrito Federal, vem desenvolvendo políticas como estratégia de enfrentamento dessa situação, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação, destacando-se:

- visão sistêmica da educação: níveis (infantil, fundamental, médio, superior, pós), etapas e modalidades (técnico, tecnológica, jovens e adultos etc);
- Ampliação dos 09 anos do Ensino Fundamental;
- Criação do Fundeb – ampliação para educação infantil e ensino médio, além da educação básica;
- Criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) – metas de melhoria para cada escola, município, estado e Brasil;
- Plano de Ações Articuladas (PAR) – planejamento de cada município e estado de ações para atingir a meta do Ideb e vincular a ajuda da União ao planejamento local;
- Piso Nacional do Magistério – criação de piso nacional de salário para professor, instrumento que pode, gradualmente, elevar a remuneração do professor para níveis condizentes com sua relevante função na sociedade;
- Plano Nacional de Formação de Professores e FIES – Formação do professor da rede pública é um DIREITO do professor, assegurado pelo Estado.
- Interiorização das Universidades Federais e retomada dos investimentos.

- Ampliação da rede de Institutos Federais, responsáveis pelo ensino técnico e tecnológico.

No entanto, embora todos esses esforços tenham registrado melhorias significativas no cenário educacional, os dados revelam que as crianças, adolescentes e jovens em situação de pobreza e de extrema pobreza continuam em situação de vulnerabilidade social, necessitando de políticas intersetorializadas (intra e extraescolares) ainda mais focalizadas.

I – O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: a educação como importante estratégia de superação da situação de vulnerabilidade social

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), em parceria com o Ministério da Educação (MEC) e com o Ministério da Saúde (MS), vem desenvolvendo o Programa Bolsa Família com o objetivo de contribuir para a superação dos ciclos intergeracionais da pobreza no Brasil. Em sua concepção, o Programa Bolsa Família elegeu a educação como importante estratégia para alcançar esse objetivo, tendo a escolarização de crianças, adolescentes e jovens, na faixa etária de 06 a 17 anos, como eixo estruturante para o processo de emancipação e inserção social, por meio da condicionalidade educação.

A exigência da permanência na escola tem como premissa básica o exercício do direito à educação, tendo como pressuposto fundamental a matrícula e a frequência escolar dessas populações em situação de risco e de vulnerabilidade social, a partir do cumprimento de percentuais de presença pré-estabelecidos, como condição de concessão do benefício à família participante do Programa Bolsa Família. Para crianças e adolescentes de 06 a 15 anos de idade exige-se o percentual de frequência escolar de 85% e para aqueles/as de 16 a 17 anos, 75%. O cumprimento dessa exigência estabelecida configura o cumprimento de um direito e responde operativa e positivamente à condução da gestão do programa no que diz respeito à transferência do benefício.

O não cumprimento da frequência escolar exigida configura-se como um forte indicativo de risco e aprofundamento da vulnerabilidade social dos/as estudantes e de suas respectivas famílias. A constatação dessa situação coloca em cena a responsabilidade dos diferentes agentes políticos e sociais investidos desses atributos pela função pública assumida. Investigar esses indícios e as motivações da baixa frequência escolar implica o envolvimento e o compartilhamento de ações entre agentes que estão diretamente vinculados à escola, com o grupo familiar, com os responsáveis por esse acompanhamento e com a rede local de proteção à criança, ao adolescente e ao jovem.

O registro da frequência escolar é feito no Sistema de Informação do Acompanhamento da Frequência Escolar (Sistema Presença) do MEC. Os dados da frequência escolar do PBF podem ser registrados pela própria escola, ou por um técnico indicado pelo município, denominado operador municipal, sob a orientação das Coordenações Estaduais. Os dados são registrados em 05 bimestres durante o ano, de acordo com o calendário predefinido pelo MEC/MDS. O registro da frequência

escolar também deve ser acompanhado pelo/a gestor/a municipal e pelos membros da instância de controle social.

No período referente ao acompanhamento da condicionalidade no período de fevereiro/março de 2013, os dados registrados no Sistema presença apresentaram 17.476.882 beneficiários do Programa Bolsa Família (06 a 17 anos). Desse total, 15.739.588 são beneficiários passíveis de registro da frequência escolar, sendo que 15.150.325 milhões de estudantes, desse universo (86,69%), tiveram frequência escolar igual ou superior ao mínimo definido pelas regras da condicionalidade.

Coordenação Geral de Acompanhamento da Inclusão Escolar									
Resumo dos resultados consolidados por estado/região : coleta da frequência de fevereiro e março de 2013 - P131									
UF	Total de estudante sbeneficiários (06 a 17 anos / BFA+BVI)	beneficiários que não tiveram a frequência informada no sistema	%	beneficiários declarados como "não localizados nas escolas"	%	Total de beneficiários com frequência informada	Taxa bruta de frequência informada	Beneficiários com identificação de escola (passíveis de registro de frequência)	Taxa líquida de frequência informada
AC	124.193	20.921	16,85%	10.663	8,59%	103.272	83,15%	113.530	90,96%
AM	552.120	84.131	15,24%	48.606	8,80%	467.989	84,76%	503.514	92,94%
AP	96.767	28.724	29,68%	14.922	15,42%	68.043	70,32%	81.845	83,14%
PA	1.213.059	153.434	12,65%	99.191	8,18%	1.059.625	87,35%	1.113.868	95,13%
RO	159.416	23.476	14,73%	15.821	9,92%	135.940	85,27%	143.595	94,67%
RR	71.428	8.658	12,12%	8.183	11,46%	62.770	87,88%	63.245	99,25%
TO	184.049	18.463	10,03%	14.428	7,84%	165.586	89,97%	169.621	97,62%
Norte	2.401.032	337.807	14,07	211.814	8,82	2.063.225	85,93	2.189.218	94,24
AL	535.578	72.252	13,49%	63.340	11,83%	463.326	86,51%	472.238	98,11%
BA	2.007.192	333.958	16,64%	209.593	10,44%	1.673.234	83,36%	1.797.599	93,08%
CE	1.247.235	117.003	9,38%	91.516	7,34%	1.130.232	90,62%	1.155.719	97,79%
MA	1.240.581	151.855	12,24%	134.349	10,83%	1.088.726	87,76%	1.106.232	98,42%
PB	554.559	89.532	16,14%	58.672	10,58%	465.027	83,86%	495.887	93,78%
PE	1.286.271	185.904	14,45%	150.299	11,68%	1.100.367	85,55%	1.135.972	96,87%
PI	504.699	55.625	11,02%	41.393	8,20%	449.074	88,98%	463.306	96,93%
RN	411.004	42.638	10,37%	35.693	8,68%	368.366	89,63%	375.311	98,15%
SE	308.845	51.993	16,83%	46.280	14,98%	256.852	83,17%	262.565	97,82%
Nordeste	8.095.964	1.100.760	13,60	831.135	10,27	6.995.204	86,40	7.264.829	96,29
DF	130.972	27.641	21,10%	21.784	16,63%	103.331	78,90%	109.188	94,64%
GO	470.013	64.015	13,62%	49.831	10,60%	405.998	86,38%	420.182	96,62%
MS	190.107	37.332	19,64%	33.086	17,40%	152.775	80,36%	157.021	97,30%
MT	247.843	38.501	15,53%	23.951	9,66%	209.342	84,47%	223.892	93,50%
Centro-Oeste	1.038.935	167.489	16,12	128.652	12,38	871.446	83,88	910.283	95,73
ES	261.705	27.585	10,54%	23.613	9,02%	234.120	89,46%	238.092	98,33%
MG	1.547.159	227.017	14,67%	185.994	12,02%	1.320.142	85,33%	1.361.165	96,99%
RJ	1.027.260	143.116	13,93%	99.663	9,70%	884.144	86,07%	927.597	95,32%
SP	1.731.178	178.763	10,33%	137.821	7,96%	1.552.415	89,67%	1.593.357	97,43%
Sudeste	4.567.302	576.481	12,62	447.091	9,79	3.990.821	87,38	4.120.211	96,86
PR	574.480	52.351	9,11%	44.339	7,72%	522.129	90,89%	530.141	98,49%
RS	584.291	65.928	11,28%	53.777	9,20%	518.363	88,72%	530.514	97,71%
SC	214.878	25.741	11,98%	20.486	9,53%	189.137	88,02%	194.392	97,30%
Sul	1.373.649	144.020	10,48	118.602	8,63	1.229.629	89,52	1.255.047	97,97
BRASIL	17.476.882	2.326.557	13,31%	1.737.294	9,94%	15.150.325	86,69%	15.739.588	96,26%
Fonte: Sistema Presença de Acompanhamento da Frequência Escolar do Programa Bolsa Família									

Do total de 50.545.050 matrículas, 35% são beneficiários do Programa Bolsa Família. 173.187 escolas públicas, de acordo com o Censo Escolar 2012, tem matriculado pelo menos ‘um’ beneficiário do Programa Bolsa Família. O registro da frequência escolar do Programa Bolsa Família envolve mais de 36 mil operadores municipais nos 5.570 municípios do País.

Tendo como referência dados e informações coletados do acompanhamento da frequência escolar do Programa Bolsa Família, o que representa um importante retrato da situação atual da educação básica dessas populações em situação de risco e de vulnerabilidade social, ações complementares têm sido planejadas de forma intersetorial, a exemplo do Programa Mais Educação (PME) e do Programa Saúde na Escola.

De 32 mil escolas que integraram o Programa Mais Educação em 2012, 20.631 são escolas ‘com maioria PBF’, sendo 12.628 urbanas e 8.003 do campo, revelando mais de 60% das escolas com maioria PBF estão concentradas no campo.

Com relação ao Programa Saúde na Escola, 53 mil entraram o Programa em 2012, sendo 30 mil escolas campo, das quais 24,4 são maioria PBF, ou seja, quase metade das escolas do PSE em 2012 foram escolas campo maioria PBF.

Nesse contexto, é importante que outras ações sejam planejadas no contexto do Programa Bolsa Família, mas, sobretudo, como enfrentamento da situação de vulnerabilidade social em que se encontram crianças, adolescentes e jovens acompanhados nominalmente pela educação, o que representa 15,7 de estudantes. Algumas dessas ações, em processo de implementação no MEC são estratégicas, como o Pacto da Alfabetização na Idade Certa. No entanto, outras dessas ações inserem-se nesse cenário, sobretudo, considerando a conclusão do ensino médio daqueles meninos e meninas, a exemplo do Programa Universidade para Todos (ProUni). O Pronatec, o Projovem e o Brasil Alfabetizado são importantes estratégias para serem focalizadas no contexto dessas famílias, onde pais, mães, irmãos mais velhos ainda se encontram, em grande medida, analfabetos (ou semianalfabetos), em fase de profissionalização etc. A articulação e integração dessas ações podem contribuir para o fortalecimento da educação, no âmbito do Programa Bolsa Família, mas, sobretudo, para a superação dos ciclos intergeracionais da pobreza e da extrema pobreza no país.

II – POLÍTICA DE FORTALECIMENTO DA EDUCAÇÃO NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: pacto pelo acesso, permanência e aprendizagem na idade adequada de crianças, jovens e adolescentes em situação de vulnerabilidade social.

Estudos realizados recentemente têm demonstrado que o acompanhamento da frequência escolar do Programa Bolsa Família tem produzido melhorias significativas nos indicadores educacionais do público acompanhado comparativamente ao público geral.

No final de 2010, o Instituto de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) produziu um estudo intitulado “O impacto do Programa Bolsa Família sobre a frequência escolar: uma análise de diferenças em diferenças a partir da PNAD”, no qual listamos os principais resultados da pesquisa:

- a condicionalidade da educação contribuiu para reduzir em 36% o percentual de crianças de 6 a 16 anos que não frequentavam a escola (de 8,4% para 5,4%);
- a redução da parcela de crianças de 06 a 10 anos de idade fora da escola foi de 40%, já para as faixas etárias de 11 a 16 anos a redução foi de 30%;
- em relação ao nível de escolaridade foi observado impacto bastante superior sobre a frequência escolar de indivíduos com pelo menos 8 anos de estudo, sendo o PBF responsável por quase 60% da queda do percentual de pessoas fora da escola;
- apurou-se que a condicionalidade em educação foi responsável pela queda de cerca de 1/3 da proporção de crianças entre 11 e 16 anos de idade com até um ano de escolaridade fora da escola;
- verificou-se que a condicionalidade em educação foi responsável pela redução de 40% da proporção de meninos de 06 a 16 anos de idade que não frequentavam a escola. Já no caso das meninas a redução foi de 30%;
- foram encontrados impactos mais elevados sobre a frequência escolar de meninos residentes em áreas urbanas e de meninas residentes em áreas rurais. Para os meninos urbanos de 06 a 10 anos a redução na proporção dos que não frequentavam a escola foi de cerca de 60%. Já entre as meninas de áreas rurais, o maior impacto foi verificado para aquelas com idade de 15 e 16 anos, significando uma redução de um pouco mais de 50% na proporção de meninas fora da escola;
- os resultados apresentados neste artigo do Inep vão ao encontro de outros apresentados na literatura. Considerando a média dos resultados encontrados, conclui-se que a condicionalidade em educação do PBF aumenta a frequência escolar para crianças com idade entre 06 e 16 anos em 3 p.p., o que significa reduzir o número de crianças fora da escola em 36%.

Em síntese, o acompanhamento da frequência escolar como condicionalidade do Programa Bolsa Família tem se apresentado efetivo em seu propósito. Os/as estudantes beneficiários/as têm apresentado uma menor taxa de abandono escolar, tanto nos níveis fundamental como no médio, do que a taxa verificada para a totalidade dos alunos das escolas públicas. Isso é, há indicações da efetividade da condicionalidade da educação no Programa Bolsa Família e seu acompanhamento evidenciando a contribuição desta ação na diminuição das desigualdades educacionais.

O acompanhamento realizado pela área de educação no âmbito do Programa Bolsa Família tem um grande potencial de contribuição para as agendas prioritárias da educação brasileira. Embora já esteja contribuindo para a diminuição das desigualdades educacionais e pela inclusão educacional das parcelas mais pobres da população, ainda se observa uma grande diferença na trajetória escolar e educacional dos mais ricos e dos mais pobres.

A média de anos de estudo (escolaridade média) das pessoas de 15 anos ou mais de idade, por exemplo, é de 5,6 anos de estudo entre os mais pobres e quase o dobro entre os mais ricos (10,7). A taxa de pessoas com 16 anos completos e já tendo concluído o Ensino Fundamental é de apenas 43% entre os mais pobres enquanto que entre os mais ricos é de 86%, evidenciando uma grande incidência de distorção idade-série entre os segmentos mais pobres da população.

Esses dados da PNAD mostram que ainda é necessário um grande esforço não só pelo acesso e permanência, mas também pelo sucesso escolar e consequentemente pela trajetória escolar regular das parcelas mais pobres da população brasileira. No contexto do Compromisso Todos pela Educação, e a partir das dimensões do Plano de Ações Articuladas (PAR), o Ministério da Educação, por meio da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI/MEC), propõe a Política de Fortalecimento da Educação no Programa Bolsa Família com o objetivo de fortalecer a educação, no âmbito desse programa, como estratégia de superação e enfrentamento das vulnerabilidades sociais em que se encontram crianças, adolescentes e jovens de 06 a 17 anos de idade.

O principal eixo dessa política é a formação continuada dos/as gestores/as estaduais e municipais responsáveis pelo acompanhamento da frequência escolar do Programa Bolsa Família. São participantes desse processo formativo:

a) Coordenador Estadual do Programa Bolsa Família na Educação:

- Ter escolaridade mínima em nível superior, na área de educação ou áreas afins;
- Experiência, de no mínimo, dois anos, na área de educação, em instituições escolares públicas;
- Ter vínculo profissional com a área de educação do município (Secretaria Estadual de Educação);
- Contar com habilidade profissional e disposição pessoal para concretizar articulações interpessoais e institucionais, como também fortalecer as ações intersetoriais da gestão estadual do PBF;
- Manifestar interesse em aprofundar e ampliar conhecimentos específicos sobre os critérios e objetivos da condicionalidade em educação do PBF;
- Manifestar concordância formal e efetiva em relação aos dispositivos estabelecidos no Termo de Indicação de Coordenador Estadual.

b) Coordenador Municipal do Programa Bolsa Família na Educação:

- Ter escolaridade mínima em nível superior, na área de educação ou áreas afins;
- Experiência, de no mínimo, dois anos, na área de educação, em instituições escolares públicas;
- Ter vínculo profissional com a área de educação do município (Secretaria Municipal de Educação);
- Dispor de noções básicas de informática;

- Contar com habilidade e disposição pessoal para interagir com pessoas e instituições para a dinamizar ações sociais e educacionais no seu município, bem como potencializar a participação intersetorial, com as áreas de saúde e assistência social local, na condução da gestão do PBF no município;
 - Ter plena concordância a respeito dos compromissos assumidos no ato do cadastramento como OMM.
- c) Agentes Educacionais do programa Bolsa Família na Educação:
- Ter escolaridade mínima em nível médio, preferencialmente, com nível superior, na área de educação ou áreas afins;
 - Experiência, de no mínimo, dois anos, na área de educação, em instituições escolares públicas;
 - Ter vínculo profissional com a área de educação do município (Secretaria Municipal de Educação);
 - Dispor de noções básicas de informática;
 - Contar com habilidade e disposição pessoal para interagir com pessoas e instituições para a dinamizar ações sociais e educacionais no seu município, bem como potencializar a participação intersetorial, com as áreas de saúde e assistência social local, na condução da gestão do PBF no município;
 - Ter plena concordância a respeito dos compromissos assumidos no ato do cadastramento como OMM.
- d) A equipe gestora da escola (diretor/a, coordenador/a pedagógico, orientadores/as pedagógicos/as e/ou educacionais; secretários/as escolares; ou que outros profissionais da comunidade escolar que desenvolvam atividades voltadas à inclusão escolar, no âmbito do Programa Bolsa Família na Educação).

A formação continuada, no âmbito do PACTO, incorpora um conjunto de ações que se articulam entre si, quais sejam:

- Curso de Formação Continuada a Distância, em nível de extensão universitária, nas Ações do Programa Bolsa Família na Educação (120h). Destina-se aos Coordenadores Municipais do Programa Bolsa Família na Educação e incorpora atividades de formação teórica e prática, com orientação específica para as atividades de pesquisa de campo. Essa pesquisa deve, ao final cada bimestre, se materializar na elaboração de um *Projeto de Intervenção* voltado as populações em situação de risco e vulnerabilidade social no âmbito do Programa Bolsa Família, o qual será acompanhado pelos Professores Pesquisadores das IES ofertantes do respectivo curso e realimentado durante os cinco períodos de registro e coleta de dados e informações;

- Avaliação do Acompanhamento da Frequência Escolar do Programa Bolsa Família (40h). Destina-se às Coordenações Estaduais do Programa Bolsa Família na Educação. Tem o objetivo de melhorar as atividades em andamento e construir subsídios para o planejamento, a programação e a tomada de decisões presentes e futuras das Coordenações Estaduais responsáveis pelo acompanhamento da frequência escolar.
- Grupos de Estudo e Apoio à Pesquisa das populações em situação de risco e de vulnerabilidade social, no âmbito do Programa Bolsa Família. Essa ação está diretamente integrada com a Formação Continuada a Distância nas Ações do Programa Bolsa Família na Educação (120h), mas compreende uma importante estratégia da SECADI/MEC de indução e fomento à pesquisa no campo de vulnerabilidades sociais e educação, tendo como centralidade o acompanhamento da condicionalidade da educação. Essa ação está diretamente vinculada à constatação de ausência e necessidade de estudos nessa área de forma que venham a contribuir com a produção acadêmica e com a melhoria desta política em andamento.
- Curso de Formação Continuada a Distância nas Ações do Programa Bolsa Família na Educação (60h), em nível de extensão universitária. Destina-se aos agentes educacionais do acompanhamento da frequência escolar.
- Curso de Formação Continuada a Distância nas Ações do Programa Bolsa Família na Educação (60h), em nível de extensão universitária. Destina-se às equipes gestoras das escolas públicas (diretores, vice-diretores, coordenadores pedagógicos, secretários, dentre outros).
- Seminário Nacional de Avaliação do Programa Bolsa Família na Educação. Esse Seminário será realizado ao final de cada oferta do Curso de Extensão (120h) e terá como finalidade a avaliação do processo formativo, bem como do acompanhamento da frequência escolar, no âmbito do Programa Bolsa Família.

A – O eixo central do PACTO é a formação continuada que se articula com subeixos (dimensões do PAR). Essas dimensões, no âmbito dessa política, constituem-se indicadores orientadores de programa, projetos e ações que, em implementação no MEC, devem ser repensados a priorizar as crianças, adolescentes e jovens que se encontram em situação de vulnerabilidade social. São elas:

A - Gestão Educacional

- Identificação das escolas prioritárias a partir de critérios como “grande concentração de estudantes do Programa Bolsa Família” “baixos Idebs”, dentre outros e cruzando esses indicadores – priorização/customização no atendimento destas unidades com as políticas educacionais;
- Criação do PDDE/PBF para estimular a permanência e combater a evasão escolar, por meio de apoio educacional (material escolar, apoio à aprendizagem);

- Conselhos Escolares nas escolas ‘maioria PBF’ e fortalecimento da parceria escola/família/comunidade (elaboração de cadernos específicos que tratem dos desafios político-pedagógicos das populações em situação de vulnerabilidade social);
- Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica (prioridade para formação continuada das equipes gestores das escolas ‘maioria PBF’).
- Programa dos Dirigentes Municipais da Educação (PRADIME).

B - Formação de professores, gestores e outros profissionais de apoio escolar

- Programa de Formação Continuada dos gestores do Programa Bolsa Família na Educação (formação dos operadores municipais da educação do PBF; formação em avaliação para o acompanhamento da frequência escolar do PBF; apoio aos estudos e pesquisa na área de vulnerabilidade social; formação das equipes gestoras das escolas e dos agentes educacionais do PBF na educação).
- Pacto da Alfabetização na Idade Certa: centralidade (prioridades para as escolas ‘maioria PBF’);
- Programa Nacional de Alimentação Escolar;

C - Práticas Pedagógicas e Avaliação:

- Oferta da educação em tempo integral/ Programa Mais Educação em todas as unidades prioritárias; apoio as atividades de reforço escolar para os estudantes com financiamento específico. Oferta de assistência e atendimento aos alunos com dificuldade durante todo o ano letivo;
- Implementação do acompanhamento e avaliação permanente das unidades prioritárias em parceria com as universidades.

D - Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos

- Melhorias das condições físicas/prediais das escolas ‘maioria PBF’, com centralidade naquelas do campo;
- Mobiliário escolar;
- Bibliotecas e videotecas;
- Laboratórios de Informática e Internet banda larga (Proinfo);
- Tablets para professores/as (Proinfo);
- Quadras de esporte e espaços multifunções;
- Ampliação da frequência escolar para todos/as os/as estudantes da educação básica (Sistema Presença II);
- Transporte Escolar.

III – ESTRATÉGIAS DE IMPLEMENTAÇÃO DO PACTO PBF na Educação

Para que o PACTO seja efetivado é necessário que seja instituído por meio de Portaria Ministerial. Como estratégia de consolidação dessa política, faz-se necessário a inclusão de categorias e parâmetros para a concessão de bolsas de estudo e pesquisa, no âmbito dessa ação específica. É importante que seja criada uma sub-ação específica no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR) para apoiar programas e ações estaduais e municipais.

Anexo 3

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO CONTINUADA, ALFABETIZAÇÃO,
DIVERSIDADE E INCLUSÃO
DIRETORIA DE POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA COORDENAÇÃO
GERAL DE ACOMPANHAMENTO DA INCLUSÃO ESCOLAR

**PROJETO BÁSICO DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EDUCAÇÃO,
POBREZA E DESIGUALDADE SOCIAL (LATO SENSU)**

Brasil
Junho de 2014.

Curso de Especialização Educação, Pobreza e Desigualdade Social

Sumário

1. Introdução	XXIV
1.1 Contexto do Curso de Especialização Educação, Pobreza e Desigualdade Social(360h).....	XXIV
1.2 Programa Nacional Educação, Pobreza e Desigualdade Social	XXIV
1.3 O Curso de Especialização Educação, Pobreza e Desigualdade Social	XXVIII
2. Sujeitos da Formação	XXXI
3. Objetivos da Formação Continuada.....	XXXI
3.1 Objetivo Geral.....	XXXI
3.2 Objetivos Específicos.....	XXXII
4. Perfil do Sujeito em Formação.....	XXXII
5. Princípios Orientadores.....	XXXIII
6. Carga horária e duração do curso.....	XXXIV
7. Organização curricular e metodológica	XXXIV
7.1 Atividades desenvolvidas ao longo do Curso	XXXVI
8. Operacionalização do Curso	XXXIX
8.1 Requisitos de Ingresso e Certificação	XL
8.2 Avaliação da Aprendizagem	XLI
8.3 Trabalho de Conclusão de Curso – TCC	XLI
8.4 Recursos didáticos	XLII
8.5 Sistema de Acompanhamento	XLII
8.6 Formação de Formadores(as).....	XLVIII
8.8 Avaliação Institucional do Curso.....	L
9. Anexos	L
9.1 Anexo I – Planos dos Módulos de Estudo	L
Módulo Introdutório.....	LI
Módulo I.....	LII
Módulo II	LV
Módulo III.....	LX
Módulo IV.....	LXIII

1. Introdução

1.1 Contexto do Curso de Especialização Educação, Pobreza e Desigualdade Social (360h)

O presente documento trata da proposta do Curso de Especialização Educação, Pobreza e Desigualdade Social (360h). Esse processo formativo a distância insere-se no contexto da Política Nacional de Formação dos(as) Profissionais do Magistério da Educação Básica e da Rede Nacional de Formação Continuada dos(as) Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública (Renafor), instituídas pelo Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009, e pela Portaria Ministerial nº 1.328, de 23 de setembro de 2011. Sua materialização se efetiva por meio da dimensão que trata da formação continuada no âmbito do Programa Nacional Educação, Pobreza e Desigualdade Social.

O Curso de Especialização Educação, Pobreza e Desigualdade Social tem como centralidade a formação continuada de profissionais da educação básica e/ou de outros(as) profissionais envolvidos(as) com políticas sociais que estabelecem relações com a educação de crianças, adolescentes e jovens que vivem em circunstâncias de pobreza ou extrema pobreza. Para maiores esclarecimentos, apresenta-se, inicialmente, uma breve descrição do Programa Nacional Educação, Pobreza e Desigualdade Social.

1.2 Programa Nacional Educação, Pobreza e Desigualdade Social

O Programa Nacional Educação, Pobreza e Desigualdade Social parte da constatação da persistente existência da pobreza no País, que afeta, ao longo de nossa história, crianças, adolescentes, jovens e adultos, apesar do registro de avanços importantes nas últimas décadas. De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD 2012), em 1992, a população pobre ou extremamente pobre¹⁴⁸ totalizava 45,12% da população. Em 2012, o percentual, segundo a pesquisa, era de 12,09%, totalizando aproximadamente 22.230.000 pessoas em situação de pobreza ou pobreza extrema, número ainda muito elevado e significativo. Trata-se do reconhecimento de que a pobreza não deixa de existir no momento em que esses sujeitos entram na escola. Ao contrário, os efeitos de tal fenômeno

¹⁴⁸ Considerando a renda per capita mensal inferior a R\$70,00 para a extrema pobreza e inferior a R\$140,00 para a pobreza. Dados da Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios de 2012/IBGE/IPEA. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/131001_comunicadoipea159_apresentacao.pdf

social manifestam-se de maneira contundente nos espaços de educação. Portanto, esse Programa trata das relações entre educação, pobreza e desigualdade social e tem como objetivo promover reflexões e discussões sobre as vivências dos sujeitos em circunstâncias de pobreza e de extrema pobreza, em relações sociais e políticas injustas.

Confrontar essas vivências com as visões predominantes nas políticas educacionais, na gestão da educação e no contexto escolar da educação básica é um dos principais desafios do Programa Nacional Educação, Pobreza e Desigualdade Social. Esse Programa pretende promover a práxis em torno de princípios político-éticoemancipatórios assentados no direito à vida, à igualdade e à diversidade, organizando-se em torno de três dimensões:

a) Formação continuada: esta dimensão tem como objetivo formar, em nível de especialização e extensão universitária, profissionais que atuam na educação básica e/ou em políticas sociais que estabelecem relações entre educação, pobreza e desigualdade social em seus aspectos políticos, sociais e éticos que visam à transformação da realidade social.

É importante que a formação continuada, no âmbito do Programa Nacional Educação, Pobreza e Desigualdade Social, esteja associada a debates e reflexões na formação inicial, sobretudo, nos cursos de Licenciatura e Pedagogia, principalmente a partir da relação entre esse Programa e outros implementados pelo MEC (PIBID, PARFOR, Universidade Aberta do Brasil - UAB -, dentre outros) ou pelas próprias IFES.

Esse Programa terá início com o Curso de Especialização Educação, Pobreza e Desigualdade Social (360h), ofertado nacionalmente a partir de um Projeto Político Pedagógico (PPP) e de um material pedagógico-didático previamente elaborado e disponibilizado pela SECADI/MEC com a participação de especialistas das áreas de estudo e pesquisa de diferentes instituições universitárias. Além disso, o Programa apoiará Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) no desenvolvimento e na oferta de cursos de extensão universitária a serem definidos localmente, considerando as necessidades dos(as) profissionais da educação básica e/ou daqueles envolvidos com políticas sociais que estabelecem relações com a educação de crianças, adolescentes e jovens que vivem em circunstâncias de pobreza ou extrema pobreza.

Os cursos de extensão deverão tratar de temáticas específicas ligadas às relações entre educação, pobreza e desigualdade social, tais como: Trabalho Infantil, Violência Escolar, Abuso Sexual, Uso de Drogas, Gravidez na Adolescência, Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) etc.

b) Apoio à pesquisa acadêmica em educação, pobreza e desigualdade social:

o apoio à pesquisa acadêmica, no âmbito desse Programa, tem como finalidade a indução da articulação entre ensino, pesquisa e extensão, no contexto universitário, de forma que, à luz do objeto da formação continuada, as IFES constituam núcleos de estudo e pesquisa sobre a temática das relações entre educação, pobreza e desigualdade social. Pretende-se a aproximação dos estudos teóricos aos contextos sociais empobrecidos, o que constituirá uma oportunidade de reeducar e radicalizar o olhar também das instituições formadoras dos(as) profissionais sobre as crianças, adolescentes e jovens em situação de pobreza e de pobreza extrema.

Cada IFES desenvolverá um projeto de pesquisa, de acordo com as diretrizes definidas pela SECADI/MEC, que articule reflexões teóricas aos contextos sociais empobrecidos, sinalizando perspectivas de enfrentamento e alteração das circunstâncias de pobreza e de extrema pobreza. Esse projeto terá apoio financeiro para sua realização e serão disponibilizadas bolsas de estudo e pesquisa para dois(duas) professores(as) pesquisadores(as).

c) Apoio à difusão do conhecimento: esta dimensão trata do apoio à difusão do conhecimento que inicialmente se materializará pelo apoio à publicação, em formato de livros impressos e digitais, de Trabalhos de Conclusão de Curso elaborados pelos cursistas e sistematização da pesquisa realizada pelas IFES, o que articula ensino, pesquisa e extensão.

Em outras etapas, poderão ser apoiados Seminários, Congressos, Colóquios ou outros, desde que tratem das relações entre educação, pobreza e desigualdade social.

A figura a seguir ilustra a dinâmica do Programa:



É importante destacar que as três dimensões citadas se constituem em um processo de retroalimentação continuado e articulado, ou seja:

- As IFES contribuem para a formação continuada de profissionais da educação básica e/ou de envolvidos com políticas sociais que estabelecem relações com a educação, iniciando com o Curso de Especialização Educação, Pobreza e Desigualdade Social. Ao mesmo tempo, espera-se que a oferta do curso, acompanhada pelo apoio à pesquisa, contribua para a consolidação do debate na IFES sobre educação e pobreza.
- O objeto da formação continuada, ou seja, as relações entre educação, pobreza e desigualdade social, passam a ser objeto de pesquisa das IFES, a partir de contextos locais empobrecidos.
- A partir da formação e da pesquisa, produz-se conhecimento que se materializa em publicações que passam a ser objeto da formação continuada. Novos cursos podem ser (re)pensados pelas IFES a partir de suas realidades locais e pesquisas realizadas. São aprofundadas e ampliadas as perspectivas de pesquisa, produzindo novos conhecimentos.

Constitui-se, assim, um ciclo de retroalimentação permanente que contribuirá tanto para a formação continuada de profissionais da educação básica e/ou de envolvidos com

políticas sociais que estabelecem relações com a educação em contextos empobrecidos quanto para a pesquisa e sua divulgação, produzindo material de estudo para ampliação de cursos existentes e elaboração de novos cursos e/ou pesquisas. O Curso de Especialização Educação, Pobreza e Desigualdade Social representa o primeiro passo da concretização desse Programa.

O material pedagógico-didático, as pesquisas e os Trabalhos de Conclusão de Curso (TCC) produzidos no âmbito do Programa Nacional Educação, Pobreza e Desigualdade Social, pela SECADI/MEC, pelas IFES parceiras e pelos(as) cursistas, deverão ser disponibilizados no Observatório Educação, Pobreza e Desigualdade Social, a ser criado no contexto desse Programa. Esse Observatório disponibilizará, além desses materiais, artigos, dissertações de mestrado e teses de doutorado sobre o tema. Disponibilizado em portal específico, tal Observatório será um espaço de socialização e disseminação de conhecimento produzido sobre as relações entre educação, pobreza e desigualdade social e poderá ser utilizado por profissionais da educação básica e do ensino superior, bem como por estudiosos(as) e pesquisadores(as) de diferentes instituições, incluindo a escola pública em seus processos formativos continuados, por meio de grupos de estudo, reuniões pedagógicas etc.

1.3 O Curso de Especialização Educação, Pobreza e Desigualdade Social

A relação entre educação, escola, políticas educacionais, formação docente, currículos, teorias pedagógicas e o primeiro direito do ser humano a um digno e justo viver tem estado, em certa medida, ausente nas políticas e no pensamento educacional, bem como na formação de profissionais da educação básica e de outros(as) profissionais envolvidos(as) com políticas sociais que estabelecem relações com a educação em contextos empobrecidos. Sendo assim, esse Curso de Especialização tem a finalidade de provocar o debate e a reflexão, sobretudo, no que se refere aos processos de educação envolvendo sujeitos que vivenciam a experiência de pobreza ou de extrema pobreza.

A provocação para tal debate está fundamentalmente associada aos desafios postos pela quase universalização do acesso à educação básica no Brasil nas últimas décadas. Segundo o Censo Demográfico realizado em 2010 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 96,7% das crianças e adolescentes entre 6 e 14 anos – faixa etária correspondente ao ensino fundamental – frequentaram a escola naquele ano,

representando um número aproximado de 28,2 milhões de estudantes. Embora 3,3% de meninas e meninos ainda estejam fora da escola, é inegável o significativo avanço em termos de acesso à educação. Tal avanço foi possível com a implementação de políticas educacionais e políticas sociais articuladas à educação, a exemplo do Programa Bolsa Família, com o sistema de condicionalidades à educação, à saúde e à assistência social.¹⁴⁹

Diante de tal conjuntura, constatado o avanço considerável (embora não total) do acesso à educação em nível nacional, abrem-se novos e significativos desafios. É preciso que a ampliação do acesso à educação seja acompanhada de um grande esforço pela melhoria da qualidade da educação, em termos materiais e humanos. Esse esforço, vale destacar, visa o cumprimento de um dever do Estado, portanto, um direito da população, garantido pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB / Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996).

Para que esse esforço apresente resultados, é necessário o conhecimento aprofundado do lugar social de origem de crianças, adolescentes e jovens que acessaram a escola pública nas últimas décadas, bem como da realidade das escolas públicas brasileiras. É com esse intuito que o Governo Federal tem coletado e sistematizado dados sobre a educação no País. Segundo o Censo Escolar da Educação Básica de 2013, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), havia naquele ano 41.935.061 estudantes matriculados em instituições públicas da educação básica no Brasil.

É relevante destacar que o número de crianças e jovens (6 a 17 anos) acompanhados(as) pelo Sistema de Acompanhamento da Frequência Escolar de famílias participantes do Programa Bolsa Família (Sistema Presença) chegou à marca, no mesmo ano, de 16.085.160¹⁵⁰ estudantes. Isso resulta em um percentual aproximado de 38,3% de estudantes de escolas públicas brasileiras que, segundo os cadastros sociais, são filhos e filhas de famílias cuja renda mensal per capita é menor que R\$140,00.

Nessa perspectiva, pergunta-se: que respostas a educação brasileira tem dado às vivências da pobreza que adentram as escolas públicas? Programas focalizados, como o

¹⁴⁹ Para o recebimento do benefício do Programa Bolsa Família, os sujeitos participantes se comprometem a cumprir algumas condições. O objetivo destas é responsabilizar as famílias pelo compromisso assumido e o poder público pela oferta dos serviços. Na área da saúde, as crianças menores de 7 anos devem estar com o calendário de vacinação e o acompanhamento do seu crescimento e desenvolvimento em dia; mulheres grávidas entre 14 e 44 anos devem fazer acompanhamento pré-natal. Na área da educação, crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos devem ter frequência escolar mensal de 85%, e jovens entre 16 e 17 anos, frequência de 75%. Na área da assistência social, crianças e adolescentes de até 15 anos em risco ou retiradas de trabalho infantil devem participar de serviços socioeducativos com frequência mensal de 85%. Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

¹⁵⁰ Fonte Sistema Presença/MEC. Número referente ao total de alunos acompanhados nos meses de outubro e novembro de 2013.

Programa Bolsa Família, têm contribuído para a compreensão dessas vivências? Como tratar de políticas educacionais universalizantes, por um lado, e de políticas sociais focalizadas, por outro? Outras questões qualitativas se colocam e indagam gestores(as) públicos e profissionais da educação brasileira:

- De que maneira a experiência escolar poderá se tornar um tempo e um espaço de digno e justo viver para essas infâncias, adolescências e juventudes condenadas a vidas precarizadas e injustas? As condições físicas das escolas públicas populares permitem vivências de espaços e tempos de um justo e digno viver? As escolas conseguem colaborar com a concretização daquilo que socialmente se define como uma vida digna e justa?
- As estruturas escolares, as lógicas classificatórias e reprovadoras, que penalizam de maneira peculiar essas infâncias-adolescências-juventudes, não reproduzem as segregações injustas que sofrem nas relações sociais, políticas, econômicas?
- Como formar profissionais da educação básica e de políticas sociais que tenham consciência dos processos de vitimização dessas infâncias, adolescências e juventudes que ocorrem na sociedade e, em certa medida, se reproduzem nas escolas? Como formá-los para intervir nessas estruturas segregadoras?
- Que currículo, que conhecimentos garantirão a essas crianças, adolescentes e jovens na extrema pobreza o direito a conhecer-se nas estruturas, nos padrões de poder, de trabalho, de apropriação-expropriação da vida, da renda, da terra, do teto etc.? Que currículo, que conhecimentos garantirão o direito a reconhecerem o caráter racista, sexista que os inferioriza ao longo de nossa história? Que currículo, que conhecimentos lhes garantirão seu direito a saberem de tantas resistências e formas de preservar sua dignidade, memória, cultura, identidades positivas?

Essas e muitas outras perguntas surgem quando são trazidas para o debate as relações entre educação, pobreza e desigualdade social, debate este de grande importância, considerando a realidade atual da educação brasileira. Paradoxalmente, porém, a produção acadêmica sobre o tema tem sido pouco sistemática. Isso é parte do diagnóstico feito por Yannoulas, Assis e Ferreira,¹⁵¹ que se debruçaram sobre a produção acadêmica brasileira contemporânea acerca das relações entre educação formal e pobreza.

Analisando artigos, dissertações, teses e grupos de pesquisa, entre os anos de 1999 e 2009, com foco nas áreas de educação e assistência social, as autoras constataram, nos

¹⁵¹ ASSIS, S.; FERREIRA, K.; YANNOULAS, S. Educação e Pobreza: limiares de um campo em (re)definição. In: **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 50, p. 329-351, maio-agosto, 2012.

trabalhos coletados, uma predominância dicotômica das abordagens sobre educação e pobreza: por um lado, a educação como método para romper o círculo da pobreza (inclusão social) ou modificar a situação de pobreza (mobilidade social); por outro, o sistema escolar como reprodutor de uma ordem social injusta constituída.¹⁵² Segundo os dados por elas levantados, poucas e recentes são as pesquisas que abordam o tema de uma perspectiva complexa, que considere as dimensões educativa, econômica, cultural e política das relações entre o sistema escolar e a pobreza.⁶ Essas constatações significam que o tema da pobreza não tem sido tratado sistematicamente nas universidades brasileiras, embora existam exemplos frutíferos de pesquisa.

Considerando, desse modo, os desafios postos pela quase universalização da educação básica, pelos questionamentos referentes ao tensionamento das relações entre educação, pobreza e desigualdade social, pela necessária e urgente formação continuada de profissionais da educação básica e visando fomentar o debate acadêmico sobre a temática, com vistas à transformação social de contextos empobrecidos, propõe-se o Curso de Especialização Educação, Pobreza e Desigualdade Social.

2. Sujeitos da Formação

Este curso é direcionado aos profissionais da educação básica e a outros profissionais envolvidos com políticas sociais que estabelecem relações com a educação de crianças, adolescentes e jovens que vivem em circunstâncias de pobreza ou extrema pobreza. Isso inclui professores(as); gestores(as) escolares, coordenadores(as) pedagógicos, secretários(as); servidores(as) técnico-administrativos das Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, o que inclui coordenadores(as) estaduais e municipais de programas sociais que atuam direta ou indiretamente na educação básica.

3. Objetivos da Formação Continuada

3.1 Objetivo Geral

¹⁵² Ibidem, p. 339-340. ⁶
Ibidem, p. 343.

Formar, em nível de especialização, na temática da Educação, Pobreza e Desigualdade Social, profissionais da educação básica e outros envolvidos com políticas sociais que estabelecem relações com a educação em contextos empobrecidos. Visa-se ao desenvolvimento de práticas que possibilitem a transformação das condições de pobreza e de extrema pobreza de crianças, adolescentes e jovens e, conseqüentemente, promovam condições objetivas que viabilizem um justo e digno viver definido socialmente.

3.2 Objetivos Específicos

- Possibilitar a apropriação de conhecimentos científicos a respeito da pobreza e das desigualdades sociais em suas relações com questões étnicas, raciais, de gênero e de espaço.
- Analisar a constituição dos direitos civis, políticos e sociais, caracterizados de modo amplo como “direitos humanos”.
- Relacionar os conhecimentos sobre pobreza, desigualdades sociais e direitos humanos com as políticas educacionais e outras políticas sociais voltadas para a alteração do quadro de pobreza e pobreza extrema no Brasil.
- Analisar o papel social da escola, seu currículo, suas práticas e as implicações em relação à manutenção ou à transformação da condição de pobreza de crianças, adolescentes e jovens.
- Sensibilizar os(as) profissionais da educação básica e outros(as) envolvidos(as) com políticas sociais que estabelecem relações com a educação para a necessidade de romper com práticas escolares que reforçam a condição de pobreza e reproduzem as desigualdades sociais.
- Promover o reconhecimento das realidades locais no que se refere às condições de pobreza e pobreza extrema e sua relação com a educação.
- Produzir, a partir dos TCC e de pesquisas, conhecimento a respeito da relação entre educação, pobreza e desigualdade social.
- Fomentar iniciativas voltadas para a alteração das condições de pobreza e pobreza extrema, especialmente a criação e o fortalecimento de redes com tal objetivo.

4. Perfil do Sujeito em Formação

Espera-se que este Curso de Especialização contribua para a sensibilização dos cursistas no que se refere às relações entre educação, pobreza e desigualdade social, constituindo-se em uma oportunidade de reeducação e radicalização do olhar sobre as vivências de crianças, adolescentes e jovens em situação de pobreza e de pobreza extrema.

As leituras e estudos postos por esse processo formativo têm por objetivo fomentar um conhecimento que permita que esses profissionais reconheçam e valorizem seus papéis políticos e sociais, não apenas no sentido estrito, mas também enquanto sujeitos capazes de se envolver com projetos e políticas sociais que visem à transformação da realidade da pobreza e da desigualdade social.

Esse envolvimento pode permitir a formação e mobilização de redes de trabalho cooperativo e colaborativo (intersectorializado) em torno dos desafios postos pela quase universalização da educação básica e pela luta em defesa da garantia da materialização de direitos sociais essenciais que possibilitem um justo e digno viver para crianças, adolescentes e jovens do nosso País.

5. Princípios Orientadores

Esta proposta de formação perspectiva um Projeto Político Pedagógico (PPP) que contemple uma densa reflexão teórico-prática em torno dos seguintes princípios **político-ético-emancipatórios**:

Direito à Vida: é o direito fundamental, e se constitui em pré-requisito à existência e exercício de todos os demais direitos. Direito à vida consiste não só no direito de continuar vivo, mas de fundamentalmente ter uma vida digna, socialmente definida, como um valor intrínseco que não admite substituição.

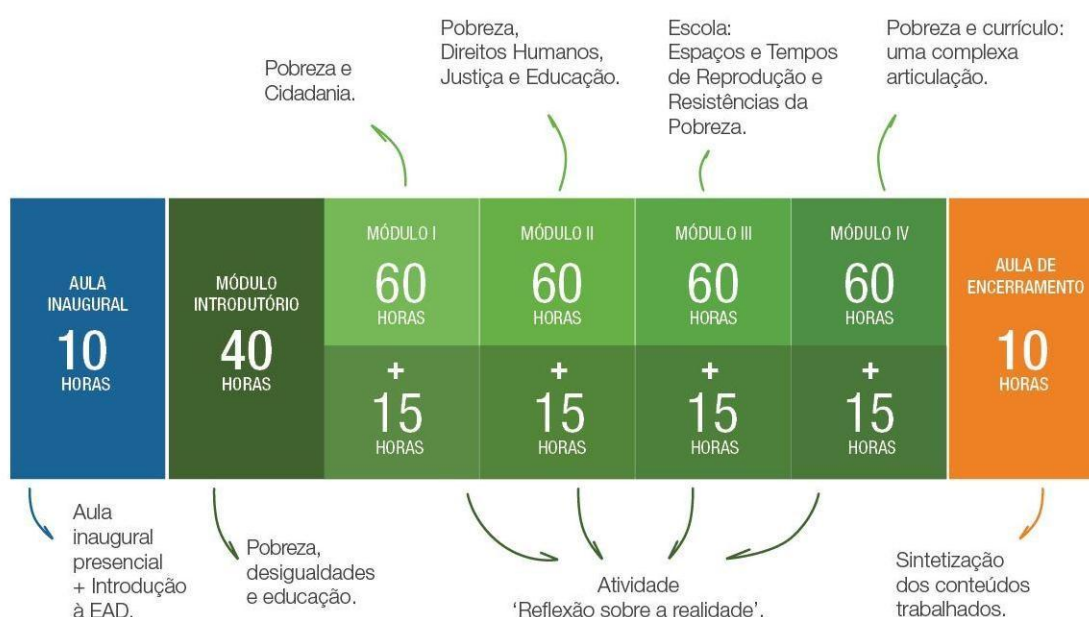
Direito à Igualdade: não se restringe ao aspecto formal, mas à sua materialidade. Trata-se da garantia formal e real de todos os requisitos para a garantia da vida digna. O direito à igualdade deve considerar que cada ser social tem de participar da sociedade oferecendo a esta aquilo de que é capaz e recebendo dela aquilo de que necessita. Portanto, a igualdade se fundamenta na diferença.

Direito à Diversidade: é fundamental para a convivência social e implica no respeito à diferença e no reconhecimento da autonomia dos sujeitos. Cada ser social deve ter o direito de se expressar a partir de suas condições e escolhas, no que tange às diferenças de raça e

etnia, gênero, orientação sexual, classe social, crenças e religiões, sem que isso implique no tolhimento de seus demais direitos.

6. Carga horária e duração do curso

O Curso de Especialização Educação Pobreza e Desigualdade Social terá carga horária de 360h, realizadas em 18 meses de estudos. A distribuição de horas e os módulos de estudos estão assim organizados:



7. Organização curricular e metodológica

Propõe-se um currículo que contemple o desenvolvimento de reflexões (conteúdos) que partam dos saberes dos(as) envolvidos(as); que provoque, metodologicamente, estratégias pedagógicas para que sejam informados os saberes que se deseja ampliar; que proporcione mediações teóricas (com o material pedagógico didático e com as docências) e que afete a ponto de ocasionar modificações das práticas políticopedagógica no contexto educacional.

O Curso de Especialização em Educação, Pobreza e Desigualdade Social (360h) está organizado em torno de cinco módulos temáticos; de atividades de reflexão e prática; de uma Atividade de Estudo e Pesquisa, desenvolvida ao longo dos quatro módulos, denominada

Reflexão sobre a realidade; e da elaboração de um memorial ao final de cada um dos módulos.¹⁵³

Módulo Introdutório - Pobreza, desigualdades e educação

Autoria: Prof. Dr. Miguel Gonzalez Arroyo (UFMG). Carga

Horária: 40h

Ementa: Educação, pobreza e desigualdades sociais. A presença da pobreza e das desigualdades sociais nas escolas e as questões que isso traz para as políticas e práticas educacionais.

Módulo I – Pobreza e Cidadania

Autoria: Prof.^a Dr.^a Walquíria Leão Rego (Unicamp) e Prof. Dr. Alessandro Pinzani (UFSC).

Carga Horária: 75h

Ementa: Cidadania, democracia e pobreza. Fenomenologia da pobreza no Brasil. Dinheiro, renda e autonomia. O Bolsa Família como programa assistencial e não assistencialista. Efeitos do PBF sobre a subjetividade de seus participantes.

Módulo II – Pobreza, Direitos Humanos, Justiça e Educação

Autoria: Prof. Dr. Erasto Fortes Mendonça (UnB/CNE)

Carga Horária: 75h

Ementa: Direito à vida como dimensão inegociável da existência. Direitos Humanos como frutos da luta pelo direito universal à dignidade humana. Dimensões cumulativas e qualitativas dos Direitos Humanos: direitos de liberdade (civis e políticos), de igualdade (econômicos, sociais e culturais) e de solidariedade (direitos difusos). Universalidade, indivisibilidade e interdependência dos Direitos Humanos. Reconhecimento da pobreza como violação aos Direitos Humanos. Produção da Educação em Direitos Humanos pelos sujeitos coletivos como prática social mediadora de novas emancipações políticas.

¹⁵³ O detalhamento dos planos de cada módulo de estudos encontra-se disponível no Anexo I deste documento.

Módulo III – Escola: espaços e tempos de reprodução e resistências da pobreza

Autoria: Profa. Dra. Lúcia Helena Alvarez Leite (UFMG). Carga

Horária: 75h

Ementa: Infâncias, Adolescências, Juventudes em vivências de pobreza. A cultura escolar e a segregação das infâncias e juventudes pobres. A precarização dos espaços e tempos escolares, reprodução da pobreza e resistências a ela. Escola: relações corpo, gênero, etnia, raça, sexualidade e práticas culturais emancipatórias.

Módulo IV – Pobreza e Currículo: uma complexa articulação

Autoria: Prof. Dr. Miguel Gonzalez Arroyo (UFMG). Carga

Horária: 75h

Ementa: A Escola e a organização dos seus tempos e espaços. Territorialidades e pertencimento sociocultural. Cultura, escola, pobreza: os saberes e experiências dos coletivos sociais. Currículo, organização escolar e diversidade. Conhecimento, ciência e pobreza.

7.1 Atividades desenvolvidas ao longo do Curso

O Curso de Especialização Educação, Pobreza e Desigualdade Social será organizado em torno de cinco módulos e de atividades de reflexão e prática. Essas atividades estarão integradas ao longo de cada um dos módulos, podendo ser reescritas por cada uma das IFES ofertantes do respectivo Curso, considerando necessidades identificadas ao longo do processo formativo. Duas outras atividades articulam-se às anteriores:

a) *Atividade Reflexão sobre a realidade*

O objetivo desta atividade é propiciar ao(à) cursista a reflexão sobre a realidade que envolve a pobreza e a desigualdade social e sobre as possibilidades postas pela educação para que essa realidade seja transformada.

A compreensão acerca da pobreza exige a consideração de que ela, a princípio, se caracteriza como medida. Portanto, pobre é todo aquele que está abaixo de um referencial

determinado que varia entre diferentes sociedades e momentos históricos. Cabe destacar que a pobreza está relacionada a uma forma social. Se lidarmos com uma sociedade em que a desigualdade social se constitui pela posição de classe que se ocupa, a medida será estabelecida para identificar aqueles sujeitos que, por sua condição, são considerados pobres. Diferentemente disso, em uma ordem social em que as diferenças materiais se constituam a partir das necessidades de cada sujeito, a pobreza perde seu significado. A ordem social em que vivemos, classista, estabelece a medida da pobreza a partir de uma linha monetária.¹⁵⁴ Porém, existe a compreensão de que essa medida em si é precária, sendo necessário, a partir de uma caracterização mais ampla, que a medida considere, também, os instrumentos sociais de proteção. Esses instrumentos se caracterizam por políticas sociais universais e de caráter focalizado.

A educação tem sido considerada um instrumento fundamental para a superação da condição de pobreza, seja pelo fato de possibilitar uma qualificação e melhor empregabilidade, seja por possibilitar uma qualificação política para a luta por melhores condições de vida. Em relação ao primeiro, entende-se que, na ordem social capitalista, o nível de escolaridade e qualificação, por si, não garante permanência fora da linha de pobreza. As crises econômicas recentes levaram milhões de pessoas, inclusive em países desenvolvidos, a compor as estatísticas da pobreza global. A possibilidade de a educação participar de um processo de qualificação política, por sua vez, está diretamente relacionada ao tipo de ser humano e de mundo que se deseja concretizar.

Nesse sentido, entende-se que a educação e a escola como “locus”, no modo social capitalista, podem contribuir para formar criticamente os sujeitos sociais para a luta pela constituição de direitos e garantia daqueles que já estão instituídos. A garantia dos direitos constituídos se revela na sua concretização material. Isso não significa que a educação pode resolver a questão da pobreza ou mesmo se constitua como um dos elementos principais para tal. Porém, na ordem social vigente, ela adquire importância ao processo de conscientização dos sujeitos sobre essa realidade. Para atingir essa compreensão, os(as) profissionais que atuam na educação, tanto na gestão quanto na escola, devem necessariamente se apropriar dos conhecimentos produzidos sobre a pobreza e a desigualdade social, a fim de analisar se a política educacional vigente e a escola podem efetivamente contribuir ou estão contribuindo

¹⁵⁴ Uma linha monetária de pobreza comumente utilizada é aquela definida pela Organização das Nações Unidas (ONU) nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: a pobreza extrema é definida pela renda domiciliar inferior a US\$1,25 por dia, e a pobreza por US\$2,00 ao dia. Já nos critérios de elegibilidade para acesso a programas federais de transferência de renda, os valores são a renda inferior a R\$70,00 mensais per capita para extrema pobreza, e R\$140,00 mensais per capita para pobreza. Comunicados do Ipea, n. 159, outubro de 2013.

para essa conscientização política e social, ou se, ao contrário, estão contribuindo perigosamente para a manutenção e reprodução da pobreza.

Portanto, essa atividade implica em um envolvimento do(a) cursista com a realidade de crianças-adolescentes-jovens que vivem na condição de pobreza, com o objetivo de ter elementos para poder analisar o espaço social em que vivem e, especialmente, a sua inserção e experiência no espaço escolar. Espera-se que, após refletir teoricamente sobre a educação, pobreza e desigualdade social, o(a) cursista possa analisar a realidade social e o contexto escolar com mais propriedade, propondo modos para que a escola efetivamente contribua para que crianças-adolescentes-jovens que a frequentam, bem como suas famílias, possam se empoderar para lutar por uma condição de vida melhor. Espera-se, também, que os(as) cursistas passem a desenvolver ou se envolver com iniciativas voltadas para o combate à pobreza e à desigualdade social. Isso se expressa como prática daquilo que se constitui como reflexão teórica a partir da realidade em um processo que se retroalimenta em todas as suas fases, conforme ilustrado na figura abaixo:



Em cada módulo, serão desenvolvidas atividades que propiciem um reconhecimento de algum aspecto da realidade relacionado à temática do Curso. Cada módulo do Curso é composto por 75 horas, sendo 15 destas dedicadas a essa reflexão. Essa atividade será desenvolvida numa sequência reflexiva para que, ao final, o material produzido pela reflexão-ação proposta possa subsidiar a escrita do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC).

As atividades são fundamentadas no referencial teórico desenvolvido em cada um dos Módulos. Cada universidade ofertante poderá indicar temáticas a serem observadas nas atividades de reflexão da realidade ou deixá-las à livre escolha dos cursistas. Pretende-se, ao final, que o conhecimento produzido seja socializado das mais diferentes maneiras. O registro dessa produção poderá ser utilizado, posteriormente, para o desenvolvimento de pesquisas sobre as temáticas: educação, pobreza e desigualdade social.

b) **Memorial:**

Texto que o(a) cursista elaborará, ao final de cada módulo, a partir das reflexões estabelecidas e das atividades realizadas, com suas impressões sobre a experiência vivenciada no processo formativo, destacando os desafios, as dificuldades, os avanços, momentos difíceis, dúvidas etc. É uma espécie de “diário” no qual o(a) cursista poderá registrar seus sentimentos, reflexões estabelecidas, histórias vividas, descobertas, avanços e inquietações ao longo do caminho.

8. Operacionalização do Curso

Este Curso de Especialização Educação, Pobreza e Desigualdade Social é caracterizado por aproximadamente 90% da carga horária a distância e aproximadamente 10% presencial. Os conteúdos serão trabalhados a distância com o auxílio dos seguintes meios: material *online*, material para impressão e *e-book*. As versões apresentarão metodologias específicas e suas aplicabilidades, considerando as linguagens e propriedades de cada uma das mídias, as formas de interatividade e dialogicidade, as estratégias para a formação e produção do conhecimento.

Os conteúdos curriculares estão materializados em Módulos, nos quais professores(as)-formadores(as), professores(as)-tutores(as) e cursistas poderão desenvolver múltiplos e simultâneos processos de interação. Essa estrutura propiciará o aprofundamento de temáticas relevantes para a compreensão cada vez mais ampliada dos conteúdos do Curso. A dinâmica proposta abrangerá:

- a) um processo introdutório, presencial, em que a equipe gestora local apresentará o Curso de Especialização Educação, Pobreza e Desigualdade Social: natureza, objetivos, metodologia e avaliação; as estratégias de operacionalização definidas por cada uma das IFES; os conceitos centrais do Módulo Introdutório; e o planejamento de formação específica, a ser realizada em polos no interior e/ou na capital do estado, para utilização da plataforma MOODLE;
- b) acesso aos módulos, no Ambiente Virtual de Ensino e Aprendizagem (AVEA), desenvolvidos sequencialmente;
- c) encontros presenciais para as avaliações e socialização de atividades do Curso, preferencialmente, ao final de cada Módulo e início do Módulo subsequente, podendo ser realizados em polos no interior e/ou na capital do estado, com a orientação dos(as) professores(as) tutores(as).

- d) avaliação permanente do Curso, por meio de estratégias de autoavaliação;
- e) um encontro final para a defesa dos Trabalhos de Conclusão de Curso.

Para a operacionalização de cursos na modalidade a distância, é necessária a organização de um sistema que viabilize as ações de todos(as) os(as) envolvidos(as) no processo. Dentre os elementos imprescindíveis nesse sistema estão:

- a) a organização de espaços físicos para os encontros presenciais, com acesso a computadores conectados à internet e local para as avaliações. Para obterem essa estrutura, as IFES poderão estabelecer parcerias para uso dos polos da UAB ou estruturas das secretarias de educação;
- b) a implantação de uma rede que garanta a comunicação contínua entre os sujeitos envolvidos no processo educativo;
- c) processo de acompanhamento e avaliação próprios;
- d) a utilização de um Ambiente Virtual de Ensino e Aprendizagem (AVEA) que favoreça o processo de estudo dos(as) alunos(as) e o processo de comunicação com a Universidade.

8.1 Requisitos de Ingresso e Certificação

Poderão se candidatar ao Curso de Especialização Educação, Pobreza e Desigualdade Social (360h) os(as) profissionais da educação básica que:

- tenham concluído curso de graduação;
- estejam, preferencialmente, atuando há pelo menos um ano nos sistemas públicos da educação básica;
- estejam envolvidos(as) com políticas sociais que estabelecem relações com a educação de crianças, adolescentes e jovens que vivem em circunstâncias de pobreza ou extrema pobreza. Isso inclui professores(as); gestores(as) escolares, coordenadores(as) pedagógicos, secretários(as); servidores(as) técnico-administrativos das Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, o que inclui coordenadores(as) estaduais e municipais de programas sociais que atuam direta ou indiretamente com a educação básica.
- tenham disponibilidade de, pelo menos, 10h semanais para estudos complementares durante o Curso.

A certificação deverá ser emitida pela instituição ofertante. Sugere-se duas categorias de certificação:

- a) Especialista: para aqueles(as) que cumprirem todas as exigências do Curso de Especialização Educação, Pobreza e Desigualdade Social, seguindo as normas que regem a oferta de Cursos de Especialização, a saber:
 - Parecer CNE/CES – nº 1 de 2007.
 - Decreto nº 5.622, de 2005.
 - Legislação específica da instituição certificadora.
- b) Extensão: para aqueles(as) que não concluírem a especialização, cada IFES poderá decidir se certifica a carga horária cumprida como curso de extensão.

8.2 Avaliação da Aprendizagem

O processo de avaliação da aprendizagem obedecerá às orientações contidas nas legislações acima indicadas, que estabelecem as normas para o funcionamento de cursos de pós-graduação. Logo, a avaliação dos diversos módulos deverá prever a avaliação presencial a ser proposta e organizada pela instituição ofertante. Essa avaliação poderá ser, dependendo da natureza de cada módulo, materializada em provas, trabalhos ou relatório de atividades.

A avaliação das atividades a distância prevê a obrigatoriedade da realização da atividade denominada *Reflexão sobre a realidade*. Essa atividade está localizada no final dos Módulos I a IV. Além desta, há atividades específicas que são sugeridas ao longo de cada um dos Módulos. Diferentemente da *Reflexão sobre a Realidade*, que é obrigatória, cada universidade ofertante poderá realizar essas atividades sugeridas ou propor outras que considere mais adequadas.

8.3 Trabalho de Conclusão de Curso – TCC

A escolha da temática do TCC deverá utilizar como objeto de estudo e reflexão as relações entre educação, pobreza e desigualdade social. Ficará a critério das IFES a definição das temáticas locais. O cronograma para a escrita do TCC *deve organizar-se em torno de 3 a 6 meses*.

Após entrega do Trabalho Final ter sido feita pelo(a) cursista e houver a aceitação do(a) orientador(a), a Coordenação do Curso designará uma banca para realizar a defesa do TCC e atribuirá resultado final. A banca será composta pelo(a) Orientador(a) do TCC e mais 02 professores(as), sendo necessariamente um(a) deles(as) do quadro da instituição ofertante.

As defesas de TCC podem se tornar um momento importante de socialização das experiências desenvolvidas pelos(as) cursistas durante o Curso de Especialização Educação, Pobreza e Desigualdade Social.

8.4 Recursos didáticos

Os materiais pedagógico-didáticos de estudo serão disponibilizados em uma plataforma virtual de ensino e aprendizagem que está sendo customizada especialmente para este Curso de Especialização Educação, Pobreza e Desigualdade Social. A plataforma utilizada será o MOODLE. É um Ambiente Virtual de Ensino e Aprendizagem (AVEA) que permite a concepção, administração e desenvolvimento de variados tipos de ações, como cursos a distância, complemento a cursos presenciais, projetos de pesquisa, projetos colaborativos e diversas outras formas de apoio a distância e ao processo ensino-aprendizagem.

O AVEA possibilitará o uso de uma série de meios de comunicação visando à interação com os sujeitos da formação continuada, potencializando o processo de ensino e aprendizagem a distância. A disponibilização do material didático-pedagógico se dará no formato de documentos digitais hipertextuais em diversos suportes midiáticos (vídeos, textos, animações etc.). Também serão disponibilizados os textos em formato para impressão, com a possibilidade de *download* de um e-book, permitindo assim a navegação *offline*.

O ambiente virtual constitui-se também em um espaço de socialização entre os(as) cursistas, favorecendo a interação, a cooperação e a autonomia. As atividades previstas visam à participação ativa dos(as) cursistas no processo ao proporem espaços de pesquisa, discussão e diálogo com e entre seus pares.

8.5 Sistema de Acompanhamento

Considerando que o Curso de Especialização está inserido no Programa de Formação Continuada em Educação, Pobreza e Desigualdade Social, que inclui, além do próprio Curso,

o apoio à pesquisa e à difusão do conhecimento, cada IFES será responsável pela oferta do Curso de Especialização Educação, Pobreza e Desigualdade Social e pelo planejamento e desenvolvimento do projeto de pesquisa a ser realizado. É importante destacar que as atividades deverão ser organizadas e desenvolvidas ao longo de 24 meses. Para isso, cada IFES deverá previamente definir um calendário da oferta do Curso de Especialização e da pesquisa a ser desenvolvida.

O Sistema de Gestão das dimensões que integram o Programa Nacional Educação, Pobreza e Desigualdade Social, com ênfase na oferta do Curso de Especialização, constitui-se por meio de uma Coordenação Nacional, no âmbito da Diretoria de Políticas de Educação em Direitos Humanos e Cidadania e da Coordenação Geral de Acompanhamento da Inclusão Escolar (MEC/SECADI/DPEDHUC/CGAIE), e de uma Coordenação do Curso e de Pesquisa, nas IFES, tendo, em cada unidade da federação, uma IFES participante, com equipe constituída por Coordenação Adjunta, Supervisão, Professores-Formadores, Professores-tutores e Professores-Pesquisadores.

À Coordenação Nacional compete o acompanhamento e monitoramento da realização das atividades efetuadas pelas IFES, considerando as dimensões constitutivas do Programa Nacional Educação, Pobreza e Desigualdade Social, assim como a articulação dos sistemas de ensino, de forma a garantir que os resultados esperados sejam alcançados e socializados entre as instituições participantes.

A Coordenação de Curso e Pesquisa, criada em cada IFES, será responsável, principalmente, pela organização de processos seletivos de cursistas, matrículas, acompanhamento didático-pedagógico, certificação, avaliação, organização de evento e realização da pesquisa.

Compondo o sistema de acompanhamento, as competências se organizam e se distribuem da seguinte forma:

A – Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI/MEC), responsável pela gestão do Programa Nacional Educação, Pobreza e Desigualdade Social:

- Coordenar, em âmbito nacional, as dimensões que constituem o Programa Nacional Educação, Pobreza e Desigualdade Social, logo, as ações voltadas à oferta dos cursos de especialização e extensão universitária; a pesquisa e a difusão do conhecimento que tratarão das relações entre educação, pobreza e desigualdade social.

- Elaborar as diretrizes gerais e os critérios para a organização dos cursos de formação e da pesquisa no âmbito do respectivo Programa.
- Definir estratégias de implantação, gerenciamento, acompanhamento e avaliação dos cursos, da pesquisa e da difusão do conhecimento, em comum acordo com as IFES e com as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação.
- Garantir os recursos financeiros para implementação das dimensões que constituem o Programa.
- Efetivar as atividades gerenciais necessárias para sua execução.
- Articular os agentes envolvidos na implantação dos cursos de formação, da pesquisa e da difusão do conhecimento.
- Definir os critérios para o pagamento de bolsas de estudo, pesquisa e desenvolvimento de metodologias no âmbito desse Programa.
- Atender às exigências na Resolução nº 45, de 29 de agosto de 2011.
- Monitorar o fluxo de concessão de bolsas em cada um dos cursos de formação, por meio do Sistema de Gestão de Bolsas (SGB) e outros instrumentos para acompanhamento e avaliação da consecução das metas físicas.

B – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE/MEC), responsável pela execução financeira do Programa:

- Descentralizar recursos orçamentários para viabilização das dimensões que constituem o Programa Nacional Educação, Pobreza e Desigualdade Social, considerando a legislação em vigor.
- Atender às exigências na Resolução nº 45, de 29 de agosto de 2011.
- Efetivar o pagamento mensal das bolsas concedidas pela SECADI/MEC a participantes dos cursos de formação no âmbito da Renafor, mediante atendimento dos critérios estabelecidos na Resolução nº 45, de 29 de agosto de 2011.

C – Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), responsáveis pela implementação dos cursos de formação e da pesquisa no âmbito do Programa Nacional Educação, Pobreza e Desigualdade Social:

- Coordenar, em âmbito estadual, as dimensões que constituem o Programa Educação, Pobreza e Desigualdade Social, logo, as ações voltadas à oferta dos cursos de

especialização e extensão universitária e da pesquisa que tratarão das relações entre educação, pobreza e desigualdade social.

- Implementar as diretrizes gerais e os critérios para a organização dos cursos de formação e da pesquisa no âmbito do Programa, de acordo com as orientações da SECADI/MEC.
- Definir estratégias de implantação, gerenciamento, acompanhamento e avaliação do curso e da pesquisa.
- Constituir equipe gestora e pedagógica de acordo com orientações da SECADI/MEC.
- Utilizar os recursos financeiros, de acordo com orientação da SECADI/MEC, para a implementação de cada uma das dimensões do Programa.
- Efetivar as atividades gerenciais necessárias para sua execução das dimensões do Programa, definindo previamente calendário específico e articulado para cada uma delas.
- Articular, com as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, os agentes envolvidos na implantação dos cursos de formação, da pesquisa e da difusão do conhecimento.
- Construir e manter atualizado o banco de dados com todas as informações sobre os(as) participantes dos cursos de formação no âmbito deste Programa.
- Atender às exigências na Resolução nº 45, de 29 de agosto de 2011.
- Monitorar o fluxo de concessão de bolsas em cada um dos cursos de formação, por meio do SGB e outros instrumentos para acompanhamento e avaliação da consecução das metas físicas.

O quadro de profissionais remunerados por meio das bolsas FNDE disponibilizadas pelo MEC/SECADI é:

PESSOAL ENVOLVIDO	PERÍODO	Nº DE PROFISSIONAIS
Coordenador(a) Adjunto(a) (Pedagógico) (Desenvolverá as funções de Coordenador Geral) *	24 meses	01
Coordenador(a) Adjunto(a) (Administrativo)	24 meses	01
Supervisor(a)	24 meses	02
Professores(as)-formadores(as)	05 meses por módulo	05
Professor(a) Pesquisador(a)	24 meses	02
Professor(a)-formador(a) - Formador de Formadores - Atividade „Reflexão sobre a realidade“	20 meses	01
Professor(a)-tutor(a)	18 meses	01 tutor(a) para cada 25 cursistas, acompanhando todo o curso.
Professor(a)-formador(a) Orientadores(as) de TCC	06 meses	A ser definido de acordo a com legislação de cada IFES.

* A denominação Coordenador Adjunto se dá em função da denominação constante na Resolução/CD/FNDE N. 45. O Coordenador Geral será responsável pela coordenação das atividades que envolvem a oferta do Curso de Especialização e pelo desenvolvimento da pesquisa no âmbito do Programa Nacional Educação, Pobreza e Desigualdade Social. Estará vinculado(a) ao Programa ao longo dos 24 meses de sua realização.

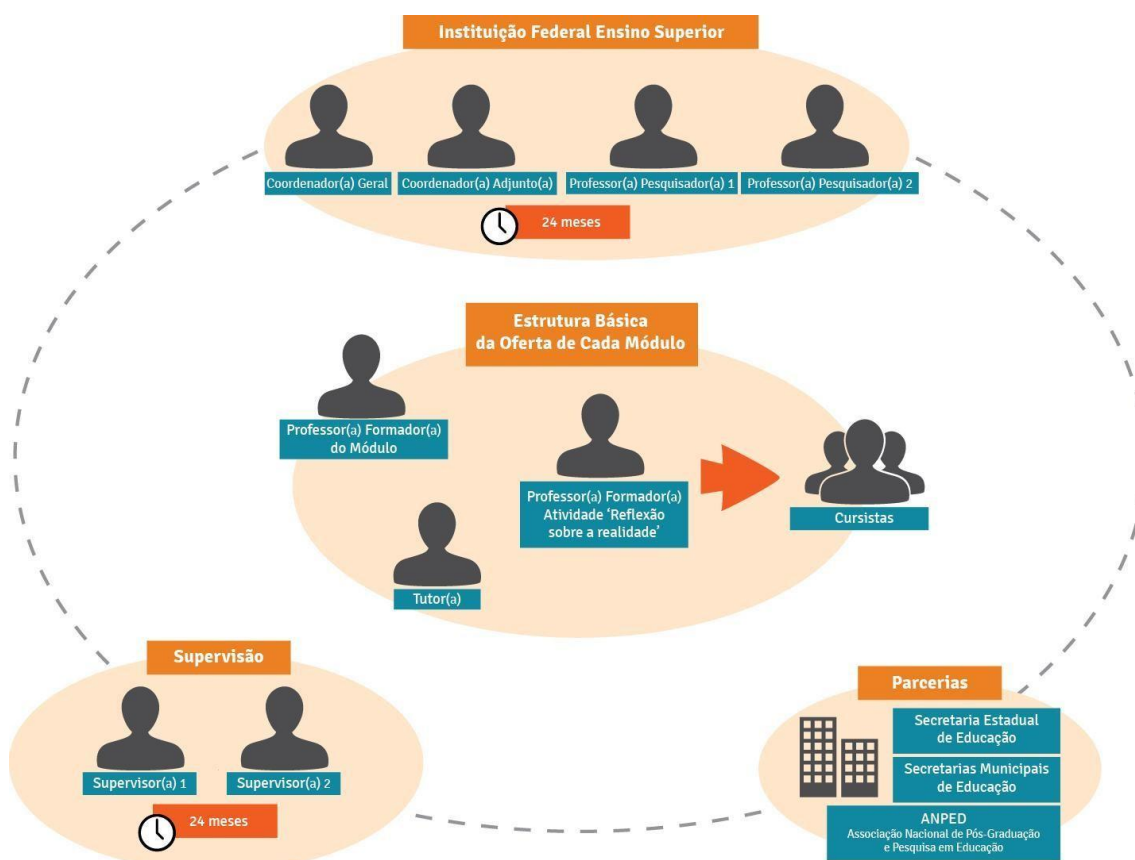
As funções de cada profissional, adequadas a partir da Resolução/CD/FNDE N. 45, de 29 de agosto de 2011, são:

- Coordenador(a) adjunto(a): responsável pela coordenação adjunta das atividades que envolvem a oferta do Curso de Especialização e pelo desenvolvimento da pesquisa no âmbito do Programa Nacional Educação, Pobreza e Desigualdade Social. Estará vinculado(a) ao Programa ao longo dos 24 meses de sua realização.
- Supervisor(a): responsável pelo acompanhamento das atividades desenvolvidas pelos(as) professores(as)-formadores(as), pelos(as) professores(as)-tutores(as) e pelos(as) professores(as)-pesquisadores(as). Estará vinculado(a) ao Programa ao longo dos 24 meses de sua realização.
- Professor(a)-formador(a) de Módulo: responsável pela formação e pelo acompanhamento pedagógico dos(as) professores(as)-tutores(as) ao longo da realização de cada Módulo (05 meses). Deverá, em etapa anterior à oferta de cada Módulo, realizar a formação continuada com os(as) professores(as)-tutores(as) na temática de cada Módulo, de forma a aprofundar e discutir os conteúdos, atividades e avaliações propostas. É importante

que o(a) professor(a)-formador(a) de cada Módulo realize essas atividades em articulação com o(a) professor(a)-formador(a) da Atividade *Reflexão sobre a realidade*, tendo em vista que esse(a) também estará acompanhando a oferta do Módulo.

- Professor(a)-formador(a) da Atividade *Reflexão sobre a realidade*: responsável pela formação e pelo acompanhamento dos(as) professores(as)-tutores(as) na realização da Atividade *Reflexão sobre a realidade*. Deve participar da formação dos(as) professores(as)-tutores(as) com os(as) professores(as)-formadores(as) de Módulo. Esse(a) profissional estará vinculado ao Curso durante 20 meses e será responsável pela articulação entre os Módulos por meio da Atividade *Reflexão sobre a realidade*.
- Professores(as)-tutores(as): responsáveis pelo acompanhamento pedagógico dos(as) cursistas ao longo de cada Módulo. É importante que participem do processo formativo junto aos(as) professores(as)-formadores(as) (de Módulo e da atividade *Reflexão sobre a realidade*). Sua atribuição está centralizada nos processos de ensino e aprendizagem, portanto, devem conhecer profundamente o material pedagógico-didático do Módulo e deverão estar em articulação direta com os(as) professores(as)-formadores(as) do Curso, sobretudo, no que se refere a dúvidas e dificuldades que poderão emergir ao longo do processo formativo (20 meses).
- Professores(as)-pesquisadores(as): Cada IFES terá, no âmbito deste Programa, dois(uas) professores(as)-pesquisadores(as) que ficarão responsáveis pelo desenvolvimento do projeto de pesquisa e por 24 meses. A pesquisa deve tratar das relações entre educação, pobreza e desigualdade social, considerando a realidade local e os contextos empobrecidos de cada unidade da federação. Essa pesquisa será desenvolvida a partir das diretrizes definidas pela SECADI/MEC.
- Professores(as)-orientadores(as): responsáveis pela orientação do TCC, estes(as) professores(as) deverão também, antes do processo de orientação, participar de encontros de formação para que possam, com a coordenação do Curso, planejar estratégias para o acompanhamento das atividades a serem desenvolvidas em um período de 06 meses. É importante destacar que a elaboração dos TCCs pode estar diretamente articulada com a pesquisa desenvolvida pela IFES. A relação entre orientador(a)/orientando(a) dependerá da legislação de cada uma das IFES participantes.

Equipe envolvida no Programa Nacional Educação, Pobreza e Desigualdade Social:



8.6 Formação de Formadores(as)

Em etapa inicial, a SECADI/MEC, por meio da Diretoria de Políticas de Educação em Direitos Humanos e Cidadania e da Coordenação Geral de Acompanhamento da Inclusão Escolar (DPEDHUC/CGAIE), organizará Encontro Nacional de Formação de Formadores(as) do Programa Nacional Educação, Pobreza e Desigualdade Social. Esse Encontro terá como finalidade a apresentação e discussão do respectivo Programa, ou seja, tratará de expor sua natureza, seus objetivos, suas dimensões, sua metodologia e sua avaliação. Terá centralidade a oferta do Curso de Especialização Educação, Pobreza e Desigualdade Social. Serão apresentadas e discutidas a concepção e a organização curricular pelos(as) autores(as) do material pedagógico-didático e serão desenvolvidas atividades de planejamento da sua implementação. Nesse Encontro, serão discutidas as orientações gerais para a realização da pesquisa e da difusão do conhecimento no âmbito do respectivo Programa.

Esse Encontro Nacional deverá ter como desdobramento o Encontro Estadual de Formação de professores(as)-formadores(as) e de professores(as)-tutores(as), organizado em cada uma das IFES participantes. Além disso, o Encontro deverá ter como centralidade o planejamento e organização da oferta do Curso de Especialização, bem como a formação continuada dos(as) envolvidos(as) com os processos de ensino e aprendizagem no âmbito do Curso respectivo.

Cada Módulo terá um(a) professor(a)-formador(a), responsável pela formação e pelo acompanhamento dos(as) professores(as)-tutores(as) ao longo do processo formativo. Os(as) professores(as)-tutores(as) estarão em contato cotidiano com os(as) cursistas e os(as) acompanharão nas atividades desenvolvidas durante os estudos. Essa formação é, portanto, fundamental para promover a garantia da qualidade dos processos de ensino e aprendizagem no contexto da oferta do Curso de Especialização e deverá ser continuada ao longo de sua implementação.

Nessa perspectiva, recomenda-se que os(as) professores(as)-tutores(as) sejam pós-graduados(as) ou pós-graduandos(as) em áreas relacionadas aos temas de cada um dos Módulos. O processo de formação continuada, acompanhado pelos(as) professores(as)-formadores(as), deverá ser realizado por meio de encontros presenciais, tanto para orientação de estudos específicos de cada módulo quanto para os estudos relacionados à concepção de formação adotada pelo Curso de Especialização, seus princípios político-pedagógicos, sua dinâmica da educação a distância etc.

É fundamental o conhecimento aprofundado dos materiais pedagógico-didáticos, de suas mídias e sua articulação com os conteúdos de cada módulo. Após essa sequência de formação inicial dos(as) professores(as)-formadores(as) para os(as) professores(as)-tutores(as), aqueles(as) devem continuar o acompanhamento destes(as) por meio de encontros presenciais e no próprio Ambiente Virtual de Ensino Aprendizagem (AVEA).

No AVEA, sugere-se que seja criado um espaço para orientações sobre mídias, conteúdos, metodologias etc., assim como uma *webteca* com textos de referência para subsidiar o trabalho dos(as) professores(as)-tutores(as) ao longo de todo o processo formativo. Materiais audiovisuais, em formatos de mesas-redondas, entrevistas breves, videoaulas e outros poderão ser produzidos pela própria IFES para essa formação continuada.

A formação continuada dos(as) professores(as)-tutores(as) devem considerar que seu trabalho envolve:

- **Conhecer** o perfil do(a) cursista, suas condições de trabalho e conhecimentos anteriores; as dificuldades que os(as) cursistas apresentam quando buscam orientações; as estratégias de relacionamento utilizadas nos momentos de estudo; a realização das atividades propostas; o tempo que investem no processo formativo; a relação que estabelecem entre os conhecimentos do curso e sua prática profissional etc.

- **Identificar** como os(as) cursistas sob sua responsabilidade aprendem e auxiliá-los(as) na formação de hábitos de leitura e de estudos.

- **Compartilhar/socializar** com o(a) cursista estratégias relativas a hábitos de estudo, de leitura, de produção de textos, de consultas bibliográficas etc.

- **Criar estratégias** metodológicas que possibilitem articular os conteúdos dos Módulos de forma interdisciplinar e para a realização das atividades do Curso.

- **Buscar**, por meio das dúvidas dos(as) cursistas, subsídios para ações propositivas de reorientação do planejamento dos processos de ensino e aprendizagem.

O(a) professor(a)-tutor(a) deve, nesse processo de acompanhamento, estimular, motivar e, sobretudo, contribuir para o desenvolvimento da capacidade de organização das atividades acadêmicas e da autoaprendizagem do(a) cursista.

8.8 Avaliação Institucional do Curso

Cada universidade participante deve constituir uma equipe responsável pelo processo de autoavaliação da formação continuada, constituindo elementos que possibilitem a socialização dos resultados durante o desenvolvimento e ao final do Curso. É aconselhável que o processo de autoavaliação seja desenvolvido em parceria com a pesquisa.

A avaliação de cursos na modalidade a distância requer processos contínuos e diversificados, tanto *online* quanto presencialmente. Igualmente, o curso como um todo necessitará de um processo de avaliação sistemático na busca de subsídios para reorientar as ações desenvolvidas. A avaliação, nesse sentido, tem como referência todo o contexto institucional de realização do curso.

9. Anexos

9.1 Anexo I – Planos dos Módulos de Estudo

Módulo Introdutório

Pobreza, desigualdades e educação Autoria: Prof. Dr. Miguel González Arroyo (UFMG)

Carga horária: 40h

Ementa

Educação, pobreza e desigualdades sociais. A presença da pobreza e das desigualdades sociais nas escolas e as questões que este fato traz para as políticas e práticas educacionais.

Objetivos gerais

- Explicitar as relações entre produção social da pobreza, desigualdades sociais, étnicas, raciais, de gênero, de espaço (urbano rural), e educação.
- Sensibilizar os(as) profissionais da educação básica sobre essas relações e as exigências trazidas por elas para as políticas educacionais e para os currículos de formação da educação básica.

Objetivos específicos

- Reconhecer, em sentido amplo, a existência persistente da pobreza na sociedade brasileira, e a presença dos pobres nas escolas a partir da universalização do ensino básico.
- Mapear e questionar as visões moralizantes sobre a pobreza, presentes nas práticas socioeducativas e nos currículos da educação básica e na formação dos(as) professores(as).
- Enfatizar a importância do entendimento sobre a pobreza e as desigualdades como questões sociais, políticas, econômicas e culturais – incluindo nesse contexto a escola – para a construção de novas práticas educacionais voltadas para as relações entre educação, pobreza e desigualdades sociais.

Conteúdo programático

Introdução ao Curso de Especialização Educação, Pobreza e Desigualdade Social, partindo de um levantamento de questões que segue o seguinte caminho:

- Reconhecimento da pobreza; - Como vemos a pobreza os pobres; - A pobreza, uma questão moral?

- A produção social da pobreza;
- Questões políticas sobre a pobreza;
- Produção dos diversos em desiguais;
- Os pobres, a parte da humanidade a ser humanizada?

Referências Bibliográficas

ARROYO, Miguel. Os coletivos empobrecidos repolitizam os currículos. In: SACRISTÁN, José Gimeno (Org.). *Saberes e Incertezas sobre o Currículo*. Porto Alegre: Penso, 2013.

_____. *Políticas educacionais e desigualdades: à procura de novos significados*.

Educação & Sociedade, Campinas, v.113, 2010.

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

REGO, Walquíria Leão; PINZANI, Alessandro. *Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania*. São Paulo: UNESP, 2013.

Módulo I

Pobreza e Cidadania Autoria: Prof. Dr. Alessandro Pinzani (UFSC) e Profa. Dra. Walquíria Leão Rego (UNICAMP)

Carga horária: 75h

Ementa

Cidadania, democracia e pobreza. Fenomenologia da pobreza no Brasil. Dinheiro, renda e autonomia. O Bolsa Família como programa assistencial e não assistencialista. Efeitos do PBF sobre a subjetividade de seus participantes.

Objetivos gerais

- Fornecer aos profissionais da educação básica e a outros profissionais envolvidos com políticas sociais que estabeleçam relações com a educação, um conhecimento dos efeitos não econômicos do PBF e de sua importância para a subjetividade dos participantes, o que se relaciona às questões sobre educação.

Objetivos específicos

- Possibilitar profissionais da educação básica e a outros profissionais envolvidos com políticas sociais que estabeleçam relações com a educação uma abordagem de seu trabalho que não se limite à gestão burocrática dos mesmos, mas que leve em conta as necessidades dos participantes enquanto indivíduos dotados de personalidade e de sensibilidade próprias.
- Conscientizar os profissionais da educação básica e a outros profissionais envolvidos com políticas sociais que estabeleçam relações com a educação sobre a importância do PBF não somente do ponto de vista econômico, mas também social e político.

Conteúdo programático

Unidade I: Cidadania e Democracia - O

que é cidadania?

- O que é uma sociedade democrática?
- A relação entre cidadania e democracia.

Unidade II: Pobreza: um conceito complexo e multifacetado

- Onze dimensões de pobreza que por vezes são negligenciadas no debate sobre pobreza e educação:
 - Falta de condições básicas para uma vida saudável.
 - Acesso nulo ou irregular à renda proveniente de trabalho.
 - Trabalho infantil e abandono escolar.
 - Alta natalidade.
 - Acidentes.
 - Falta de crédito.
 - Invisibilidade e “mudez”.
 - Desigualdade interna às famílias.
 - Vergonha.
 - Cultura da resignação.

- Exclusão da cidadania.

Unidade III: Pobreza e Capabilidades: a ideologia da meritocracia.

- Desigualdade, educação e cidadania.
- Pobreza e Capabilidades.
- Pobreza e Humilhação.
- A implicação da ideologia da meritocracia na educação e os problemas por ela trazidos para as relações entre pobreza, desigualdade e educação.

Unidade IV: Renda monetária e autonomia: algumas conclusões

- A importância de programas de garantia condicionada de renda, como o Bolsa Família, como direito público que garante um nível maior de autonomia individual para os pobres.
- A importância dos gestores e profissionais da educação básica na garantia da efetivação desta autonomia.

Referências Bibliográficas

- BELLUZZO, Lília. O lado Intangível da Pobreza. Um estudo de caso na região da Brasília. Campinas: Unicamp, 2014
- BRANDÃO, André; PEREIRA, Rita de Cássia; DALT, Salete da. Programa Bolsa Família: Percepções no cotidiano da escola. Política e Trabalho. Revista de Ciências Sociais, n. 38, Abril de 2013, pp. 215-232
- COHN, Amélia. *Cartas ao presidente Lula: bolsa família e direitos sociais*. Rio de Janeiro: Azougue Editorial, 2012.
- DINIZ, Eli (org.). *O Brasil no rastro da crise*. São Paulo: Hucitec, 1994.
- LAVINAS, Lena. A mulher pobre. In: *Estudos Feministas*, IV/2, 1996, 464-479.
- _____. Pobreza e exclusão: traduções regionais de duas categorias da prática. In: *Economica*, 4/1, 2002, 25-59.
- _____. Gasto Social no Brasil: programas de transferência de renda versus investimento social. In: *Ciência & Saúde Coletiva*, 12, 2007, 1463-1476.
- LEÃO REGO, Walquíria D.; PINZANI, Alessandro. *Vozes do Bolsa Família. Autonomia, dinheiro e cidadania*. São Paulo: UNESP, 2013.

LEÃO REGO, Walquíria D.; PIRES, Flávia F. Dossiê 10 anos do Programa Bolsa Família. In: Política e Trabalho. Revista de Ciências Sociais, n. 38, Abril de 2013.

LEÃO REGO, Walquíria D. Democracia integral y libertad justa. In: BORON, Atilio A; VITA, Álvaro de (orgs.). *Teoría y filosofía política*. Buenos Aires: Clacso, 2002, 123-138.

_____. Aspectos teóricos das políticas de cidadania: uma aproximação ao Bolsa Família. In: *Lua Nova*, nº 73, 2008, 147-185.

PEREIRA Luiz. A escola numa área metropolitana. São Paulo: Livraria Pioneira, 1967.

_____. O magistério primário numa sociedade de classes. São Paulo: Livraria Pioneira, 1969;

PIKETTY, Thomas. *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge (MA): Harvard University Press, 2014

SALES, Teresa. *Trama das desigualdades, drama da pobreza no Brasil* (Tese de livre-docência, IFCH, UNICAMP). Campinas, 1992.

_____. *Desigualdade reexaminada*. 2ª edição. Rio de Janeiro & São Paulo: Record, 2008.

_____. *A ideia de justiça*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

_____. *Desigualdade reexaminada*. 2ª edição. Rio de Janeiro & São Paulo: Record, 2008.

SENNETT, Richard. *Respeito. A formação do carácter em um mundo desigual*. Rio de Janeiro: Record, 2004.

SIMMEL, Georg. *Filosofia del dinero*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1977.

SOUZA, Jessé (org.). *A ralé brasileira. Quem é e como vive*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2009

STREETEN, Paul P. *Thinking About Development*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995

WEBER, Max. *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007

ZINCONI, Giovanna. *Da sudditi a cittadini*. Bologna: Il Mulino, 1992.

Módulo II

Pobreza, Direitos Humanos, Justiça e Educação Autoria: Prof. Dr. Erasto Fortes Mendonça (UnB / CNE)

Carga Horária: 75h

Ementa

Direito à vida como dimensão inegociável da existência. Direitos Humanos como frutos da luta pelo direito universal à dignidade humana. Dimensões cumulativas e qualitativas dos Direitos Humanos: direitos de liberdade (civis e políticos), de igualdade (econômicos, sociais e culturais) e de solidariedade (direitos difusos). Universalidade, indivisibilidade e interdependência dos Direitos Humanos. Reconhecimento da pobreza como violação aos Direitos Humanos. Produção da Educação em Direitos Humanos pelos sujeitos coletivos como prática social mediadora de novas emancipações políticas.

Objetivo Geral

- Compreender o papel estratégico da Educação em Direitos Humanos no enfrentamento e na superação da pobreza e na construção de uma sociedade justa, igualitária e fraterna.

Objetivos Específicos:

- Compreender o direito à vida e à dignidade humana como dimensão inegociável da existência.
- Compreender os Direitos Humanos como conquistas da organização social e da luta política de sujeitos coletivos.
- Analisar criticamente a compreensão dos Direitos Humanos como gerações cumulativas que partem dos direitos individuais para os direitos coletivos.
- Reconhecer a pobreza como violação dos Direitos Humanos.
- Compreender o protagonismo dos movimentos sociais na produção de novas emancipações políticas e na garantia dos Direitos Humanos.
- Analisar o papel dos(as) profissionais que atuam na educação básica e de gestores(as) de políticas sociais com vistas à transformação da realidade da pobreza e da desigualdade social.

Conteúdo Programático

Unidade I: Evolução histórica dos Direitos Humanos.

- Construção social dos Direitos Humanos.
- Direitos Humanos como forma de luta contra situações de desigualdade de acesso a bens materiais e imateriais e a diversidades de diferentes naturezas.

- Conversão de lutas sociais em normas regulatórias que expressam uma cultura de direitos.
- Marcos históricos que assinalam a institucionalização de direitos – As grandes declarações:
 - o Bill of Rights (1640 e 1688). o Declaração de Virgínia (1776).
 - o Declaração do Homem e do Cidadão (1791).
 - o A concepção contemporânea de Direitos Humanos expressa na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948).
- Os desdobramentos dos direitos e garantias da Declaração Universal dos Direitos Humanos em Convenções, Tratados, Acordos e outros instrumentos de pactuação internacional.

Unidade II: Natureza e características dos Direitos Humanos

- Análise crítica das dimensões cumulativas dos Direitos Humanos:
 - o Direitos de liberdade: direitos civis e políticos.
 - o Direitos de igualdade: direitos econômicos, sociais e culturais. o Direitos de solidariedade: direitos difusos, de toda a sociedade.
- O princípio da complementaridade solidária dos Direitos Humanos:
 - o Universalidade. o Indivisibilidade.
 - o Interdependência.
- As características doutrinárias dos Direitos Humanos:
 - o Historicidade. o Inalienabilidade. o Imprescritibilidade.
 - o Irrenunciabilidade.
- Direitos Humanos, Estado e Sociedade:
 - o O papel do Estado na promoção, garantia e defesa dos Direitos Humanos.
 - o Estado protetor e violador dos Direitos Humanos.
 - o A pobreza e a desigualdade social como violações dos Direitos Humanos.
 - o O protagonismo dos movimentos sociais na produção de novas emancipações políticas e na garantia dos Direitos Humanos.

Unidade III: Educação em Direitos Humanos

- Evolução histórica da Educação em Direitos Humanos.
- Natureza, princípios e diretrizes gerais da Educação em Direitos Humanos.

- Institucionalização da Educação em Direitos Humanos. Os Programas Nacionais de Direitos Humanos. O Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos. As Diretrizes Gerais de Educação em Direitos Humanos.
- Educação em Direitos Humanos e diversidades.
- Educação em Direitos Humanos como prática social mediadora do acesso aos direitos fundamentais.
- Educação em Direitos Humanos e enfrentamento da pobreza.
- Experiências pedagógicas e sociais que priorizam os Direitos Humanos e a justiça.
- A construção do compromisso com a transformação social: o papel dos(as) profissionais da Educação Básica e dos(as) gestores(as) de políticas sociais.

Referências bibliográficas

- ARENDT, Hannah. *As origens do totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.
- BITTAR, Eduardo C. B. (org.) *Educação e metodologia para os direitos humanos*. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2008.
- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1988.
- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BORGES, Alci (Org); RODRIGUES, Chagas; FARIAS, Edilson. *Iniciação ao estudo dos direitos humanos*. Teresina: Halley, 2008.
- BRASIL. Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos. *Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos*. Brasília: SEDH/MEC/MJ/UNESCO, 2007.
- BRASIL. Conselho Escolar e Direitos Humanos. *Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares*. Fascículo 11. Brasília: Ministério da Educação e Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2008.
- BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República. *Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)*. Brasília: SEDH/PR, 2010.
- CANDAU, Vera (et.al.). *Tecendo a cidadania: oficinas pedagógicas de direitos humanos*. Petrópolis: Vozes, 1995.
- CANDAU, Vera Maria Ferrão. Educação em direitos humanos: questões pedagógicas. In: BITTAR, Eduardo C. B. (org.). *Educação e metodologia para os direitos humanos*. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2008. P. 285-298.
- DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS (DUDH). Direitos

Humanos: documentos internacionais. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos

Humanos, 2006.

http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12619%3Apublicacoes-dos-conselhos-escolares&catid=195%3Aseb-educacao-basica&Itemid=1152

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS.

http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm. Consultado em 25/6/2014.

FREIRE, Paulo. *Direitos humanos e educação libertadora*. In: Pedagogia dos sonhos possíveis, p. 93-103. São Paulo: Editora Unesp, 2001.

GOMES, Nilma Lino. *Indagações sobre currículo: diversidade e currículo*. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2007.

LUNARDI, Giovani e SECCO, Márcio. *Fundamentação filosófica dos direitos humanos*. Florianópolis: Editora da UFSC, 2010.

MENDONÇA, Erasto Fortes; MONTAGNER, Paula; VIEGAS, Édio de Souza; BANDEIRA, Lourdes Maria; TAVARES, Maurício Antunes; CARVALHO, Paulo Sérgio de; CÔRTEZ, Sérgio da Costa; COLARES, Thelma Lúcia de Vasconcelos; PORTO, Valéria. *Diversidade e capacitação em escolas de governo: mesa redonda de pesquisa-ação*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2010.

MENDONÇA, Erasto Fortes. *Educação em direitos humanos: diversidade, políticas e desafios*. Retratos da Escola, v. 7, p. 255-263, Brasília: Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, 2013.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. São Paulo: Saraiva, 2006.

SANTOS, Boaventura de Souza. *Uma concepção multicultural dos direitos humanos*. In: Lua Nova. Revista de Cultura e Política, nº 39, p. 105-124. São Paulo: CEDEC, 1997.

SANTOS, Boaventura Souza. *Direitos humanos, o desafio da interculturalidade*. Revista Direitos Humanos, nº 2, p. 10-18. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, 2009.

SCHILLING, Flávia (org.) *Direitos Humanos e Educação: outras palavras, outras práticas*. São Paulo: Cortez, 2005.

SILVEIRA, Rosa Maria Godoy et al. (orgs). *Educação em direitos humanos: fundamentos teórico-metodológicos*. João Pessoa: Editora Universitária, 2007.

Módulo III

Escola: espaços e tempos de reprodução e resistências da pobreza Autoria:

Profa. Dra. Lucia Helena Alvarez Leite (UFMG).

Carga horária: 75h

Ementa

Infâncias, Adolescências, Juventudes em vivências de pobreza. A cultura escolar e a segregação das infâncias e juventudes pobres. A precarização dos espaços e tempos escolares, reprodução e resistências à pobreza. Escola: relações corpo, gênero, etnia, raça, sexualidade e práticas culturais emancipatórias.

Objetivo geral

- Analisar a realidade das infâncias, adolescências e juventudes em vivências de pobreza no Brasil, suas culturas, suas lutas e suas conquistas.

Objetivos específicos

- Contextualizar o papel da escola no processo de reprodução das desigualdades sociais.
- Compreender a luta dos Movimentos Sociais pelo direito à educação e a uma escola democrática;
- Apresentar experiências de práticas culturais emancipatórias a partir da experiência escolar.

Conteúdo programático

Unidade I: Infâncias, Adolescências, Juventudes em vivências de pobreza ●

Construção social e concepções de infâncias e juventudes.

- Crianças em vivências de pobreza, sua realidade, sua cultura.
- Adolescências e Juventudes em vivências de pobreza, sua realidade, sua cultura.
- Crianças, jovens e adolescentes como sujeitos de direito.

Unidade II: Desigualdade social, cultura escolar e exclusão

- A Escola como ferramenta de construção do Estado-Nação: uma única cultura em um único território.
- A escola como um mundo à parte:
 - Turmas homogêneas.
 - Conteúdos e avaliações padronizados.
 - Fragmentação dos tempos e dos espaços.
 - Passividade dos educandos e educadores.
 - O aluno como invenção social.

Unidade III: Os Movimentos Sociais repolitizam a escola

- Críticas à cultura escolar excludente e discriminatória.
- A luta dos Movimentos Sociais por uma escola democrática:
 - Uma escola que dê centralidade aos sujeitos.
 - Uma escola que acolha a diversidade.
 - Uma escola que dialogue com a cidade.
 - Uma escola que se comprometa com a transformação social.
- Políticas Sociais, Redes Socioeducativas e Escola.

Unidade IV: A escola como espaço de práticas culturais emancipatórias • A

escola como espaço de diversidade e de cultura viva.

- Experiências que evidenciam que outra escola é possível:
 - As escolas indígenas.
 - As escolas do Campo.
 - As experiências de Educação Integral.

Referências Bibliográficas

ALVAREZ, S. E., DAGNINO, E. y ESCOBAR A. *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000, p. 61-102. ARROYO, Miguel. *Currículo, território em disputa*. Petrópolis: Vozes, 2011

_____. Os coletivos empobrecidos repolitizam os currículos. In: GIMENO SACRISTÁN, J. (Org.). *Saberes e Incertezas sobre o Currículo*. Porto Alegre: Penso, 2013.

- _____. *O aluno invenção*. Porto Alegre: Artmed, 2005
- _____. O direito a tempos-espacos de um justo viver In: MOLL, Jaqueline (Org.). *Caminhos da educação integral no Brasil: direito a outros tempos e espaços educativos*. Porto Alegre: Penso, 2012, v. 1, p. 33 a 45)
- _____. Pedagogias em movimento: o que temos a aprender dos Movimentos Sociais? *Currículo Sem Fronteiras*, v.3, jan./jun., 2003, 28 a 49p. Disponível em: www.curriculosemfronteiras.org/vol3iss1articles/arroyo.pdf
- _____. Políticas Educacionais e Desigualdades: à procura de novos significados. *Educação e Sociedade*, Campinas, v.31, n.113, p. 1381-1416, out. – dez. 2010. Disponível em: www.cedes.unicamp.br
- CARVALHO, L. D. *Educação (em tempo) Integral na Infância: Ser aluno e ser criança em um território de Vulnerabilidade*. Tese de Doutorado em Educação, Faculdade de Educação. UFMG. 2013.
- DAYRELL, Juarez. *O jovem como sujeito social*. Revista Brasileira de Educação, São Paulo, nº 24 set./ dez., 2003.
- DAYRELL, Juarez; GEBER, Saulo; CARVALHO, Levindo. Os jovens educadores em um contexto de educação integral... In: MOLL, Jaqueline (Org.). *Caminhos da educação integral no Brasil: direito a outros tempos e espaços educativos*. Porto Alegre: Penso, 2011, v. 1, p. 157-171.
- FREIRE, P. *A importância do ato de ler: em três artigos que se completam*. SP: Autores Associados/Cortez, 1987
- _____. *Educação como prática da liberdade*. RJ: Paz e Terra, 1996
- _____. *Pedagogia do Oprimido*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005
- GIMENO SACRISTÁN, J. La enseñanza y educación públicas. Los retos de responder a la obligación de la igualdad, respetar la diversidad y ofrecer calidad. In: _____. (coord.), *Los retos de la enseñanza pública*. Madrid: Akal, 2001, págs. 15-65.
- _____. *Poderes inestables en educación*. Madrid, Morata, 1998
- _____. (Org.). *Saberes e Incertezas sobre o Currículo*. Porto Alegre: Penso, 2013.
- GOUVEA, M. C. S. de. Infância, sociedade e cultura. In: Carvalho, Alysson *et al.* (Org.). *Desenvolvimento e aprendizagem*. Belo Horizonte: Editora UFMG: PROEX LEITE, L. H. A. *La educación intercultural bilingüe: el caso brasileño*. Buenos Aires: FLAPE, 2008.

_____. Educação Integral, territórios educativos e participação social: a cidade como currículo vivido. In: MORGADO, J.C., SANTOS, L.L.C.P. e PARAISO, M.A. *Estudos Curriculares: um debate contemporâneo*. Curitiba: CRV, 2013

MARTINEZ BONAFÉ, J. *La ciudad en el curriculum y el curriculum en la ciudad*.

Valencia: Universidade de Valência, 2010. Disponível em:

<http://www.uv.es/bonafe/documents>

SARMENTO, M.J. Imaginário e culturas da infância, 2003. Disponível em: <http://www.iec.minho.pt/cedic/textos> Acessado em 18 de agosto de 2006.

_____, Manuel Jacinto. As culturas da infância nas encruzilhadas da segunda modernidade. In: SARMENTO, Manuel Jacinto e Cerisara, Ana Beatriz (Orgs.) *Crianças e Miúdos: Perspectivas Sócio Pedagógicas da infância e educação*. Porto: Asa Editores, 2003.

TORRES SANTOMÉ, J. *Educación en tiempos de neoliberalismo*. Madrid: Morata, 2001.

Módulo IV

Pobreza e Currículo: uma complexa articulação Autoria: Prof. Dr. Miguel González Arroyo (UFMG)

Carga horária: 75h

Ementa

A Escola e a organização dos seus tempos e espaços. Territorialidades e pertencimento sociocultural. Cultura, escola, pobreza: os saberes e experiências dos coletivos sociais.

Currículo, organização escolar e diversidade. Conhecimento, ciência e pobreza.

Objetivos Gerais

- Problematicar articulações possíveis entre currículo escolar, currículos de cursos de pedagogia e licenciaturas, de um lado, e questões sobre pobreza e desigualdades sociais, de outro.

Objetivos Específicos

- Investigar as indagações que as vivências da pobreza trazem aos currículos;
- Questionar uma estrutura curricular que não garante aos(as) alunos(as) pobres conhecimentos sobre sua condição social;

- Confrontar os saberes, valores e identidades construídas nas vivências da pobreza e desigualdade com os saberes curriculares.

Conteúdo programático

Unidade I: Currículo e pobreza.

- Indagações que chegam aos currículos desde as vivências da pobreza.
- Haverá lugar nos currículos para a pobreza?
- A permanente tensão por sair da pobreza pela escolarização.

Unidade II: O direito dos pobres a saber-se.

- O direito universal aos conhecimentos da produção social da pobreza.
- Conhecimento, cultura científica e pobreza.
- A pobreza: produto da irracionalidade dos pobres?
- Dos pobres chegam outras formas de pensar e de pensar-se.
- A pobreza: experiência social que enriquece os conhecimentos dos currículos.
- As vivências de espaços de pobreza e Currículo.
- Responsabilizar os pobres e diferentes como carentes de valores?
- Desterritorialização-migração-pobreza.
- Humanizando os espaços de pobreza.
- Tempo-espaço pobreza

Unidade III: Corpos precarizados pela pobreza interrogam os currículos.

- Vivências da pobreza e do trabalho infantil.
- As pressões dos pobres por reconhecimentos positivos.
- Respostas políticas às pressões dos pobres por reconhecimentos.
- Trabalhar nos currículos as indagações vividas da pobreza.
- Identidades construídas nas vivências da pobreza.

Referências Bibliográficas

ARROYO, M. Corpos precarizados que interrogam nossa ética profissional. In: ARROYO, Miguel G.; SILVA, Maurício Roberto. (Orgs.). *Corpo-infância: exercícios tensos de ser crianças; por outras pedagogias dos corpos*. Petrópolis: Vozes, p. 23-54, 2012.

- _____. *Imagens quebradas*. Petrópolis: Vozes, 2008.
- _____. *Os coletivos empobrecidos repolitizam os currículos*. In: SACRISTÁN, José Gimeno (Org.). *Saberes e Incertezas sobre o Currículo*. Porto Alegre: Penso, 2013.
- _____. *Outros sujeitos. Outras pedagogias*. Petrópolis: Vozes, 2012.
- _____. *Pobreza e currículo: uma completa articulação*. Texto produzido para este módulo V.
- _____. *Políticas educacionais e desigualdades: à procura de novos significados*. Educação & Sociedade, Campinas, v.113, 2010.
- ARROYO, Miguel G.; SILVA, Maurício Roberto. (Orgs.). *Trabalho-infância*. Petrópolis: Vozes, 2014.
- BUTLER, J. *Corpos que importam*. Buenos Aires: Paidós, 2007.
- BUTLER, J. *Vida precária*. Buenos Aires: Paidós, 2006.
- CASTRO, Josué de. *Geografia da Fome*. Rio de Janeiro: Edições Antares, 1984.
- DA SILVA, Ana Paula F.; FREITAS, Marcos Cesar. *Escolarização, trabalho e sociabilidade em “situação de risco”: apontamentos para uma antropologia da infância e da juventude sob severa pobreza*. In: FREITAS, Marcos Cesar (Org.). *Desigualdade social e diversidade cultural na infância e na juventude*. São Paulo: Cortez, 2006.
- FANON, F. *Los Condenados de la Tierra*. México: Fondo de Cultura Económica, 1963.
- FREIRE, Paulo. *Pedagogia do Oprimido*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.
- LeFEBRVE, H. *A produção do espaço*. Paris: Éditions Anthropos, 2000.
- QUIJANO, A. *Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina*. In: LANDER, E. (org.). *A colonialidade do saber: etnocentrismo e ciências sociais – Perspectivas Latinoamericanas*. Buenos Aires: Clacso, 2005.
- REGO, Walquíria Leão; PINZANI, Alessandro. *Vozes do Bolsa Família – autonomia, dinheiro e cidadania*. São Paulo: UNESP, 2013.
- SANTOS, B.S. & MENEZES, M.P. (orgs.) *Epistemologias do Sul*. São Paulo: Cortez, 2009.
- SANTOS, Milton. *Território, Globalização e Fragmentação*. São Paulo: Hucitec, 2002.
- SARMENTO, Manuel; VEIGA, Fátima (Orgs.). *A pobreza infantil. Realidades, desafios, propostas*. Vila Nova de Famalicão: Húmus, 2010.

Anexo 4

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SECRETARIA DE MODALIDADES ESPECIALIZADAS DE EDUCAÇÃO
COORDENAÇÃO GERAL DE ACOMPANHAMENTO DA INCLUSÃO ESCOLAR

RELATÓRIO EXECUTIVO DOS RESULTADOS DA IMPLANTAÇÃO DA
INICIATIVA EDUCAÇÃO, POBREZA E DESIGUALDADE SOCIAL (2014-2019)

Brasília, julho de 2019.

INICIATIVA EDUCAÇÃO, POBREZA E DESIGUALDADE SOCIAL (EPDS)

I - INTRODUÇÃO

A iniciativa EPDS insere-se no contexto da Política Nacional de Formação dos Profissionais do Magistério da Educação Básica e da Rede Nacional de Formação Continuada dos Profissionais do Magistério da educação Básica (RENAFOR), instituídas pelo Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009, e pela Portaria Ministerial nº 1.328, de 23 de setembro de 2011. Também responde ao preconizado na Lei nº 13.005/2014, de 25 de junho de 2014, que aprova o plano Nacional de Educação (PNE). Sua materialização é efetiva por meio da dimensão que trata da formação continuada no âmbito da Iniciativa Educação, Pobreza e Desigualdade Social.

Tem como centralidade a formação continuada de profissionais da educação básica (professores, coordenadores e gestores escolares) e de outros profissionais envolvidos com políticas sociais que estabelecem relações com a educação de crianças, adolescentes e jovens que vivem em circunstâncias de pobreza ou extrema pobreza.

Parte da constatação da persistente existência da pobreza no País, que afeta, ao longo de nossa história, crianças, adolescentes, jovens e adultos, apesar do registro de avanços importantes nas últimas décadas. De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD 2012), em 1992, a população pobre ou extremamente pobre totalizava **45,12% da população**. Em 2012, o percentual, segundo a pesquisa, era de **12.09%**, totalizando aproximadamente 22.230.000 pessoas em situação de pobreza ou pobreza extrema, número ainda muito elevado e significativo.

Trata-se do reconhecimento de que a pobreza não deixa de existir no momento em que esses sujeitos entram na escola. Ao contrário, os efeitos de tal fenômeno social manifestam-se de maneira contundente nos espaços de educação. Essa Iniciativa trata, portanto, das relações entre **educação, pobreza e desigualdade social** e tem como objetivo **promover reflexões e discussões sobre as vivências dos sujeitos em circunstâncias de pobreza e de extrema pobreza, em relações sociais e políticas injustas**.

Essa Iniciativa está assentada nos princípios político-ético-emancipatórios do **direito à vida, à igualdade e à diversidade**, organizando-se em torno de três dimensões:

- a) **Formação Continuada:** essa dimensão tem como objetivo formar, em nível de especialização, aperfeiçoamento e extensão universitária, profissionais que atuam na educação básica e em políticas sociais que estabelecem relações entre educação, pobreza e desigualdade social em seus aspectos políticos, sociais e éticos que visam à transformação da realidade escolar e social. Os materiais pedagógicos produzidos poderão ser utilizados de forma articulada e combinada formando percursos formativos diferenciados (trilhas pedagógicas). Portanto, em parceria com a UFSC foi elaborado um catálogo de materiais pedagógicos no âmbito desta Iniciativa, composto por módulos que, a depender das necessidades e interesses locais, poderão ser utilizados em diferentes formatos e em diferentes níveis de ensino.

- b) **Pesquisa acadêmica:** o apoio à pesquisa acadêmica, no âmbito dessa Iniciativa, tem como finalidade a indução da articulação entre ensino, pesquisa e extensão no contexto universitário, de forma que, à luz do objeto da formação continuada, as IFES constituam núcleos de estudo e pesquisa sobre a temática das relações entre educação, pobreza e desigualdade social.
- c) **Difusão do conhecimento:** essa dimensão trata do apoio à difusão do conhecimento, que inicialmente se materializou pelo apoio à publicação, em formato de livros impressos digitais; de Trabalhos de Conclusão de Curso (TCC) e de Trabalhos Finais de Curso (TFC), elaborados pelos (as) cursistas; e sistematização das pesquisas realizadas pelas IFES, o que articula ensino, pesquisa e extensão. Mas, também trata da indução à realização de Seminários, colóquios e construção de redes de pesquisa e de pesquisadores que tratam da relação entre educação, pobreza e desigualdade social.

Figura 1 – Dinâmica da Iniciativa Educação, Pobreza e Desigualdade Social



Fonte: Elaborada pelos autores (2014).

Constitui-se, assim, um ciclo de retroalimentação permanente que contribuirá tanto para a formação continuada de profissionais da educação básica e de profissionais envolvidos com políticas sociais que estabelecem relações com a educação em contextos empobrecidos quanto a pesquisa e sua divulgação, produzindo material de estudo para a ampliação de cursos existente e elaboração de novos cursos e/ou pesquisas.

II – IMPLANTAÇÃO DA INICIATIVA EPDS: oferta dos cursos de especialização, aperfeiçoamento e extensão universitária.

A Iniciativa EPDS teve início no ano 2013 a partir de demandas advindas das redes dos profissionais da educação, responsáveis pelo acompanhamento da frequência escolar do Programa Bolsa Família (PBF). Naquele ano, o PBF fazia 10 anos e havia avanços importantes,

seja no que se refere à redução da pobreza no País, seja na institucionalização de redes intersectoriais em torno do PBF, a exemplo da área da educação com uma rede constituída com mais de 40 mil profissionais envolvidos na implantação desta política social.

Mas havia uma constatação recorrente entre esses profissionais da educação e que se referia ao “**não reconhecimento de que a pobreza existia, persistia e estava dentro das escolas públicas**”. Afirmavam esses profissionais da educação no âmbito do PBF a necessária e urgente formação continuada de professores, gestores escolares, técnicos das Secretarias de Educação e de outros profissionais para a compreensão da relação entre educação, pobreza e desigualdade social. Essa constatação se revelava nas visitas feitas nas escolas e pelo preconceito, discriminação e invisibilidade dos beneficiários nas escolas.

Nesse contexto, estudos também revelavam aspectos importantes dos avanços do acesso e da permanência de crianças e adolescentes em situação de pobreza e em vulnerabilidade social e dos seus desdobramentos nas taxas de rendimento escolar, mas também denunciavam as dificuldades da temática ser reconhecida e tratada pela educação e pelos educadores, expressas, por exemplo, na ausência da temática nos Projetos Políticos Pedagógicos (PPP).

A SECADI/MEC constituiu uma equipe multidisciplinar, com especialistas de diferentes áreas do conhecimento, para subsidiar no planeamento dessa Iniciativa que, naquele momento, se pensava ainda como Programa de Formação de Gestores do PBF na Educação (Ofício nº 146/2013 enviado às IFES para adesão), mas que logo e a partir das reflexões e discussões estabelecidas passa a assumir o nome de **Iniciativa Educação, Pobreza e Desigualdade Social (EPDS)** por considerar a necessidade de enfrentamento deste fenómeno social que existe, persiste e está dentro das escolas públicas do País.

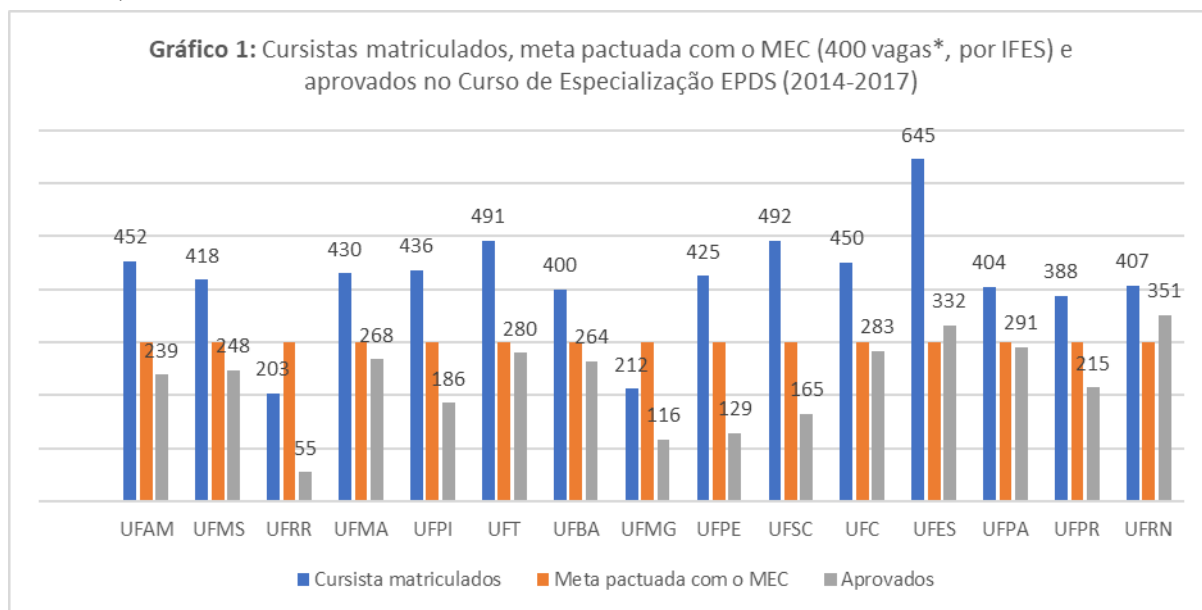
A concepção desta Iniciativa se deu numa parceria que envolveu a SECADI/MEC, a UFSC, especialistas convidados e representantes de 4 estados da federação do PBF na Educação. A UFSC, sob a coordenação Geral da SEMESP, elaborou materiais pedagógicos que estão disponíveis em catálogo no link: <http://egpbf.mec.gov.br>. Esses materiais foram planeados com a finalidade de serem utilizados em diferentes níveis de ensino: extensão, aperfeiçoamento e especialização. Além dos materiais pedagógicos, foram disponibilizados a plataforma moodle customizada e tutoriais para a sua implantação. Para isto, foram descentralizados recursos financeiros no valor de R\$ 1.000.000,00 para o desenvolvimento de materiais pedagógicos, incluindo o Tutorial Multimídia do Sistema Presença, disponível em: <http://tutorialpresenca.mec.gov.br/inicio-coordenador-municipal.html>.

A Iniciativa EPDS tem como principal objetivo sensibilizar os profissionais da educação e outros envolvidos com políticas sociais no que se refere às relações entre educação, pobreza e desigualdade social, constituindo-se em uma oportunidade de reeducação e radicalização do olhar sobre as vivências de crianças e adolescentes em situação de pobreza.

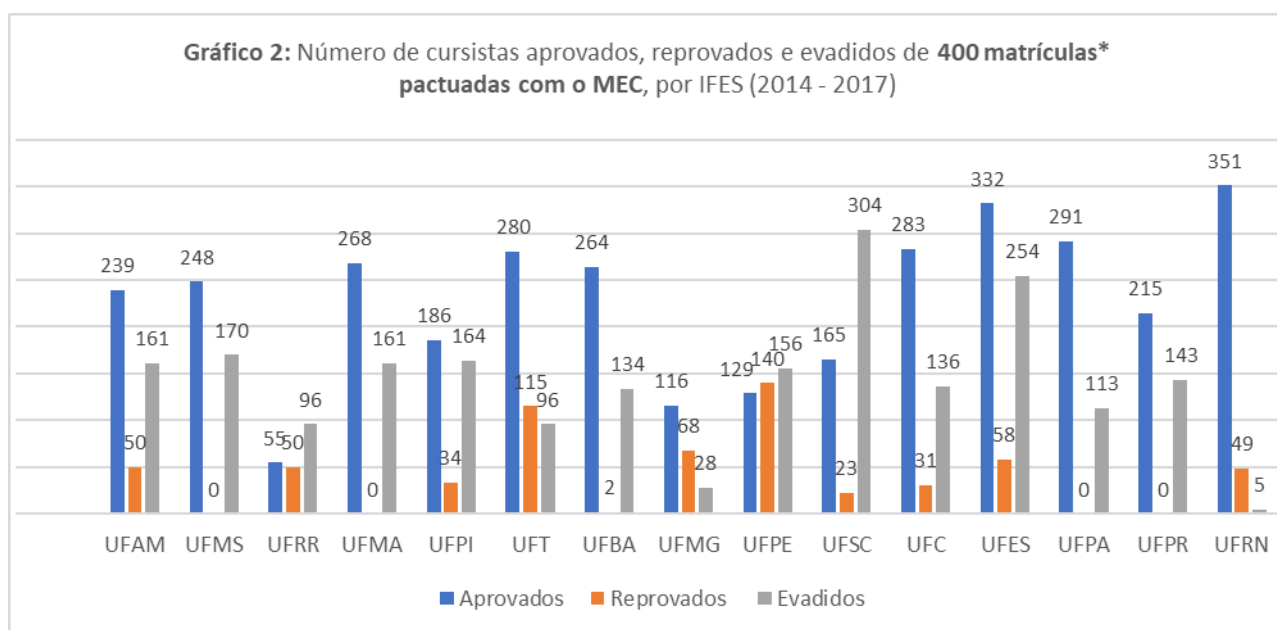
A – Curso de Especialização Educação, Pobreza e Desigualdade Social (360h) – Grupo 1

A implantação da Iniciativa EPDS se deu, a partir de 2014, em 15 IFES, quais sejam: UFRN, UFBA, UFC, UFMA, UFPI, UFES, UFMG, UFPA, UFPR, UFSC, UFRR, UFPE, UFMS, UFAM E

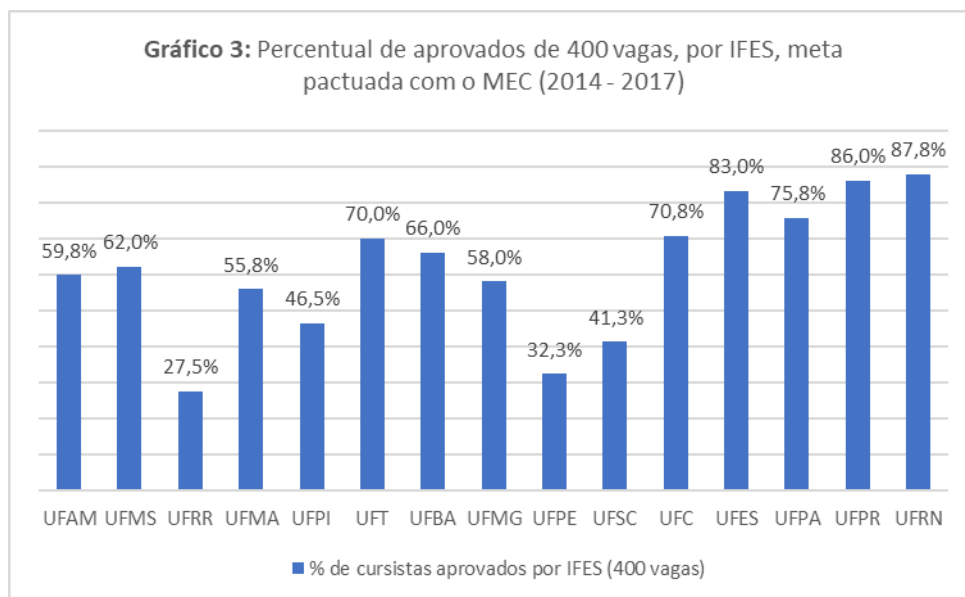
UFT, sendo ofertado o **Curso de Especialização EPDS** para **5.450 cursistas**, com término em dezembro de 2017 respectivamente. Concluíram o respectivo Curso em torno de **3.422** cursistas, com TCC elaborados.



*Número de matrículas do Curso de Especialização EPDS pactuadas com o MEC: UFMG (200); UFPR (250); e UFRR (200).



*Número de matrículas do Curso de Especialização EPDS pactuadas com o MEC: UFMG (200); UFPR (250); e UFRR (200).



*Número de matrículas do Curso de Especialização EPDS pactuadas com o MEC: UFMG (200); UFPR (250); e UFRR (200).

As 15 IFES, em conformidade com as diretrizes nacionais da pesquisa acadêmica da Iniciativa EPDS, desenvolveram pesquisas acadêmicas, algumas delas mais de uma pesquisa, as quais, em sua maioria, continuam sendo desenvolvidas por meio de desdobramentos na pós-graduação, ou seja, nos cursos de mestrado, doutorado e pós-doutorado.

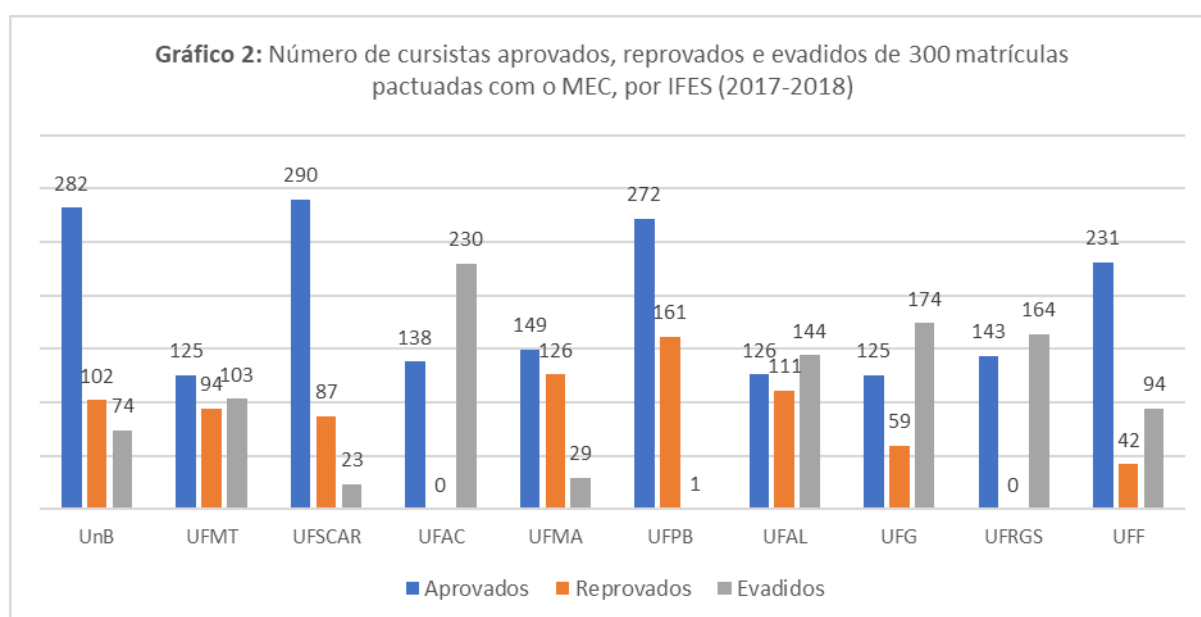
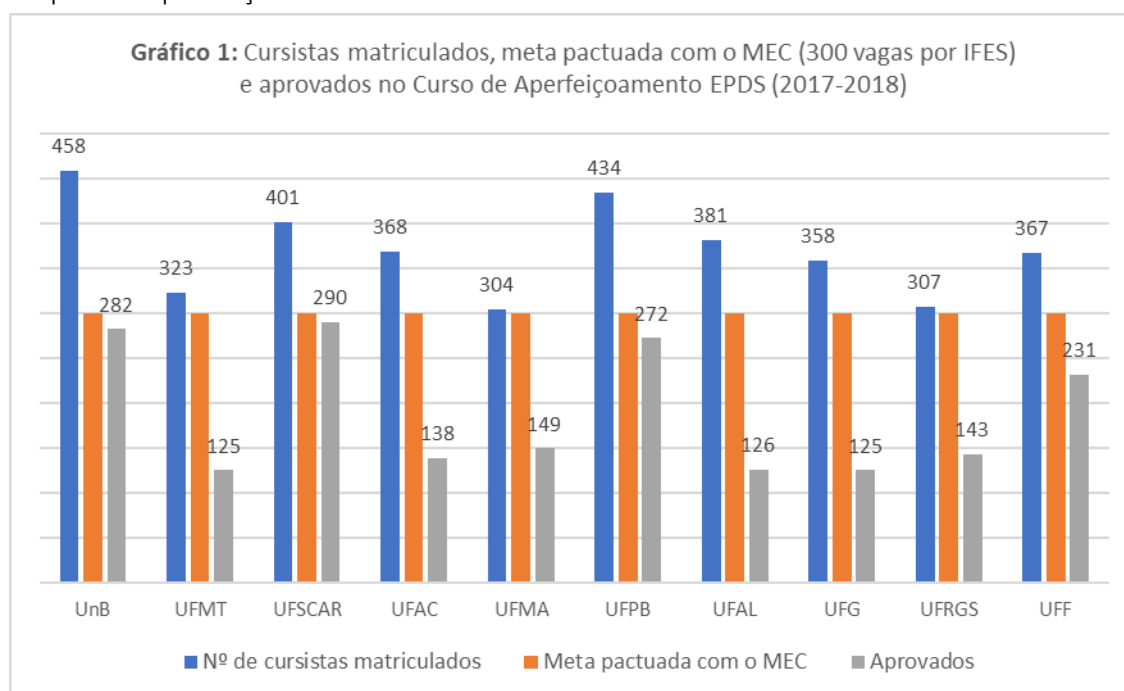
Para além das pesquisas acadêmicas, as IFES organizaram coletâneas com publicações das pesquisas acadêmicas e dos resultados dos TCC e de outros estudos que foram se desdobrando, sobretudo, em relação ao PBF. Todas as 15 IFES publicaram e estão em fase de publicação dos seus resultados.

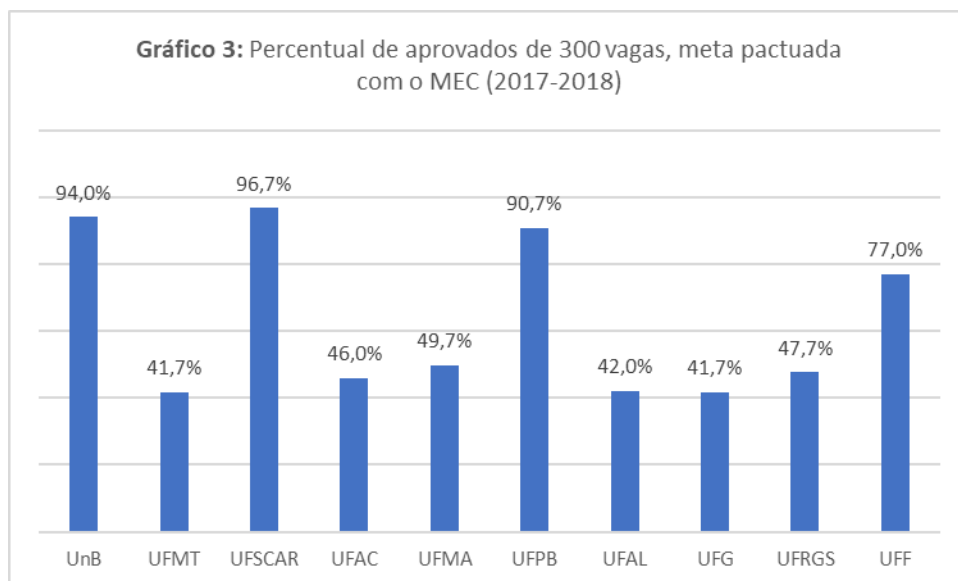
Foram descentralizados para custeio o valor de R\$ 11.420.021,62, que somados aos pagamentos das bolsas de estudos e pesquisa, no valor de R\$ 11.957.745,00, totalizando o valor de R\$ 23.377.766,62. Importante ressaltar que todos os processos destas 15 IFES foram concluídos com as prestações de contas, no SPO/TED e no Sisfor/Simec, devidamente aprovadas.

B – Curso de Aperfeiçoamento (e de extensão) Educação, Pobreza e Desigualdade Social (180h) – Grupo 2

Em 2017, teve início a segunda fase de implantação da Iniciativa EPDS com a participação de mais 11 IFES, seguindo a mesma concepção que articula as dimensões formação continuada, pesquisa acadêmica e difusão do conhecimento. São elas: UFAC, UFAL, UFF, UFG, UFMA, UFMT, UFPB, UFRGS, UFS, UFSCAR E UnB. Nesta nova etapa, a SECADI/MEC, em parceria com as IFES e com as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, está ofertando o Curso de Aperfeiçoamento EPDS (180h) para **3.300** profissionais da educação e envolvidos com políticas sociais, sendo prioritárias as redes responsáveis pelo acompanhamento da condicionalidade da educação do PBF. Total de recursos

descentralizados para custeio no valor de R\$ 1.433.761,39, que somados aos pagamentos das bolsas de estudos e pesquisa, valor de R\$ 1.522.620,00, totalizam R\$ 2.956.381,39. Essa etapa de implantação da Iniciativa EPDS foi encerrada em dezembro de 2018.





Para além da oferta do Curso de Aperfeiçoamento EPDS, as IFES estão desenvolvendo as pesquisas acadêmicas que, nesta nova etapa de implantação do projeto, trata das trajetórias escolares de crianças e adolescentes em situação de pobreza, beneficiários do PBF. Os títulos e objetivos destas pesquisas estão em fase de sistematização pela CGAIE/SEMESP/MEC.

A difusão do conhecimento se efetiva por meio de publicações de e-books e de livros, bem como na participação e realização de seminários nacionais e internacionais, colóquios, encontros de formação etc.

Abaixo seguem as dificuldades enfrentadas pelas IFES do Grupo 2 na implantação da Iniciativa Educação, Pobreza e Desigualdade Social.

A - Universidade de Brasília (UnB)

A Universidade de Brasília (UnB) ofertou um curso de aperfeiçoamento de seis meses no âmbito da Iniciativa EPDS, iniciado em fevereiro de 2018. O curso foi muito bem-sucedido, registrando aprovação de 282 cursistas, o que representa 94% das 300 vagas pactuadas com o MEC. Além do curso de formação em si, a ação gerou resultados em termos de pesquisa acadêmica, cujos frutos serão difundidos em publicação em dois volumes pela editora da universidade.

Alguns pontos tanto positivos e quanto negativos, enumerados abaixo, merecem ser considerados para futuras ofertas do EPDS:

1. Dificuldade inicial para preencher todas as 300 vagas pactuadas, superada com amplo e intenso trabalho de divulgação, reforçada com a realização de “aula mobilizadora”. Em todo caso, o curso, cujo início estava previsto para setembro de 2017, teve início em fevereiro de 2018.

2. O número de cursistas matriculados foi superior ao número pactuado de vagas. Essa prática mostrou-se, como tem ocorrido também em outras ocasiões, positiva, pois criou certa

“margem de segurança” considerando os elevados índices de evasão usualmente registrados em cursos de EaD.

3. Estabelecimento de apenas um polo presencial, no Campus Universitário Darcy Ribeiro, no Plano Piloto, o que se provou vantajoso para a interação e troca entre os participantes.

4. Dificuldade encontrada pela UnB para usar os recursos destinados à contratação de pessoa física. Os obstáculos, associados à rigidez das normas existentes, não foram superados, e os recursos foram inteiramente devolvidos ao MEC.

5. O calendário do curso, com o final das atividades concomitante ao término do primeiro semestre letivo, prejudicou a realização da segunda e última atividade dos cursistas. Tal coincidência de datas exigiu esforço redobrado da equipe responsável pelo curso para manter os alunos empenhados em finalizar a atividade.

B - Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT)

A Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT) ofertou um curso de aperfeiçoamento de seis meses no âmbito da Iniciativa EPDS, iniciado em abril de 2018. A implementação do curso foi cercada de dificuldades. Seus resultados, medidos em termos de formandos, situam-se abaixo do esperado: 125 alunos, equivalente a 41,67% das 300 vagas pactuadas, concluíram o aperfeiçoamento com sucesso.

As principais dificuldades enfrentadas foram relatadas pela universidade no processo de prestação de contas e estão listadas a seguir:

1. Ausência de parceria tanto e principalmente com a Secretaria de Estado de Educação (Seduc) quanto com as secretarias municipais de educação prejudicou o curso de maneira decisiva. A falta de cooperação institucional do governo estadual e das prefeituras contribuiu para o elevado número de evasões. Para além do distanciamento dos governos locais, às vésperas do início do curso houve uma exoneração em massa de coordenadores do PBF, que em sua grande maioria compunham boa parte do conjunto de alunos matriculados. Entre fevereiro e março de 2018, a coordenadora estadual do PBF na Educação e 121 coordenadores municipais do Programa foram exonerados de seus cargos. A Seduc passou por longo período de indefinições, fragilidade e instabilidade institucional. Em larga medida, os cursistas das novas turmas, formadas às pressas, não tinham relação anterior com o PBF e, portanto, não eram especialmente afeitos às temáticas tratadas no EPDS.

2. O elevado número de evasão reclama a adoção de medidas que coíbam as desistências sem justificativa plausível. A coordenação do curso propõe que se discuta, por exemplo, a fixação de uma regra que vede, por determinado tempo, a matrícula de pessoas em outros cursos de formação caso tenham evadido sem motivo razoável de edições anteriores.

3. Ainda sobre as evasões, a coordenação do curso considera que a metodologia adotada de “pesquisa-ação”, embora muito proveitosa do ponto de vista de produção intelectual, foi, também, fonte de incompreensão de parte dos cursistas, desacostumados com a investigação acadêmica.

4. A coordenação do curso argumenta ter enfrentado uma dificuldade adicional: a necessidade de adequar os conteúdos, elaborados originalmente para oferta em 360 horas, comprimindo-o em 180 horas. A coordenação do curso apontou, também, algumas sugestões de revisão de parte do conteúdo, particularmente os módulos 2 e 3.

C - Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR)

A Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) ofertou um curso de aperfeiçoamento de seis meses no âmbito da Iniciativa EPDS, iniciado em fevereiro de 2018. O curso foi muito bem-sucedido, registrando aprovação de 290 cursistas, o que representa 96,67% das 300 vagas pactuadas com o MEC. Além do curso de formação em si, a ação resultou em um amplo projeto de pesquisa sobre educação, pobreza e desigualdade no estado de São Paulo, com foco nas famílias beneficiárias do PBF.

Em seus relatórios de prestação de contas, a equipe responsável pelo curso destacou dois pontos:

1. O número de cursistas matriculados foi superior ao número pactuado de vagas. Essa prática mostrou-se, como tem ocorrido também em outras ocasiões, positiva, pois criou certa “margem de segurança” considerando os elevados índices de evasão usualmente registrados em cursos de EaD.

2. O trabalho dos tutores presenciais, no apoio aos cursistas, foi de suma importância para a oferta do curso.

D - Universidade Federal do Acre (UFAC)

A Universidade Federal do Acre (UFAC) ofertou um curso de aperfeiçoamento de seis meses no âmbito da Iniciativa EPDS, iniciado em abril de 2018. A implementação do curso foi cercada de dificuldades. Seus resultados, medidos em termos de formandos, situam-se abaixo do esperado: 138 alunos, equivalente a 46% das 300 vagas pactuadas, concluíram o aperfeiçoamento com sucesso.

As principais dificuldades enfrentadas foram relatadas pela universidade no processo de prestação de contas e estão listadas a seguir:

1. Muitos cursistas alegam não ter tempo suficiente para se dedicar ao curso.

2. Diversos municípios do Acre têm acesso precário à internet, o que dificulta a plena realização das atividades do curso.

3. Vários cursistas argumentam ter perdido interesse no curso porque aguardavam a oferta de Especialização e não de Aperfeiçoamento.

4. A equipe responsável pelo curso – coordenador e professores pesquisadores – se afastou do projeto às vésperas do início das aulas, exigindo esforços redobrados dos servidores que assumiram a direção do processo.

E – Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

A Universidade Federal do Maranhão (UFMA) ofertou um curso de aperfeiçoamento de seis meses no âmbito da Iniciativa EPDS, iniciado em fevereiro de 2018. O número de cursistas aprovados situa-se abaixo do esperado: 149 alunos, equivalente a 49,67% das 300 vagas pactuadas, concluíram o aperfeiçoamento com sucesso. Os casos de evasão não são muito numerosos, somando 9,54% do total de 304 inscritos. Por outro lado, chama atenção o grande volume de reprovações, contando 126 cursistas.

Além do curso em si, a ação resultou na execução do projeto de pesquisa *Práticas Educativas e a Construção das Trajetórias Escolares Exitosas nas Escolas Públicas do Estado do Maranhão*, dedicado a investigar as práticas educativas desenvolvidas com alunos do 6º ao 9º ano do Ensino Fundamental.

As principais dificuldades enfrentadas foram relatadas pela universidade no processo de prestação de contas e estão listadas a seguir:

1. Diversos municípios do Maranhão têm acesso precário à internet, o que dificulta a plena realização das atividades do curso.
2. Muitos cursistas parecem ter se inscrito no curso com a perspectiva de obter um certificado de conclusão, imaginando não haver critérios rigorosos de avaliação, e se depararam com um nível de exigência alto para terminar as atividades com sucesso.

F – Universidade Federal da Paraíba (UFPB)

A Universidade Federal da Paraíba (UFPB) ofertou um curso de aperfeiçoamento de seis meses no âmbito da Iniciativa EPDS, iniciado em fevereiro de 2018. O curso foi muito bem-sucedido, registrando aprovação de 272 cursistas, o que representa 90,67% das 300 vagas pactuadas com o MEC.

O número de cursistas matriculados foi superior ao número pactuado de vagas. Essa prática mostrou-se, como tem ocorrido também em outras ocasiões, positiva, pois criou certa “margem de segurança” considerando os elevados índices de evasão usualmente registrados em cursos de EaD.

A equipe responsável pela oferta do curso destacou que os alunos que se evadiram informaram que **(1)** não se identificaram com o tema do curso ou **(2)** não tiveram recursos para se deslocarem aos encontros presenciais e às sessões de plantão para tirar dúvidas.

G – Universidade Federal de Alagoas (UFAL)

A Universidade Federal de Alagoas (UFAL) ofertou um curso de aperfeiçoamento de seis meses no âmbito da Iniciativa EPDS, iniciado em novembro de 2017. O número de cursistas aprovados situa-se abaixo do esperado: 126 alunos, equivalente a 42% das 300 vagas pactuadas, concluíram o aperfeiçoamento com sucesso.

Além do curso em si, a ação resultou na execução do projeto de pesquisa *Estudantes oriundos de famílias assistidas pelo PBF - o que buscam no curso de licenciatura da UFAL?* O projeto tem o objetivo de investigar os significados e as expectativas associados ao ensino superior pelos beneficiários do PBF que se tornaram alunos de cursos de Licenciatura da UFAL

e, também, o papel atribuído ao Programa para a continuidade dos estudos além do ensino médio.

Os principais obstáculos enfrentados foram relatados pela universidade no processo de prestação de contas e estão listados a seguir:

1. Diversos locais no estado de Alagoas têm acesso precário à internet, o que dificulta a plena realização das atividades do curso.

2. Além da precariedade de acesso à internet, a greve dos técnicos encarregados de cadastrar os cursistas no AVA, ocorrida entre 10 de novembro e 14 de dezembro de 2017, retardou o início das atividades no ambiente virtual, adiando-as para fevereiro do ano seguinte.

3. A dificuldade de compreensão do conteúdo do texto é apontada como o principal motivo para o grande número de evasões.

4. Muitos cursistas informaram ter perdido interesse no curso ao entenderem que se tratava de um Aperfeiçoamento ao invés de uma Especialização.

5. A coordenação do curso, em parceria com a Undime e a Secretaria de Educação do Estado, se empenhou em manter os alunos no curso por meio de contatos pessoais e de mensagens nas mídias sociais, prorrogação de prazos para entrega de trabalhos e adaptação de atividades propostas.

H – Universidade Federal de Goiás (UFG)

A Universidade Federal de Goiás (UFG) ofertou um curso de aperfeiçoamento de seis meses no âmbito da Iniciativa EPDS, iniciado em março de 2018. O número de cursistas aprovados situa-se abaixo do esperado: 125 alunos, equivalente a 41,67% das 300 vagas pactuadas, concluíram o aperfeiçoamento com sucesso.

Além do curso em si, a ação resultou na execução de um projeto e de um subprojeto de pesquisa intitulados, respectivamente, *Programa Bolsa Família: a frequência escolar e a efetividade do Programa no estado de Goiás entre os anos 2016 e 2018* e *Resultados da oferta do curso de Aperfeiçoamento em Educação, Pobreza e Desigualdade Social*. Pretende-se também, em outra frente de pesquisa e difusão do conhecimento, publicar um livro reunindo artigos de pesquisadores membros da equipe responsável pelo curso e cursistas autores de trabalhos de destaque.

Os principais obstáculos enfrentados foram relatados pela universidade no processo de prestação de contas e estão listados a seguir:

1. Muitos cursistas tiveram dificuldade de acessar o ambiente virtual do curso.

2. Houve casos de substituição de tutores que não desempenharam a contento sua função.

3. A dificuldade de compreensão do conteúdo do texto é apontada como o principal motivo para o grande número de evasões.

4. Atraso no empenho dos recursos descentralizados, previsto para ocorrer em 2017 e realizado apenas em 2018.

5. Ausência de parceria com as secretarias de educação e entidades da sociedade civil ligadas à pauta da educação.

I – Universidade Federal Fluminense (UFF)

A Universidade Federal Fluminense (UFF) ofertou um curso de aperfeiçoamento de seis meses no âmbito da Iniciativa EPDS, iniciado em fevereiro de 2018. O curso foi muito bem-sucedido, registrando aprovação de 231 cursistas, o que representa 72% das 300 vagas pactuadas com o MEC. Além do curso em si, a ação resultou em um projeto de pesquisa, cuja execução está em andamento. A pesquisa tem como norte o diálogo entre os contextos sociais dos beneficiários do PBF, especialmente nas escolas de diversos municípios do Rio de Janeiro, e os estudos teóricos sobre sujeitos em situação de vulnerabilidade social. Adicionalmente, em uma estratégia de difusão de conhecimento, o encerramento do curso será marcado pela realização de um seminário e os melhores trabalhos de conclusão dos cursistas serão reunidos em livro.

Vale mencionar, ainda, que a universidade relatou ter havido uma grande procura pelo curso, muito superior ao número de vagas ofertadas, inclusive de profissionais de outras áreas de atuação, como segurança pública e da saúde.

J – Universidade Federal de Sergipe (UFS)

A Universidade Federal de Sergipe (UFS) ofertou um curso de aperfeiçoamento de seis meses no âmbito da Iniciativa EPDS, iniciado em fevereiro de 2018. O número de cursistas aprovados situa-se abaixo do esperado: 147 alunos, equivalente a 49% das 300 vagas pactuadas, concluíram o aperfeiçoamento com sucesso. De acordo com a coordenação do curso, apesar dos esforços para conter a evasão, com o dilatamento de prazos e o trabalho de aproximação dos tutores, uma parte expressiva não terminou as atividades exigidas.

Os principais obstáculos enfrentados foram relatados pela universidade no processo de prestação de contas e estão listados a seguir:

1. A coordenação do curso alega que, dado que as inscrições estiveram abertas a toda a comunidade, as turmas foram formadas, em larga medida, por alunos sem a formação adequada para acompanhar o curso devidamente, seja por desinteresse no tema, seja por desconhecimento das ferramentas de EaD utilizadas.

2. A equipe de tutores e a coordenação estadual do PBF na Educação se empenharam em manter os cursistas matriculados, que justificaram sua evasão porque (a) haviam perdido interesse no tema do curso, (b) estavam frequentando outra iniciativa de formação ou (3) tinham sido desligados de seu trabalho no PBF em âmbito municipal.

3. Houve ocasiões em que o pagamento de bolsas foi feito com atraso.

C – Curso de Aperfeiçoamento (e de extensão) Educação, Pobreza e Desigualdade Social (180h) – Grupo 3

No ano de 2018, foi implantada uma nova etapa da Iniciativa EPDS em 11 IFES que participaram da oferta do Curso de Especialização EPDS nos anos de 2014 e 2015. Foram

ofertadas 3.400 novas vagas do Curso de Aperfeiçoamento EPDS (180h). As pesquisas académicas e a difusão de conhecimentos seguiram a concepção inicial do projeto, inovando com novas temáticas, tendo como eixo orientador as discussões em torno das trajetórias escolares de crianças e adolescentes em situação de pobreza, beneficiários do PBF. Total de recursos descentralizados no valor de R\$ 1.346.081,69, que somados aos pagamentos das bolsas de estudo e pesquisa, no valor de R\$ 1.306.790,00, perfazendo o total de R\$ 2.652.871,69.

IV – PESQUISA ACADÊMICA

Cada IFES desenvolveu um projeto de pesquisa, de acordo com as diretrizes definidas pela então SECADI/MEC, articulando reflexões teóricas aos contextos escolares e sociais empobrecidos, sinalizando perspectivas de enfrentamento e alteração das circunstâncias de pobreza e de extrema pobreza.

Pretendeu-se a aproximação dos estudos teóricos aos contextos sociais empobrecidos, o que poderia constituir-se em uma oportunidade de reeducar e radicalizar o olhar também das instituições formadoras dos (as) profissionais sobre as crianças, adolescentes e jovens em situação de pobreza e de pobreza extrema.

Para o desenvolvimento da pesquisa académica do Grupo 1, foi constituído um Grupo de Trabalho de Pesquisa Académica (GTPA), representado por instituições do Grupo das 15 IFES, responsáveis pela elaboração das diretrizes nacionais da pesquisa académica no âmbito da Iniciativa EPDS.

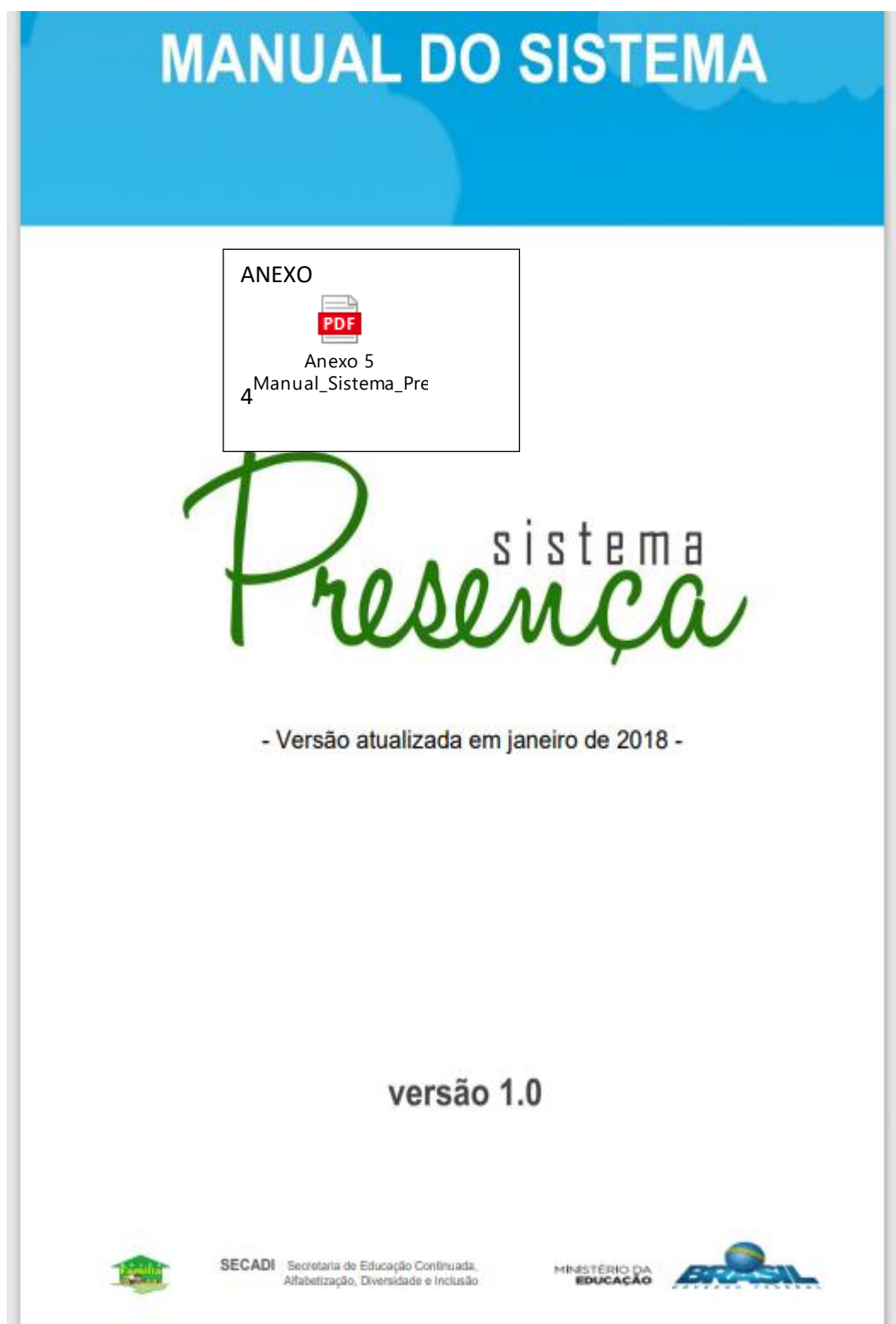
A - Síntese das pesquisas académicas no âmbito da Iniciativa Educação, Pobreza e Desigualdade Social (EPDS) – Grupo 1 (2014 – 2017), ANEXO I; e Grupo 2 (2017 – 2018), ANEXO II.

V – DIFUSÃO DO CONHECIMENTO

A – Publicações do Grupo 1 (2014 – 2017) e do Grupo 2 (2017- 2018)

VI – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Anexo 5



Fonte: Recuperado em <http://tutorialpresenca.mec.gov.br/iniciocoordenador-municipal.html>.