



**Universidade do Estado do Rio de Janeiro**

Centro de Educação e Humanidades

Faculdade de Formação de Professores

Sabrina Batista Artmann

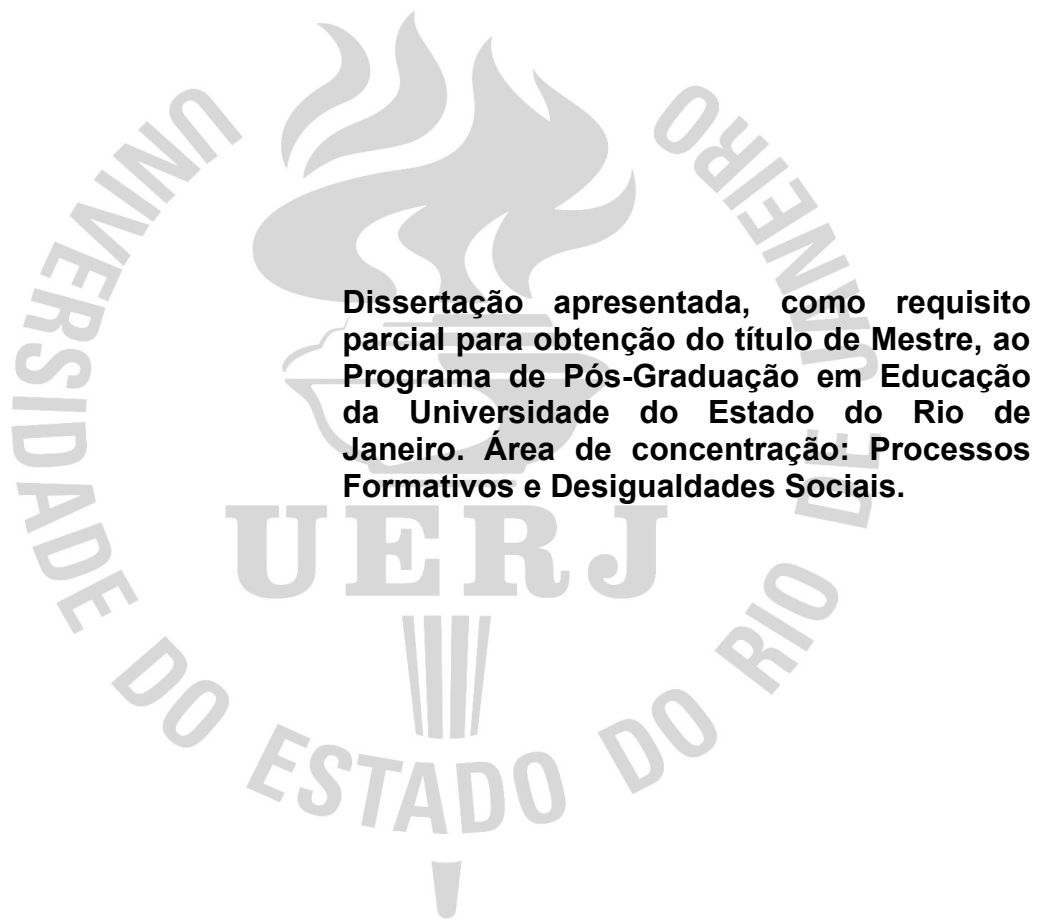
**Faces históricas e reconfigurações recentes da  
“questão da frequência escolar”**

São Gonçalo

2013

Sabrina Batista Artmann

**Faces históricas e reconfigurações recentes da  
“questão da frequência escolar”**



**Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Processos Formativos e Desigualdades Sociais.**

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dra. Eveline Bertino Algebaile

São Gonçalo

2013

CATALOGAÇÃO NA FONTE  
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CEH/D

A791

Artmann, Sabrina Batista

Faces históricas e reconfigurações recentes da “questão da frequência escolar” / Sabrina Batista Artmann. – 2013.

242 f.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Formação de Professores, Programa de Pós-Graduação em Educação, São Gonçalo, 2013.

Orientadora: Eveline Bertino Algebaile.

1. Frequência escolar -- Teses. 2. Educação – Brasil.  
3. Política Social – Brasil. I. Título. II. Algebaile, Eveline Bertino

CDU 37(81)

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.

---

Assinatura

---

Data

Sabrina Batista Artmann

**Faces históricas e reconfigurações recentes da  
“questão da frequência escolar”**

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação Letras, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Processos Formativos e Desigualdades Sociais.

Aprovado em 14 de agosto de 2013.

Banca Examinadora:

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Eveline Bertino Algebaile (Orientadora)  
Faculdade de Formação de Professores - UERJ

---

Prof. Dr. Ney Luiz Teixeira de Almeida  
Faculdade de Serviço Social - UERJ

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Libânia Nacif Xavier  
Faculdade de Educação - UFRJ

São Gonçalo

2013

## DEDICATÓRIA

À minha família, pelos valores e compromissos ministrados durante minha vivência.

## AGRADECIMENTOS

À Deus e Jesus Cristo, pela fé e paciência que me proporcionaram.

À minha orientadora, querida professora Eveline, que me ofereceu a oportunidade de tentar, expor-se, errar, recomeçar, modificar, experimentar e observar. Que me ensinou com generosidade e ao mesmo tempo rigor e seriedade os caminhos para a formação de um pesquisador. Obrigada pelos conselhos, almoços e os contos divertidos! Pessoas como você possuem o dom de nunca serem esquecidas! E eu tive muita sorte em conhecê-la, muito obrigada!

À professora Libânia Nacif Xavier (UFRJ) pela disponibilidade de participar da minha qualificação oferecendo as preciosas contribuições que enriqueceram esta dissertação e me confirmaram que fiz a melhor escolha quando pensava nela como profissional de referência sobre História da Educação e ao professor Ney Luiz Teixeira (UERJ) que prontamente aceitou meu convite e que me apresentou questões sobre meu objeto que me fizeram mais uma vez repensar a minha prática profissional e a importância da pesquisa no campo de atuação da educação, meus sinceros agradecimentos e admiração pela humildade e generosidade em compartilhar o conhecimento.

À minha família que me ensinou desde cedo o valor do conhecimento e dos estudos, à minha mãe que humildemente reparte seu conhecimento comigo em vários momentos e que me ensinou as primeiras letras, ao meu irmão por ser minha fonte de inspiração e admiração em todo meu processo de escolarização, pela sua generosidade em repartir o que tinha de mais valioso comigo: o seu coração!

Aos meus primos, sobrinhos, cunhadas, tias e sogra por compreenderem as minhas ausências e ao mesmo tempo cobrá-las sempre. Ao meu primo Leandro, pelas divertidas conversas e piadas, pelos ensinamentos que nos trouxe sobre o que era trabalhar e se esforçar cedo! Nos veremos num lugar melhor! À Vanessa, querida prima, pela coragem e luta que nunca recusou na vida e pelo grande amor que provou!

Aos meus amigos do trabalho, por aturarem as minhas angústias e devaneios sobre o objeto de estudo e a minha defesa incansável pelo campo do Serviço Social na Educação. Pela compreensão nos momentos que estava em Marte, em especial aos amigos Lilian, Sayonara, Gisela, André, Priscila, Erika, Valéria, Kátia, Francine,

Ana Puga, Darcy, Maurício, Shirley e Gisele.

Aos meus companheiros de luta que estiveram boa parte do mestrado ao meu lado. Pela confiança, perseverança e palavras de coragem: Priscila, Luisa, Felipe, Beth e Susana.

À Mércia, Kátia, Selma e Fernanda pela compreensão e facilitações que me proporcionaram para que eu pudesse realizar meu sonho e ser uma profissional melhor.

Aos meus amigos da 6ª CRE que até hoje torcem por mim! Aos meus amigos que não desistiram de mim, meus sinceros agradecimentos, pois é nesse momento que confirmamos nossa amizade.

Aos companheiros da turma do mestrado, pelas boas conversas, risadas, choros e divagações: Diego, Sabrina, Flávia, Bárbara, Tássia, Daniel, Cynthia, Jodar e Patrícia.

Ao meu porto-seguro, meu grande amor, Edvaldo, que me amparou em todos os momentos difíceis, me ensinou com toda sua inteligência e boa vontade sobre todos os aspectos logísticos que precisava. Minha mais acertada escolha, te amo!

"Eu tropeço no possível, e não desisto de fazer a descoberta do que tem dentro da casca do impossível".

*Carlos Drummond de Andrade*



## RESUMO

ARTMANN, Sabrina Batista. *Faces históricas e reconfigurações recentes da “questão da frequência escolar”*. 2013. 243f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Formação de Professores, São Gonçalo, 2013.

A frequência escolar é comumente concebida como uma norma constituinte do processo de escolarização. Porém, mais do que isto, ela pode sinalizar os diferentes modos de escolarização, possibilitando uma melhor compreensão da chamada questão social em diferentes contextos históricos. A partir dos anos 1990, as políticas sociais passam a ter no Brasil uma interface importante com a política educacional e a escola passa a ser a principal via de efetivação de programas sociais que têm a frequência escolar como condicionalidade. Nesse contexto, surgem inúmeros programas educacionais federais, que apresentam propostas para as diversas formas de expressão da “questão educacional” e, especialmente, para a “correção do fluxo escolar”, indicando a necessidade de indagarmos como a questão da frequência escolar é definida nos programas sociais e educacionais vinculados à escolarização regular obrigatória, e em que medida tais definições são indicativas dos nexos e tensões contemporâneos entre questão social e questão educacional. Frente a essas indagações, o objetivo deste trabalho é compreender os sentidos e funções atribuídos à frequência escolar nos programas sociais e educacionais vinculados à escolarização regular obrigatória, considerando o estado atual de elaboração da questão nas políticas sociais e educacionais, bem como os impasses relacionados às práticas institucionais definidas para sua gestão no âmbito escolar. Metodologicamente, o estudo foi organizado a partir de pesquisa bibliográfica sobre as formas de abordagem da frequência escolar no contexto brasileiro, bem como de pesquisa documental sobre programas sociais e educacionais federais que estão sendo desenvolvidos desde 1990 e formam um quadro de envolvimento do Estado na problemática da frequência. Dentre as referências que fundamentam o trabalho, destacamos: sobre o Estado capitalista e das suas relações com a escolarização, autores como Gramsci (2000), Ianni (2004) e Foucault (2008); quanto às especificidades do Estado capitalista dependente, autores como Fernandes (1975) e Oliveira (1972); para a discussão da questão social e da política social no Brasil, Behring & Boschett (2007), Iamamoto (2007) e Mota (2009); e sobre a educação brasileira, dentre outros, Frigotto (2010a e 2010b), Beisegel (1974), Romanelli (2010) e Shiroma, Moraes e Evangelista (2011). A pesquisa permitiu compreender que, nas alterações de gestão do sistema educacional, é possível identificar a importância e os sentidos atribuídos à frequência escolar como recurso de controle da população escolar, bem como de organização e controle da própria administração pública e dos profissionais atuantes em políticas sociais. Outro aspecto a destacar é que a ênfase à questão da frequência, a partir dos anos 1990, especialmente nos programas sociais e educacionais dirigidos à juventude pobre, dá visibilidade a relevantes aspectos da reconfiguração da atuação social do Estado no Brasil. Dentre outros aspectos, a definição de parâmetros e procedimentos diferenciados de exigência e controle da frequência nesses programas indica que a expansão da escolarização, longe de fortalecer o princípio da universalização, intensifica a

diferenciação da ação estatal junto aos diversos segmentos da população pobre.

Palavras-chave: Frequência Escolar. Educação Brasileira. Política Educacional.  
Questão Social. Política Social.

## RESUMEN

ARTMANN, Sabrina Batista. *Faces históricas y reconfiguraciones recientes de la "cuestión de la frecuencia escolar"*. 2013. 243f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Formação de Professores, São Gonçalo, 2013.

La frecuencia escolar es generalmente concebida como una norma constituyente del proceso de escolarización. Sin embargo, más que ello, puede señalar los diferentes modos de escolarización, posibilitando una mejor comprensión de la llamada cuestión social en diferentes contextos históricos. Desde los años 1990, las políticas sociales han pasado a tener en Brasil una interface importante con la política educacional y la escuela pasa a ser la principal vía de efectución de programas sociales que tienen la frecuencia escolar como condicionalidad. En este contexto, surgen inúmeros programas educacionales federales, que presentan propuestas para las diversas formas de expresión de la "cuestión educacional" y, especialmente, para la "corrección del flujo escolar", indicando la necesidad de indagarnos cómo la cuestión de la frecuencia escolar es definida en los programas sociales y educacionales vinculados a la escolarización regular obligatoria, y en que medida tales definiciones indican los nexos y tensiones contemporáneas entre cuestión social y cuestión educacional. Frente a esas indagaciones, el objetivo de este trabajo es comprender los sentidos y funciones atribuidos a la frecuencia en los programas sociales y educacionales vinculados a la escolarización regular obligatoria, considerando el estado actual de elaboración de la cuestión en las políticas sociales y educacionales, así como los impasses relacionados a las prácticas institucionales definidas para su gestión en el ámbito escolar. Metodológicamente, el estudio fue organizado desde pesquisa bibliográfica sobre las formas de abordaje de la frecuencia escolar en el contexto brasileño, así como desde pesquisa documental sobre programas sociales y educacionales del gobierno federal realizados desde 1990, constituyendo un cuadro de involucración del Estado en la problemática de la frecuencia. Entre las referencias que fundamentan el trabajo, destacamos: respecto el Estado capitalista y sus relaciones con la escolarización, autores como Gramsci (2000), Ianni (2004) y Foucault (2008); cuanto a las especificidades del Estado capitalista dependiente, autores como Fernandes (1975) y Oliveira (1972); para la discusión de la cuestión social y de la política social en Brasil, Behring & Boschett (2007), Iamamoto (2007) y Mota (2009); y respecto la educación brasileña, entre otros, Frigotto (2010a y 2010b), Beisegel (1974), Romanelli (2010) y Shiroma, Moraes y Evangelista (2011). La pesquisa ha permitido comprender que, en las alteraciones de gestión del sistema educacional, es posible identificar la importancia y los sentidos atribuidos a la frecuencia como recurso de control de la población escolar, así como de organización y control de la propia administración pública y de los profesionales que actúan en políticas sociales. Otro aspecto a destacar es que la énfasis a la cuestión de la frecuencia, desde los años 1990, especialmente en los programas sociales y educacionales para la juventud pobre, da visibilidad a relevantes aspectos de la reconfiguración de la actuación social del Estado en Brasil. Entre otros aspectos, la definición de parámetros y procedimientos diferenciados de exigencia y control de la frecuencia

en esos programas indica que la expansión de la escolarización, lejos de fortalecer el principio de universalización, intensifica la diferenciación de la acción estatal junto a los diversos segmentos de la población pobre.

Palabras-clave: Frecuencia Escolar. Educación Brasileña. Política Educacional. Cuestión Social. Política Social.

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 - Tecnologias desenvolvidas em 2009, 2011 e 2012.....	164
Tabela 2 - Programas Educacionais desenvolvidos a partir de 1990.....	166
Tabela 3 - Programas Sociais desenvolvidos a partir de 1990.....	181
Tabela 4 - Categorizações encontradas no público-alvo dos Programas Sociais....	183

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Síntese das disposições sobre a frequência escolar na legislação brasileira relacionada à educação básica.....	84
Figura 2 - Estrutura do Plano Brasil Sem Miséria.....	178

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BAL	Programa Bolsa Alimentação
BES	Programa Bolsa Escola
BPC	Benefício de Prestação Continuada
BSM	Plano Brasil Sem Miséria
CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CETEB	Centro de Ensino Tecnológico de Brasília
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GEEMPA	Grupo de Estudos sobre Educação, Metodologia de Pesquisa e Ação
IAS	Instituto Ayrton Senna
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MEC	Ministério da Educação
ONG	Organização Não Governamental
PAA	Programa de Aceleração da Aprendizagem
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PAR	Plano de Ações Articuladas
PBF	Programa Bolsa Família
PCA	Programa Cartão Alimentação
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PEJ	Programa Entre Jovens
PES	Planejamento Estratégico das Secretarias
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PGRM	Programa de Renda Mínima
PLV	Projeto de Lei de Conversão
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNE	Plano Nacional de Educação
PROJOVEM	Programa Nacional de Inclusão de Jovens
RBEP	Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos
RMV	Renda Mensal Vitalícia
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SCFV	Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SEB	Secretaria de Educação Básica
SEDUC	Secretaria da Educação do Estado
SEF	Secretaria de Educação Fundamental



SENARC	Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
SESEP	Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza
SICON	Sistema de Condicionalidade do Programa Bolsa Família
SISPETI	Sistema de Controle e Acompanhamento da Frequência no Serviço Socioeducativo do PETI
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

## SUMÁRIO

	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	19
1	<b>A FREQUÊNCIA ESCOLAR NA LEGISLAÇÃO EDUCACIONAL BRASILEIRA</b> .....	35
1.1	<b>Os mapas de frequência</b> .....	36
1.2	<b>Da efetiva regulamentação da frequência escolar às primeiras formas de punição do seu descumprimento</b> .....	46
1.2.1	<u>Os disciplinamentos e a frequência escolar</u> .....	53
1.2.2	<u>O Ensino Primário</u> .....	60
1.2.3	<u>A Constituição de 1946</u> .....	63
1.2.3.1	Os cenários da gratuidade e da obrigatoriedade escolar .....	67
1.2.3.2	Explicações sobre a “procura” ou “não procura” da população pela escola.....	70
1.2.4	<u>As Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, as décadas de 1960 e 1970 e os processos de escolarização</u> .....	74
2	<b>MUDANÇAS ECONÔMICAS E RECONFIGURAÇÃO DA ESCOLA OBRIGATÓRIA</b> .....	85
2.1	<b>O cenário da década de 1970, crises e consequências para o Brasil</b> .....	85
2.2	<b>Novos delineamentos da questão social e suas complexificações</b> .....	92
2.3	<b>Os rumos da proteção social brasileira</b> .....	97
2.4	<b>As tendências das políticas públicas no Brasil a partir da década de 1990</b> .....	107
2.5	<b>A “Questão Educacional” e seus delineamentos</b> .....	116
2.5.1	<u>Um novo olhar para as expressões da questão educacional: a</u> .....	119

	<u>evasão e a repetência escolar</u> .....	
2.6	<b>Política Social e Política Educacional em tempos de reconfiguração</b> .....	123
2.6.1	<u>Mudanças na política educacional: o enfoque na administração e na performatividade</u> .....	132
2.7	<b>Os Programas sociais e educacionais vinculados à escolarização: características gerais</b> .....	139
3	<b>A FREQUÊNCIA ESCOLAR COMO CONDICIONALIDADE NOS PROGRAMAS SOCIAIS E SUAS FEIÇÕES NOS PROGRAMAS EDUCACIONAIS</b> .....	147
3.1	<b>A convergência de fundamentos legais para a visibilidade da frequência escolar a partir da década de 1990</b> .....	149
3.2	<b>Apontamentos sobre a construção dos quadros dos programas sociais e educacionais federais</b> .....	159
3.2.1	<u>O quadro de programas educacionais</u> .....	160
3.2.1.1	Indicações dos programas educacionais federais .....	169
3.2.2	<u>O quadro de programas sociais</u> .....	176
3.2.2.1	Indicações dos programas sociais federais .....	183
3.3	<b>Para além das condicionalidades e das novas vias formativas: breves considerações a respeito da frequência no âmbito educativo escolar</b> .....	191
3.3.1	<u>As diferenciações no ambiente escolar em relação aos beneficiários de programas</u> .....	192
3.3.2	<u>A hibridização nos programas sociais e educacionais</u> .....	201
3.3.3	<u>Os novos dispositivos de controle da frequência escolar: os novos mapas de frequência</u> .....	205
	<b>CONCLUSÕES</b> .....	210
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	224



## INTRODUÇÃO

A frequência escolar, tema desta dissertação, é comumente tratada, na literatura educacional, apenas como uma norma constituinte do processo de escolarização, e, neste sentido, reduzida ao registro administrativo do ingresso e da permanência formal na escola. O emprego corrente do termo como sinônimo de “matrícula”, nos levantamentos e estudos de dados estatísticos educacionais, é um exemplo disto. Entendemos, porém, que, o termo frequência escolar sinaliza bem mais que isto, referindo-se a uma prática social relacionada à *participação nos processos de escolarização* e, portanto, simultaneamente, às diferentes formas históricas de ingresso, participação cotidiana e inserção na formação escolar. Neste sentido, a frequência escolar pode ser apreendida como prática histórica e socialmente determinada, capaz de expressar as diferentes formas de realização da escolarização instauradas ao longo dos processos históricos de expansão escolar, em diferentes sociedades, incluindo as formas que, mais recentemente, vem se dando em decorrência dos novos vínculos entre a escolarização e as diferentes formas de suposto enfrentamento da questão social.

Nessa perspectiva, é válido entender que o novo delineamento das políticas sociais e educacionais no Brasil, especialmente a partir da década de 1990, incide sobre as formas de ingresso, participação e inserção escolar, alterando tanto as concepções, quanto as formas de registro, quanto, ainda as práticas de frequência. Por conseguinte, o estudo dessas modificações também permite, de nosso ponto de vista, uma compreensão mais profunda da chamada questão social.

É dessa problematização que resulta a dissertação aqui apresentada, dirigido à investigação e análise dos sentidos e funções atribuídos à frequência escolar nos programas sociais e educacionais vinculados à escolarização regular obrigatória, no atual contexto, considerando o estado atual de elaboração da questão nas políticas sociais e educacionais em curso no governo federal, bem como os impasses relacionados à mesma no âmbito educativo escolar.

O estudo que realizamos anteriormente a esta dissertação<sup>1</sup>, a respeito da

---

1 Trata-se da Monografia realizada como requisito obrigatório para a conclusão do Curso de Especialização em 2011 intitulada “ A frequência escolar na Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos”, no Programa de Pós- Graduação em Educação, da Universidade do Estado do Rio

presença do tema na Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (RBEP) – uma das mais antigas e completas do campo educacional – nos possibilitou avançar na compreensão das formas de abordagem da frequência escolar em diferentes momentos de organização e debate da oferta educacional, no Brasil. Tendo por referência as formas de emergência e discussão do tema na Revista, desde sua fundação, em 1944, até a década de 1970, e considerando a forma particular de atuação da Revista, similar à de um “partido político”<sup>2</sup> atuante na orientação da ação estatal e na formação de quadros profissionais e intelectuais, pudemos observar a tendência à abordagens redutoras acima indicadas, resultando na insuficiente problematização da efetiva participação dos alunos no processo formativo escolar.

Recorrendo às formas como o tema da frequência escolar foi abordado na história da educação, em momentos bem anteriores ao acima referido – como em estudos sobre o século XIX –, foi também possível observar que, apesar do não aprofundamento na discussão do que vamos chamar, aqui, de “questão da frequência”, a presença *do tema* foi significativa para o processo de configuração do sistema educacional que vinha se dando no país. Isso fica evidente, por exemplo, na existência de mapas de frequência<sup>3</sup> como recursos de organização da vida escolar que funcionavam, a um mesmo tempo, como instrumentos de quantificação dos espaços e processos de ensino e como dispositivos<sup>4</sup> de controle dos professores e de suas práticas.

Igualmente visitando a legislação brasileira, através dos decretos e leis educacionais que se relacionam com a Educação Básica, vimos que a trajetória da discussão e das proposições sobre a frequência escolar pode mostrar elementos

---

de Janeiro. Área de concentração Educação Básica- Modalidade Gestão Escolar.

- 2 Gramsci (2000) coloca o partido político como “a primeira célula na qual se sintetizam germes de vontade coletiva que tendem a se tornar universais e totais” (p. 16).
- 3 Segundo Vidal (2008), usados desde pelo menos o fim do século XIX, os mapas de frequência dos alunos eram registros estatísticos que funcionavam como dispositivos de governo, sendo elaborados pelos mestres públicos do período, como estratégia de comprovação do efetivo exercício docente (documento necessário para o recebimento do salário) e de viabilidade da escola (atestado imprescindível de atendimento ao número mínimo de alunos exigido por lei para a manutenção da aula). Além disso, segundo a autora, nesses mapas, os professores ensaiavam uma escrita sobre o outro e sobre sua própria prática, que a produzia como pedagógica.
- 4 *Dispositivo* é um conceito importante nas formulações de Foucault e de autores que com ele trabalham. Designa certos constructos complexos que se caracterizam por fazer disparar certos efeitos, não coincidindo com os significados de termos como instrumentos e recursos, que são, a rigor, meios ou técnicas (materiais, organizacionais) destinados à realização prevista de funções específicas. Nesse sentido, entendemos que os mapas de frequência devem ser entendidos, simultaneamente, como recurso técnico de quantificação da oferta escolar e como dispositivo de controle dos professores e de suas práticas.

que foram se agregando à atuação do Estado brasileiro, manifestando o modo como a frequência escolar foi exigida e como foram sendo definidas as instituições responsáveis pelo seu cumprimento, os meios e recursos para gerir as situações oriundas das “questões educacionais” que se relacionavam com a frequência e o formato como a frequência escolar foi incorporada à agenda das políticas sociais.

Ao longo de minha trajetória como professora de Ciências Biológicas em diversas escolas e, em seguida, como Assistente Social na rede pública municipal de ensino do Rio de Janeiro, tenho como experiência que a frequência escolar é uma temática bastante instigante, que pode apresentar muitos sentidos e que adquiriu diferentes configurações ao longo do processo mais recente de expansão da oferta escolar no Brasil. Dentre os aspectos incidentes nessas configurações, é possível identificar as condições socioeconômicas das famílias, influentes nas suas expectativas e práticas relativas à escolarização, aspectos referentes às relações entre escola e família, e aspectos referentes à normatização propriamente dita da ação e do trabalho escolar.

No processo de pesquisa para a elaboração desta dissertação, constatamos o quanto há, ainda, pouca tematização da categoria frequência escolar no âmbito da produção acadêmica, mesmo que o termo, especialmente a partir da década de 1990, venha sendo crescentemente apropriado, como por exemplo no caso das análises dos impactos dos programas de transferência de renda.

Concentrando-nos no levantamento bibliográfico do banco de teses e dissertações da CAPES, e pesquisando nos resumos os termos e palavras *frequência escolar* e *assiduidade*, exclusivamente, até o período de maio de 2012, pudemos encontrar 63 trabalhos, dos quais 19 se relacionavam diretamente com a temática de estudo desta dissertação, ou seja, a questão da frequência nos programas sociais vinculados à escolarização. Essas 19 teses e dissertações, em sua maioria, faziam parte de programas de pós-graduação em Educação e Economia. Nos títulos, encontramos uma preferência pelo termo “impactos” dos programas sociais, dentre eles, o Bolsa-Escola, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e o Programa Bolsa Família. Através de análises e comparações, os trabalhos acadêmicos abordavam os “impactos” dos programas sociais no país, nos estados, sobre o trabalho infantil e até sobre o crescimento

econômico. A frequência escolar era sempre um dos pontos de análise desses trabalhos e os recursos utilizados baseavam-se não raramente em dados do Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e padrões internacionais de definição de indicadores e linhas de referência, como as de pobreza e de trabalho infantil.

Assim, preliminarmente, identificamos que a maior atenção para o tema no debate educacional coincide com o aumento dos estudos nos quais a escolarização estava mais diretamente relacionada a aspectos contemporâneos da “questão social”. Isso é particularmente evidente nos estudos em que a escolarização é compreendida ou problematizada como *lócus* das políticas para crianças e jovens das classes trabalhadoras.

Isto nos leva a entender que o estudo da *frequência escolar como questão da vida pública*, no Brasil, e, mais especificamente, o estudo das feições que esta questão assume a partir da década de 1990 – período marcado por relevantes mudanças econômicas, políticas e sociais às quais correspondem importantes alterações nas formas de organização e realização da atuação social do Estado –, é indissociável do estudo das novas configurações da escola implicadas, entre outros aspectos, com o avanço do neoliberalismo, em cuja vigência observa-se uma mudança expressiva na política social. No caso do Brasil, os estudos que nos permitem apreender os diferentes aspectos da recomposição da atuação social do Estado, especialmente no final da década de 1980, como os de Behring e Boschetti (2007), evidenciam que há um aumento progressivo dos programas focais em diversos setores de ação governamental e que a política educacional brasileira passa a apresentar uma interface significativa com essa proposta de intervenção (ALGEBAILLE, 2009). Expressivo desta reconfiguração da política educacional são os programas sociais que passam a fazer parte do cotidiano escolar e influem nos modos de se conceber, discutir, normatizar e organizar o ingresso, a participação e a inserção na escola, resignificando o termo *frequência escolar* e alterando sua presença e problematização no debate educacional e social.

No entanto, no decorrer da organização desta dissertação, observamos que seria importante a inclusão de outros programas, além dos considerados “sociais”,



pertencentes ao governo federal, que são coordenados ou fiscalizados por este ente federativo, para uma melhor apreensão das “questões da frequência” que atravessam as políticas públicas no Brasil, entre elas, a educacional.

Assim, inicialmente, orientada por referências bibliográficas como as de Rummert, Algebaile e Ventura (2012), optei por trabalhar com uma categoria mais ampla que versa sobre os “programas que incidem sobre a escolarização” (ALGEBAILLE, 2010). Estes seriam programas de origens setoriais distintas, cuja característica central, para o que nos interessa neste estudo, é o fato de incidirem sobre as formas de escolarização, seja por terem a frequência escolar como condicionalidade e, por isso, implicarem procedimentos complementares da escola em termos de controle da frequência, duração da jornada de formação escolar, acompanhamento familiar, e outros; seja por preverem currículos formativos próprios, dentre outros aspectos.

Delimitando ainda mais nossas observações de estudo, voltamos nosso olhar para os programas que incidem sobre a *escolarização fundamental regular obrigatória* e pudemos identificar alguns subgrupos de programas, em face das características organizacionais, perfil, origem setorial, público-alvo e outros critérios. Para o caso do nosso estudo, entendo que uma subdivisão fundamental é entre programas sociais e programas educacionais.<sup>5</sup>

Dentre os programas sociais, escolhi destacar os programas de renda mínima vinculados à escolarização desenvolvidos em escala nacional. Já dentre os programas educacionais, priorizei aqueles de âmbito federal que apresentam propostas para as diversas expressões da questão educacional e, especialmente, para a famosa “correção do fluxo escolar”.

Assim, depois desta breve explicação, expomos que nosso problema de investigação se define exatamente nesse quadro de mudanças na política educacional e nas suas relações com a reconfiguração da política social, em geral. Diante dessa nova política que a escola recebe, em que seus programas não raramente apresentam em seu escopo a frequência escolar como condicionalidade, interessa-nos saber em que medida as formas de definição da questão da

---

<sup>5</sup> Usaremos o termo “programas sociais” para designarmos aqueles programas mais claramente vinculados ao setor de assistência social (Bolsa Família, PETI, Projovem e outros), e o termo “programas educacionais” para os programas mais diretamente vinculados ao próprio setor educacional (Aceleração, Realização, Reforços Escolares e outros), adiante apresentados.

frequência escolar nos programas sociais e educacionais vinculados à escolarização obrigatória, no Brasil, a partir da década de 1990, podem ser identificadas como expressivas dos nexos e tensões contemporâneos entre questão social e questão educacional.

No contexto ao qual nos referimos, a escola passa a ter que lidar com todo um novo aparato funcional relacionado aos programas sociais e educacionais vinculados à escolarização e com os desdobramentos que surgirão com sua realização regular. Não se trata apenas de mais tarefas, mas de ações que, como mostra Algebaile (2011), realizam-se como verdadeiras “tecnologias de governo”, dispendo sobre a estrutura e a dinâmica organizacional nos setores social e educacional, sobre as relações entre os diferentes sujeitos que atuam na produção da escola (profissionais, pais, alunos), sobre o tempo e o espaço escolar e sobre os percursos de escolarização, dentre outros aspectos.

Por meio desses novos programas, a intersectorialidade ganha vigor na estrutura estatal e as ações vinculadas mais diretamente à transferência de renda, geridas segundo esta nova característica organizacional, são comumente apresentadas como uma modalidade de intervenção social que garante a redução da pobreza absoluta (ROCHA, 2003), especialmente porque o benefício financeiro não é entendido como um fim em si, mas, principalmente, um meio para a ampliação do acesso dos segmentos populacionais pobres a serviços sociais básicos. Como mostram Marques e Torres (2005), “as políticas de transferência de renda são vistas cada vez mais como forma de garantir o acesso ou potencializar os efeitos positivos de políticas sociais associadas a direitos do cidadão, como as políticas educacional e de saúde” (2005, p.299).

Altera-se, assim, o peso e a posição atribuídos ao setor educacional na composição da atuação social do Estado. A “frequência escolar” das crianças e dos adolescentes de famílias com baixíssima renda passa a ser uma das condições – “condicionalidades”, de acordo com a linguagem dos novos programas – que irão permitir a transferência focalizada de renda.

Já os programas/projetos educacionais que estão relacionados mais diretamente com o desempenho escolar no sistema educacional, não têm em seu escopo uma diretriz para as causas do “fracasso escolar”, “mas sim para seus

efeitos mais gritantes, permanecendo aprisionado[s] em um círculo vicioso nocivo principalmente para os usuários desta política” (MOREIRA, p.165, 2012).

O fetichismo da eficiência do sistema de ensino entranhou de tal forma nas propostas de reforma e gestão educacional que, a partir da segunda metade da década de 1990, a suposta superação do “fracasso escolar”, através da garantia de “consecução da escolarização” ganha atenção e o âmbito pedagógico passa a ser restringido ao preparo do professor, conduzindo as políticas para uma dimensão gerencial da suposta problemática.

Tanto para os programas sociais, como para os programas educacionais, são construídos conjuntos de ações e práticas de orientação assistencial, que por vezes, parecem ser constituídos por uma hibridização caracterizada por respostas do Estado que se mostram emergenciais, contingenciadas e fragmentadas. Uma série de instâncias e instituições passam a fazer “acordos” e “compromissos” no intuito de “teoricamente” assegurarem os direitos à educação. No entanto, mostram-se mais como um recurso formal e desconectado do mundo escolar, do que de fato a construção de uma política orgânica, oriunda de canais de discussão com os profissionais que realmente estão no “chão da escola”.

Não se pode negar que os problemas sociais tornam-se cada vez mais agudos e ao longo do tempo indicam uma “metamorfose” (IAMAMOTO, 2007) das questões sociais. Há que se considerar que os problemas sociais se reconfiguram no novo contexto e a isto correspondem reconfigurações das políticas de caráter compensatório. Estas, predominantemente, apesar de serem apresentadas como dirigidas para o enfrentamento dos “novos problemas”, incidem sobre eles apenas residualmente, ao proporcionarem renda mínima que reduz a imersão na miséria. Seu caráter compensatório reside tanto nessa dimensão residual quanto nas funções que cumpre produzindo consentimentos e consensos<sup>6</sup>, evitando assim as tensões e conflitos provocados pela ausência quase que completa dos direitos fundamentais.

Essas políticas são compensatórias porque não pretendem ou, ao menos,

---

6 Gramsci nos alerta que... “o Estado tem e pede o consenso, mas também ‘educa’ este consenso através das associações políticas e sindicais...” (p.121). No entanto, este mesmo autor, ao falar da relação entre governantes e governados, e que esta seja determinada pelo fato de que os governantes representam os interesses dos governados e, portanto, “‘devem’ ter o consentimento destes, isto é, deve-se verificar a identificação do indivíduo com o todo; e o todo (seja que organismo for) é representado pelos dirigentes” (p.338).

não apresentam a força necessária para interferir nas estruturas que seriam responsáveis pelas desigualdades sociais. Logo, as escolas acabam desempenhando um papel significativo para aqueles que vão engrossar o quadro da pobreza no Brasil, tanto por receber e por se relacionar com aqueles que serão beneficiários, por exemplo do Bolsa Família, quanto pelo papel de mediação que acabam realizando com o sistema capitalista (FRIGOTTO, 2010a).

Os programas que consideramos aqui educacionais na escolarização, seguem em linhas parecidas com as políticas compensatórias e nos revelam uma multiplicidade, segmentação e descontinuidade semelhante ao que acontece em projetos, expondo cada vez mais o aprofundamento da “questão educacional” ou da “questão social” na sociedade brasileira. Podemos evidenciar, dentre estas questões que marcam a escola e envolvem esses programas, a produção de *vias formativas diferenciadas*; a desumana exigência da meritocracia tanto para os alunos, quanto para os professores; o alcance de índices a qualquer preço, a completa anulação da participação efetiva dos professores que estão na docência no escopo desses programas.

Além disso, os programas, especialmente os educacionais, nos demonstram um modo da gestão do setor educacional que admite, dentro do próprio governo federal, a possibilidade de ofertas de programas que são desenvolvidos tanto pelos setores internos do Ministério da Educação, quanto por instituições e/ou empresas públicas ou privadas.

Cabe lembrar que a escola ocidental configurou-se como uma instância mediadora dos interesses do capital, um elemento orgânico ao modo de produção capitalista, efetivando-se no interior das relações sociais de classe. Porém, seu modo de mediar os interesses do capital se alterou ao longo do tempo. Neste caso, há mudança, mas sem implicar transformações nos efeitos finais produzidos pela escola. Gramsci (2000a) nos mostra que essas políticas não transformam a forma fundamental de relação da escola com as classes populares, nem o fato fundamental de mediar os interesses do capital. Elas alteram essas relações e mediações, mas na medida necessária para conservar ou restaurar seus efeitos finais esperados. A instituição que interessaria à maioria que nela entra, acaba sendo a escola necessária aos interesses do capital. Por isso, a escola tem o poder

de delimitar, em alguns contextos, sutilmente, em outros, de forma mais incisiva, a posição que cada um ocupará na estrutura social vigente.

Uma das formas visíveis de mostrar como a escola consolidou-se como mediadora dos interesses burgueses no contexto brasileiro é evidenciar, como faz Frigotto (2010a) que sua expansão esteve historicamente relacionada a uma desqualificação das instituições escolares que impede aqueles que a frequentam de alcançar os níveis mais elevados de saber. Esse mecanismo parece “cair como uma luva” sobre a escolarização da parcela de alunos que ficarão à margem, no seu sentido mais amplo, interferindo no modo como esses alunos frequentarão a escola.

Assim, entendemos ser necessário, nesta pesquisa, considerar também as especificidades da relação entre capitalismo e educação nas configurações histórico-econômicas do Brasil e da América Latina. Como mostra Florestan Fernandes (1975), a vertente capitalista que se estabeleceu aqui, envolveu determinada forma de acumulação de riqueza ancorada na expansão simultânea dos “núcleos hegemônicos externos e internos, ou seja, as economias centrais e os setores sociais dominantes” (FERNANDES, 1975, p.45). As formas de exploração do trabalho e de apropriação da riqueza, nos países de economia periférica, determinaram certos modos de configuração dos segmentos mais empobrecidos e das classes mais abastadas, envolvendo formas particularmente graves de definição da hierarquia social e formas correspondentes de acesso desigual a serviços e direitos. A educação escolar não esteve à margem disto: a expansão da escola envolveu níveis progressivos de diferenciação da oferta escolar para os distintos segmentos sociais, reforçando as desigualdades econômicas.

Entendemos que a análise desse quadro feita por Florestan Fernandes permite compreender a política econômica organizada no país, em diferentes momentos históricos, e também duas outras questões importantes: a relação entre a política econômica e as demais políticas setoriais; e as formas clássicas de atuação do Estado mediante as demandas apresentadas pelos segmentos mais pobres. Fernandes (1975) auxilia na compreensão do porquê o capitalismo estabelecido aqui, o *capitalismo dependente*, foi tão mascarado, como, por exemplo, nos discursos de busca de superação do subdesenvolvimento por meio da educação escolar.

Já Francisco de Oliveira (2003) nos mostra que a suposta superação do que era apresentado como subdesenvolvimento se deu sem que fossem superadas as formas degradantes de trabalho e inserção social que alimentaram a acumulação capitalista no contexto brasileiro. No processo de mudança do modelo de desenvolvimento, houve o acirramento de determinados problemas sociais que, no modelo anterior, desenvolvimentista, eram considerados um “mal necessário” para a acumulação capitalista. O trabalho informal, por exemplo, que na década de 1960, foi tão útil à realização econômica da indústria moderna, se intensificou e diversificou de tal forma, que passou a concorrer para novas formas de desagregação social no âmbito da nação, implicando o surgimento de novos tipos de conflitos e tensões decorrentes das novas formas de exploração de classe.

Essas mudanças econômicas e sociais, por sua vez, foram acompanhadas de modificações nas formas de organização do próprio Estado que devem ser consideradas neste estudo para que seja possível discutir adequadamente as mudanças na oferta escolar e nas formas de escolarização que se vinculam a diferenciações nas formas de realização da frequência escolar e do seu controle e debate. Para discutirmos as formas clássicas de organização do Estado e os modos contemporâneos de reorganização das políticas públicas, nos reportaremos a autores como Gramsci (2000) e Ianni (2004), além de Foucault (2008), que faz uma significativa descrição e análise de um modelo geral de organização do Estado que se tornou hegemônico no processo de expansão e consolidação do capitalismo, implicando em certo modo de organização do exercício do poder por ele denominado de governamentalidade.

Essas referências gerais constituem importantes fundamentos para entendermos as mudanças contemporâneas no Estado brasileiro implicadas com a reconfiguração da escola, da escolarização e da frequência escolar.

No atual contexto, observando que os programas de transferência de renda com recorte para crianças e jovens das classes trabalhadoras e os programas educacionais, especialmente os relacionados às medidas de correção de fluxo, estiveram presentes, como proposta do governo federal, desde a gestão presidencial de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002), ampliando-se nos oito anos do Governo Lula e sendo mantidos e ainda ampliados

desde o início do atual Governo de Dilma Roussef, vale a pena construir leituras mais sólidas sobre como a frequência escolar, prática escolar tão importante e constituinte do processo de escolarização, está elaborada nesses programas e que processos e relações essa elaboração pode evidenciar.

Essa linha de estudo também é importante porque a ausência de diferentes interpretações da “questão da frequência”, pela escola, não permite um enfrentamento ético-político das questões sociais que perpassam a escola nos seus diferentes segmentos de constituição. Não basta voltar-se para o fenômeno como mero problema administrativo, é imprescindível fazer a leitura de quais sentidos a frequência assume na escola e de como as diferentes formas de frequência afetam concretamente a vida das crianças e dos adolescentes.

Amplia-se ainda mais sua relevância quando são constatadas lacunas na abordagem do tema durante muitos anos. A escassez de debate público sobre a questão da frequência escolar e suas novas emergências contribui para que a mesma seja percebida como questão individual para os sujeitos, ao invés de se trazer à tona uma situação que deveria ser de interesse coletivo, permitindo assim o controle social realizado pela população.

Partindo desse quadro preliminar de questões e de referências teóricas para sua abordagem, o objetivo geral deste trabalho é compreender os sentidos e funções atribuídos à frequência escolar nos programas sociais e educacionais vinculados à escolarização regular obrigatória, considerando o estado atual de elaboração da questão nas políticas sociais e educacionais, bem como os impasses relacionados à mesma no âmbito educativo escolar.

Para viabilizar a investigação necessária à realização da discussão pretendida, optou-se pela realização de dois principais procedimentos de pesquisa: pesquisa bibliográfica e pesquisa documental.

A pesquisa bibliográfica teve o intuito de nos ajudar a avançar na compreensão das formas de abordagem da frequência escolar, tendo por referência as formas de emergência e discussão do tema na Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (RBEP) entre 1944 e 1970. Também nos reportamos a textos e artigos de referência da história da educação que tratam sobre o tema da frequência, antes mesmo de 1944, especialmente a partir de 1850.

A pesquisa documental envolveu levantamento, sistematização e análise de conteúdo de documentos normativos da escala nacional de governo relacionados à educação fundamental obrigatória e aos programas sociais e educacionais vinculados a essa fase de escolarização (Constituições Federais, documentos do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, documentos do Ministério da Educação, legislações educacionais e da política de assistência – leis, decretos, portarias, documentos instrucionais e pedagógicos que se relacionem com o ensino fundamental e o desenvolvimento de programas assistenciais), a fim de sistematizar um quadro de envolvimento do Estado na problemática da frequência.

Nosso propósito foi realizar uma descrição minuciosa dos programas e ações relacionados ao tema, que pudesse nos embasar na discussão das formas de problematização da frequência no contexto atual da gestão da educação fundamental.

Cabe esclarecer, no entanto, que pretendíamos analisar também os programas desenvolvidos no âmbito municipal da Cidade do Rio de Janeiro, através da Secretaria Municipal de Educação, devido à multiplicidade de programas, às novas composições que os programas ganham nesse nível de governo e à amplitude que questões referentes às tensões e aos impasses no âmbito educativo escolar. Porém, ao iniciarmos a pesquisa com a coleta de dados, tanto em nível federal, quanto em nível municipal, percebemos que este era um campo muito fértil de problematizações e de grande extensão de informações, resultantes não só da multiplicidade de programas e ações, mas também de sua característica mutável. Isso nos obrigou a delimitar a pesquisa, optando pelo levantamento de dados em apenas um nível de governo. E dada a precedência dos programas federais sobre os municipais, bem como sua forte presença no município do Rio, optamos pela pesquisa dos programas em nível federal.

Dentre as referências que fundamentam o trabalho, destacamos, no plano das relações entre Estado e educação, as relacionadas à discussão das formas históricas de organização do Estado capitalista, como Gramsci (2000), Ianni (2004) e Foucault (2008); às suas especificidades no contexto capitalista dependente, como Fernandes (1975) e Oliveira (1972); e à análise da questão social e da política social no Brasil, como Behring & Boschett (2007), Iamamoto (2007) e Mota (2009). Sobre a



educação brasileira, destacamos as que versam sobre a expansão escolar no Brasil, como Frigotto (2010a e 2010b); Boom (2004) e Beisegel (1974); sobre as configurações da questão da frequência em nosso contexto, como Herschmann, Kropf e Nunes (1986) e Vidal (2008); sobre os programas e ações governamentais que incidem sobre a escolarização, como Ramos (2001), Rummert; Algebaile e Ventura (2012) e Freitas (2002) e sobre os autores que discorrem sobre a história e a legislação educacional brasileira, como Romanelli(2010); Davies (2010) e Shiroma, Moraes e Evangelista (2011).

Os procedimentos metodológicos foram organizados, inicialmente, de modo que pudéssemos consultar o site do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e o site do Ministério da Educação (MEC), respectivamente para levantarmos dados que pudessem sustentar o quadro de programas sociais e educacionais desenvolvidos pelo Governo Federal. No caso dos programas educacionais, exploramos o guia de tecnologias educacionais de 2009 e 2011/2012 do MEC que consta no veículo de informação do Ministério e que apresenta programas que são desenvolvidos desde a década de 1990 ou com ideias similares aos desta época. Através de uma leitura sequencial e avaliação geral do perfil dos itens ou “tecnologias” de todos os Guias<sup>7</sup>, num total aproximadamente de 303 tecnologias ou itens, em seguida, intermediada pela identificação e seleção de itens ou tecnologias que nessa primeira observação geral pude fazer, foi observado que 15 tecnologias se relacionavam com os programas educacionais que abordavam a frequência escolar em suas referências ou os critérios de seleção que estipulamos. Em outro momento, realizamos leitura preliminar das tecnologias selecionadas, com vistas à confirmação ou não de uma vinculação efetiva ao tema. A partir disso, foram selecionadas 11 tecnologias, dos quais fizemos, então, leitura sistemática com o intuito de analisar seu conteúdo, referenciada por algumas literaturas da temática que confirmassem a seleção. Os programas selecionados foram: Programa de Correção do Fluxo Escolar, Correção de Fluxo Escolar na Alfabetização, Educação e Trabalho, Acelera Brasil, Programa Circuito Campeão, Se Liga, Programa Entre Jovens-PEJ, Programa Ensino Fundamental com Jovens de 15 a 17 anos, Programa

---

7 Estamos utilizando Os Guias de Tecnologias Educacionais de 2009 e o de 2011/2012, porque não encontramos no site do MEC, nem em outras fontes os guias de outros anos. Pudemos apenas ter a informação que o primeiro Guia foi formado em 2007, mas não conseguimos acesso ao documento deste ano.

de Aceleração da Aprendizagem - PAA, Programa Mais Educação, Projeto de Aceleração da Aprendizagem 6° ao 9° Ano do Ensino Fundamental.

Já para os programas sociais utilizamos o site do MDS e conseguimos as primeiras informações através da parte do site que tem por objetivo informar o cidadão comum e através das informações disponibilizadas nas Secretarias desse Ministério. Posteriormente, consultamos o Caderno SUAS III de 2008, localizado no mesmo veículo de informação, no qual realizamos leitura sequencial e avaliação geral do perfil dos programas num total aproximadamente de 9 programas, em seguida, intermediada pela identificação e seleção de programas que nessa primeira observação pude fazer. Percebi que 4 programas (PETI, Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Urbano, Bolsa Escola, Programa Bolsa Família) eram constituídos em torno dos critérios implicados com a questão da frequência e com o recorte proposto na pesquisa. Em outro momento, confirmamos o levantamento que já tínhamos realizado e incluímos mais um programa, o Projovem Adolescente, cujos dados encontravam-se na Secretaria Nacional de Assistência Social.

Dentre os aspectos considerados relevantes e expressivos da forma de presença da frequência escolar no quadro de envolvimento do Estado na problemática, observamos que, nos programas educacionais federais, a imprecisão de informações já é um dado que, por si só, possibilita constituição de parte da análise. As formas de intervenção dos programas e seu público-alvo revelam que a aceleração da aprendizagem está em quase todos os formatos dos programas, o que garantiria a disposição da frequência nos procedimentos operacionais dos mesmos, já que a aceleração foi uma proposta que se constituiu a partir de um escopo que considerava o acompanhamento e o controle da frequência como uma das vertentes de intervenção do projeto. O público-alvo nesses programas não se resume aos alunos das escolas públicas, mas engloba os professores e outros profissionais de educação, além das diferentes estruturas do sistema educacional que adotar a proposta. A frequência também pode estar presente nas propostas que visam atuar nas expressões da questão educacional como a repetência, evasão escolar e o atraso escolar.

Os programas sociais mostraram que as categorizações do seus públicos-alvo estão aumentando e se diferenciando, não estão mais somente

atrelados às questões relativas às situações laborais e sim a uma variedade de situações assistenciais não-laborais. Os programas apresentam um repertório de conteúdos de formação que encontramos tanto no espaço escolar, como nos serviços de assistência social que desenvolvem o trabalho educativo com os jovens beneficiários. A variação de formatos de acompanhamento da frequência nos programas é realizada através de várias instâncias e serviços intersetoriais, trazendo, em geral, um sentido burocratizante para a frequência. Com isso, a discussão do processo de escolarização dos jovens é praticamente anulada. A intersetorialidade, muitas vezes, tem servido apenas para isentar de responsabilidades algumas políticas setoriais e sobrecarregar outras.

Também se destacam nesta pesquisa alguns sentidos da frequência relativos às práticas institucionais definidas para a gestão da frequência, só que no âmbito educativo escolar. Sinteticamente, discutimos as diferenciações no ambiente escolar em relação aos beneficiários dos programas, o que inclui o acompanhamento e controle diferenciado da frequência. A hibridização nos programas sociais e educacionais, de nosso ponto de vista, cumpre o papel de mecanismos integradores na fase atual do capitalismo e de novos dispositivos de controle da frequência que se relacionam com a lógica do alcance de certos desempenhos nos sistemas de ensino, visto que a frequência promove alterações nos índices educacionais. Esses dispositivos mais recentes mostram algumas semelhanças com dispositivos encontrados desde o séc. XIX.

Para expor o estudo realizado, esta dissertação distribuiu-se em três capítulos e um momento conclusivo. O primeiro capítulo tem por objetivo historicizar, por meio de um quadro diacrônico, as formas de organização e normatização da frequência na legislação educacional brasileira, que parecem se iniciar no século XIX, até as primeiras décadas de 1970. Dentre os aspectos priorizados, destaca-se o envolvimento da frequência escolar em dispositivos de controle que simultaneamente funcionavam como instrumentos de racionalização da administração escolar. Além disso, concentrou-se esforços no sentido de realizar levantamento sobre as formas de presença da frequência, levando em consideração elementos indissociáveis da temática, como a obrigatoriedade escolar, a gratuidade escolar e a responsabilidade do Estado com a educação. As principais legislações

analisadas são aquelas que regulamentaram os diferentes níveis de ensino no país, as Cartas Constitucionais que abordavam a responsabilidade do Estado com a educação pública e também as Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nos mais diversos contextos político-sociais.

O segundo capítulo pretende discutir as mudanças econômicas a partir da década de 1970 que desencadearam consequências na política social e na política educacional do país. Objetiva-se apresentar algumas tendências evidenciadas nas políticas públicas brasileiras, que configuram as principais tecnologias de governo adotadas a partir da década de 1990, igualmente, apresentar as reconfigurações mais contemporâneas das políticas sociais e educacionais, dentre elas, a formação de programas sociais e educacionais e suas principais características. Os pontos mencionados foram analisados à luz da compreensão do que caracteriza a questão educacional e a questão social brasileira e dos sentidos que foram incorporados a estas problemáticas.

O terceiro capítulo tem o intuito de analisar a disposição da frequência escolar a partir dos quadros de programas sociais e educacionais federais a partir de 1990 até os dias atuais e alguns sentidos da frequência escolar por meio das práticas institucionais no âmbito educativo escolar. Desta forma, há abordagem das legislações mais contemporâneas que promoveram visibilidade da frequência escolar na década de 1990. Posteriormente, ocorreram apontamentos sobre alguns aspectos da pesquisa realizada com os quadros de programas sociais e educacionais, além de algumas indicações aparentes sobre as características dos mesmos. Por fim, há breves considerações sobre a frequência escolar no âmbito educativo escolar através das diferenciações no ambiente escolar em relação aos beneficiários dos programas, do caráter composto dos programas e das semelhanças dos dispositivos de controle da frequência mais recentes com dispositivos de controle encontrados desde, pelo menos, o século XIX.

Nas considerações finais, destacamos questões discutidas ao longo do trabalho que nos permitem problematizar, em especial, a utilização dos controles da frequência como dispositivo de intervenção na organização da escola, da atuação do professor e dos resultados escolares que mais diretamente impactam as estatísticas educacionais.

## 1- A FREQUÊNCIA ESCOLAR NA LEGISLAÇÃO EDUCACIONAL BRASILEIRA.

As formas de organizar e normatizar a frequência escolar na legislação educacional brasileira passaram por diferentes questões que estiveram imbricadas, em parte, com a garantia de expansão e consolidação do Estado e a discriminação de suas responsabilidades. O reconhecimento dos marcos legais da obrigatoriedade e da gratuidade escolar são fatores que influíram significativamente no modo como a frequência escolar foi conduzida no país.

A frequência esteve envolvida em contradições no modo de atuação do próprio Estado brasileiro no que tange à entrada dos segmentos sociais mais pobres na escola e às contradições referentes aos mecanismos responsáveis pelo cumprimento de uma determinada ordem que era requerida em alguns contextos históricos. Além disso, a frequência ocupou lugares privilegiados nos instrumentos e dispositivos da administração pública que permitiam disparar certos efeitos, dispositivos estes que eram materializados por meio das diferentes medidas que constituíam a política educacional.

Sua presença nos instrumentos de racionalização escolar veio acompanhada de um controle do professor e de suas práticas, configurando um modo de gerir o ensino com incidência direta sobre este profissional.

Dentro do debate sobre a escolarização, a frequência escolar foi um dos aspectos do processo de escolarização que mais foi discutido nos diferentes espaços públicos, por mais que o termo propriamente não aparecesse, havendo inúmeras falácias sobre a relação desta com a população mais pobre.

Diante da “questão da frequência” que a atualidade nos impõe, acreditamos que seja pertinente realizar um quadro diacrônico<sup>8</sup> com o objetivo de historicizar a abordagem da frequência escolar nas principais disposições legislativas educacionais brasileiras, de modo que possamos avançar na compreensão das formas de emergência e discussão do tema.

O recorte temporal deste quadro vai de parte do século XIX até a primeira Lei

---

<sup>8</sup> A formação deste quadro estaria relacionada com a apresentação de características de fenômenos ou fatos marcantes do ponto de vista da sua evolução no tempo.

de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e sua primeira reforma, localizadas nas décadas de 1960 e 1970. Contamos, desta forma, com o conteúdo de documentos normativos da escala nacional de governo relacionados com a educação obrigatória, Constituições Federais e a legislação educacional publicizada na forma de leis, decretos, atos adicionais e outros. Além disso, levamos em consideração estudos pré-existentes que elaboramos sobre os sentidos da frequência escolar na Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (RBEP), de 1944 à 1970.

Vale ressaltar, no sentido de evitarmos repetições neste trabalho, que o quadro proposto irá até a década de 1970, visto que nos próximos capítulos haverá continuidade das apreensões da frequência escolar disponíveis em legislações referentes a outros contextos históricos.

### **1.1- Os mapas de frequência.**

A instrução primária e gratuita para todos os cidadãos aparece no texto da primeira Constituição brasileira, a Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824, como uma forma de garantir os direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros. No entanto, o Ato Adicional (1834) a esta Constituição marca a atribuição das Assembleias Provinciais em legislar “sobre a instrução pública e estabelecimentos próprios a promovê-la...”

Muitos autores que se dedicam ao estudo da legislação educacional brasileira insistem em interpretar que com o Ato Adicional de 1834 houve a retirada da responsabilidade da União no que tange ao planejamento e controle da oferta da instrução primária, e que às províncias cabia criar e manter estabelecimentos de ensino primário e secundário. Segundo Nicholas Davies (2010), o Ato Adicional de 1834 não estipula tal atribuição às províncias, cabendo apenas às Assembleias Provinciais a incumbência de legislar “sobre instrução pública e estabelecimentos próprios a provê-la, não compreendendo as faculdades de medicina, os cursos jurídicos, academias atualmente existentes e outros quaisquer estabelecimentos de instrução que, para o futuro, forem criados por lei geral” (parágrafo 2º do art. 10).

Outros autores são menos categóricos na afirmação acima, mas reconhecem que o Ato Adicional (1834), ao dispor sobre a competência das Assembleias

Provinciais para legislarem sobre instrução pública, “praticamente desencarregou a União da responsabilidade de planejar e controlar a oferta da instrução primária, deixando esse nível de ensino dependente das disposições de um nível de governo ainda precariamente organizado em termos institucionais e financeiros” (ALGEBAILÉ, 2009, p.98).

Essa tendência parece ter confirmação novamente na Constituição de 1891, e consolidou que nem a União, nem o Congresso estariam envolvidos diretamente no quadro de organização da educação pública.

Por mais que o fato legal (DAVIES, 2010) relacionado às atribuições das províncias venha acompanhado de muitas interpretações no campo de estudo da legislação educacional brasileira, pudemos perceber que ocorreram algumas modificações concernentes à responsabilidade das províncias, ou mais especificamente, das Assembleias Provinciais que se mostram significativas no que tange a organização do ensino no Brasil. Estas alterações são vislumbradas desde a Lei imperial de 15 de outubro de 1827, que estabelecia a criação de estabelecimentos de ensino em todas as cidades, vilas e lugarejos mais populosos do Império e abria a possibilidade de instalação de escolas de meninas. Para atender tal imperativo, estabelecia, ainda, que o Presidente da Província – juntamente com os Conselhos Gerais e/ou as Câmaras Municipais – deveria indicar as localidades onde seriam instaladas as novas escolas, sendo responsável, também, pela fiscalização, nomeação e suspensão de professores. Mesmo existindo uma certa precariedade nesta instância governamental quanto a uma ação planejadora mais consistente, as províncias parecem ter recebido algumas incumbências que as colocam num papel de destaque no cenário educacional.

Nos estudos de história da educação que pude consultar, que tratavam, em algum momento, sobre os mecanismos e instrumentos de aferição da organização da vida escolar referentes aos séculos XIX e XX, este último mais especificamente à Primeira República, observei que em diversas províncias a inspeção da instrução pública era de fato realizada pelas Câmaras Municipais e seus resultados frequentemente eram apresentados nas chamadas “seções de instrução pública” (VIDAL, 2008; ALMEIDA, 2012; PAULILO, 2001). Era nessas seções que se apresentavam relatórios que continham informações sobre o que era aferido sobre

as escolas e muito do debate educacional que se apresentava no século XIX e início do século XX. Além disso, observamos que os relatórios eram condensados do que era apurado pelos inspetores das câmaras municipais nas unidades educacionais e do era produzido pelos professores desde o século XIX e nas primeiras décadas do século XX.

Esses relatórios eram apropriados pelos presidentes das províncias e embasavam muitos dos discursos e decisões sobre a política educacional que já se instaurava naquele período histórico. A exposição escrita da organização do ensino nesses dois séculos irá contar de maneira significativa com os primeiros passos dos recursos estatísticos<sup>9</sup>. Estes despontaram no início do século XIX no Brasil e iriam colaborar para que futuramente o Estado pudesse ter bastante êxito no controle da população e a tudo que a esta diz respeito, como a educação.

Nas revisões bibliográficas que fiz, o principal documento que pude encontrar, que computava a frequência escolar com maior fôlego, desde a metade do século XIX, e que se manteve até as primeiras décadas do século XX, chama-se “mapas de frequência”, revelando que já havia estruturado em algumas províncias uma prática de escrituração ou escriturística (VIDAL, 2008) realizada pelos professores ou mestres públicos.

Esses mapas, ao contrário do que se possa pensar, não abordavam apenas a frequência escolar em si. Eram um conjunto de informações sobre os alunos pautadas em valores morais, condições sociais, rendimento nas avaliações e estágio de aprendizagem. Os mapas de frequência apresentavam algumas variações nos itens que compunham tal documento nas províncias, como por exemplo, o preenchimento da etnia ou raça dos alunos no Mato Grosso (XAVIER, 2007). Porém, em sua maioria, as informações eram semelhantes, a despeito das legislações nas províncias (VIDAL, 2008), o que talvez demonstre um esforço de capilaridade dos instrumentos e dispositivos na administração pública do país, mesmo que ainda, bastante rudimentar.

---

9 Preferimos utilizar o termo “primeiros passos”, porque Gil (2005) nos relembra que embora as estatísticas educacionais fossem aclamadas desde a segunda metade do século XIX, não foi possível, nem no Império, em toda a sua duração, nem na República, nos seus primeiros anos dar conta de organizá-las. Algebaile (2009) complementa as ideias de Natália Gil quando nos explica, sobre como foram se conformando as estatísticas na formulação de políticas públicas na gestão de Getúlio Vargas, possibilitando não só uma nova estrutura organizacional escolar, mas também uma nova estrutura organizacional do Estado.



Tinham a utilidade de comprovação do efetivo exercício docente (documento necessário para o recebimento do salário) e de viabilizar a permanência de uma escola (atestado imprescindível de atendimento ao número mínimo de alunos exigido por lei para a manutenção da aula). Além disso, os professores experimentavam uma escrita sobre seus alunos e sobre sua própria prática, caracterizando uma produção pedagógica (VIDAL, 2008).

Como já dito anteriormente, os relatórios sobre a organização do ensino no país eram apresentados nas seções das câmaras provinciais. Esses documentos continham os mapas de frequência que apresentavam uma periodicidade trimestral, conforme apuramos em estudos sobre os “mapas trimestrais de frequência” (GOUVEIA, 2004) ou “relatórios trimestrais” (VIDAL, 2008). Também observamos que a verificação ou fiscalização dos dados educacionais nas escolas poderia ser realizada mensalmente, mesmo que sua apresentação fosse disponibilizada apenas a cada trimestre.

O cumprimento dos registros nos mapas de frequência era normatizado nas diversas províncias por meio de regulamentos, decretos, leis provinciais e da Corte. Porém, essas formatações da norma não diziam respeito diretamente ao cumprimento dos registros nos mapas de frequência. Estavam relacionadas, por exemplo, com o cumprimento do exercício do professor e com a norma de preenchimento de livros documentais na escola<sup>10</sup>. Através da revisão da literatura para esta pesquisa, é possível assegurar que os mapas de frequência eram utilizados amplamente nas províncias de Minas Gerais, São Paulo, Mato Grosso e Rio de Janeiro.<sup>11</sup>

O modelo dos mapas de frequência era fornecido pelas Inspetorias Gerais de Ensino<sup>12</sup>, no entanto, na literatura analisada foi possível observar que, ao longo do tempo, foram acrescentados aos mapas categorias ou itens de avaliação dos alunos, muitas vezes, conforme a necessidade de cada professor ampliar

---

10 Sobre esta última norma podemos ressaltar que os mapas de que falamos até aqui poderiam vir referenciados como mapas nominais de alunos matriculados ou ao fim do ano como mapas gerais.

11 Esta pesquisa concentrou-se no estudo dos mapas de frequência referentes a estas províncias, no entanto, não significa que outras não utilizassem tal documento para organização dos dados escolares.

12 Conforme consultado nas diversas bibliografias de referência em história da educação, as Inspetorias Gerais de Ensino tinham como uma de suas atribuições; processar os registros enviados pelos professores que seriam enviados ao governo provincial e zelar pelo cumprimento das leis e regulamentos educacionais.

determinados conhecimentos sobre seus alunos. Essa ampliação das informações referentes aos alunos, construída pelos professores, era obtida através da incorporação de categorias mais objetivas nos mapas, como por exemplo, a naturalidade dos alunos e outras de cunho mais subjetivo, como por exemplo, a “inteligência” ou o “talento” dos alunos. Outros escritos já contavam com uma suposta descrição dos alunos através de itens que mais se relacionavam com a caracterização de supostas condutas das crianças e dos adolescentes.

Essa exposição escrita dos mapas de frequência produziu questões ainda mais complexas na política educacional brasileira, formando um conjunto de efeitos e sentidos oriundos de uma burocratização bastante importante para o entendimento da construção do Estado Brasileiro.

Podemos considerar que os mapas de frequência foram utilizados, simultaneamente, como um dispositivo de controle e como um instrumento capaz de organizar o início de uma racionalização da administração escolar. Entendemos que *dispositivo* é um conceito importante nas formulações de Foucault (2008) e de autores que com ele trabalham (VIDAL, 2008; ALMEIDA, 2012), designando certos constructos complexos que se caracterizam por fazer disparar certos efeitos, não coincidindo com os significados de termos como instrumentos e recursos, que são, a rigor, meios ou técnicas (materiais, organizacionais) destinados à realização prevista de funções específicas. Nesse sentido, compreendemos que os mapas de frequência devem ser entendidos, simultaneamente, como recurso técnico de quantificação da oferta escolar e como dispositivo de controle das famílias, dos professores e de suas práticas.

Dentro dessa quantificação da oferta escolar, observa-se a necessidade de uma racionalidade administrativa fundamentada por instrumentos que pudessem oferecer com exatidão um panorama das questões do ensino que se apresentavam a partir da segunda metade do século XIX e início do século XX. Com o recurso dos *mapas de frequência* observa-se a formação de um conjunto de informações dos alunos e também do professor, como por exemplo, a contabilidade dos alunos, a identificação dos alunos, a gestão da matrícula e da evasão, a avaliação pedagógica e uma avaliação social e comportamental, que passam a expor alguns debates que estavam postos no período histórico mencionado.

Fica evidenciado, assim, que um dos instrumentos que podia monitorar e confirmar a obrigatoriedade do ensino eram os mapas de frequência e que basicamente até a República a inserção da população na escola ainda era um sonho a ser alcançado. Além disso, estudos como os de Almeida, Neves e Gondra (2012), vão ao encontro da nossa discussão, quando mostram que a obrigatoriedade escolar, e por conseguinte, acrescento, a frequência escolar, eram mais do que um desejo de implantação de uma “nação civilizada”. Os autores argumentam que desde a metade do século XIX,

[...] a instrução da população consiste em uma das emergências para a afirmação e expansão do Estado e a obrigatoriedade do ensino o mecanismo, o dispositivo de governo capaz de cumprir essa tarefa e funcionar como o remédio para a ignorância popular. (ALMEIDA, NEVES e GONDRA, 2012, p.129, grifo nosso)

O recurso técnico dos mapas também possibilitava avaliar a oferta do ensino e determinar, por exemplo, através da quantificação dos alunos por unidade de ensino (levando em consideração a matrícula, a frequência e a evasão), se determinada escola cumpria as exigências legais de funcionamento e se era necessário a Intervenção das Inspetorias Gerais de Ensino que ficavam nas províncias. Uma dessas intervenções era a supressão de escolas com frequência inferior a determinado número de alunos, quando isso fosse em razão da falta de população. Permitia-se, no entanto, o funcionamento dessas escolas, se observado o desconto de uma certa parte do salário dos professores (VIDAL, 2008). Herschmann, Kroft e Nunes (1986) nos permitem argumentar ainda que, no início do século XX, os mapas de frequência eram instrumentos importantes que contribuíram com a expansão escolar, pois era através deles que ocorriam os planejamentos fundamentais para a construção de novos prédios escolares.<sup>13</sup>

---

13 Conforme nos explica Algebaile (2009) sobre o movimento governamental em construir prédios escolares, e que muitas vezes esteve relacionado às reformas estaduais empreendidas por educadores envolvidos com as ideias político-ideológicas vinculadas à Escola Nova : “Na virada do século, começaram a ser mais frequentes os estudos a esse respeito, o que não chegou, no entanto, a representar mudanças consistentes nas ações governamentais. Uma política de ampliação sistemática da rede oficial de escolas, por meio da construção de prédios escolares, tendia a ferir interesses particularistas, como aqueles implicados na política de aluguéis e na prática de empréstimo de prédios para o funcionamento de escolas. Na década de 1920, esse procedimento passou a ter tratamento mais pormenorizado nos estados onde era possível agir mais decisivamente com vistas ao estabelecimento de um novo perfil de atuação da administração pública. As experiências aí realizadas geraram alguns dos exemplos mais relevantes, até aquele momento, de ações estatais no campo educacional orientadas pela produção de dados pelo planejamento sistemático.” (ALGEBAILLE, 2009, p.127)

Nos Oitocentos, debatia-se a necessidade dos dados educacionais virem de fontes confiáveis, visto que a desconfiança do preenchimento dos mapas que os professores faziam assombrava as províncias. A negligência daqueles que fiscalizavam as unidades educacionais, recolhendo os mapas, também era uma questão que suscitava muita dúvida. Isto levou o governo a normatizar alguns cargos públicos no serviço de fiscalização da matrícula e da frequência e a incluir outras atribuições aos professores. Diana Gonçalves Vidal (2008) acrescenta que

A conjugação dos dispositivos legais denotava uma maior capilaridade do exercício do poder provincial e da Corte e do controle e vigilância dos estabelecimentos públicos de ensino, demonstrando que cada vez mais o Estado se organizava burocraticamente e refinava seus mecanismos de administração e regulação. (p.53)

A obrigação imprescindível de controlar a educação para dar materialidade ao projeto de modernização, que privilegiava uma nova educação no país, veio acompanhada de um controle do professor e de suas práticas. Logo, fazer vigilância sobre a prática docente e o que passava a ser registrado dela era uma das incumbências da administração pública. Os mapas de frequência acabaram formando um modo de gerir o ensino que incidia diretamente sobre o professor. Os custos com recursos humanos – professor – no século XIX e início do século XX eram calculados conforme o que era encontrado no registro dos mapas. Assim, o salário do professor era presumido conforme a sua capacidade de manutenção do aluno na escola, já que a matrícula e a frequência escolar dos alunos eram as principais categorias analisadas e levadas em consideração na organização salarial do professor. Vale lembrar que se temia que os dados apresentados pelos professores ou inspetores das Câmaras Municipais contrastassem com a realidade existente na escola, tanto do ponto de vista da assiduidade dos alunos, quanto do ponto de vista do estágio de aprendizagem dos alunos. Porém, contraditoriamente, quando os mestres apresentavam os dados esperados pelos governos, a desconfiança se tornava volátil e as próprias províncias forneciam gratificações a fim de estimular ao professor a manutenção de tais resultados.

Nas sanções aos professores que descumpriam as normas relativas à conservação de um número mínimo de alunos frequentando a escola (aposentadoria forçada e retorno à Escola Normal para uma nova habilitação profissional) é que fica mais claro que já se instaurava no Brasil um sistema baseado num mérito

profissional, que era analisado isoladamente, sem se levar em consideração uma série de questões que acometiam a população brasileira e o exercício do professor. Formou-se uma cultura meritocrática alicerçada no poder público que impediu novos olhares sobre as questões educacionais e a construção de práticas de superação para as mesmas, já que contribuiu para falsear determinadas realidades, muitas vezes, no intuito de zelar pela “imagem” de quem estava governando.

O controle, desejado tanto pelo governo Imperial, quanto pelo governo Republicano<sup>14</sup>, também se estendia às famílias. A necessidade de controlar a população, que era requerida na escola para dar prosseguimento ao sonho “cívico”, era um fato a ser respondido pelo poder público, por isso houve um esforço de doutrinação da população através dos mestres e de suas práticas para que fosse difundido um “espírito público” no interior das famílias. A construção de um novo processo civilizatório passava, então, pela revitalização da formação profissional docente. Essa renovação das práticas docentes estaria garantida a partir de diversos mecanismos, como a crescente normatização dos espaços de formação profissional especializada e a disseminação de orientações por meio dos conteúdos ministrados nos cursos de formação referentes à vigilância das famílias.

Segundo os estudos de Herschmann, Kroft e Nunes (1986) sobre a escola nas primeiras décadas do século XX, desejava-se formar nesse período uma determinada cultura escolar, que estaria relacionada a um conjunto de normas e práticas produzidas historicamente por determinados sujeitos ou grupos com intenções definidas, que iriam desde a seleção dos saberes que seriam transmitidos, até o levantamento de condutas que apenas levariam à formação de específicos padrões de comportamento.

Se, por um lado, os mapas de frequência eram instrumentos que permitiam ao professor organizar e iniciar uma sistematização do seu trabalho, a partir de uma escrita mais atenciosa do aluno e de seu processo de ensino e aprendizagem, por outro, os mapas também serviram para organizar uma escrita sobre o outro, que por vezes embasou discursos e práticas, que visavam apenas a vigilância não só do

---

14 Especialmente no século XX, houve uma intensificação do controle da população, após os fatos de 1904, com a revolta da vacina, de 1917 e 1918, com as mobilizações operárias e, posteriormente, 1922 e 1924, com o movimento tenentista, a repressão aos militares e operários fazia-se necessária e a escola era um meio bastante propício para esta incumbência. Afastar qualquer ameaça ao regime Republicano era a palavra de ordem.

aluno, porém de toda sua família, visto que no fim penetrar nos complexos familiares e doutriná-los para a sociedade que se estruturava era o objetivo final. Estabelecia-se mais um meio e um dispositivo eficaz de monitoramento e regulação da população para interesses políticos específicos.

Também não podemos desconsiderar nesse processo de organização da vida escolar que, mesmo existindo muitas discussões sobre a proporção em que as províncias e o governo central estavam presentes na organização do ensino, as ações provinciais de alguma forma ganharam bastante impulso a partir do Ato Adicional de 1834. Seja através das Assembleias Provinciais ou não, o ensino no Brasil começava a ter um conjunto de ações mais sistemáticas voltadas para a escola, desde a formatação de normas e orientações na forma da lei, como a formação de práticas e saberes relacionados com a necessidade de cumprimento dessas normas. Para a modernização do país, muitas correntes político ideológicas acreditavam, com dimensões e interesses diferentes, na possibilidade de construção de uma outra estrutura no país que privilegiasse uma atuação estatal, com a configuração de um instrumento decisivo de coordenação e ação em todas as esferas da sociedade, fundamentalmente, na educação.

Um dos debates políticos que ganhou notoriedade na década de 1930 foi o de que para a modernização do país, fazia-se necessária a construção de um Estado Nacional que possuísse características condizentes com um Estado centralizador, antiliberal e intervencionista. A formação da tão sonhada nacionalidade brasileira possibilitou a construção de inúmeros projetos, alguns com características mais modernizantes, outros com características mais reacionárias, porém todos incluíam a educação como um meio eficaz para consolidação de suas propostas ideológicas.

Dentro do grupo dos projetos mais modernizantes, encontramos a corrente dos reformadores do ensino<sup>15</sup> que debatiam questões cruciais para o momento, como a gratuidade e obrigatoriedade do ensino, a laicidade, a coeducação e o Plano Nacional de Educação. O outro grupo, referente a um pensamento mais reacionário,

---

15 Também chamados de Escolanovistas, que em 1932 formularam um manifesto sobre a educação, que passou a ser chamado de Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. Esse grupo era formado por intelectuais e educadores que compunham a Associação Brasileira de Educação (ABE), que formulavam projetos de construção de nacionalidade e de civismo desde 1920. Organizaram reuniões e encontros nacionais sobre educação (conferências nacionais de educação), em que havia uma diversidade teórica e ideológica marcante, no entanto, alguns pontos cruciais da educação brasileira mostravam-se consensuais.

estava localizado na corrente católica que via na interferência do Estado uma ameaça a forte influência que a Igreja católica possuía no Brasil, dentre eles a educação era uma das principais.

Vale ressaltar, então, que não era uma unanimidade entre as correntes político-ideológicas no país desde a década de 1920 a formação de um Estado com características centralizadoras e intervencionistas. E assim, a legislação que foi se estruturando no Brasil refletia, em parte, o desejo do poder público em conciliar os interesses das duas correntes político-ideológicas que dominavam o cenário nacional - a dos Escolanovistas e a dos grupos católicos.

Conforme vimos anteriormente na discussão sobre os mapas de frequência, a organização do ensino contou sobremaneira com as ações sistemáticas das províncias e, para que se construísse um ensino mais adequado à modernização do país que pudesse orientar e organizar a nova nacionalidade a ser desenvolvida, algumas medidas importantes tiveram que ser estabelecidas. Uma das medidas mais importantes, neste sentido, foi a criação pelo Governo Provisório (após a Revolução de 1930) do Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública que fornecia à União “poder para exercer sua tutela sobre os vários domínios do ensino no país. Tratava-se de adaptar a educação a diretrizes que, notadamente a partir daí, se definiam tanto no campo político quanto no educacional” (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011, p.16).

Fazia-se importante então, a partir desta reestruturação, dispor do ensino como um sistema nacional integrado. Era primordial, para isto, submeter os sistemas estaduais às diretrizes de uma política nacional de educação, porque até a primeira República, os projetos implementados pela União limitavam-se, praticamente, ao Distrito Federal, e embora houvesse a expectativa de que fossem modelo para os outros estados, estes não eram obrigados à implementá-los.

No próximo capítulo, observaremos como a frequência escolar esteve presente nas principais disposições legislativas educacionais da União, após o Governo Provisório iniciar suas primeiras medidas, com o intuito de consolidar o que conhecemos hoje como Estado brasileiro.

## 1.2 - Da efetiva regulamentação da frequência escolar às primeiras formas de punição do seu descumprimento.

As reformas no ensino empreendidas pelo Governo Provisório tiveram como característica um grande alcance dos ramos do ensino e puderam fornecer uma estrutura orgânica ao ensino secundário, comercial e superior. Foi possível, pela primeira vez no país, oferecer na forma legislativa, uma mudança que atingia vários níveis de ensino e se estendia a todo o território nacional. A partir da década de 1930, uma série de decretos educacionais, que ficaram conhecidos como “Reforma Francisco Campos” (em alusão ao titular do então recém-criado Ministério da Educação e Saúde Pública), formaram o arcabouço do alcance que o Estado começara a almejar.

Nos textos dos decretos que configuram a Reforma Francisco Campos, pode-se observar que a frequência escolar esteve presente, inicialmente, apenas na legislação referente ao ensino secundário<sup>16</sup>. A Figura 1 (página 84), no qual apresento uma síntese das disposições sobre a frequência escolar na legislação brasileira relacionada à educação básica, permite observar que somente na década de 1940 é possível ver, numa legislação nacional, referências às questões relativas ao ensino primário.

A frequência escolar no ensino secundário, especialmente no Decreto 19.890/1931, Título I, capítulo IV, artigo 33, esteve presente através da normatização do que veio no texto da legislação a se chamar *regimento escolar* que significava um conjunto de normas e regras que definiam a organização normativa, administrativa e disciplinar da vida escolar das crianças e adolescentes brasileiros. Era através deste documento que se estabeleciam os princípios e diretrizes, na forma de uma legislação geral do país e, especificamente, na legislação educacional a obrigatoriedade da frequência, as consequências da sua irregularidade e a quantidade de aulas necessárias para se prestar os exames no fim de cada ano. Assim, ficou estabelecido que a frequência obrigatória seria de  $\frac{3}{4}$  da totalidade das aulas da respectiva série cursada. Ou seja, consolidava-se, nacionalmente, uma

---

<sup>16</sup> Referimo-nos aos seguintes decretos que tratam sobre o ensino secundário na década de 1930: Decreto 19.890, de 11 de abril de 1931, que dispôs sobre a organização do ensino secundário e Decreto 21.241, de 14 de abril de 1932, que consolidou as disposições sobre a organização do ensino secundário.



norma da frequência que todos aqueles que faziam parte da comunidade escolar e todos os estados brasileiros deveriam seguir.

Já o artigo 42 do mesmo decreto, dava continuidade a organização da vida escolar e a condição escolar que permitiria que os alunos pudessem prestar os exames de segunda época. Admitia que os alunos poderiam exceder o número de faltas e prestar tais exames, desde que fosse por determinados motivos e por doença que devidamente comprovados na escola. Parece óbvio, mas acreditamos ser importante destacar que se previa na norma da frequência a possibilidade de imprevistos na vida do aluno que não permitiriam certa regularidade na escola. Além disso, construíam-se regras sobre as avaliações e sobre médias “necessárias”, naquela época, para a “garantia” do processo de aprendizagem.

O Título II do Decreto 19.890, capítulo I e II tratava de dizer quais eram os *estabelecimentos equiparados de ensino secundário* em que faziam parte os estabelecimentos públicos (mantidos pelo governo estadual e pelo governo municipal) e os estabelecimentos privados ou particulares e as associações. Juntamente com esta observação, garantia-se também toda uma estrutura que forneceria o serviço que inspecionaria a todos os estabelecimentos de ensino, nos artigos 51 e 55, é citado que o Serviço de Inspeção, que aparentemente, é um órgão que parece fazer parte de cada estado, irá inspecionar os estabelecimentos de ensino secundário e seria subordinado ao Departamento Nacional de Ensino. Para tal função, os inspetores ou inspetores gerais, funcionários habilitados pelo governo, confeccionarão “relatório minucioso e de caráter confidencial, a respeito do trabalho de cada escola e cada disciplina de sua secção nos estabelecimentos do distrito”.

Cada inspetor deveria enviar mensalmente ao Departamento Nacional de Ensino o relatório sobre cada escola e duas vezes por ano também constaria nesse relatório uma *apreciação* ou avaliação sobre os seguintes itens: qualidade do ensino ministrado, por disciplina em cada série; métodos adotados; assiduidade de professores e alunos. Por fim, o § 1º do artigo 55, finaliza que os relatórios deverão possuir sugestões dos Inspetores “sobre providências que devam ser tomadas, caso se torne necessária a intervenção do Departamento Nacional de Ensino.”

Começava-se a organizar também os recursos escolares que dariam conta de contatar a família para os assuntos referentes à vida escolar dos alunos e de suas

famílias, no artigo 74, Título IV, começa a se registrar com mais clareza uma relação, supostamente, mais próxima que deverá ocorrer entre escola e família, ou melhor, entre família e Estado, não interessando à que classe social essas famílias pertençam, visto que há uma ordem para que os diretores e inspetores promovam “reuniões a que possam comparecer os pais ou representantes legais dos alunos com o intuito de desenvolver em colaboração harmônica, a ação educativa da escola”. Há de se pensar que estas reuniões serão meios propícios para que, além do aluno, as famílias possam ser fiscalizadas e controladas, quanto à frequência escolar pela escola e pelo Estado. Mais do que um instrumento do Estado e da escola para gerir a educação, a partir do momento que outras classes sociais passam a habitar a meio escolar há uma potencialidade nesse recurso muito conveniente para “doutrinar” a população pobre.

O Decreto 21.241, de 14 de abril de 1932, artigo 35, reitera a mesma questão referente à frequência contida no artigo 33 do Decreto 19.890 de 1931, sobre a obrigatoriedade da frequência e sobre a quantidade de frequência necessária nas aulas obrigatórias de respectiva série. Além disso, o Decreto 21.241/1932 especifica quando os alunos serão considerados “inabilitados” em determinada série e que a partir de então serão considerados ou chamados de “repetentes” e quais exigências da norma escolar deverão cumprir na série que forem considerados repetentes, dentre elas, a manutenção da frequência escolar de  $\frac{3}{4}$  que já se encontrava estabelecida legalmente. Esse último decreto não vai adiante em dispor em seu texto sobre os alunos considerados inabilitados ou repetentes, mas o decreto anterior (19.890/1931) estabelece que alunos inabilitados (inclusive aqueles que não cumprirem a frequência escolar obrigatória) em 2 anos sucessivos não serão novamente admitidos à matrícula nos estabelecimentos de ensino secundário.

O decreto de 1931 até parecia avançar no sentido de já pôr a vista no texto da lei uma distinção clara entre matrícula e frequência, como elementos constitutivos do processo de escolarização. No entanto, esse mesmo decreto especifica que há seleção de alunos na entrada desse nível de ensino e que alunos que ingressem gratuitamente na escola pública deverão ser admitidos conforme condições específicas contidas nos respectivos regimentos internos da instituição “pública”.

As Constituições de 1934 e 1937, apesar de tentarem ensaiar uma escrita

mais apropriada para o objetivo de consolidação do que poderíamos chamar de início de um Estado brasileiro, muito deixou a desejar no que tange às questões relativas à educação. Conforme nos salientam Shiroma, Moraes e Evangelista, (2011), parecia ao governo que, “uma vez equacionados no âmbito da legislação, os problemas educacionais encontrariam solução real, como decorrência natural da lei bem formulada” (2011, p.17). Acreditava-se que essa construção de diretrizes nacionais e sua fiscalização poderiam fortalecer o Estado e o controle da população para este sentido.

As duas Constituições acabaram confirmando que a força política do grupo tradicional católico pôde preponderar. Porém, há definições no texto dessas leis que também remetem às correntes de pensamento liberal (presentes em diversos grupos, incluindo o de signatários do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova) nas reformas educacionais empreendidas, e o que era tão temido pela corrente de pensamento católico - o monopólio e a tomada pelo Estado da responsabilidade da organização e do direcionamento do ensino no país – não se concretizou.

Os acordos<sup>17</sup> com a corrente católica estes sim de fato se concretizaram, visto que na Constituição de 1934 determinava que “a educação é direito de todos e deve ser ministrada pela família e pelos poderes públicos”. Apesar de estar implícito que a educação escolar seria ministrada pelos poderes públicos, CUNHA (1986), ao analisar a educação nas Constituições Brasileiras, nos traz a indagação sobre que famílias de fato poderiam arcar com essa responsabilidade naquele momento histórico.

A Constituição de 1937 foi a primeira constituição autoritária que o Brasil republicano teve, atendendo a interesses de grupos políticos desejosos de um governo forte que beneficiasse as correntes político-ideológicas dominantes e que fortalecesse o domínio daqueles que se punham ao lado de Vargas. A principal característica desta Constituição era a enorme concentração de poderes nas mãos do chefe do Executivo. Seu conteúdo era fortemente centralizado e pôde consolidar

---

17 Conforme analisa CUNHA (1986) sobre a dimensão que os acordos dos Governos de Getúlio Vargas com determinadas correntes do pensamento educacional tomaram, “apesar de toda influência da Liga Eleitoral Católica, não se previa, como veio a acontecer mais tarde, o subsídio governamental às escolas particulares. Estas viriam a ser dispensadas de pagar os impostos a que estavam sujeitas em condições muito especiais: ‘os estabelecimentos particulares de educação gratuita primária ou profissional, oficialmente considerados idôneos, serão isentos de qualquer tributo’ ” (p.8)

um governo que começou "provisoriamente", em 1930.

Por mais que a Constituição de 1937 possuísse todo um conteúdo centralizador e autoritário, a apresentação de alguns termos na lei constitucional, associada a um conjunto de instrumentos e estruturas de acompanhamento da frequência escolar no processo de escolarização, já desde 1850, poderia sugerir, sem um maior aprofundamento, o começo de um olhar diferenciado para a frequência escolar, porém tratavam-se apenas de regularizações de regras e normas relativas ao ambiente escolar que pouco problematizavam a forma como as diferentes classes sociais habitavam a escola. Termos encontrados na lei, como os do artigo 127, que diz que “a infância e a juventude devem ser objeto de cuidados e garantias especiais por parte do Estado...” não se traduziram de fato em “cuidados e garantias especiais” no processo de escolarização da população por parte do Estado.

Esse olhar diferenciado para a frequência escolar, na década de 1930, poderia ser considerado inexistente naquele contexto histórico, em que quase que lentamente os diferentes segmentos populacionais chegavam à escola. Entretanto, há sinais, desde o século XIX, que a frequência escolar deveria despertar mais atenção da administração pública. A própria não distinção entre matrícula e frequência encontrada em diversos textos legislativos e em documentos educacionais já mostrava um pouco do porquê a frequência escolar em outros contextos históricos se tornaria uma “questão”.

Ainda que não tenhamos encontrado, entre o final do século XIX e a primeira metade do século XX, textos que abordassem com especificidade e profundidade a indistinção entre matrícula e frequência escolar, identificamos discussões relevantes, como os alertas feitos por Rui Barbosa, que já em 1882, como mostra Sangenis (2009), falava sobre “o *abuso indesculpável* das estatísticas brasileiras organizadas oficialmente que utilizam o termo *matrícula ou inscrição escolar*, abstendo-se de falar em *frequência*” (SANGENIS, 2009, s/p – grifos do autor). Nas palavras de Rui Barbosa: “A matrícula é o acidental, o efêmero, o instantâneo, a expressão de uma formalidade ilusória; a frequência é a duração, a continuidade, a perseverança, a expressão significativa de uma realidade séria e difícil” (BARBOSA, 1947, p.31, apud SANGENIS, 2009, s/p).

## Segundo Sangenis,

Percebe Rui Barbosa que *esse defeito radical das nossas estatísticas educativas provoca uma ilusão de péssimos resultados neste ramo do serviço nacional*. O quadro da educação nacional, portanto, é ainda pior do que os números oficiais fazem crer, pois *o que de fato consignam, é o número dos alunos alistados na escola, e não os dos que efetivamente a povoam. É fácil conceber que entre essas duas ordens de algarismos necessariamente medeia uma distância imensa*. (2009, s/p, grifos do autor)<sup>18</sup>

Já outras prescrições legais, como a continuação do artigo 127 da Constituição, garantiam total recurso ao Estado para culpabilização da família no que tange às mais diversas dificuldades de manutenção de compromissos condizentes com aspectos variados da vida da população, dentre eles a responsabilidade, quase que sozinha, com a educação de diversas naturezas de seus filhos, não se excluindo a educação escolar. Isto fica claro, na seguinte passagem do artigo 127 da Constituição Federal de 1937: “o abandono moral, intelectual ou físico da infância e da juventude importará falta grave dos responsáveis por sua guarda e educação, e cria ao Estado o dever de provê-las do conforto e dos cuidados indispensáveis à preservação física e moral”.

Luiz Antônio Cunha (1986) faz uma comparação bastante importante entre essas duas Constituições (1934 e 1937), que ressalta o lugar que o Estado ocupava nelas e o modo como a educação e todos os seus processos foram sendo tratados. E nos mostra que

Se a constituição de 1934 determinava que a educação fosse providenciada pelas famílias e pelos poderes públicos, a de 1937 colocava esses poderes como coadjuvantes, compensando deficiências e lacunas da educação particular, colocada então, como o principal agente propiciador do direito dos pais, não de todos. A Constituição Estadonovista de 1937 foi ainda mais explícita na colocação dos poderes públicos como coadjuvante secundário e supletivo das instituições privadas (p.8)

O Estado só destinava as instituições públicas de ensino e também a sua fundação, em casos em que a família não pudesse financeiramente arcar com os recursos necessários para o ingresso e permanência nas escolas particulares. E continua

---

<sup>18</sup> Esse alerta de Rui Barbosa está em BARBOSA, Rui. Reforma do Ensino Primário e Várias Instituições Complementares da Instrução Pública. *Obras Completas de Rui Barbosa*, Vol. X. 1883, Tomo I, Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1947, p. 31. Trata-se de Parecer e Projeto de Reforma do Ensino Primário, relatado pelo então Deputado Rui Barbosa, e apresentado pela Comissão de Instrução Pública à Câmara dos Deputados, em 12 de setembro de 1882. Apud SANGENIS, L. F. C. Traços Cenográficos da Instrução Pública e Privada do Rio de Janeiro na Segunda Metade do Século XIX. 2009.

A infância e a juventude, a que faltarem os recursos necessários à educação em instituições particulares, é dever da Nação, dos Estados e dos Municípios assegurar, pela fundação de instituições públicas de ensino em todos os seus graus, a possibilidade de receber uma educação adequada às suas faculdades, aptidões e tendências vocacionais. (Constituição Federal de 1937, artigo 129)

O Estado Novo já começava a estabelecer os princípios que ordenariam uma dualidade educacional na sociedade, estabelecendo-se padrões diferenciados de escolarização para dois segmentos sociais específicos- elite e classes subalternas-, bem como diferenciações internas a cada uma dessas faixas de escolarização, que escalonaram sub segmentos de acordo com os efetivos requerimentos de formação escolar pelo setor produtivo que viria a se formar (ARTMANN, 2011), o artigo 129 corrobora para este entendimento e coloca que

*O ensino pré-vocacional profissional destinado às classes menos favorecidas é em matéria de educação o primeiro dever de Estado. Cumpre-lhe dar execução a esse dever, fundando institutos de ensino profissional e subsidiando os de iniciativa dos Estados, dos Municípios e dos indivíduos ou associações particulares e profissionais. (Constituição de 1937, grifo nosso)*

Neste bloco de exposição alguns aspectos e colocações da legislação educacional federal nos surpreendem, tornando necessária uma pontuação. A Reforma Francisco Campos teve “o mérito de dar organicidade ao ensino secundário” (ROMANELLI, 2010, p.136), estabelecendo um currículo seriado, divisão em dois ciclos, um fundamental e outro complementar, e a exigência de habilitação neles para o ingresso no ensino superior.

Entretanto, nos surpreende que, para um contexto social que começava a despertar para os problemas educacionais e para um desenvolvimento nacional, a presença da frequência escolar fosse legalmente instituída e ganhasse toda uma estrutura organizacional e administrativa via ensino secundário. Esta contradição, ganha peso quando observamos que, em 1920, cerca de 70% da população brasileira era analfabeta (ROMANELLI, 1985 apud PEREIRA, 2011) e nesta mesma década, apenas 9% da população entre cinco e dezenove anos estava na escola. A partir da década de 1930, houve um considerável aumento demográfico e também uma suposta melhora da escolarização da população, mas ainda não passava de 21% o percentual de alfabetizados na faixa etária dos 5 aos 19 anos (PEREIRA, 2011).

Conforme nos explica Romanelli (2010) sobre a população atendida nesse contexto histórico, em que “[...] a maioria vivia na zona rural e era analfabeta e numa época em que a população da zona urbana ainda não era totalmente atingida, nem sequer pela educação primária, pode se imaginar a camada social para a qual havia sido elaborado [...]” (p. 138) um ensino mais organizado, desde os critérios que seriam considerados na avaliação do processo de escolarização a um currículo vasto e complexo que estaria presente como uma orientação nacional.

Todo esse início de sistematização do ensino e das normas de escolarização manteve o caráter elitista do ensino secundário, não descartando o caráter seletivo desse nível de ensino, e também um caráter rígido de inspeção das escolas, dos professores e dos alunos, que era efetivo através das normas e um controle centralizado e pormenorizado realizado pela federação.

Por vezes, a legislação parecia ter avançado em alguns aspectos inerentes aos propósitos do que seria constituinte de um Estado que estava em formação, porém os combinados políticos eram mais fortes do que a consolidação que se desejava. Esta questão fica mais visível na esfera educacional quando observamos que o Estado falseava uma escola primária gratuita e laica, pois tentava acomodar os interesses diversos dos grupos político ideológicos da época em questão.

As ações governamentais em organizar e normatizar a frequência escolar esteve comumente imbricada com a garantia de expansão do Estado e muito menos interligada com a necessidade de acolher as demandas educacionais do país, como por exemplo, a obrigatoriedade, a gratuidade e a frequência escolar que eram elementos ou categorias intimamente relacionadas ao processo de escolarização. Ainda não se fixava os marcos legais relativos à educação escolar obrigatória e à gratuidade e a discriminação das responsabilidades do Estado no seu cumprimento, não havia uma declaração textual explícita que garantisse tal direito e os critérios e meios que assegurassem seu exercício. (ALGEBAILLE, 2009)

### 1.2.1- Os disciplinamentos e a frequência escolar

A década de 1940 foi marcada por uma inflexibilidade de ideias, ou melhor, uma discussão pouco ampliada dos direitos relativos à educação, condizentes com

os primeiros anos do Estado Novo (1937- 1945). Na política educacional, já era possível localizar com mais clareza algumas finalidades, dentre elas, um lugar em que a educação e a escola serviam ao ordenamento moral e cívico, ao adestramento, à formação de uma determinada cidadania e à construção de uma força de trabalho comprometida com a modernização desejada para o país. Outra finalidade se relacionava com os planos do Estado em consolidar uma organização cívica (ordenamento da nação), político-econômica e ético-política.

Essas finalidades cumpriram seu papel também no que tange à chamada “questão social”. A população operária urbana, que desde as décadas de 1920 e 1930 era constituída por significativas parcelas de imigrantes, era marginalizada socialmente e espacialmente nas cidades. As famílias operárias viviam em condições completamente insalubres. O poder aquisitivo de seus salários era tão reduzido, que uma família de tamanho médio, com seus membros trabalhando exaustivamente, era forçada a incluir no trabalho mulheres e crianças, de ambos os sexos, em idade extremamente prematura, de modo a que contribuíssem com a renda da família. Mesmo assim não alcançavam um nível de poder aquisitivo considerável para a subsistência (IAMAMOTO, 2000).

O valor da força de trabalho era constantemente pressionado para baixo devido ao grande exército industrial de reserva e, assim, as condições precárias de trabalho e existência “tornam necessária a organização do proletariado para sua defesa” (IAMAMOTO, 2000, p.130).

Segundo Marilda Iamamoto (2000), com o crescimento numérico do proletariado nos grandes centros urbanos e industriais, e com a organização política e ideológica deste conjunto, a “questão social” ganha uma nova qualidade naquele contexto histórico, entre as décadas de 1920 e 1940. Há obrigatoriamente uma necessidade de posicionamento de diversas classes e diversas frações da classe dominante, subordinadas ou aliadas, o Estado e a Igreja, não sendo mais possível tratar este ponto pelo viés da caridade e da repressão.

Iamamoto (2000) nos coloca que há profundas transformações que modificam as estruturas da sociedade a partir do momento em que vai se estabelecendo a proposta de um polo industrial no país. A autora aponta que esse novo perfil da sociedade brasileira acaba “[...] englobando-se no conjunto de problemas que se



colocam para a sociedade naquela altura, exigindo profundas modificações na composição de forças dentro do Estado e no relacionamento deste com as classes sociais” (2000, p.126).

Revela ainda que,

o desdobramento da questão social é também a questão da formação da classe operária e de sua entrada no cenário político, da necessidade de seu reconhecimento pelo Estado e, portanto, da implementação de políticas que de alguma forma levem em consideração seus interesses.<sup>19</sup> (IAMAMOTO, 2000, p.126)

Se na Primeira República o Estado era incapaz de propor e consolidar políticas sociais eficazes que pudessem atender ao movimento do proletariado, a partir da década de 1940 fica evidente que a coerção, através da repressão policial, não é mais o caminho estratégico que permita uma maior acumulação capitalista. Por isso, a hegemonia burguesa começa a estabelecer mecanismos de integração e controle sobre o proletariado e conseqüentemente de suas famílias.

Como complemento do espírito fabril que a população deveria encarnar, nesse tempo de busca da modernidade e do desenvolvimento, a legislação social<sup>20</sup> que se referia ao proletariado deveria vir acompanhada de um disciplinamento do suposto “tempo livre” do operário. Este disciplinamento não deveria vir apenas através dos equipamentos de lazer e educação formal propostos para esse fim. Naquela época, acreditava-se que o operariado precisava “*cultuar seu lar* e, portanto, intervir e ensiná-lo a bem organizá-lo, com seus recursos, etc. Isto é, elevar o proletariado a um padrão *ético-moral*, a uma racionalidade de comportamento ajustada à interiorização da ordem capitalista industrial” (IAMAMOTO, 2000, p.137 e 138). Esse disciplinamento esteve no escopo de um conjunto de políticas que se organizavam, como as de Assistência Social, de Saúde, de Educação e etc. Através do mito de que o Estado estaria acima das classes e seria representativo dos interesses gerais da sociedade e da harmonia social, no período ditatorial do Governo Vargas e no que se seguiu a sua queda (Governo

---

19 Esses interesses são observados através de canais “dependentes e controlados”, conforme os estudos de Maria Sílvia Hadler sobre “A Política de controle da classe operária no Governo Vargas” (IAMAMOTO, 2000, p.152.)

20 A luta reivindicatória do proletariado passará por questões como: Defesa do poder aquisitivo dos salários, duração da jornada normal de trabalho, proibição do trabalho infantil, regulamentação do trabalho de mulheres e menores, direito a férias, seguro contra acidentes de trabalho e doenças, contrato coletivo de trabalho. Segundo Iamamoto (2000), estas características aparecerão com maior ou menor ênfase, de acordo com a conjuntura e características dos movimentos e de suas lideranças.

Provisório), foram estabelecidas medidas de reforma educacional que, em seu conjunto, ficaram conhecidas como Leis Orgânicas do Ensino.

Dentro do recorte que realizamos neste estudo, destacamos o Decreto-Lei 4.244, de 9 de abril de 1942, que tratava novamente sobre o Ensino Secundário. Esse Decreto-Lei marcava alguns elementos importantes para o tal disciplinamento exposto até aqui e incluía a frequência escolar em mecanismos coniventes com a ordem estabelecida naquele contexto histórico.

No Capítulo XI, artigo 41, estabelecia que “As lições e exercícios, objeto das aulas das disciplinas e das sessões de educação física, são de frequência obrigatória”. Aparentemente, tal artigo poderia estar apenas normatizando as atividades que deveriam ser consideradas no processo de ensino e aprendizagem ou, mais delimitadamente, consolidando no currículo desse ramo de ensino, mais uma disciplina ou prática educativa escolar. Porém, avaliando mais profundamente os mecanismos de controle disponíveis naquele contexto, observamos que a exigência da frequência na prática educativa escolar de Educação Física era mais uma forma de submeter a população à construção de “hábitos” e “condutas” propícios para a formação de um homem brasileiro idealizado, que deveria apresentar aparência saudável, referente ao homem moderno que se almejava.

Para Rocha apud Berto;Schneider e Neto (2007) acreditava-se que a criança era “representada como massa moldável, justificando-se a vigilância higiênica sobre a instituição escolar, nos seus mais diferentes aspectos, afim de evitar que, pelo seu regime, a escola viesse a produzir seres [...] inúteis” (2007, p.3).

Diante do que a literatura diz sobre a Educação Física nas quatro primeiras décadas do século XX, ela nos mostra que a escola começa a determinar no horizonte ideológico das elites políticas e intelectuais esse mecanismo consistente de incorporação das populações à ordem social e econômica. Portanto, educar para a formação de um espírito cívico, diminuir as mazelas de saúde da população e tornar saudáveis os indivíduos são aspectos que constituiriam o retrato de uma nação desenvolvida econômica e socialmente.

Além disso, garantir que as crianças e os adolescentes frequentassem as lições e exercícios nas mais diferentes disciplinas que compunham o currículo do Ensino Secundário, naquele contexto, possibilitaria mais a manutenção de um

disciplinamento completo, através dos diferentes conteúdos ministrados para este fim, do que de fato uma valorização do processo de ensino e aprendizagem em sala de aula, ou a chance de revisão dos conteúdos no ambiente escolar, possibilitando maiores oportunidades de compartilhamento do aprendizado.

Associada a esta função da prática educativa da Educação Física, esteve no Título II, capítulo VII, instituído, a prática de Moral e Cívica, que, conforme o artigo 24, não será ministrada em tempo limitado, como uma disciplina organizada através de uma programação específica, porém segundo o texto do decreto, estará presente na escola na execução de todos os outros programas escolares “[...] e de um modo geral do próprio processo da vida escolar, que, em todas as atividades e circunstâncias, deverá transcorrer em termos de elevada dignidade e fervor patriótico”.

Os artigos 22 e 23 deste mesmo capítulo sinalizam com bastante clareza os objetivos “da Moral e Cívica” e explicitam que para a base do caráter do aluno seria necessário [...] a compreensão do valor e do destino do homem, e, como base do patriotismo, a compreensão da continuidade histórica do povo brasileiro [...] (artigo 22), já o artigo 23 usa as seguintes expressões “Deverão ser desenvolvidos nos adolescentes os elementos essenciais da moralidade: o espírito de disciplina, a dedicação aos ideais e a consciência da responsabilidade”. Coloca ainda que “os responsáveis pela educação moral e cívica da adolescência terão ainda em mira que é finalidade do ensino secundário formar às individualidades condutoras [...]”

Para completar o quadro de ordem e disciplinamento e obter a confirmação de que as normas nesse ramo de ensino seriam cumpridas, cria-se através desta legislação, conforme o Título V (denominado “da organização escolar”), Capítulo VI, um serviço chamado de Orientação Educacional. Para exercer esta função na escola era necessário os mesmos preceitos impostos aos professores no artigo 79, como: Deverão os professores do ensino secundário receber conveniente formação, em cursos apropriados, em regra de ensino superior; O provimento, em caráter efetivo, dos professores dos estabelecimentos de ensino secundário federais e equiparados dependerá da prestação de concurso; Dos candidatos ao exercício do magistério nos estabelecimentos de ensino secundário reconhecidos exigir-se-á prévia inscrição, que se fará mediante prova de habilitação, no competente registro

do Ministério da Educação e Aos professores do ensino secundário será assegurada remuneração condigna, que se pagará pontualmente.

Dentre as funções da orientação educacional, encontradas nos artigos 81 e 82 estão [...] “cooperar no sentido de que cada aluno se encaminhe convenientemente nos estudos e na escolha da sua profissão, ministrando-lhe esclarecimentos e conselhos, sempre em entendimento com a sua família” (artigo 81) e “cooperar com os professores no sentido da boa execução, por parte dos alunos, dos trabalhos escolares, buscar imprimir segurança e atividade aos trabalhos complementares e velar por que o estudo, a recreação e o descanso dos alunos decorram em condições da maior conveniência pedagógica” (artigo 82).

Autores como Romanelli (2010) denominam este período legislativo, antes da queda de Getúlio Vargas, como um período de “hibernação” (p.157), referindo-se aos ideais de Educação propostos pelo Movimento Renovador da Educação (Escolanovistas), que não estavam contemplados na forma da lei. Isso parece coerente com o período ditatorial existente naquele contexto histórico, no entanto, permite-nos também avaliar que a Lei Orgânica do Ensino Secundário foi suficiente para assegurar o controle da população e a manutenção do *status quo* para uma maior acumulação capitalista, por mais que inicialmente este ensino estivesse disposto apenas para a certificação daqueles que estavam se escolarizando. Somente, na Reforma Francisco Campos o Ensino Secundário é instituído de forma seriada.

O rigor e a seletividade existentes na Reforma Francisco Campos no Ensino Secundário, foram mantidos no Decreto-lei 4.244, de 9 de abril de 1942. A frequência escolar, novamente, vinha instituída na forma da lei, através de mecanismos de controle da população, e de uma população que, aparentemente, estava nos planos de conservação da hegemonia burguesa. Esta forma de instituição da frequência, que não alcançava a maioria da população em idade escolar, apesar de vir numa legislação que “supostamente” definia parâmetros nacionais, ainda não tinha o mérito de vir alicerçada numa ação planejadora nacional que atendesse o nível de ensino que abrigava parte da população pobre da época.

As expectativas que a burguesia brasileira depositava na escola, já nos

confirmam as ideias de Frigotto (2010 a) sobre as funções que a escola receberia ao longo do processo de expansão escolar no país. Segundo este autor, o âmbito da ideologia teria peso na escola, quando fosse imprescindível para o capital as condições gerais de reprodução capitalista, mas também as condições técnicas, administrativas, políticas que permitissem selecionar, não pelas mãos, mas pela cabeça, os que iriam difundir as funções do capital no modo de acumulação capitalista (ARTMANN, 2011).

Naquele contexto histórico, era fundamental no sistema capitalista, a formação dos intelectuais que consubstanciariam os dominadores na estrutura econômica capitalista e que não, necessariamente, fariam parte da classe burguesa, porém iriam aderir ou seriam adotados pela classe que possuiria a supremacia social.

Assim, se na legislação do Ensino Secundário, que era um ramo de ensino que não era esperado para todos, os objetivos da acumulação capitalista já proporcionavam uma extrema exclusão na/da escola, já dava para prever o que estaria reservado para a população pobre, quando a mesma “pudesse” “frequentar” esta instituição.

Por fim, podemos compreender que a frequência escolar estava instituída, nesta legislação<sup>21</sup>, para garantir os ideais capitalistas que se encontravam em ascensão no Brasil. O texto da lei parece nos sugerir uma sequência lógica de aparecimento do que era primordial para este período histórico, como:

- Garantir a manutenção dos alunos no espaço escolar, através dos mecanismos possíveis de controle no contexto sociopolítico da época (determinado “tipo” de frequência escolar nas lições e exercícios);
- Criar mecanismos, através de disciplinas ou práticas educativas para catequizar sobre o desenvolvimento do país (população saudável e sem as mazelas de saúde, provenientes dos maus hábitos e costumes da pobreza- Educação Física) e confeccionar uma “postura” ético-moral necessária para um trabalhador daquela época;

---

21 Vale ressaltar, que em 1946 foi instituído o Decreto 9.613 de 1946, chamado de Lei Orgânica do Ensino Agrícola, que apresentava pressupostos normativos muito semelhantes do Decreto 4.244/42. A Lei Orgânica do Ensino Agrícola estabelece as bases de organização e de regime do ensino agrícola, que é o ramo do ensino até o segundo grau, destinado essencialmente à preparação profissional dos trabalhadores da agricultura.

- Estabelecer legalmente uma ideologia que atravessasse os diferentes campos do saber, de modo que, permitisse a manutenção do aluno na escola para determinados fins e que assegurasse o conjunto de regras e normas necessárias para a formação de um “bom cidadão” no sistema capitalista vigente (aplicação da Moral e Cívica) e por último,
- Instituir um conjunto de trabalhadores, além dos que já existiam, que “velasse<sup>22</sup>” pelos alunos e pelas suas famílias, com o intuito de garantir o cumprimento das normas escolares, o funcionamento das “disciplinas escolares” e o objetivo maior de assegurar que as ideologias propostas penetrassem nos alunos e nas famílias, a fim de salvaguardar a modernidade do país. (Formação do Serviço de Orientação Educacional)

### 1.2.2 - O Ensino Primário

Em 1946, após a queda de Getúlio Vargas, é enfim estabelecida uma legislação federal para o Ensino Primário. Não havia um planejamento nacional instituído para esse nível de ensino, que era o que de mais próximo a população pobre poderia alcançar. A inexistência de disposições federais, até então, não significava que esse nível de ensino estivesse completamente abandonado. As administrações estaduais promoviam, desde 1920, algumas reformas de ensino de significativa envergadura para determinadas regiões do país. No entanto, essas reformas mantiveram-se como ações isoladas, acentuando-se as diferenças regionais em matéria de educação (ROMANELLI, 2010).

Segundo Romanelli, a Lei Orgânica do Ensino Primário (Decreto-lei 8.529, de 2 de janeiro de 1946) pode ser compreendida como uma legislação que expressa alguns dos pressupostos mais progressistas lançados pelos Escolanovistas (ROMANELLI, 2010). Além disso, demarcava alguns dispositivos que poderiam sugerir uma maior atuação do Estado na oferta educacional (ALGEBAILLE, 2009).

A gratuidade vinha estabelecida no Título V - “Da gratuidade e

---

<sup>22</sup> Segundo o dicionário on-line Priberam a palavra “velar” pode ter vários significados, dentre eles, destacamos: Estar de vigia a, estar de guarda a, geralmente durante as horas habitualmente dadas ao sono. = VIGIAR; [Figurado] proteger; Interessar-se com vigilante zelo; Exercer vigilância sobre e Vigiar-se, acautelar-se.

obrigatoriedade do ensino primário”, Capítulo I, artigo 39, que dizia que “O ensino primário é gratuito, o que não exclui a organização de caixas escolares a que concorram segundo seus recursos, famílias dos alunos”.

A obrigatoriedade de matrícula e frequência escolar era apontada no capítulo II, através dos artigos 41 ao 44, que definiam as formas como o Estado assumia ou não assumia o ensino no país. O primeiro artigo a destacar, neste caso, é o artigo 41, que já firmava que para uma determinada parcela da população o Ensino Primário Elementar<sup>23</sup> era o suficiente para atender a modernidade que se vislumbrava na época. Também marcava que o ensino era obrigatório para crianças de 7 a 12 anos, quanto à matrícula e à frequência e fixava a duração do ano escolar.

O artigo 42 complementava que a administração dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal deveria estabelecer regulamentos e organizar cadastros escolares, em cada Município e Distrito, indicando que essas ações poderiam tornar efetivas as “obrigatoriedades” propostas.

Os dois artigos seguintes, o 43 e o 44, responsabilizavam, respectivamente, os pais e responsáveis, os proprietários agrícolas e as empresas pelo cumprimento da obrigatoriedade escolar.

Como já dissemos anteriormente, na década de 1930 a frequência escolar esteve presente apenas na legislação que tratava do Ensino Secundário. Identificamos como um avanço que, nessa legislação do Ensino Primário, a obrigatoriedade escolar venha discriminada como obrigatoriedade da matrícula e obrigatoriedade da frequência, por motivos que já expomos no subitem anterior.

Entretanto, observa-se que o texto da lei não se materializou em disposições legais que pudessem expressar como esta questão educacional era atravessada por fatores socioeconômicos e culturais que, naquele momento, não permitiam a efetividade destas duas etapas (matrícula e frequência) em larga escala. Apesar disso, não se pode negar que o Estado, com todas as suas contradições, nesse contexto, estava criando mecanismos para a incorporação em “massa” da população à escola.

---

<sup>23</sup> Os artigos 2º, 7º, 8º e 9º do Decreto-lei 8.529 nos mostra que o Ensino Primário estava compreendido em duas categorias: o primário fundamental, destinado às crianças de 7 a 12 anos e seria ministrado em dois cursos sucessivos (o elementar, com 4 anos de estudos) e o (complementar, com um ano de estudo), e o primário supletivo (destinado aos adolescentes e adultos, com 2 anos de estudos).

De acordo com Boom (2004), para uma “escolarização” ou “educação” em massa, foram adotadas políticas e estratégias para “desbloquear” a escolarização que, nos países latino-americanos, encontrava-se interrompida. Assim, a “educação em massa”, nesse contexto, introduziu uma “nova maneira de assumir a educação, e a expansão da escola ou a ‘escola expansiva’ foi um objeto que se ajustou ao conjunto de transformações que aconteceram na América Latina” (BOOM, 2004, p. 48).

Podemos perceber que esse movimento de agregar a população, especialmente a mais pobre, à escola, não foi estabelecido de uma única vez e de forma linear, através de apenas um ou outro dispositivo. Pelo contrário, aconteceu de forma bastante diversificada, nos mais variados contextos regionais brasileiros, e utilizou distintos mecanismos ou dispositivos para sua consolidação.

Celso de Rui Beisiegel (1974) contribui especialmente para os estudos da expansão escolar no Brasil quando explica que o estabelecimento de uma nova configuração estrutural no país, sobretudo após a Revolução de 1930, dá sentido às diversas práticas da política oficial orientada para a incorporação das “massas populares”. Por outro lado, mostra que as dimensões educacionais dessa política não são muito bem conhecidas, sendo necessário recorrer aos estudos das “tradições pedagógicas” e da história do pensamento brasileiro no campo da educação.

Desse modo, pode-se afirmar que as disposições sobre a gratuidade eram imprecisas e ambíguas, podendo concorrer, inclusive, para limitar a matrícula, já que a necessidade de contribuição financeira para uma caixa escolar poderia constranger as famílias de baixo poder aquisitivo, fazendo com que a renda familiar praticamente definisse quem entraria na escola. Em outros termos, as disposições do Estado sobre gratuidade, contraditoriamente, não garantiam ou não permitiam completamente o cumprimento da obrigatoriedade da matrícula e da frequência escolar por parte da população. Contradições como essas, portanto, contribuíam para conter a expansão da escolarização em massa.

Outro aspecto a destacar é que, nessa legislação do Ensino Primário, o Estado central acaba se isentando de atribuições diretas com a oferta desse nível de ensino ao estipular que o cumprimento da obrigatoriedade (matrícula e frequência)



estaria aos cuidados das administrações estaduais, dos Territórios e do Distrito Federal (art.42).

Por outro lado, a lei, de certo modo, parece atenuar as responsabilidades do Estado ao enfatizar as responsabilidades civis com a matrícula e a frequência. Essa atenuação fica evidente, por exemplo, quando a lei enfatiza o comprometimento das famílias na “saga” do cumprimento da obrigatoriedade, estabelecendo, no artigo 43, que os pais seriam responsabilizados penalmente, caso descumprissem ou infringissem “os preceitos da obrigatoriedade escolar”. A partir disso, uma questão salta aos olhos: como responsabilizar os pais das crianças que não frequentavam a escola, se os dispositivos de entrada da população na escola ainda eram muito falhos (gratuidade falseada)?

Os estudos de Algebaile (2009) sobre o assunto da obrigatoriedade destacam o artigo 44 da mesma lei,

que indicava a necessidade de cooperação dos proprietários agrícolas e das empresas ‘em cuja propriedade se localizar estabelecimento de ensino primário’ no sentido de ‘facilitar e auxiliar as providências que visem a plena execução da obrigatoriedade escolar’, fazendo parecer que o baixo ingresso na educação escolar decorria não da insuficiência da oferta educacional, mas apenas dos impedimentos criados pela sociedade para a sua realização plena. (2009, p.103)

Através das diretrizes encontradas nos artigos 24 e 25, que versam sobre a formação dos sistemas escolares e sobre as atribuições dos Estados, os Territórios e o Distrito Federal para a organização destes sistemas, percebemos que se o Estado falhava em assumir a obrigatoriedade como uma responsabilidade sua, por outro lado, não se pode desconsiderar que suas implicações com a oferta escolar mostravam-se bem mais ampliadas do que em legislações anteriores.

### 1.2.3 - A Constituição de 1946.

A Constituição de 1946 é considerada um símbolo da normalidade democrática que parecia retornar ao país naquele contexto histórico-social, após a queda de Getúlio Vargas. Apresenta pressupostos considerados democráticos e liberais e apesar de não apresentar normas específicas em seu conteúdo sobre a frequência escolar, nos traz outras normas e princípios fundamentais para o

processo de escolarização que se configurava, que nos permite algumas tentativas de explicação da forma como a frequência escolar estava sendo conduzida naquele contexto. Autores como Romanelli (2010) verificam que é possível encontrar nesse texto da lei princípios<sup>24</sup> educacionais proclamados pelos Escolanovistas, proporcionando de fato, uma legislação com um tom mais democrático.

Estava estipulado no texto da Constituição que à União cabia legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional (art. 5º, item XV, letra d) e também encontramos os requisitos fundamentais para que essas diretrizes e bases fossem estipuladas.

No artigo 168, incisos I e II, traz dois princípios cruciais para a compreensão das definições estatais no que tange ao processo de expansão escolar no Brasil, e tudo que poderia dizer respeito ao processo de escolarização. O inciso I diz que “o ensino primário é obrigatório [...]” e no inciso seguinte diz que “o ensino primário oficial é gratuito para todos[...]”

Para níveis acima do ensino primário, a lei relatava que o poder público só iria prover para aqueles que estivessem em “falta ou insuficiência de recursos”. Por isso, a educação ainda não era um direito social, que garantisse a todos a educação sob a forma plena de um serviço público gratuito (ALGEBAILLE, 2009).

A União novamente demonstrava que a obrigatoriedade seria respondida de forma supletiva. Seu sistema de ensino iria contar com as empresas industriais, comerciais e agrícolas, assim, no inciso III, do artigo 168, fica estabelecido que “as empresas industriais, comerciais e agrícolas, em que trabalhem mais de cem pessoas, são obrigadas a manter ensino primário gratuito para seus servidores e os filhos destes”. Já o próximo inciso, garante que “as empresas industriais e comerciais são obrigadas a ministrar, em cooperação, aprendizagem para seus trabalhadores menores, pela forma que a lei estabelecer, respeitados os direitos dos professores”.

Quando a legislação estabelece que a educação é “direito de todos”, aparentemente é possível compreender que estava sendo atribuído ao Estado o papel de principal agente propiciador desse direito (CUNHA, 1975). Não podemos

---

24 “Exigência de concurso de títulos e provas para preenchimento de cargo no magistério e na forma como propunha o sistema educacional, descentralizando-o administrativa e pedagogicamente, de forma equilibrada, sem que a União deixasse de assumir o seu papel, quanto à proposição das linhas gerais pelas quais deveria organizar-se a educação nacional”. (Romanelli, 2010, p. 176)

descartar por completo esta ideia, porém, a limitação em oferecer a oferta educacional, disposta apenas para o ensino primário, torna a proposta do termo legal incipiente.

A atribuição de responsabilidades às empresas industriais e agrícolas com mais de 100 empregados, em relação à oferta educacional, por exemplo, permite-nos constatar um problema que se verifica até os dias de hoje, quanto ao acesso aos direitos sociais. Como observa Algebaile (2009), a determinação legal da responsabilidade dessas empresas no processo de expansão da escolarização obrigatória, ao contrário de representar maior presença do Estado no campo dos direitos sociais, representa uma das formas de contenção da ação direta do Estado, contribuindo para um padrão de expansão de direitos definido por Wanderley Guilherme dos Santos como “cidadania regulada” (SANTOS, 1987 apud ALGEBAILLE, 2009), padrão em que o acesso a direitos acontece predominantemente por meio do mercado de trabalho.

Acreditava-se que a gratuidade e a obrigatoriedade escolar, estabelecidas na Constituição Federal de 1946, solucionariam os problemas relativos ao acesso e à permanência da população na escola. A partir desse contexto histórico, começa na sociedade um conjunto de explicações sobre a “procura” ou “não procura” das camadas mais pobres para que frequentem a escola.

Todavia, como mostram Beisiegel (1974) e Herschmann, Kropf e Nunes (1996), nas décadas iniciais do século XX, no Brasil, mesmo em cidades como São Paulo e Rio de Janeiro, cuja posição econômica e política era das mais favoráveis no contexto nacional, a oferta de escolarização elementar era tão irregular e se dava segundo padrões de organização escolar tão distintos que, por si, a própria oferta determinava formas desiguais de presença e participação no processo formativo escolar. É nesse sentido que Beisiegel identifica, no Brasil, dois problemas complementares. De um lado, as desigualdades econômico-sociais eram tão intensas, que, mesmo ocorrendo a elaboração de disposições legislativas que dessem conta da questão do acesso à escola, criando a ideia de uma igualdade entre os sujeitos, a “história individual (situação dos indivíduos na estrutura não igualitária da sociedade de classes) condicionaria a probabilidade de aproveitamento das oportunidades legalmente abertas a todos” (BEISIEGEL, 1974, p.3). De outro

lado, a suposta igualdade de oportunidades de acesso à escola trouxe, por si, uma nova configuração de desigualdades sociais, diferentes daquelas que já são próprias da sociedade de classes.

O debate educacional na América Latina consolidou-se vinculado à necessidade de se “depositar fé na educação”. A escola e sua disseminação eram encaradas como a possibilidade de erradicação da ignorância, do analfabetismo, do atraso social (BOOM, 2004). O que se desejava era a modernização social através do crescimento e do desenvolvimento, que supostamente trariam como consequência o melhoramento econômico e a ascensão social.

É por isso que Algebaile (2009) nos alerta para o fato de que a expansão da educação escolar não deve ser vista como resultado direto do reconhecimento de um direito social. Reportando-se a autores como Antonio Gramsci e Florestan Fernandes, argumenta que, no contexto capitalista, a expansão escolar deve ser entendida como resultante tanto de intenções variadas de expansão do alcance e do controle populacional e territorial, por parte do Estado, quanto das contradições que emergem nesse processo. Assim, as expansões da oferta expressam sempre as correlações de força que atuam na sua produção, implicando modificações na própria escola que, no caso dos países capitalistas dependentes, tendem à crescente diferenciação da formação escolar segundo os distintos segmentos populacionais que vão sendo incorporados à escolarização.

Estudos como os de Beisiegel (1974) alertam, ainda, para o fato de que a definição de responsabilidades para com a oferta de educação pública, nas leis, não deve ser analisada sem que se levem em conta as verdadeiras condições objetivas para a decisiva expansão da escolarização. Seus estudos permitem perceber que a implantação da escola no Brasil já começou rodeada de contradições que permanecem até os dias atuais. O próprio

[...] caráter antecipatório das tentativas de implantação da “educação popular” no país [...] os recursos materiais, humanos e organizatórios, e as características demográficas, sociais e culturais das comunidades, assim como a base econômica da organização da vida social não comportavam as ideias e as iniciativas voltadas para a educação do povo, nos momentos que elas emergiram na vida cultural e administrativa do país. E na verdade, em especial os processos educativos referidos à formação de todos os cidadãos aparecem na história das instituições brasileiras e passam a contar entre os direitos formais do cidadão, muito antes de surgirem sob a forma de aspirações educacionais de todos os cidadãos ou de exprimirem possibilidades reais de intervenção do poder público na evolução da vida

social. (BEISIEGEL, 1974, p.33, grifos do autor)

### 1.2.3.1- Os cenários da gratuidade e da obrigatoriedade escolar.

A partir do estudo<sup>25</sup> que realizamos em periódicos que abarcavam o debate educacional no meio estatal e que eram veículos de publicações de textos legislativos e de jornais, desde a década de 1940 até a década de 1970, pudemos verificar que as discussões sobre o déficit escolar no ensino primário e suas implicações eram bastante amplas e complexas. Apesar da dificuldade de compreensão que encontramos em alguns textos referentes à época de estudo, sobre a distinção entre matrícula e frequência escolar, os textos nos mostravam, através das diversas análises, por exemplo, dos censos escolares, como a matrícula e a frequência escolar eram vistas e compreendidas no meio estatal e nos mais diferentes segmentos da sociedade.

Dentre as explicações sobre os problemas relacionados com o processo de escolarização (matrícula, frequência, evasão, repetência e outros), percebemos que uma quase se manifestava como um princípio geral de todas as explicações: a ausência da população na escola indicava a percepção de desistência de projeto ou ação cívica com a qual a população deveria estar comprometida, da mesma forma parecia indicar um descumprimento de dever.

O debate também perpassava a formulação de que os que estavam ingressando na escola não permaneciam tempo suficiente para a aquisição elementar indispensável, como mínimo de saber, ao homem que teria que viver na época presente daquele contexto histórico social (ARTMANN, 2012).

Um dos fundamentos dessas expectativas de ingresso e permanência dos indivíduos na escola era uma teoria que ecoava com bastante força no início da década de 1940, a chamada Teoria do Capital Humano. Conforme Frigotto (2010b) vem apontando em vários de seus trabalhos sobre a Teoria do Capital Humano, o “capital humano” poderia ser definido como

uma “quantidade” ou um grau de educação e qualificação, tomado como

---

25 Trata-se da Monografia realizada como requisito obrigatório para a conclusão do Curso de Especialização em 2011 intitulada “ A frequência escolar na Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos”, no Programa de Pós- Graduação em Educação, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração Educação Básica- Modalidade Gestão Escolar.

indicativo de um determinado volume de conhecimentos, habilidades e atitudes adquiridas, que funcionam como potencializadoras da capacidade de trabalho e de produção (FRIGOTTO, 2010b, p.44).

Essa teoria possibilitou a crença de que investir em capital humano poderia ser algo muito rentável, contribuindo no contexto histórico social apresentado para o desenvolvimento dos países e para uma determinada mobilidade social. Também permitiu elaborações sobre o tipo de educação que seria necessária naquela época, a fim de gerar diferentes capacidades de trabalho e, por conseguinte, uma certa produtividade e renda.

Os economistas, naquele período, pregavam que, para alcançar a capacidade de potencializar trabalho e para definir adequadamente a forma como a escola participaria do alcance desse objetivo, seria necessário investir na formação de conhecimentos e habilidades técnicas específicas instrumentais à atuação produtiva. Já os sociólogos funcionalistas diziam que, para alcançar tais pressupostos<sup>26</sup>, era fundamental desenvolver determinados valores e atitudes primordiais ao mundo da produção.

Estava posto que a educação seria o instrumento que, conforme nos alerta Boom (2004), promoveria a “capacitação e o adestramento dos recursos humanos no domínio de técnicas específicas para auxiliar o desenvolvimento[...]. Havia então, que expandir e massificar a educação em sua condição de geradora de recurso humano utilizável” (p.65).

Ainda assim, apesar da grande disponibilidade em difundir todo este discurso do desenvolvimento, a formação de recursos humanos para o desenvolvimento econômico constituiu uma prioridade induzida nos governos dos países subdesenvolvidos, sendo sistematicamente abordada como um fator preponderante para as diversas reformas educacionais da época (1940 - 1970). Destacamos esse caráter de prioridade induzida porque esse tipo de formação nem sempre se

---

<sup>26</sup> Na tentativa de garantir tais pressupostos em países de diferentes estágios de desenvolvimento, foi necessário um conjunto de reformas na educação que viabilizassem este suposto desenvolvimento e que vinham mascaradas pelo discurso da necessidade de uma cooperação internacional. Esta cooperação deveria se estabelecer, seja na forma de cooperação direta entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, seja na forma de financiamento e assessoramento empreendido por organizações internacionais constituídas para este fim. Entram em cena organismos internacionais, como por exemplo, a UNESCO, que primariam por “zelar” pelo desenvolvimento de seus Estados membros e pelas economias nacionais.

constitui como clara e efetiva prioridade nas ações empreendidas pelas próprias forças que as defendiam. Na verdade, essa ideia orientou mudanças gerais na organização da oferta educacional que, apesar da ênfase na formação para o trabalho, caracterizou-se, principalmente, pelo redesenho da dualidade educacional, estabelecendo-se padrões diferenciados de escolarização para dois segmentos sociais específicos - elite e classes subalternas -, bem como diferenciações internas a cada uma dessas faixas de escolarização.

Assim, na escolarização das classes populares, observa-se a ampliação da oferta em larga escala de uma escola precária, para a grande maioria, para a qual não estava efetivamente prevista uma plena participação social, bem como a expansão mais delimitada de escolas capacitadas para formar mais especificamente a força de trabalho necessária para ocupar os postos semi-especializados dos setores mais dinâmicos da economia. Como mostram os estudos de Fernandes (1975), Oliveira (2003) e Algebaile (2009), a escola da maioria fornecia o aprendizado elementar e a incorporação dos regramentos necessários à inserção subalternizada numa cadeia produtiva na qual parte importante da produção do excedente econômico era garantida pela super-exploração da força de trabalho submetida a formas e relações arcaicas de produção.

Esse modo de compreensão geral da questão educacional na perspectiva da teoria do capital humano difundiu-se de diferentes formas. Após a Segunda Guerra Mundial, a recuperação econômica da Europa era bem vista porque se acreditava que teria ocorrido por conta da educação que a mão de obra apresentava. Já o contrário, ou seja, uma força de trabalho desqualificada, seria considerado a ruína dos países subdesenvolvidos.

Alberto Martinez Boom complementa que, nesse contexto, os teóricos da economia da educação dão início a uma nova teoria do crescimento econômico, assim explicada pelo autor:

aos dois fatores de produção tradicionais, capital e trabalho, acrescentem um terceiro, o “conhecimento”, que permite que o rendimento dos investimentos em capital aumentem de forma sustentada, como aconteceu nos países desenvolvidos. A escassez de “conhecimento”, seria uma das explicações fundamentais do atraso dos países periféricos, em que um atraso significará não só baixos níveis de renda por habitante (pobreza) mas basicamente ignorância, que significa “baixos níveis de educação por habitante”, sendo as diferenças neste último que determinam, na opinião de muitos economistas, o potencial de uma economia de crescimento (2004,

p.67)

Há uma transposição, muito aparente, das estatísticas, da matemática e de termos comuns utilizados nas indústrias, como produtividade e rendimento, para os “estudos” considerados educacionais. Nos estudos que realizamos na Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (RBEP), pudemos, com certa frequência, confirmar esta transposição nas explicações e modelos avaliativos dos sistemas educacionais. Neste sentido, também pudemos observar que essa transposição chegou como uma forma de avaliar os indivíduos que frequentavam a escola. O enfoque nas “qualidades individuais” dos que buscavam a escolarização e suas intenções no sistema escolar obteve a mesma atenção daqueles que, supostamente, não procuravam a escola.

Todo um arcabouço meritocrático passou a organizar a teoria do capital humano, escondendo uma lógica perversa das relações de produção nas sociedades capitalistas. Ou seja, conforme nos explicita Frigotto (2010a) em suas análises no livro “A produtividade da escola improdutiva”, fica determinado para a população que adentrava a escola que

O fato de não ser proprietário, não dispor de um capital físico, ou de não pertencer a classe burguesa, nesta ótica pouco importa, uma vez que o indivíduo, investindo em capital humano, poderá aumentar sua renda (isso depende dele, pois a decisão é dele); e a médio ou longo prazos, este investimento lhe permitirá ter acesso ao capital físico ou dispor do mesmo status e privilégios dos que o possuem. (FRIGOTTO, 2010a, p.61 e 62)

Nesta perspectiva, acreditava-se que a ausência de uma educação, calcada nesses moldes seria a responsável pelas calamidades, pelos vícios e pelas doenças presentes no meio social. A educação conduziria então à mudança social, capaz de despertar nos indivíduos o ideal de civismo, a construção de uma nação.

### 1.2.3.2 - Explicações sobre a “procura” ou “não procura” da população pela escola.

A aparente motivação para a ascensão social que é exaltada na teoria do capital humano omite a verdadeira natureza do capitalismo, as relações de classe. A teoria vai estar centrada de uma forma que o que era objeto do senso comum, seja elevado a um status de “pensamento crítico”, só que seus embasamentos



denunciam que a ascensão econômica, por meio do lema “por sua conta e risco”, ou seja, do esforço individual, a meritocracia, só reduzia “os problemas sociais” a problemas isolados do indivíduo e de sua família.

Com isso, “perdia-se a dimensão coletiva e o recorte de classe da questão social”, que já se configurava naquela época, isentando “a sociedade de classes da responsabilidade na produção das desigualdades sociais” (IAMAMOTO, 2007, p.164). Reforçando esta ideia, os próprios pressupostos da teoria do capital humano davam a impressão de serem condições naturais dos sujeitos o quadro social que se tinha. Este não era imediatamente reconhecido como resultado da atividade social dos homens (FRIGOTTO, 2010a).

A artimanha burguesa concebia a estrutura social como resultante de uma construção do comportamento individual e elucidavam, conforme nos mostra Gaudêncio Frigotto, que,

se todos são livres, se todos no mercado de trocas podem vender e comprar o que querem, o problema da desigualdade é culpa do indivíduo. Ou seja, se existem aqueles que têm capital é porque se esforçaram mais, trabalharam mais, sacrificaram o lazer e pouparam para investir. (2010a, p.73)

Não se admitia que a escola apresentasse um processo de escolarização desigual. Quando as crianças eram, literalmente, “acometidas” pela evasão escolar ou pelas reprovações, ou pela repetência, a justificativa era que toda criança teria uma “progressão natural” dentro da escola. Segundo Cunha (1975), que esteve à frente de estudos sobre a implementação dos processos de escolarização no país, a escola era organizada para a chegada de uma elite, que possuía filhos “educados”, e que em qualquer circunstância “aprenderiam a ler, escrever e contar, ou melhor, para vencer o programa preconizado” (1975, p.122). Já os alunos, filhos dos trabalhadores pobres, não recebiam o mesmo “investimento” ou preparo para os programas escolares elaborados para as escolas da elite que configuravam o sistema escolar no país. Assim, o autor usa o termo para o quadro que se instaurou na época, a escola primária do “salve-se quem puder”.

A não realização da matrícula, pelos trabalhadores mais pobres, das crianças na escola, era um outro ponto que gerava inúmeros debates e discursos, principalmente a partir da década de 1940. Os pobres eram observados como “ignorantes”, principalmente pela falta de escolarização prevalecente nessa classe.

Uma visão interessante de Cunha (1975) sobre esse aspecto nos alerta que não se pensava que a socialização da escola contrariava ou contrastava com a socialização doméstica. Era então forjado que o pensamento pedagógico era “natural”[...] e essa dissimulação era necessária para que o ensino pudesse existir “sem suscitar resistências maiores” (1975, p.120).

Será que os trabalhadores não sabiam a importância da escola, não se interessavam por ela, na década de 1940? Suas experiências não lhes mostravam o preço de ser discriminado socialmente pela ausência de um diploma, ou do não acompanhamento de uma “educação difusa”<sup>27</sup>, contida na ideologia liberal? Se os mais pobres, enfim, matriculassem seus filhos na escola e estes fracassassem, a explicação menos dura para estes, comumente, era “culpabilizar” suas próprias crianças, entendê-las como incapazes, carentes ou, como elucida Luiz Antônio Cunha, como imaturas. Por isso, o autor analisa que o “retardamento do ingresso na escola seria para compensar a imaturidade [...] contudo o problema não era de idade, “mas de dominação cultural” (1975, p.123).

Essa distinção entre os mais bem sucedidos na escola e os fracassados serviu para justificar a divisão da sociedade em classes: os sujeitos estariam onde o seu desempenho escolar lhe permitisse. Entretanto, o desempenho dos estudantes, era “determinado pelo grau de “estranheza” da cultura da escola, referida à do ambiente familiar de origem, e pelo volume de recursos que a escola pode manipular para atingir os seus fins” (CUNHA, 1975, p.123).

Se fossem enumeradas as razões para a escolarização desigual, no processo de expansão escolar no Brasil, a listagem seria imensa. No entanto, os mais pobres por vezes estiveram em situações de difícil decisão quanto à escolarização dos filhos.

Dentro dessa temática, localizamos na análise de Cunha (1975) alguns elementos que necessitam ser explicitados, para uma melhor compreensão do quadro educacional que se instalava no Brasil e nas questões que vão emoldurar esse quadro. Localizamos que as famílias mais pobres tinham custos, diretos e indiretos, com seus filhos que não permitiam por vezes o ingresso ou a permanência

---

27 Esta educação, segundo CUNHA (1975) estava presente no próprio ambiente familiar e profissional do trabalhador, além dos veículos de comunicação de massa e na própria escola.

destes na escola. Os custos diretos estão relacionados com a compra de materiais, necessários ao processo de escolarização, e os custos indiretos seriam aqueles “correspondentes à renda sacrificada, ou melhor, deixada de ganhar enquanto se estuda” (CUNHA, 1975, p.146).

Talvez não se possa desconsiderar, de fato, que a migração ou o trabalho precoce das crianças fosse um impeditivo para a escolarização, porém também não se pode desconsiderar que essa desigualdade, própria do capitalismo dependente que se configurou no país, é anterior às desigualdades propriamente que se configuravam na escola.

Cunha verifica que o sistema escolar não era tão aberto assim. Existiam muitas “tipologias das feições dos sistemas escolares na sociedade capitalista” (CUNHA, 1975). Dentre estas, o autor mostra os casos onde a classe trabalhadora estava fora do processo de escolarização. Também existiam os casos onde a classe trabalhadora estaria no processo de escolarização, mas para determinados fins (formação profissional para os mais pobres e formação geral para as classes médias e dominantes). Essas “feições” da escola marcam um outro engodo da teoria do capital humano, de que esse ideário não pretendia uma determinada concepção de sociedade e de homem.

A escola, nesta perspectiva, acaba sendo uma instância mediadora dos interesses do capital, se efetivando no interior das relações sociais, que é a própria relação de classes. Como mostra Frigotto (2010a), nessa perspectiva, a instituição que interessaria à maioria que nela entra, acaba sendo a escola necessária aos interesses do capital.

Por isso, a escola já tinha o poder de delimitar sutilmente, a posição que cada um ocuparia na estrutura social vigente. Não era uma lei (Constituição de 1946) que, aparentemente, demonstrava pressupostos mais democráticos, que iria dar conta de toda a problemática que envolvia os processos de escolarização (matrícula, frequência, evasão). A gratuidade e obrigatoriedade escolar que se estabeleciam até aqui contribuíram mais para classificar o escopo das desigualdades que se constituiriam na escola, do que de fato se tornaram um dispositivo legal que pudesse alavancar a matrícula e a frequência da população no sistema escolar, através de um Estado garantidor de direitos.

#### 1.2.4 - As Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, as décadas de 1960 e 1970 e os processos de escolarização.

Nas décadas de 1960 e 1970 houve uma constatação crucial de que o ensino no país ainda deixava muito a desejar. Destacava-se, especialmente, que a oferta escolar não atendia à demanda da população por acesso à escola. O censo escolar de 1964, por exemplo, marcava que “33,4% das pessoas de 7 a 14 anos não frequentavam escolas” (ROMANELLI, 2010, p.187).

A tentativa de explicação dos motivos para a ausência da população na escola também eram muito variados, conforme apresentamos no subitem anterior, sobressaindo em algumas décadas um ou outro motivo, ou existindo uma criatividade para certas justificativas. O que nos surpreende é que esta constatação não vinha acompanhada de dispositivos legais que promovessem, de fato, um acesso democratizado à escola ou condições no sistema educacional que permitissem uma genuína participação na vida escolar.

Associada a toda esta problemática, a questão da responsabilidade do Estado quanto à educação obrigatória, nas décadas 1960 e 1970, ainda se mostrava um problema de difícil solução para o país. Na primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) do Brasil, Lei 4.024, de 1961, observamos em seu artigo 3º, inciso II, que fica estabelecido que o direito à educação é assegurado

pela obrigação do Estado de fornecer recursos indispensáveis para que a família e, na falta desta, os demais membros da sociedade se desobriguem dos encargos da educação, quando provada a insuficiência de meios, de modo que sejam asseguradas iguais oportunidades a todos. (BRASIL, LDB, artigo 3º, inciso II)

Esta última parte da lei, “iguais oportunidades a todos”, soa quase como um “sacrilégio”, no contexto histórico-social reinante nas décadas mencionadas. Numa época em que sobreviver, diariamente, era o que movia a população mais pobre, já que o desemprego e a pobreza, em estado crônico, ocupavam grande parte do território nacional.

A obrigatoriedade escolar é definida apenas para o ensino primário, a partir dos 7 anos e tendia apenas para a responsabilidade da família nesta questão. No

entanto, estavam “preservados” ou isentos desta obrigação, os casos estipulados no artigo 30, parágrafo único e outros previstos em lei: “a) comprovado estado de pobreza do pai ou responsável; b) insuficiência de escolas; c) matrícula encerrada; d) doença ou anomalia grave da criança”.

Dividindo a suposta<sup>28</sup> responsabilidade da promoção do ensino primário gratuito com o Estado, estavam novamente as empresas industriais, comerciais e agrícolas, já que, no artigo 31, fica estipulado que em empresas, “em que trabalharemos mais de 100 pessoas, são obrigadas a manter ensino primário gratuito para os seus servidores e os filhos desses” (regulamentado também pelos Decretos n. 51.409, de 13/02/62, e n. 53.453, de 20/1/64).

Estranhamente, como se a promoção do sistema de ensino - construção de escolas, organização do sistema (recursos humanos, recursos financeiros e construção de normas federais), ambiente escolar não-excludente - fosse algo consumado, o artigo 28 traz que “a administração do ensino nos Estados, Distrito Federal e Territórios promoverá: a) o levantamento anual do registro das crianças em idade escolar; b) o incentivo e a fiscalização da frequência às aulas”.

Já a Lei 5.692 de 1971, que fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, praticamente reformou a Lei 4.024 de 1961, visto que se propõe a detalhar melhor alguns quesitos da lei anterior.

Uma das diferenças da Lei 5.692/71 em relação à legislação anterior foi a ampliação da obrigatoriedade escolar de quatro para oito anos. Criava-se o primeiro grau, composto de oito séries, subdivididas em dois segmentos de quatro séries. O primeiro grau tornou-se, com isso, o novo equivalente do ensino primário, em termos da escolarização legalmente obrigatória e de correspondente titulação escolar.

A responsabilidade do Estado com a obrigatoriedade escolar, no entanto, continuava a ser redigida de forma difusa e isto proporcionou mais uma vez a entrada de outros atores para o cumprimento dessa responsabilidade. O nível de detalhamento das responsabilidades das empresas (comerciais, industriais e agrícolas), encontrado nos artigos 47 ao 51, nos dá essa dimensão. Além disso, a apropriação privada dos fundos públicos para a educação ganhava novos

---

<sup>28</sup> Escolhemos o termo suposta porque, conforme apontamos anteriormente, a responsabilidade com a obrigatoriedade escolar tendia a recair sobre a família.

mecanismos, dentre eles, “a farra das bolsas de estudo”.<sup>29</sup>

Repetia-se na Lei 5.692 de 1971 a responsabilidade dos Estados, Distrito Federal e Territórios com a chamada pública para a matrícula, o papel da fiscalização e de incentivo às aulas. Ao mesmo tempo, reforçava-se a necessidade de disciplinas obrigatórias no currículo como educação moral e cívica, educação física, educação artística e programas de saúde, além dos serviços de orientação educacional.

Não se pode negar que a responsabilização do Estado quanto à oferta educacional, mais uma vez sofria um retrocesso. Tanto a Lei 4.024/61, quanto a Lei 5.692/71 parecem indicar que houve uma empreitada para que a responsabilidade do Estado com a educação fosse descaracterizada, ao longo da construção dos diversos artigos que compõem a lei. Contudo, em uma leitura mais atenta, conseguimos compreender que esta obrigação ou responsabilidade teve um destino muito bem marcado (famílias, empresas, estabelecimentos particulares de ensino)

A ampliação da obrigatoriedade de quatro para oito anos no ensino primário trouxe pouca ou quase nenhuma modificação para o modo com que se ofereciam ou distribuíam as oportunidades educacionais naquela época, basicamente os problemas educacionais continuaram os mesmos.

Ao analisar as referidas leis, percebemos que essa desobrigação do Estado em fornecer a educação como um direito esteve intimamente relacionada com um conjunto de estratégias e construções legais que tinham como intuito beneficiar os estabelecimentos particulares de ensino e, por conseguinte, as elites econômico-sociais brasileiras. O “benefício” das bolsas de estudo reforçava mais uma vez o modo como seriam tratadas as classes subalternas do país, em que uma cultura política conservadora tratava as “questões” desse contexto na matriz do favor, do apadrinhamento, do clientelismo e do mando. Com isso, garantia-se uma lógica de dependência pessoal da população as diferentes instituições, inclusive o Estado, caracterizando com isso, uma lógica tutelar que irá permear as diversas ações dos distintos setores do Estado na sociedade brasileira.

Há autores que avaliam que as décadas de 1960 e 1970 apresentavam um

---

<sup>29</sup> Nos artigos 45 e 46 da Lei 5.692/71 fica estabelecido, respectivamente, que “as instituições de ensino mantidas pela iniciativa particular merecerão amparo técnico e financeiro do Poder Público[...]” e “o amparo do Poder Público a quantos demonstrarem aproveitamento e provarem falta ou insuficiência de recursos far-se-á sob forma de concessão de bolsas de estudo [...]”

movimento de democratização do acesso à escola (apesar de ainda aquém da demanda), e provocavam um progressivo aumento do número de escolas e a abertura destas às classes populares (ROMANELLI, 1985; PEREIRA, 2011)

Entretanto, esse movimento era extremamente contido, pois não havia o interesse de que todos pudessem ter uma escolarização igual, por motivos óbvios, que já expusemos em itens anteriores. Quando o artigo 30 da Lei 4.024/61 estipula que as condições econômico-sociais isentariam parte da população da obrigatoriedade escolar, e levando em consideração a realidade social brasileira até aquele momento, fica claro para quem restaria a entrada e permanência na escola - *para uma pequena parte da população que concentrava renda no país.*

Outra forma de evitar uma distribuição equitativa das oportunidades educacionais com a entrada da população no sistema de ensino era determinar o fato legal de que a “insuficiência de escolas e a matrícula encerrada” justificariam a ausência das camadas populares na escola pública. Bem como, a concessão de bolsas de estudo quando não houvesse vaga em estabelecimento oficial de ensino. Nas entrelinhas, estava sendo confirmado: *Não pretendemos oferecer oportunidades educacionais, quanto mais para todos!* Se é que podemos dizer que, o que foi oferecido para a população mais pobre nesta época, de fato fosse configurado como uma “oportunidade educacional”.

Nesse aspecto das leis, ainda estamos colocando a distribuição de oportunidades educacionais no patamar *da entrada das classes populares na escola*, não estamos nos remetendo ainda à necessidade da criação de condições de permanência na escola, para que os alunos das classes trabalhadoras possam aproveitar a escola pública gratuita em qualquer parte do país.

Nossos estudos sobre a percepção e explicação da frequência escolar por meio dos intelectuais que tinham suas produções veiculadas pela RBEP, conjugado, a nosso estudo sobre as leis educacionais, nos dão conta de entender que quando as crianças e adolescentes das classes trabalhadoras, com toda a adversidade cultural e econômico-social, conseguissem chegar até a escola e frequentá-la, ao longo do tempo, passariam da exclusão escolar pelo não acesso à escola à exclusão escolar da não permanência na escola (PATTO, 1990).

Isso fica evidente quando são observados os altos índices de repetência e

evasão na escola nessas décadas, pois o ensino não vinha acompanhado de uma reforma escolar que discutisse as ações e condições pedagógicas de caráter excludente, que favorecesse deste modo a permanência da nova classe social que ocupava a escola.

No estudo que realizamos sobre a RBEP na década de 1960 e 1970, quando encontrávamos referência aos processos de escolarização caracterizados pela matrícula e pela evasão escolar, observamos que já se admitia a “saturação da escola” (em termos de superlotação de alunos), que decorria da repetência. Falava-se muito também sobre um possível esvaziamento na escola, provocado pela evasão escolar. Ainda é expressivo, na opinião dos intelectuais que publicavam no periódico (RBEP), que, no enfrentamento da evasão escolar, seria primordial a superação de fatores que impediriam a escolarização, dentre eles a “pobreza, a necessidade de trabalho, deficiências pessoais, dispersão populacional, doença, ignorância” (RBEP, nº101, 1966 apud ARTMANN, 2011, p.40).

A preocupação excessiva com a repetência, as reprovações e a evasão escolar também são significativos nos quadros e tabelas que serviam de referência para os estudos quantitativos e os Censos Escolares, nas décadas de 1960 e 1970. Isso parece demonstrar uma preocupação excessiva com o que poderia ser chamado de “extremos” do processo de escolarização. Um desses extremos seria a matrícula, que parece ser o fator que vincula o aluno à escola, e não, por exemplo, a frequência escolar. Um outro extremo seria a evasão, que impediria o país de sair do atraso econômico que lhe foi imputado.

Já a repetência ou a reprovação, além de também impedirem a saída do subdesenvolvimento, e também serem considerados pontos extremos, eram encaradas como problemas que saturariam o sistema escolar, dificultando a entrada de novos alunos e trazendo custos “excessivos” para o poder público. A permanência de um aluno na mesma série faria com que por mais de uma vez fosse “investido” um certo valor nesse aluno.

Os custos da repetência e da evasão eram muito falados, mas seu “cálculo” era ainda informal. Relações como as que indicariam a defasagem idade/série ainda não eram contabilizadas e formalizadas, a fim de serem passíveis de um maior controle. Assim, as estatísticas de ingresso e conclusão eram o que de mais viável



existia naquele momento para a tomada de decisões políticas e econômicas.

Observa-se que o tema da expansão escolar e dos processos de escolarização, nos veículos de divulgação do pensamento estatal, além dos jornais e das revistas de grande circulação, estava em fermentação, apresentando-se ora na forma de sua adesão direta a perspectivas não críticas, ora na forma de problematizações críticas, ainda que por vezes limitadas, ora, ainda, em textos e artigos que parecem mesclar adesão e crítica.

A permanência, nesta época, não era levada em conta em seus múltiplos fatores. Ao contrário, até a década de 1970, identifica-se que esta era de única e exclusiva responsabilidade do aluno e de sua família. Não era reconhecido que a escola possuía questões que pudessem eliminar o aluno desse espaço, e quando existisse, estaria na conta da má formação dos professores, do tempo insuficiente na escola, da falta de determinados artifícios (comida e uniformes) que “prendessem” os alunos na escola. O importante nesse caso era “achar um culpado” e apresentar uma tendência à igualdade de oportunidades.

Não se vislumbrava na discussão da permanência o fato de que a escola era marcada por obrigações e punições de todo o tipo, que retirava da transmissão do saber e da aquisição do conhecimento qualquer tipo de rastro do prazer na aprendizagem.

Também não se pensava a permanência como o ingresso do aluno na escola somado à manutenção desse vínculo escolar, na forma de uma presença efetiva. O que se percebe é que o processo formativo analisado nessa época não gerava uma assiduidade que envolvesse o aluno no mundo escolar. A preocupação maior era gerar condutas para satisfazer determinados interesses elitistas, ao invés de um processo formativo pautado numa regularidade que permitisse a repetição de uma temporalidade, benéfica para aqueles que estavam se escolarizando.

Assim, a expansão da escola ou a democratização da mesma, nesse período histórico, esteve restrita à dimensão quantitativa da escola, equívoco mantido até hoje nos discursos educacionais. Lutar pela escola era, em grande parte das vezes, um objetivo restrito à luta pela expansão quantitativa da mesma.

Por outro lado, por mais que esta luta fosse apenas parte de um problema a ser resolvido, quando ocorria a pronta reação de procura da instrução elementar por

parte da população mais pobre, este problema educacional era resolvido com o estabelecimento do que se convencionou chamar de “soluções de emergência”, que passaram de um caráter provisório para a manutenção de uma “flexibilidade” sem fim. Para se garantir o ingresso escolar de novos segmentos populacionais, tudo seria passível de flexibilidade e isto se materializava em turmas com elevados números de alunos, inúmeras classes extras, inúmeros turnos diários, improvisação de salas de aula e de novas regras, muitas das quais incorporadas pela administração escolar e naturalizadas até os dias de hoje.

Estava se convencionando que a função do Estado deveria estar limitada, apenas, à ampliação de oportunidades educacionais através da ampliação da rede pública de ensino, garantindo-se que esta rede fosse preenchida (dispositivos legais de fiscalização da matrícula).

Os dispositivos legais adotados pelos Estados para a fiscalização da matrícula e da frequência, mais do que propiciar um entendimento do porquê a população não conseguia chegar e permanecer na escola, possibilitava apenas a construção de discursos vazios e reduzidos sobre o problema, escamoteando os reais sentidos da ausência da população na escola.

O trecho do texto abaixo, elaborado por uma Técnica de Educação do INEP<sup>30</sup>, que encontramos na Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos ilustra com clareza, as questões emergentes nas décadas de 1960 e 1970 e a percepção e explicação sobre a ampliação do número de escolas, a não procura da população ao sistema educacional e o papel dos serviços de fiscalização da frequência. A autora coloca em parte de seu artigo, a justificativa de que apesar de existir grande carência escolar, aqueles que não demandam por matrícula não podem ser chamados de

---

30 O Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, passou por inúmeras reestruturações, apresentando imenso prestígio no cenário educacional brasileiro de 1945 à 1964, sendo esse reconhecimento atribuído especialmente ao respeitado educador Anísio Teixeira, que assumiu à direção-geral do Instituto em 1952. Em 2001, Anísio Teixeira foi homenageado, passando o INEP a se chamar Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, através da Lei nº 10.269, de 29 de agosto.

O INEP passou a agregar as questões educacionais relacionadas com os trabalhos do Ministério da Educação, levando também à inclusão da pasta relativa a questões de saúde pública da época. Dentre as principais funções do INEP, pelo menos até o início da década de 70, destaca-se: [...] organizar a documentação relativa à história e ao estado atual das doutrinas e técnicas pedagógicas; manter intercâmbio com instituições do país e do estrangeiro; promover inquéritos e pesquisas; prestar assistência técnica aos serviços estaduais, municipais e particulares de educação ministrando-lhes, mediante consulta ou independentemente dela, esclarecimentos e soluções sobre problemas pedagógicos; divulgar os seus trabalhos. (FILHO, 1964, p. 11)

“excedentes”, e continua,

Eis porque o ensino primário apresenta dificuldades peculiares não resolúveis por simples programas de ampliação da rede. Aqui no próprio Estado da Guanabara, de população concentrada e urbana, ainda há vagas nas escolas primárias e foi necessário criar-se um serviço de fiscalização da frequência escolar para conduzir à escola aqueles que não a procuram” (SCHULTZ, 1968, p.74, grifo nosso).

Essas explicações, que consideramos reduzidas, não demonstram que os dados educacionais não podem ser analisados do mesmo modo no Brasil inteiro. O texto do INEP não consegue localizar as diferenças regionais que se estabeleciam no Brasil quanto ao acesso à escola, ou à matrícula, porque a distribuição de vagas no ensino primário era completamente irregular no país, como podemos vislumbrar com mais clareza em estudos posteriores na década de 1980. A oferta de matrículas seria desigual, tanto a nível regional como principalmente a nível socioeconômico da população e série. É possível que dentro do Estado da Guanabara, conforme cita a autora, nas suas diferentes regiões, por exemplo, as consideradas urbanas e rurais, não houvesse uma homogeneidade na oferta de matrículas e se levássemos em consideração cada faixa de renda dentro destas regiões, observaríamos ainda mais discrepância na distribuição de matrículas. Também devemos registrar que a questão do número de matrículas e, posteriormente, da frequência, é ainda mais complexa, visto que a distribuição de matrículas nas séries é possivelmente desproporcional, sendo ainda mais crítica nas áreas pobres (COSTA e FLETCHER 1987).

Nesse contexto, já é possível inferir que há uma concentração da oferta de matrículas apenas nas primeiras séries do primário, o que pode trazer muitas interpretações, dentre elas, a de que não existia a menor possibilidade da população cursar oito séries de instrução, no país, quando a maior parte da distribuição de vagas existentes é mal distribuída e se restringe às primeiras séries (COSTA e FLETCHER 1987).

Nos estudos que realizamos sobre a RBEP, nas décadas de 1960 e 1970 já se denunciava a preocupação com outras taxas do processo de escolarização, como as de repetência e evasão, que se relacionavam, sobremaneira, com a distribuição de matrículas pelas séries. Além de que, outros fatores eram apontados como

influentes nesta distribuição, como o nível socioeconômico e as áreas geográficas do país.

Quando as legislações educacionais de 1961 e 1971 definiam que a administração pública incentivará a frequência às aulas, nos faz refletir sobre os tipos de “incentivos” propostos naquela época, visto que os sistemas escolares eram altamente punitivos e ainda contavam com outros serviços públicos para reforçar o caráter “moral” a partir do qual as questões da vida pública eram encaradas, como a escola, o trabalho, a saúde e outros. Neste sentido, mais uma vez a organização pedagógica e dos conteúdos das disciplinas (Educação Física, Educação Moral e Cívica e Programas de Saúde) cumpriam seu papel de doutrinar a população nesse contexto histórico tão duro e fechado das décadas de 1960 e 1970. Além disso, a lei tratava de organizar os mecanismos de cumprimento das ideologias propostas nestas décadas.

A Constituição de 1988, condizente com a abertura política proposta no país, estabeleceu novas formas de garantias jurídicas que contribuíssem para uma maior efetividade dos direitos fundamentais. Com a redemocratização do Brasil, o Poder Público assume responsabilidades importantes referentes à obrigatoriedade escolar, além disso, cria mecanismos de proteção para as crianças e adolescentes, como as expressas no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90), discutindo diferentes formas de responsabilizar a sociedade no que tange à violação de direitos das crianças e dos adolescentes.

Na década de 1990, também localizamos na Lei de Diretrizes e Bases (Lei 9.394/96) funções mais evidentes das escolas no controle dos processos de escolarização, do mesmo modo que surgem leis que regularizam a frequência escolar como requisito para programas de garantia mínima. Deste modo, vai ocorrendo uma especificação cada vez maior desses programas no país e modificações no interior das escolas, estabelecendo procedimentos e regras diferenciados nos processos de escolarização, dentre eles, a frequência escolar, vão ganhar destaque nas etapas de implantação dos programas de renda mínima no Brasil.

Não pretendemos com este tópico cessar o processo de análise das legislações educacionais básicas que envolvem a frequência escolar. Porém,

destacamos que posteriormente, em outros capítulos, aprofundaremos o que pôde ocorrer a partir da década de 1980 com as disposições legais que abordavam os processos de escolarização. Igualmente, vale destacar que no próximo capítulo iremos nos debruçar sobre o cenário socioeconômico da década de 1970 em virtude das consequências reais que esse período histórico proporcionou às décadas seguintes, no que se refere às funções do Estado e suas articulações com a sociedade. Enfatizaremos também as reconfigurações das políticas sociais, dentre elas, a de Educação e a de Assistência no novo contexto.

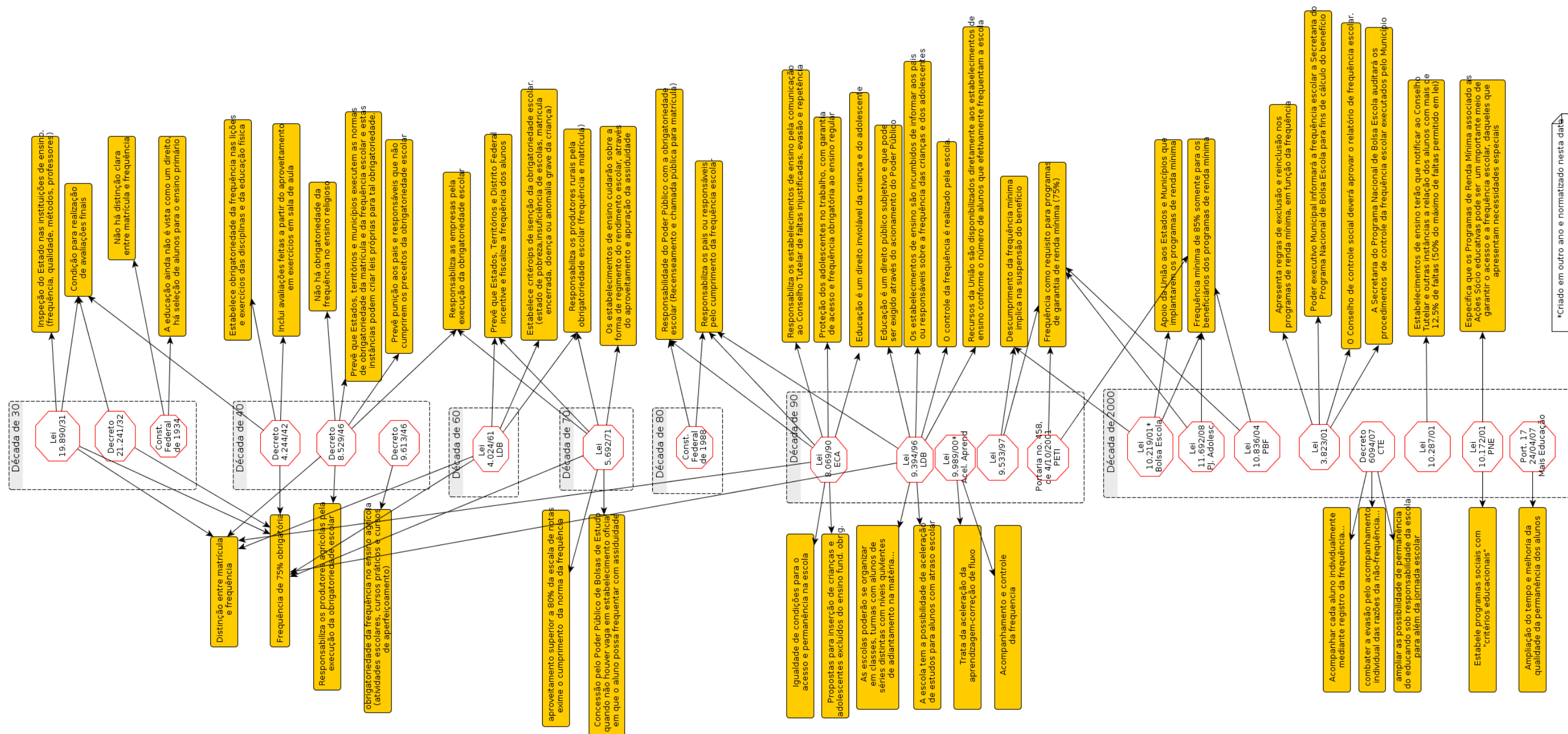


Figura 1: Síntese das disposições sobre a frequência escolar na legislação brasileira relacionada à educação básica

## **2 - MUDANÇAS ECONÔMICAS E RECONFIGURAÇÃO DA ESCOLA OBRIGATÓRIA.**

### **2.1- O cenário da década de 1970, crises e consequências para o Brasil.**

A partir da década de 1970, o padrão de acumulação capitalista, em diferentes países, passa por significativas transformações, visto que o processo de trabalho taylorista/fordista que havia se difundido, especialmente após a II Guerra Mundial, não permitia mais o sistema de “compromisso” e de regulação, que, restrito a certos países capitalistas avançados, permitia uma falsa ideologia de que o “metabolismo” social do capital pudesse ser duradouro e decididamente controlado, regulado e fundado num compromisso entre capital e trabalho, mediado pelo Estado (ANTUNES, 2000).

Esse compromisso, aparentemente, sustentava ganhos sociais e segurança social para os trabalhadores dos países desenvolvidos. Mas sabe-se que o sistema de garantias sociais desses países era mantido a partir da exploração dos países do Terceiro Mundo, que estavam completamente excluídos do compromisso social-democrata (ANTUNES, 2000).

A rigidez do fordismo confronta-se com um novo padrão de acumulação flexibilizada (ANTUNES, 2000) ou um regime de acumulação flexível (HARVEY, 2004). Com este novo padrão, impõe-se a flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e dos padrões de consumo. Há uma valorização do setor de serviços e uma inovação comercial, tecnológica e organizacional.

Tratando-se do contexto brasileiro, há uma suposta falta de sincronia entre o tempo histórico brasileiro e os processos internacionais, pois enquanto no plano internacional elaborava-se uma reação burguesa para a crise capitalista (alteração do padrão de acumulação), o Brasil, no contexto da Ditadura Militar iniciada em 1964, experimentava a expansão de um “fordismo à brasileira” (SABÓIA, 1988 e 1990 apud BEHRING e BOSCHETTI, 2007), através do “milagre econômico” brasileiro. Ocorria um estímulo ao consumo de massa restrito, promovido desde

1955, graças ao Plano de Metas implementado durante a gestão presidencial de Juscelino Kubistchek (1956-1961), com o programa "cinquenta anos em cinco" que era baseado na política de substituição de importações.

Em relação ao campo social, nesse período houve uma significativa expansão das políticas sociais, com formatos tecnocráticos e conservadores, configurando-se uma determinada expansão de “direitos”, ao mesmo tempo em que os direitos civis e políticos da população eram ignorados, ocorrendo com isso uma modernização do legado Vargasista.

Desse modo, o campo social era mais um dos setores em que era visível uma “modernização conservadora”, que, na verdade, aprofundava as relações sociais capitalistas no Brasil. A via de enfrentamento da questão social era a conjugação entre a repressão e a assistência, com o objetivo de apaziguar as tensões sociais daquela época.

No final do período ditatorial, o acesso a inúmeras políticas públicas ainda era restrito. O poder aquisitivo dos diferentes segmentos sociais ainda determinava quais políticas poderiam ser acessadas pela população, o que nos aproximava mais do sistema norte-americano de proteção social do que do *Welfare State* europeu. Os avanços na organização das políticas sociais durante esse período visavam legitimar a ditadura, além de proporcionar uma legalização maciça das iniciativas particulares no campo da saúde, previdência e educação.

Os processos que levaram a este cenário, a crise da década de 1970, instauraram uma conjuntura político-econômica de recessão que atingiu significativamente o “Mundo desenvolvido” e o “Terceiro mundo”, ocasionando um suposto déficit público e a inflação. Este diagnóstico do desequilíbrio econômico dos países foi respondido por meio de um conjunto de medidas, oriundas do que se convencionou chamar de teoria do neoliberalismo e de práticas de neoliberalização (HARVEY, 2005).

As ideias neoliberais não tiveram repercussão nas décadas de 1950 e 1960, pois nesse período registravam-se as mais altas taxas de crescimento econômico da história do capitalismo, em que predominava em alguns países o modelo de Bem-Estar<sup>31</sup>. Em 1973, na Europa e nos Estados Unidos, uma longa crise de recessão

---

31 O modelo de Bem- Estar Social caracteriza-se pela ampliação das respostas públicas às necessidades sociais das classes trabalhadoras e originou, num contexto econômico-social e



levou a reduzidas taxas de crescimento econômico e consideráveis taxas de inflação, resvalando sobre o modelo de Bem-Estar. Acreditava-se que, para afastar a crise dos anos 1970, era necessário uma estabilidade monetária, com medidas que garantissem a contenção dos gastos públicos com o Bem-estar social e a restauração de uma taxa menos alarmante de desemprego.

Essa conjuntura diz respeito a toda uma lógica estabelecida nos países de economia central que paulatinamente foi alcançando os países da América Latina e afetando os alicerces destas sociedades. Sabe-se que, para a recuperação do colapso financeiro internacional, foi criado uma programa de ajuste estrutural e planos de estabilização, que não foram implementados de forma homogênea em todos os países da América Latina. Segundo Behring e Boschetti (2007), esse ajuste caracterizava-se também como um ajuste global que reordenava as relações entre o centro e a periferia do mundo do capital, em que a reestruturação produtiva (industrial e financeira) dos países centrais acabou por trazer prejuízos enormes para os países da periferia.

Nesse bojo, é possível depreender como ao longo dos anos o Brasil foi se tornando cada vez mais dependente das economias centrais, e desta forma valida-se a necessidade de entender os mecanismos do *capitalismo dependente* que se estabeleceu no país, contribuindo para as “destituições totais” a que são submetidas as populações e para a forma como o Estado vem atuando nessas destituições.

Há a falsa impressão que a expropriação de riquezas no país foi acontecendo somente de fora (economias centrais) para dentro. No entanto, a acumulação de capital ocorreu mediante o fortalecimento das próprias classes dominantes existentes no Brasil. A depleção de riquezas (FERNANDES, 1975, p.45) foi se consolidando às custas dos setores assalariados e destituídos da população, submetidos a mecanismos constantes de sobre apropriação e sobre expropriação capitalista.

Para Fernandes (1975), a dependência que se estabeleceu no Brasil não é apenas uma “condição ou acidente”, mas a interação entre os dinamismos

---

geopolítico, o chamado Estado de Bem Estar Social (Welfare State), que se expandiu a partir da Segunda Guerra Mundial, sendo considerado, em diversas análises, uma vitória do movimento operário.

econômicos externos e internos e isto conferiu uma vantagem significativa às frações nacionais vinculadas ao polo econômico hegemônico em nível mundial. O capitalismo dependente está sempre em mudança devido às alterações nas sociedades centrais hegemônicas. Não há alteração no padrão de mudança, o que há é uma autonomia que vai se constituindo para os setores internos na articulação dependente. Essa autonomização torna-se mais efetiva quando se leva em consideração alguns fatores, como o tamanho da população e a possibilidade de excluí-la dos centros de decisão.

Dessa forma, o modo e o ritmo de avanço do neoliberalismo nos diferentes países do “Terceiro Mundo” se relaciona também com as correlações de forças entre os diversos segmentos sociais nestes países.

Nos países da América Latina, as políticas de ajuste obedeceram aos principais aspectos do ideário neoliberal, como a maximização do *mercado* e da *propriedade privada* na sociedade. Além disso, o Estado deveria instituir e fiscalizar o cumprimento de leis gerais que dariam suporte ao mercado e à propriedade privada. Igualmente, a política deveria se subordinar à economia ou o Estado deveria ser visto apenas como um agente econômico, sendo negligenciadas por este ideário as variáveis políticas que afetariam a reforma.

Se nos países desenvolvidos, que apresentavam o Estado de Bem-estar social, a crise econômica agravou as taxas de desemprego e de desigualdade social, é possível prever que nos países da América Latina alguns problemas sociais acabaram se agravando, como a pobreza, a violência, as desigualdades econômicas e outros.

As rupturas ocorridas nesse período, décadas de 1970 e 1980, abarcam as mudanças no padrão de acumulação capitalista, na organização e divisão do trabalho, nas relações entre as classes e as frações de classe e na relação entre as economias nacionais e a ordem político-econômica mundial.

Difunde-se uma das principais propostas do neoliberalismo, que é a minimização do nível de intervenção do Estado na Economia, privilegiando a desregulamentação, privatização e incentivo aos mecanismos de mercado. A intervenção do Estado era vista como uma responsabilidade desnecessária carregada pelo setor produtivo da economia.

O individualismo e as liberdades de escolha no receituário (UGÁ, 1997) neoliberal contribuíram para a ênfase dada à privatização das políticas sociais, configurando uma nova proposta de organização da sociedade. Segundo Ugá (1997), as políticas sociais “provedoras de serviços uniformes e coletivos passam, segundo as teses neoliberais, a não fazer mais sentido: elas contradizem o princípio da soberania do indivíduo enquanto consumidor e afetam a sua liberdade de escolha” (p.85).

Ainda sobre a redução do tamanho e do papel do Estado, essa modificação era fundamental para que o desequilíbrio econômico não ameaçasse o cumprimento dos compromissos financeiros dos países devedores e apostava-se também nas medidas que contribuíssem para a abertura definitiva ao capital externo.

Vale ressaltar, que o fracasso das políticas de ajuste nos anos 1970 e 1980 favoreceram uma revisão das propostas neoliberais nos anos 1990, e o mesmo Estado que deveria ser minimizado, ganharia destaque como principal protagonista das reformas políticas apresentadas. Os indicadores sociais demonstravam que as políticas de ajuste proporcionavam um grande custo social e em outros países tiveram efeitos devastadores no quadro socioeconômico. Ao contrário do que se pensava, o crescimento sustentado exigia um Estado fortalecido e que desempenhasse diversos papéis de forma mais efetiva.

No Brasil, a influência neoliberal na reorganização das políticas sociais só se faria sentir efetivamente na década de 1990. Antes disso, a gestão presidencial de José Sarney (1985-1990), apesar de divulgar que priorizaria a área social, realizou práticas de distribuição comunitária, pouco efetivas, que mais reacenderam as vantagens clientelistas nas políticas brasileiras do que promoveram ampliações de acesso à um determinado direito. Com isso, o caráter compensatório, seletivo, fragmentado e setorizado da política social brasileira estava reavivado com uma crise econômica aguda e o agravamento da questão social brasileira.

Embora o Brasil anunciasse, com a Constituição de 1988, uma reforma democrática com características sociais-democratas e alguns aspectos *welfaristas*, essa reforma foi significativamente controlada pelas elites do país com o intuito de evitar uma vontade popular radicalizada, oriunda de uma quantidade de demandas ignoradas do agravamento das expressões da questão social (processos de

urbanização e industrialização bastante consolidados) em virtude do projeto ditatorial e das mudanças estruturais no Brasil e no mundo (BEHRING e BOSCHETTI, 2007). Segundo essas autoras, não foi possível levar a efeito reformas democráticas, num país como o Brasil, onde tais reformas poderiam implicar um processo de “radicalização e de ultrapassagem do Estado burguês, já que elas podem superar a si mesmas, considerando-se a cultura visceralmente antidemocrática e conservadora da burguesia brasileira”. (p.151)

Assim, entendemos que no Brasil não houve reformas no sentido social-democrata, mas processos de modernização conservadora ou de revolução passiva (COUTINHO, 1989 apud BEHRING e BOSCHETTI, 2007). Conforme as autoras citadas, os processos de modernização conservadora promoveram

mudanças objetivas nas condições de vida e de trabalho dos “de baixo”- o que inclui o desenvolvimento de um Estado social [...], mas sempre contidas e limitadas diante das possibilidades, e sempre sob controle das classes dominantes, para manter em “seu lugar” as “classes perigosas”, sem dividir o bolo dos saltos para diante. (BEHRING E BOSCHETTI, 2007, p.151)

Por isso, não podemos negligenciar os avanços constitucionais de 1988, visto que eles foram importantes, por apresentarem um caráter reformista, num contexto específico de democracia, após duas décadas de ditadura. Mas a Carta Constitucional não foi suficiente para evitar que, a partir da década de 1990, ocorresse uma danosa reformatação do Estado brasileiro no sentido da sua adaptação passiva à lógica do capital. Houve, portanto, o que Behring e Boschetti (2007) chamam de contra-reforma do Estado, “cujo sentido foi definido por fatores estruturais e conjunturais externos e internos, e pela disposição política da coalização centro-direita” (2007, p.152), representada nas figuras de Fernando Affonso Collor de Mello (1990-1992) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

Os governos que se embebiaram dos receituários neoliberais, mais especificamente o que esteve na gestão por mais tempo, como o de Fernando Henrique Cardoso, caracterizaram-se por governar sem debates e negociações a respeito das políticas públicas, realizando suas reformas por meio de decretos e medidas provisórias, nitidamente formuladas por uma via tecnocrática, através de um Congresso Nacional que permitia “encomendas” de dispositivos legais para alguns setores significativos do Estado.

Com a tal “reforma”, fica visível a desresponsabilização do Estado pelas

políticas sociais e um retrocesso no cumprimento dos dispositivos legais de seguridade social. As políticas sociais passam a funcionar mediante três características, que se organizavam entre si, ou poderiam se estabelecer separadamente nas políticas sociais: a privatização, a focalização/seletividade e a descentralização.

Na década de 1990, ganha força uma subjetividade que difunde a ideia das privatizações, um espírito anti-público, garantindo a criação de agências executivas e organizações sociais, bem como a regulamentação do terceiro setor para a execução de políticas públicas.

É impossível não lembrar que a introdução da seguridade social na Constituição de 1988 significou um dos mais importantes avanços na política social brasileira, com “possibilidade de estruturação tardia de um sistema amplo de proteção social, mas que não se materializou, permanecendo ‘inconclusa’” (BEHRING e BOSCHETTI, 2007). Assim, políticas sociais foram compostas por características como seletividade e a distributividade na prestação dos serviços, características que abrem margem para a instituição de benefícios organizados pela “discriminação positiva”. Esse norteador não se refere apenas aos direitos assistenciais, mas também permite tornar seletivos os benefícios das políticas de saúde, de assistência social e de educação, numa clara ruptura com o princípio da universalidade.

Com o rearranjo das políticas sociais, a assistência social é a política que mais vem sofrendo para se efetivar como política pública e para superar algumas características históricas, assinaladas por Behring e Boschetti:

morosidade na regulamentação como direito, redução e residualidade na abrangência, manutenção e mesmo reforço do caráter filantrópico, permanência de apelos e ações clientelistas e ênfase nos programas de transferência de renda, de caráter compensatório. (2007, p.161)

A política Educacional, assim como as outras políticas, também recebe um conjunto de reorientações, referentes ao processo mais amplo de reorientação da política social brasileira. Desta forma, a partir da gestão de Fernando Henrique Cardoso, organismos internacionais passam a delimitar, com bastante clareza, as mudanças necessárias para o atendimento às “ordens internacionais”. Essas alterações constituem-se como um mix do que é, supostamente, “novo” e “moderno”. No entanto, em análises mais profundas, mostram-se como empreitadas que se

caracterizam pela “modernização do arcaico” (OLIVEIRA, 2003; FLORESTAN, 1975).

Todas essas mudanças nas políticas sociais acabam por revelar um antigo quadro de pobreza que se ampliava cada vez mais e o modo como as proteções sociais no Brasil foram se organizando. Além disso, observamos que o Estado acaba atuando mais abertamente ou veladamente em um e outro setor, no entanto, as políticas públicas, nos mais diversos setores acabaram recebendo determinadas características que funcionam como verdadeiras “tendências” a partir dos anos 1990. Há uma supervalorização de determinadas características desenvolvidas nas políticas públicas, que muito se relaciona com o quadro de inscrição da população na participação na vida econômico-social do país.

Desse modo, organizamos este trabalho de forma que possamos abordar nos próximos subitens a configuração da questão social no país, o alvo da proteção social que se estabeleceu a partir disso e a tendência das políticas públicas no cenário neoliberal.

## **2.2 - Novos delineamentos da questão social e suas complexificações**

Quando, comumente, nos referimos ao termo “questão” na atualidade, observamos que o mesmo é tratado como uma expressão pejorativa, que encontra-se banalizada ou vulgarizada, seja no senso comum, nos meios acadêmicos-científicos ou até mesmo nos discursos do próprio Estado. Já quando nos referimos à expressão “questão social”, esta parece ter recebido a mesma condição do termo anterior. Algumas vezes, temos a impressão que a existência de muitas “questões”, de diversas naturezas, na sociedade, faz com que a expressão ganhe poucas explicações ou explicações reduzidas, como se a expressão estivesse completamente entendida pela sociedade ou fosse de fácil compreensão. Parece que o campo “social”, naturalmente, habilitaria a maioria das pessoas a responder sobre os supostos assuntos oriundos desse campo. Autores como Marilda Iamamoto registram ainda que, no pensamento social brasileiro, a questão social recebe diferentes explicações e denominações: “coletividades anormais”,

“sociedade civil incapaz”, “povo amorfo”, numa lógica bem perceptível de culpabilização daqueles que são vítimas no processo gerador da questão social. Desta forma, a pobreza geralmente é incluída nesta explicação como um “estado da natureza” e, com isso, concretiza-se uma criminalização “científica” da questão social (IANNI, 1992 apud IAMAMOTO, 2007).

A questão social, com frequência, também é confundida com dois termos, a exclusão social e a desigualdade social. No entanto, estes mostram-se como configurações assumidas pela questão social, produzidas e reproduzidas no movimento contraditório das relações sociais. Esses termos, possivelmente, identificam uma nova problemática social e talvez possam exigir uma conceituação própria, contendo situações e processos que se desenvolvam fora do âmbito da pobreza e das desigualdades sociais, como são constantemente atrelados. Igualmente, vale ressaltar, a importância de não restringirmos aqui o entendimento da “questão social” à questão da pobreza, por mais que a acumulação capitalista produza a mesma como uma das expressões mais perversas desse processo.

Há muitas interpretações sobre esta categoria na literatura acadêmica, o que permite confrontos ou complementariedades na análise da chamada “questão social”. Por isso, antes de propriamente tentarmos construir o que entendemos por “questão social” ou o que vamos levar em consideração no desenvolvimento dessa categoria neste trabalho, pretendemos expor alguns pressupostos que irão fornecer pistas sobre o modo como elaboramos tal questão.

Assim, apreender a “questão social” não significa elencar um montante de descrições empíricas. Obviamente, os efeitos da “questão social” nos dão uma dimensão mais clara das suas mudanças e dos seus agravamentos, no entanto, compreendê-la requer ir além destas sequelas, requer algumas escolhas de angulação teórica menos superficiais. E no intuito de, possivelmente, ir além dessas superficialidades, devemos evitar tanto conceber a questão social como uma categoria heurística, quanto como um conceito epistemológico. Exploramos dessa forma a questão social, situada como uma problemática, designando “um conjunto de questões reveladoras das condições sociais, econômicas e culturais em que vivem as classes trabalhadoras na sociedade capitalista” (MOTA, 2009, p.45).

Um dos norteadores que compõem a análise da questão social nesta

dissertação, levando em consideração os estudos de lamamoto (2007) e Castel (2009), é a categoria “trabalho”, que envolve a relação da população brasileira com o trabalho, ou a sua ausência ou das relações aleatórias com o trabalho<sup>32</sup>. Esse direcionamento nos possibilita iluminar parte de uma dinâmica social que permita identificar ou dar indícios de como determinada população pôde se inscrever na estrutura social brasileira.

É válido também compreender a “questão social” por meio dos processos sociais que estão envolvidos no sistema capitalista, e que estiveram no cerne dos estudos de Marx, como as classes sociais e suas lutas nas sociedades capitalistas. Pois é somente quando os trabalhadores se organizaram como sujeitos coletivos, mostrando seus interesses e necessidades enquanto proletariado e enquanto classe, e não se colocaram num processo de resignação quanto às suas condições de trabalho e ganhos econômicos, é que as classes dominantes começaram a organizar um conjunto de medidas que de alguma forma, mesmo que irrisória, pudesse promover o enfrentamento da questão social<sup>33</sup>.

A questão social, então, necessariamente, passa por “metamorfoses”. O modo como podemos trazer esta colocação localiza-se nos conteúdos propostos por lamamoto (2007) e Castel (2009). Este último afirma que as “metamorfoses” da questão social apresentam-se como uma “dialética do mesmo e do diferente” (2009, p.27). Já Marilda lamamoto defende uma única origem para a questão social - o sistema capitalista – e, por isso, expõe que trata-se sempre de uma

‘velha questão social’ inscrita na própria natureza das relações sociais capitalistas, mas que, na contemporaneidade, se re-produz sob novas mediações históricas e, ao mesmo tempo, assume inéditas expressões espalhadas em todas as dimensões da vida em sociedade (2007, p.161).

Apesar de, comumente, nas produções acadêmicas sobre a questão social, esses autores serem mencionados, principalmente, quanto aos diferentes pressupostos teórico-metodológicos de análise, sendo evidenciada, primordialmente,

---

32 Conforme as referências de Castel (2009), não levamos em consideração o trabalho apenas enquanto relação técnica de produção, porém ressaltamos este como um suporte privilegiado de inscrição na estrutura social.

33 No Brasil, esses movimentos reivindicatórios da classe trabalhadora ganham novos formatos a partir da década de 30, quando as condições de vida e trabalho da população passam do ambiente privado e familiar para a esfera pública, através de lutas e movimentos sociais, fazendo com que haja um reconhecimento enquanto movimento de classe e façam com que toda esta problemática seja tratada como questão social.



a divergência quanto à origem<sup>34</sup> da questão social, compreendemos que estes colocam suas elaborações a partir de um ponto de vista que mais nos auxiliam, no sentido de complementar nossas explicações, do que de fato possa obscurecer nosso objeto de pesquisa.

Com a crise capitalista, a partir da década de 1970 há profundas modificações nas formas de produção e gestão do trabalho, provocando diferentes participações da população na vida econômico-social do país. São expressivas as alarmantes concentrações de renda e o aumento da pobreza, na lógica financeira do regime de acumulação capitalista.

O “fator” trabalho, nesse contexto, é atravessado por grandes embates que envolvem, principalmente, a manutenção dos direitos conquistados pelos trabalhadores. A redução dos custos para o capital coloca em cena um tipo de trabalhador, que se convencionou chamar de “polivalente”. Esse tipo de trabalhador evocava para o capital a preferência da terceirização, acirrando a lógica entre os trabalhadores qualificados e trabalhadores não qualificados, e normatizando a flexibilização dos direitos trabalhistas.

Dessa forma, a reestruturação produtiva afetou significativamente a organização dos processos de trabalho e, conforme nos alerta Marilda lamamoto, além disso essas mudanças se manifestaram no

consumo e gestão da força de trabalho, as condições e relações de trabalho, assim como o conteúdo do próprio trabalho. Envolve a intensificação do trabalho e a ampliação da jornada, a redução de postos de trabalho e a precarização das condições e dos direitos do trabalho. Reduz-se a demanda de trabalho vivo ante o trabalho passado incorporado nos meios de produção, com elevação da composição técnica e de valor do capital, ampliando o desemprego estrutural. (2007, p.144).

Com isso, lamamoto (2007) define que as mais importantes expressões da questão social estão manifestas através do retrocesso do emprego, distribuição regressiva de renda e a ampliação da pobreza, acentuando as desigualdades nos estratos econômico-sociais, de gênero e localização geográfica urbana e rural, além

---

34 Quando Castel define a questão social como “uma aporia fundamental sobre a qual uma sociedade experimenta o enigma de sua coesão e tenta conjurar o risco de uma fratura” (p.30), ele parece considerar que esta problemática situa-se para além da ordem do capital, sendo possível encontrar a questão social em qualquer sociedade onde contradições e tensões exponham os vínculos sociais construídos ali.

da queda dos níveis educacionais dos jovens.

O acúmulo dessas demandas não atendidas expostas pela população nas diferentes instituições públicas leva a uma expectativa de aumento dos diferentes serviços sociais, o que traz à tona um complicador, em virtude dos reduzidos recursos para as políticas sociais governamentais. Assim, o tipo de política que se estabelece é marcada por uma seletividade com preferência para os “programas especiais de combate a pobreza”. Com isso, os direitos sociais são interpretados somente por uma lógica orçamentária, em que a política social é subordinada à política econômica.

Analisando esse novo contexto, com foco no caso da França, Castel (2009) argumenta que o fim da possibilidade de pleno-emprego está no centro do que ele identifica como a “nova questão social”. Apesar de entendermos que a condição do pleno-emprego não faz parte da realidade brasileira, da mesma forma que esteve na Europa e, como argumenta Iamamoto, não há propriamente uma “nova” questão social, mas uma de suas metamorfoses, orgânica às próprias mudanças estruturais do capitalismo, compreendemos que Castel traz uma advertência bastante plausível, relativa ao fato de que, desde pelo menos o início do século XX, no sistema capitalista, “o trabalho é mais que o trabalho e, portanto, o não trabalho é mais que o desemprego” (2009, p.496).

Com as mudanças ocorridas a partir da década de 1970, observa-se, mesmo nos países capitalistas centrais, o surgimento de grandes segmentos de trabalhadores que terão a vida marcada pela instabilidade e de outros tantos segmentos de “trabalhadores sem-trabalho”, ou os “supranumerários ou inúteis do mundo” (CASTEL, 2009), constituindo-se, simultaneamente, mudanças significativas nas políticas sociais, que passam, agora, cada vez mais, a se focalizarem nas vulnerabilidades que resultam do novo quadro de inserção econômica.

Diante dessas explicações sobre alguns pressupostos que iluminam a “questão social”, suas expressões e a restrição de ações quanto ao seu enfrentamento, nos vemos na necessidade de tecer algumas considerações sobre o que, realmente, apreendemos sobre a questão social. Compreendemos que ela é específica da ordem burguesa e das relações sociais que a formam, está no âmbito da exploração do trabalho, dos conflitos e desigualdades dela decorrentes e assume

complexificações historicamente particulares (IAMAMOTO, 2007). Além disso, percebemos que essa especificidade na ordem burguesa garante uma problematização configurada pela “existência de um feixe unificado de questões” (CASTEL, 2009, p.29) ou seja, o estudo da questão social nos confere uma amplitude de problemáticas oriundas de um mesmo eixo, que seria o desenvolvimento do capitalismo.

Assim, recupero as ideias apresentadas até aqui e proponho que a questão social seja interpretada como o *modo de problematizar as condições de participação da população na vida econômico-social de um país, a partir do desenvolvimento do sistema capitalista, levando-se em consideração as especificidades dos diversos contextos geográficos, históricos e políticos.*

Partindo desses questionamentos, no próximo subitem iremos discutir sobre a proteção social legitimada no contexto brasileiro, para o suposto enfrentamento da questão social brasileira, levando em consideração as políticas e práticas fornecidas pelo sistema protetivo brasileiro e demarcando com mais clareza o alvo da proteção.

### **2.3 - Os rumos da proteção social brasileira.**

Construir um único conceito de proteção social, para os diversos países que estão no mundo, seria uma tarefa inglória porque, inevitavelmente, cairíamos em profundos equívocos. Merece explicação que as diferentes sociedades do mundo elaboram determinados modelos de proteção social e é esperado que, periodicamente, ocorram certas avaliações que validem esse modelo ou que proponham algumas mudanças. Nos estudos de Castel, por exemplo, que se referem principalmente ao caso da França, verificamos que a proteção social está relacionada a um conjunto de políticas e práticas que ofereceriam cobertura contra os principais riscos suscetíveis de acarretar uma degradação da situação dos indivíduos, como a doença, o acidente, a velhice sem recursos, as circunstâncias imprevisíveis da vida que podem proporcionar, em casos extremos, a decadência social (CASTEL, 2009).

Também observamos, a partir dos estudos desse autor, que a proteção das pessoas quanto aos riscos mencionados passou, a partir dos séculos XIX e XX, pelo

âmbito da proteção de seus bens. A propriedade, assim, é assumida como instituição social protetora. Os indivíduos proprietários podem proteger-se por si mesmos, mobilizando seus próprios recursos. E podem fazê-lo no quadro legal de um Estado que protege essa propriedade (CASTEL, 2005, p.22). Podemos compreender que, a partir disso, a propriedade privada, de certa forma, torna inútil o “social”, ou as investidas do Estado no campo social. Entretanto, a existência do indivíduo *não proprietário* levanta indagações sobre esse padrão de proteção do Estado, incapaz de garantir a segurança de todos os cidadãos, fazendo com que uma porção significativa dos cidadãos, o conjunto dos trabalhadores não proprietários, ficasse de fora do estatuto da proteção.

A partir disso, o Estado, com esse dilema, cria um conjunto de dispositivos capazes de falsear, para aqueles que não são proprietários, o que seria a “propriedade privada”, não se cogitando, em nenhuma hipótese, por exemplo, a supressão ou partilha da propriedade privada. Quando delega-se ao Estado a função de criar determinados dispositivos, já estamos considerando que os sistemas de proteção social apresentam uma natureza pública, caracterizam-se com funções relativas ao poder público, o que não exclui a possibilidade de sistemas privados, que apresentariam um caráter mercantil (empresas de seguro, cooperativas, empresas de serviço), ou mesmo aqueles que não possuiriam este caráter mercantil e que reconhecemos, principalmente, nas ações constituídas pelas famílias, igrejas, filantropia e associações mútuas.

Em geral, são as considerações acerca do modelo de Bem-Estar Social difundido nos países europeus que são tomadas como modelo de um Estado intervencionista e, deste modo, símbolo de uma satisfatória proteção social. O que não é comumente colocado são as manobras realizadas pelas classes dominantes, num cenário econômico-social de coexistência com o Estado de Bem-Estar Social, para falsear, durante certo tempo, a compatibilização entre capitalismo, bem-estar e democracia. As relações proporcionadas pelo pleno-emprego, por exemplo, encobriram com significativo sucesso, durante as décadas de 1950 a 1970, os limites de efetiva integração e proteção social no contexto capitalista.

Se existem razões plausíveis para a constituição de sistemas de proteção social num país, a principal delas encontra-se fundamentada na lógica de que a

reprodução da vida está intimamente associada à venda da força de trabalho e que o salário funcionaria como o meio, por excelência, de acesso aos bens e serviços necessários à subsistência, através do mercado. Essa forma de compreensão sobre a produção e reprodução da vida legitima a necessidade de regulação das relações de trabalho, o aprimoramento da cultura do trabalho assalariado, a atuação sobre os riscos sociais do trabalho e o monitoramento das instituições político-organizativas dos trabalhadores.

Submetidos a esse processo social é que podemos entender a noção de proteção social alcançada no Brasil, onde observamos um conjunto de disposições ou determinações legais sustentadas pelo sistema de seguridade social, em que há um complexo de políticas que atuam como um instrumento de cobertura de riscos e vulnerabilidades do trabalho.

No entanto, as necessidades e carecimentos da classe trabalhadora só ganham visibilidade e empenho do poder público quando, na maior parte das vezes, são transformados em questão pública e coletiva, quase sempre através das lutas sociais. Essa é uma das vias pelas quais o Estado, através da realização de políticas sociais (direitos e garantias sociais), reconhece socialmente algumas das necessidades dos trabalhadores e de suas famílias, e estipula a proteção de “todos” os cidadãos contra os riscos sociais a serem definidos em lei. A questão social somente é incorporada na discussão do campo político quando apresenta minimamente um potencial de ameaça à propriedade e ao processo de produção da riqueza, o que não é diferente em países como o Brasil.

No Brasil, em que as relações de trabalho constantemente apresentam um caráter precário, configurando, nos termos de Francisco de Oliveira, um “Estado de Mal-estar social”, a partir do final da década de 1980, em especial, a partir da Constituição de 1988, ocorre o delineamento de uma nova proposta de seguridade social baseada no tripé: Assistência Social, Saúde e Previdência Social. Apesar da definição jurídica dessa proposta ter sido percebida como uma conquista, quando comparada com o padrão anterior de definição de direitos sociais, as ações práticas do Estado no âmbito social, a partir de então, favoreceram o avanço da mercantilização e da privatização das políticas de saúde e previdência, ocorrendo uma restrição do acesso e dos benefícios que lhes seriam próprios. A saúde pública,

apesar de não ser caracterizada como uma política contributiva, é marcada por um sucateamento que anula seu possível caráter de direito universal de todo e qualquer cidadão. Já a assistência social foi definida como uma política não contributiva, e obteve um destaque tão substantivo que conferiu a esta política o que Ana Elizabeth Mota (2009) convencionou chamar de um “novo fetiche de enfrentamento à desigualdade social”, levando em consideração que esta transformou-se no principal mecanismo de proteção social do Brasil.

A justificativa, em parte, para esse tipo de formatação de seguridade social no Brasil, está ancorada no argumento do crescimento da pobreza, fazendo com que a assistência social seja o principal e único meio de seu enfrentamento, e na necessidade ou impossibilidade de um equilíbrio financeiro dos setores de saúde e da previdência, ocasionando a multiplicação de sistemas privados complementares (por exemplo, planos de saúde e de previdência complementares).

Entretanto, o discurso da cidadania, a busca de uma “determinada cidadania”, que institui a figura do cidadão-consumidor e do cidadão-pobre (MOTA, 1995), significativamente este último, é o que vai dar capilaridade às ideias deste tipo de proteção social. Esse enfrentamento das desigualdades sociais é carregado de símbolos morais, que apareceram com bastante veemência, nos discursos sobre as temáticas da justiça social, da democracia e da cidadania, em termos como “reparar injustiças”, “acabar com a fome”, “incluir os excluídos” (MOTA, 2009).

Por outro lado, autores como Ianni (2004) e Oliveira (2003) nos dão um outro ângulo para o entendimento deste modo de condução do Estado e das políticas de proteção social, quando enfatizam, principalmente, a conjuntura que se formou a partir da década de 1990 marcada pela crise política e econômica que atingiu os países do “Terceiro Mundo”. Ianni (2004) nos alerta sobre as diferentes orientações adotadas pelo aparelho governamental ao interferir direta ou indiretamente nas atividades econômicas, mostrando que é sobretudo nas crises estruturais que o Estado vai ampliar sua ação regulando a força de trabalho ou estabelecendo diretrizes para o uso do capital. Para afastar tais crises, o Estado acaba “atuando mais abertamente ou veladamente em um e outro setor ou na economia como um todo” (IANNI, 2004, p.203). É na impossibilidade de garantir o direito ao trabalho, diante das configurações que ele adquiriu a partir da década de 1980, seja pelas

altas taxas de desemprego, ou pelas orientações macro-econômicas, muitas vezes de organismos internacionais, que o Estado capitalista vai ampliar sua atuação através do campo ou setor da assistência social, e é essa política ou setor que abertamente apresentará o maior peso no sistema de seguridade social brasileiro.

Essas crises econômicas mundiais, que nem sempre são enxergadas como crises do capitalismo, como já vimos neste trabalho, interferem nos modos de atuação do Estado como uma estratégia de preservar as economias nacionais, o que nem sempre acaba por evitar as recessões, de diversas naturezas, que frequentemente penalizam os trabalhadores e contribuem para o aprofundamento dos problemas sociais.

Já Francisco de Oliveira (2003), complementa a discussão sobre esses modos de atuação do Estado, mostrando como o capitalismo opera mediante o risco de danos à acumulação. Um desses mecanismos é a capitalização, elevando, por exemplo, os salários, e, com isto, possibilitando a ampliação da capacidade de consumo das classes trabalhadoras. Nessa perspectiva, o aumento do salário e as políticas de manutenção do pleno-emprego, em outros países, evidenciam-se como componentes estruturais da expansão do sistema capitalista, indicando a necessidade de indagarmos sobre as semelhanças de funções entre tais políticas e as medidas que hoje ganham centralidade na recomposição da política social brasileira, mais amplamente nos sistemas de seguridade social que atuam, por exemplo, via os programas de transferência de renda.

Sabemos que no modo de produção capitalista as políticas sociais têm o contraditório papel de, por um lado, expressar conquistas no campo dos direitos e, ao mesmo tempo, amenizar conflitos oriundos das contradições de classe, a partir de concessões. A política de assistência, em particular, desempenha papel importante para o enfrentamento da chamada questão social do capitalismo, amenizando seus impactos e assegurando a reprodução das condições materiais necessárias à acumulação capitalista (PEREIRA, 2009), não colocando a sociedade em condições de ir além destas pretensões e levantando a problemática do enfrentamento real que se faz importante.

A assistência social deixa de ter o caráter de constituinte da seguridade social e abraça a responsabilidade de ser a própria proteção social, para muitos

segmentos da sociedade brasileira. Em relação aos dispositivos legais que referendam tal política, eles não explicitam esse novo caráter que apresenta a assistência social no Brasil, mas suas possibilidades legais, seus conceitos e organizações são utilizados pelos entes federativos para responder aos problemas sociais mais complexos da realidade brasileira. A Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), de 1993, demarca no seu primeiro artigo que a seguridade social representada também na política de assistência teria que prover os mínimos sociais. A Política Nacional de Assistência Social, de 2004, descreve inclusive sobre quais “seguranças” a proteção social brasileira deve oferecer aos demandatários de serviços e atenções de assistência social e especifica três tipos: segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia); de acolhida; de convívio ou vivência familiar. E é justamente no texto da lei que vai se encontrar o respaldo necessário para a política de assistência instituir uma política de atendimento fundamentada nas políticas de transferência renda, que se sustentam, praticamente, com o objetivo de promover mudanças no nível de configurações de pobreza e, secundariamente, apoia-se no discurso da promoção do acesso a outros direitos sociais.

Igualmente, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS)<sup>35</sup>, aprovado em 2005, constitui um avanço, no que se refere à sistematização geral dos serviços de assistência social, pois vai disciplinar a gestão pública da Política de Assistência Social no Brasil, que deverá ser exercida de modo sistêmico pelos entes federativos, em consonância com a Constituição da República de 1988, a LOAS e as legislações complementares a ela. Essa legislação, da mesma forma que a PNAS/2004, vai colocar como uma das garantias da proteção social de assistência social a *segurança social de renda*, que será operada por meio da

concessão de bolsas-auxílios financeiros sob determinadas condicionalidades, com presença (ou não) de contrato de compromissos; e da concessão de benefícios continuados, nos termos da lei, para cidadãos não incluídos no sistema contributivo de proteção social, que apresentem vulnerabilidades decorrentes do ciclo de vida e/ou incapacidade para a vida independente e para o trabalho (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL-SUAS, 2005, p.91).

Além disso, é também através desse dispositivo legal que o conjunto das

---

35 O conteúdo do SUAS estabelecerá: caráter do SUAS; funções da política pública de Assistência Social para extensão da proteção social brasileira; níveis de gestão do SUAS, instâncias de articulação, pactuação e deliberação que compõem o processo democrático de gestão do SUAS; financiamento e regras de transição.



vulnerabilidades sociais da população e do território serão reconhecidos e contabilizados. Essa atividade receberá a denominação de *vigilância socioassistencial* e consistirá no “desenvolvimento da capacidade e de meios de gestão assumidos pelo órgão público gestor da Assistência Social para conhecer a presença das formas de vulnerabilidade social da população e do território pelo qual é responsável” (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL-SUAS, 2005, p.93). Isso permitirá, na própria lei, a descrição<sup>36</sup> de um conjunto de pessoas, situações e lugares que poderão demandar do Serviço de Assistência Social e que receberão prioridade neste processo de vigilância.

Após esse processo de vigilância, o SUAS prevê a organização de uma rede socioassistencial formada por um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade que ofertam e operam *benefícios, serviços, programas e projetos*, o que supõe a articulação entre todas essas unidades<sup>37</sup> de provisão de proteção social, sob a hierarquia básica e especial e ainda por níveis de complexidade.

Os *benefícios e programas*<sup>38</sup> ofertados pela política da assistência social serão os principais meios de atuação do Estado no suposto enfrentamento da questão social e suas sequelas. No entanto, o alvo da proteção social no Brasil serão determinados segmentos sociais que contenham a população considerada pobre, os chamados miseráveis e inaptos para a produção, além dos desempregados. Com esse público-alvo fica visível a escolha por parte do Estado de mecanismos que privilegiem a “discriminação positiva” e a definição clara do segmento social que fará parte das formulações do governo, especialmente a partir

---

36 Para esclarecer mais sobre estas descrições, podemos consultar as funções de vigilância social no âmbito da Assistência Social, que se encontram no documento do MDS-SUAS, a partir da página 93.

37 A PNAS/2004 divide a Assistência Social e suas proteções em: Proteção Social Básica (Executada pelos Centros de Referência de Assistência Social - CRAS), Proteção Social Especial, dividida em: Proteção Social Especial de Média Complexidade (Executado pelos Centros de Referência Especializado da Assistência Social- CREAS) e Proteção Social Especial de Alta Complexidade (Executado, por exemplo, pelos albergues, famílias substitutas, Casas Lar, Casas de Passagem, família acolhedora e etc)

38 Conforme o SUAS, os programas compreendem ações integradas e complementares, tratadas no art.24 da LOAS, com objetivos, tempo, e área de abrangência, definidos para qualificar, incentivar, potencializar e melhorar os benefícios e os serviços assistencial, não se caracterizando como ações continuadas. Já os benefícios, especialmente os de Transferência de Renda, são programas que visam o repasse direto de recursos dos fundos de Assistência Social aos beneficiários, como forma de acesso à renda, visando o combate à fome, à pobreza e outras formas de privação de direitos, que levem à situação de vulnerabilidade social, criando possibilidades para a emancipação, o exercício da autonomia das famílias e indivíduos atendidos e o desenvolvimento local (2005, p.94).

da década de 1990.

Os discursos sobre os programas de transferência de renda mostram a existência de esforços feitos para a implementação de um modelo anunciado como universalista, territorializado, democratizado e acessível à população. Tal modelo, porém, implica exatamente o contraditório investimento na difusão de programas sociais do porte do Bolsa Família, com “forte impacto territorial principalmente nas regiões metropolitanas e com focalização em famílias mais pobres, sem mecanismos de controle social e que parece ocorrer em ‘paralelo’ aos movimentos de construção da assistência como política pública” (PEREIRA, 2009, p.186).

Essa demarcação da clientela tornará evidente algumas questões, como a contradição existente entre os setores ou políticas que compõe a seguridade social brasileira, a visão apresentada sobre a assistência social e o que esta mascara, e o modo como a burguesia brasileira se utiliza da proteção social.

A relação de descompasso entre Previdência e Assistência residirá justamente no tipo de vinculação com o trabalho que cada uma dessas políticas exigirá dos cidadãos para atendê-los, onde a previdência cobrirá alguns riscos e vulnerabilidades daqueles que apresentam vínculos com o trabalho assalariado e a assistência atuará junto àqueles que não estão inseridos no mundo do trabalho, caracterizando estes, simploriamente, como pobres. Este tipo limitado de cobertura irá deixar de fora um conjunto de trabalhadores pobres economicamente ativos, que vivenciam relações muito precarizadas de trabalho, uma constante na história deste país. Além disso, os desempregados, com a perda de vínculo com a seguridade contributiva, só poderão acionar, a curto prazo, o único setor ou política que poderá atendê-los, a Assistência Social.

Logo, a assistência social adquire status de política “estruturadora da seguridade social” (Mota, 2009) e sua função mediadora de acesso às outras políticas e a outros direitos (inclusive ao trabalho) se perde, prevalecendo a ideia de que a pobreza ou pauperização é o objeto da política social e esta é o único meio de enfrentá-la. Isso encobre ou mascara o pressuposto de que a pobreza escancara algo muito mais amplo, diz respeito às questões da relação tipicamente capitalista e sua discussão pode ser compreendida através do processo de produção da riqueza. Igualmente, as políticas públicas vão adquirir novas características, dentre elas, a

abertura para os mercados privados, devido ao aumento significativo de investimentos em uma política social para os pobres<sup>39</sup>.

A proteção social no Brasil serviu de maneira magistral aos interesses da burguesia para legitimar-se, subordinando o Estado às suas empreitadas e utilizando-se de medidas do campo do social e da proteção social para esse fim. Percebemos com bastante nitidez esse jogo de interesses, quando nos reportamos às conjunturas da Era Vargas, da expansão de políticas na ditadura militar e dos governos a partir da década de 1990, como os de Fernando Henrique Cardoso e o de Luiz Inácio Lula da Silva (MOTA, 2009). A legitimidade também passa pela conformação do projeto societário que está em execução e que torna determinada classe dirigente. É suficiente para esse objetivo que os incluídos utilizem-se dos serviços sociais oferecidos, “mas se transformem em colaboradores dos mecanismos de consenso que, em situação contrária, poderiam representar uma ameaça aos status quo” (MOTA, 2009, p.142). Talvez seja por isso tão necessário, na constituição das políticas públicas brasileiras, a manutenção da modernização do arcaico.

Até os dias atuais está posto que é por meio dos programas de ação compensatória e de inserção, que aqueles que foram considerados e cadastrados como “excluídos” pelo Estado, serão estrategicamente “incluídos” pela via dos programas gerenciados, principalmente, pela assistência social.

Mota (2009) coloca que, a partir disso, a Política de Assistência ganha características de um estatuto, é representada como um “mito social”<sup>40</sup>. Este mito ocupa diversos espaços da sociedade, inclusive outras políticas, como por exemplo, a de educação, o que traz repercussões diretas nas instituições sociais, dentre elas, por exemplo, a escola. Esse outro lugar da assistência não deixa de revelar a fratura

---

39 Vale ressaltar, que o mercado financeiro investiu em transformar os serviços sociais em campos de investimento e de negócios lucrativos. Além disso, a partir da década de 90 há uma multiplicação de ONGs, Fundações e instituições do mesmo gênero que passam a atuar em setores essenciais de atendimento a população em detrimento da expansão dos serviços públicos. Este movimento, segundo Mota (2009), data de 1970 onde a seguridade social ao “criar condições para institucionalizar a inclusão de alguns trabalhadores não acobertados pelo sistema de proteção social, também facilitava a abertura do mercado privado de serviços sociais. Enquanto se ampliava alguns benefícios e serviços, incluindo no sistema segmentos não assalariados ou em situações sociais de precariedade, ao mesmo tempo criava as condições para o afastamento dos setores médios assalariados e autônomos do sistema público” (p.139).

40 Segundo Mota (2009) isso se dá menos pelo que esta política de fato proporciona diretamente à população e mais pelo papel ideológico e pela prática política que a Assistência Social encerra.

na universalidade da seguridade social, assegurada pelo conjunto articulado das políticas de saúde, assistência e previdência. Ou seja, o sistema de proteção social não se constituiu integrado e universal, mas, contraditoriamente, a assistência com este novo patamar no Brasil, por meio da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e através do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), propõe uma lógica de uma proteção social universalizada.

Conjuntamente com essas incoerências da seguridade social, ampliam-se as desigualdades distribuídas territorialmente, as distâncias entre as rendas de trabalho e do capital e entre os rendimentos dos trabalhadores qualificados e não qualificados. A pobreza, que em outros tempos era identificada com o atraso e entendida como algo contornável, na modernidade é fixada como uma realidade insuperável. A expansão da escola e o tão esperado progresso parecem não ter dado conta do que a modernidade prometia. A pobreza é posta, conforme nos evidencia Telles (2001), como dado sem superação pelos imperativos do mercado em tempos de aceleração econômica e revolução tecnológica.

A discussão de Telles sobre a pobreza e os seus enfrentamentos, vai ao encontro do que Coutinho (2010) descreve e caracteriza sobre as prioridades do Estado, o seu modo de atuação na sociedade, em que denuncia o reinado da “hegemonia da pequena política”<sup>41</sup>. Ele explica que a programática estatal hoje não se articula para a estruturação de uma grande política que privilegie novas propostas de sociedade e que insira a política em uma grande arena de lutas. A pequena política passa então pela administração do existente, a política passa a ser encarada como alheia à vida cotidiana dos indivíduos e a principal forma de se conseguir esta hegemonia seria através de um consenso passivo<sup>42</sup> das populações.

Após esta discussão sobre os rumos que a proteção social no Brasil tomou, nos propomos, no próximo capítulo, a apresentar algumas características marcantes das políticas públicas brasileiras, a partir da década de 1990, que se mostram quase como “tendências”. Esta pontuação das “tendências das políticas públicas” facilitará,

41 A pequena política compreende as questões parciais e cotidianas que se apresentam no interior de uma estrutura já estabelecida em decorrência de lutas pela predominância entre as diversas frações de uma mesma classe política (política do dia a dia, política parlamentar, de corredor, de intrigas) Gramsci.1999- 2003, p.21 in: Coutinho, 2010, p.29.

42 Coutinho, com a referência dos estudos de Gramsci, explica que este tipo de consenso não se expressa pela auto- organização, pela participação ativa das massas por meio de partidos e outros organismos da sociedade civil, mas simplesmente pela aceitação resignada do existente como algo “ natural”. (Coutinho, 2010, p.31)

posteriormente, a compreensão dos formatos dos programas educacionais e sociais brasileiros, visto que estes compõem de forma significativa nosso núcleo central de investigação.

## **2.4 - As tendências das políticas públicas no Brasil a partir da década de 1990**

No debate sobre as mudanças no perfil e nas formas de gestão da política social no atual contexto, observamos que algumas tendências ganham força, fazendo com que alguns aspectos se constituam como novas matrizes organizacionais do setor público e que outras, mais antigas, ainda continuem sendo enfatizadas. Estudos como os de Algebaile (2011) evidenciam que, a partir da década de 1970, o setor social é acusado de ser improdutivo e, por isso, várias medidas de contenção foram se estabelecendo com o objetivo de barrar a expansão desse setor. Dentre as formas mais comuns e persistentes de contenção, destacamos a focalização e a seletividade, a privatização, a terceirização, a intersetorialidade e a descentralização (gestão compartilhada dos serviços). Essas mudanças contemporâneas interferem diretamente no estatuto dos direitos sociais através da utilização estratégica da forma administrativa e dos modos de operacionalização de políticas e programas. Sorrateiramente, essa mudança de perfil não explicita os efeitos desejados. Logo, o ajuste do Estado vai muito além da simples redução do escopo, dos recursos e do alcance das políticas setoriais sociais. Desta forma, levantamos algumas dessas tendências destacadas nas políticas públicas:

- Focalização e seletividade

Há uma multiplicação por distintos setores estatais de programas referidos a classificações particularizadas de segmentos populacionais e de situações susceptíveis de assistência. Esses programas devem apresentar um escopo, uma regularidade e o alcance populacional que se pretende. Antes de delimitarmos algumas das características e o debate sobre a proposta focalista, pretendemos

esclarecer que quando houve o estreitamento da questão social para a órbita exclusiva da política social e, do mesmo modo, quando se transferiu essa política da ótica do direito para uma ótica do gasto social, disseminou-se a ideia da necessidade de se fazer escolhas públicas “eficientes”. Assim, os recursos nas políticas públicas deveriam ser bem direcionados ou focalizados e as políticas sociais deveriam ser formuladas como políticas de focalização da pobreza. Hoje, apesar do conceito de pobreza para a focalização de programas ser um tanto restrito, pois trata-se da árdua tarefa de distinguir pobres e não-pobres, este conceito ainda continua balizando esses tipos de propostas no Brasil, mas sua lógica foi emprestada para a construção de uma série de programas focais temáticos para além da pobreza, reforçando a ideia de que muitas vezes o público-alvo pode ser definido não somente em termos de pobreza, mas também por outras características. Os critérios de seleção especiais do público-alvo desses programas utilizam-se de métodos de focalização que promovem, supostamente, a eficiência e a eficácia das políticas públicas e mais restritamente dos gastos públicos com certas ações. Nas infinitas desigualdades regionais e setoriais que existem no país, há métodos de focalização mais tradicionais e que exigem poucos recursos do Estado, como a análise de fichas documentais dos usuários por diferentes categorias profissionais, para a inserção nos mais diversos programas, até métodos mais modernos que sejam viabilizados por bancos de dados nacionais específicos para cadastrar todas as pessoas potencialmente beneficiárias de programas sociais, como por exemplo, os de renda mínima do governo federal<sup>43</sup>.

A operacionalização de políticas sociais focalizadas conta com estratégias fragmentadoras de certas características ou certos indicadores, permitindo com que a focalização possa acontecer a partir, por exemplo, do conhecimento dos indivíduos beneficiários distribuídos numa determinada área geográfica e/ou grupo vulnerável. Outras possibilidades são a focalização a partir de determinados grupos de risco (crianças, idosos, lactante) ou através dos testes de renda, em que os benefícios são fornecidos a indivíduos com renda abaixo de um determinado valor estabelecido como referência. Há outros métodos de focalização de programas, no

---

43 No caso brasileiro, referimos-nos ao Cadastro Único (CadÚnico) criado pelo Decreto nº 3787 de 24 de outubro de 2001. Diversos programas sociais o utilizam para determinar a elegibilidade da população beneficiária.

entanto, algumas vezes ocorre a conjugação de vários métodos diferentes para atender os mais distintos programas focais temáticos.

- Setorialização, Intersetorialidade e descentralização.

O termo “setor” está relacionado com um conjunto de papéis estruturados na sociedade que agrupa os atores de um dado campo de atividade, suas práticas e suas ideias. A setorialização envolve a formação de novos âmbitos político-administrativos responsáveis por novos objetos de ação estatal, colaborando para mudanças do escopo e do peso de cada setor, e privilegiando novas formas de interlocução entre esses setores. É característico, na construção desses novos setores, a departamentalização hierarquizada no interior de cada setor. Essa nova setorialização assinala um enfraquecimento aberto ou sutil dos limites setoriais já estabelecidos e a alternativa de redefinição permanente dos públicos aos quais são destinadas determinadas ações. Essa nova configuração acabou por privilegiar ações no setor público caracterizadas apenas como políticas de governo fragmentadas e de difícil controle social. Na relação entre os setores, é comum a utilização de bases institucionais e recursos materiais e financeiros de setores já consolidados para sua realização (ALGEBAILLE, 2011).

A intersetorialidade estabelece um novo paradigma de gestão pública que prioriza em suas ações a integração e interação dos vários setores, serviços e ações no estabelecimento de uma unidade em rede de serviços. É apresentada como um recurso da administração pública que permite o fortalecimento do diálogo e das ações intersetoriais com o intuito de responder a demandas da população de forma rápida e eficiente, além do discurso de pretender romper com a lógica tradicionalmente adotada por muitas políticas públicas de fragmentar os indivíduos e tratar suas demandas de maneira compartimentada. A gestão compartilhada (descentralização) é um modelo de gestão que garante que União, estados, Distrito Federal e municípios (entes federativos) compartilhem entre si os processos de tomadas de decisão, com competências específicas para os entes federados. Assim, tanto a intersetorialidade, quanto a gestão compartilhada são apresentados como mecanismos portadores de dinâmicas integradoras, descentralizadoras e

democratizantes, mas na prática social real podem funcionar como mecanismos propiciadores de formas variadas de desconcentração administrativa das ações (ALGEBAILLE, 2011). Em grande parte das vezes, não há uma reorganização das responsabilidades no sentido de evitar uma forma tradicional de centralização das decisões, o que se dá é uma reconfiguração estrutural que permite isentar alguns setores do Estado de suas competências e onerar outros através da exploração de sua estrutura básica de funcionamento (espaço físico, recursos humanos, recursos financeiros).

A descentralização no Brasil comprometeu o campo de recursos financeiros, em que os estados e municípios foram obrigados a assumir novas ações na reconfiguração da política social, tanto do ponto de vista da execução e implementação, quanto do ponto de vista da contrapartida financeira. Para a instância do governo federal ficou o papel de fiscalização, avaliação e normatização de grande parte das políticas públicas.

Essas tecnologias organizacionais e de gestão cumprem o papel de uma “expansão orientada” (ALGEBAILLE, 2009 e 2011) que encobre as reduções às quais tais expansões dão sustentação.

- Privatização

O discurso sobre a enganosa necessidade de privatizações nos países ganhou destaque a partir das administrações neoliberais, que reforçavam a ideia de superação da ineficiência administrativa e de um alívio para as contas públicas. Estes discursos favoreciam a minimização do papel e das responsabilidades do Estado, transferindo essa responsabilidade ao setor privado. A princípio, acredita-se que a privatização seja caracterizada apenas quando o governo promova a venda de um determinado patrimônio ou serviço público. No entanto, debates mais recentes trazem à tona a discussão sobre *medidas* que são consideradas *privatizantes*. Ressaltam que, da mesma forma que a transferência definitiva de uma empresa estatal ou de um patrimônio público para setor privado é uma ação de privatização, há outras modalidades de redução da presença do Estado e da ampliação do espaço de atuação para o capital privado que também são entendidas



como privatizantes. Estratégias como a ruptura dos monopólios estatais em determinados setores essenciais ao país, a ampliação da *concessão* de setores e atividades para as empresas privadas, a entrega de bens e serviços públicos à gestão do capital privado e o afrouxamento de medidas legais que propicie em certos setores a concorrência para grupos internacionais são iniciativas que podem enunciar processos lentos de privatização do sistema público.

No caso brasileiro, a polêmica atual centra-se na diferenciação entre *concessão* e *privatização*. Há muito já existia o modelo de concessão, no entanto, nas últimas duas gestões presidenciais, esta questão provocou fortes embates, principalmente, partidários e acadêmicos. Apesar das diferenças jurídicas entre os regimes de privatização e concessão, a rentabilidade dos empresários com os contratos de concessão e partilhas, com a duração de um número de anos questionável ou prorrogações infundáveis reacende as ideias da privatização nos países da América Latina. Mesmo ocorrendo explicações de que o governo pode voltar ao controle de determinados serviços, avaliando no final do contrato sua satisfação ou revendo ao final do contrato a continuidade da concessão, não é suficiente para amenizar as questões que estão em torno disso. Há concessões nos setores de infraestrutura (portos, aeroportos, estradas e ferrovias) com a promessa de modernização desses serviços e empreendimentos e até serviços públicos (fornecimento de água, transporte, luz e outros).

As políticas tarifárias impostas aos usuários nesses mais diversos serviços, nos chamados contratos de concessão, acirram ainda mais esta problemática, localizando apenas do lado dos empreendedores a máxima extração de benefícios deste tipo de regime.

- Terceirização

O espírito anti-público, que ganha força a partir da década de 1990, também deu margem às iniciativas de regulamentação do terceiro setor para a execução de políticas públicas. A terceirização faz referência à execução de serviços e atividades prestados por pessoas ou organizações para outras instituições, em nosso caso, estamos nos remetendo ao uso dessa tendência nas administrações públicas. A

subcontratação de serviços, inicialmente, só poderia ser realizada para serviços considerados “meios” e não para atividades “fim”, o que foi se perdendo ao longo da proliferação de subcontratações para ocupar o espaço público. A concepção que organizava esta proposta era de que a administração direta deveria se ocupar com atividades privativas à sua natureza, descrevendo estas ações como a construção e execução de leis, o planejamento de políticas públicas e outras funções. O restante das atividades consideradas não compatíveis ou não exclusivas com a administração pública poderiam ser oferecidas pelo terceiro setor, como a prestação de serviços sociais, de saúde, de ensino, pesquisa científica e outras. Essa contraditória e conveniente divisão do que era e do que não era atividade exclusiva da administração pública, deu subsídios para o Congresso Nacional na década de 1990 criar duas qualificações para o desenvolvimento de atividades não exclusivas do setor público: as Organizações Sociais (OS) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP)<sup>44</sup>.

As OSCIP e as OS passaram a ter como área de atuação a Assistência Social, Cultura, Educação, Saúde, Meio Ambiente, Segurança Alimentar e Nutricional, Atividades de Voluntariado e outros. Um dos pontos mais nevrálgicos destas organizações e de difícil controle por parte do poder público ficou por conta de que, desde o momento em que o Estado qualificasse uma instituição como OS, ele estava autorizado a realizar contrato com estas diretamente (entenda-se também as autarquias e fundações), não só para utilização de infraestrutura, mas também para a contratação de recursos humanos<sup>45</sup>.

A multiplicação do uso dessas Organizações pode ser observada em todas as esferas de governo, porém, periodicamente, são movidas Ações Diretas de Inconstitucionalidade, por parte de diferentes partidos políticos e por órgãos de representação de diferentes categorias profissionais.

---

44 As OS passaram a existir de fato a partir da lei 9.637/98 que possibilitava ao Estado “qualificar” uma organização como OS, podendo desta maneira desenvolver atividades não exclamativas, através de contratos de gestão. Já as OSCIP passaram a existir a partir da lei 9.790/99 que estabeleceu o Termo de parceria como instrumento regulador e também colocou que os conselhos de políticas públicas deveriam acompanhar e fiscalizar suas atividades. Anteriormente a este momento de criação dessas leis, as modalidades de relacionamento com instituições privadas mais utilizadas eram os contratos e os convênios.

45 A Parceria Público Privada (PPP) é outro instrumento utilizado pelo poder público que envolve a concessão de serviços por tempo determinado, principalmente, para viabilizar obras de infraestrutura que exigiram muitos recursos, temos como exemplo o metrô de SP e a exploração de pedágios em rodovias federais.

- Assistencialismo

O debate sobre as mudanças nas políticas públicas tem enfatizado, por vezes, o caráter redutor dos novos programas e ações constituídos nesse contexto. Alguns autores como Sposati (2011), Couto (2011), MotA (2011) identificam os problemas observados por termos como assistencialização e assistencialismo. O uso de tais termos, no entanto, pode ser problemático, por não expressarem com clareza os problemas que devem ser apontados e por atribuírem um tom pejorativo à assistência social. No caso do termo assistencialização, um dos problemas dos novos programas e ações desenvolvidos desde a contra-reforma do Estado está no fato de os mesmos serem estruturados segundo critérios utilizados em práticas conservadoras de assistência social, hoje já problematizadas no próprio campo. Nesse sentido, o problema não é que esses programas e ações sejam orientados como assistenciais. Seu problema é serem orientados por concepções criticáveis de assistência, problema que atinge a própria assistência social.

Analisando, por exemplo, as práticas sociais, quando ocorreu a institucionalização da prática profissional dos Assistentes Sociais (principal categoria profissional atuante na Política de Assistência Social, mas não a única), a partir da década de 1930, observamos que há a permanência, nos dias de hoje, de um dos aspectos que se desenvolvem no circuito das instituições assistenciais, que era uma intervenção do tipo normativa sobre a vida dos diferentes grupos sociais que a utilizam, ocorrendo um enquadramento dos hábitos de saúde, comportamento, além de um ajustamento psicossocial dos trabalhadores. Constituíam-se um conjunto de ações que possibilitavam a aceitação e a interiorização das relações sociais vigentes, através de canais administrativos e disciplinares. Mesmo na atualidade, encontramos no conteúdo das políticas públicas uma ação educativa e doutrinária de enquadramento da população, que vem travestida da ideia do “esclarecimento de direitos”, que é uma ação, muitas vezes, carregada de um conteúdo implícito dos “deveres” da população atendida em relação aos programas e/ou às instituições que serão utilizadas. Também podemos ressaltar o caráter excludente e seletivo

proposto pelas assistências fornecidas, prevalecendo sempre a exigência da triagem e da seleção “econômico-social”. Prioriza-se ainda a distribuição de auxílios ou, conforme os termos mais modernos, a distribuição de “oportunidades”, que podem configurar, em pleno século XXI, ações de cunho clientelista ou aspectos que beiram a refilantropização.

Outros elementos também entram no debate sobre o tema da assistencialização, fazendo com que no campo dos autores que discutem a assistência social esse termo possa ter conotações menos ou mais problemáticas. No entanto, considero, conforme alguns pontos de vista da literatura, uma inegável problemática quando nos referimos ao termo assistencialismo. Este apresenta um tom ainda mais pejorativo, porém não é sem razão, pois é um termo que comumente pode estar associado a medidas ou promessas no setor público que se relacionam com o que conhecemos como “demagogismo”, com a ausência de uma perspectiva de direito ou a formação de discursos sobre o mero acesso aos direitos, mas pelo viés do moralismo, do favor, da oportunidade.

A discussão ainda parte sobre o confronto entre direito ou assistencialização e acaba novamente por questionar sobre a assistência social como campo de política pública. A disseminação da expressão “assistencialização das políticas sociais” normalmente tenta expressar a precarização das políticas sociais. Segundo SPOSATI (2011) ao “nominar a precarização como assistencialização, cria-se um desentendimento que termina por atribuir uma visão negativa da política de Assistência Social” (2011, p.33).

Além disso, difunde-se a ideia de que a presença da Assistência Social e tudo relacionado a ela como, por exemplo, seus profissionais, precarizariam inclusive as outras políticas sociais. Essas premissas são ancoradas em visões *elitistas* (SPOSATI, 2011) que colocam a Assistência Social como uma política subordinada/meio/auxiliar as outras políticas sociais, em que esta só seria utilizada quando o usuário não pudesse usufruir das políticas sociais constituídas como centrais ou principais. A visão *reducionista* (SPOSATI, 2011) enxerga a assistência social como meio de atender aos segmentos sociais em risco ou com vulnerabilidades a fim de que se possa promover uma inclusão nas demais políticas, num movimento que exalta a focalização da demanda. Tanto a visão elitista, quanto a visão reducionista

trazem equívocos complicados, como a subordinação de políticas sociais e a inexistência de qualquer tipo de crítica sobre o que provoca a exclusão da população de determinadas políticas.

A assistencialização insere-se ainda no campo de discussão que tenta compreender o conteúdo do espaço e a centralidade que a assistência social adquiriu recentemente na seguridade social brasileira. Para Mota (2011), esta não é uma problemática que traga a assistencialização como um retrocesso em relação à existência ou não da consolidação de direitos, mas a autora recupera o fato da contradição que a política de assistência abarca, ao se configurar como um mecanismo integrador na fase atual do capitalismo. Esse mecanismo se fundamenta principalmente pela ausência do trabalho assalariado como mecanismo de integração (MOTA, 2011) ou pela ausência de políticas de trabalho (COUTO, 2011). Erroneamente o trabalho protegido sempre esteve atrelado à previdência, enquanto a pobreza e os que não tinham trabalho estavam atrelados à assistência. A realidade mostra que urge, na expansão da assistência, o questionamento sobre o modo como vem se estabelecendo a relação entre trabalho e assistência, principalmente, porque a precarização do trabalho e a pauperização do trabalhador fazem com que o “trabalhador pobre” também seja um usuário da política de assistência (MOTA, 2011).

Referente também à seguridade, Couto (2011) e Mota (2011) avaliam o complicador que pode ser esse “agigantamento” da Assistência Social na seguridade social, devido ao acúmulo de tarefas que não lhe seriam próprias. A assistência não substituiria, por exemplo, as outras duas políticas que constituem o tripé da seguridade social, porém ela adquiriria peso político na garantia de direito se ela estiver articulada às outras políticas (saúde e previdência) para o atendimento das necessidades da população. Acredito que esse pensamento também valha para a articulação da assistência com as outras políticas, como as de educação, habitação e trabalho, e que a seguridade social brasileira poderia incluir outras políticas que possibilitassem um atendimento “básico” à população e não nos moldes do que se pode chamar de “mínimo” no Brasil.

Ana Elizabete Mota contribui nessa discussão quando reafirma que a reflexão sobre essa temática da assistencialização não deve ser confundida com o

entendimento de que a assistência social é um direito e que em algumas conjunturas pode adquirir um status que lhe atribui a condição de “principal mecanismo de enfrentamento da desigualdade social”. É nesse mito que residiria a assistencialização da seguridade social, que não pode ser sinônimo do referencial assistencialista ou da prática assistencialista. Essa ideologia da assistência como política estruturadora reiteraria a relação problemática entre pobreza versus assistência social.

Diante do exposto, vemos que os aspectos que envolvem a problemática sobre a assistencialização não se limitam ao campo da assistência social. No quadro de crise que experimentamos, esses aspectos se constituem como um risco mais geral que envolve a sociedade e a política pública em todos os campos.

Também concluímos que não é possível sintetizar parte desses aspectos mencionados que tomam as políticas públicas, apenas no termo assistencialização. O que nos parece possível é a possibilidade de questionarmos a assistencialização enquanto categoria teórica ou como problemática que acende determinadas práticas profissionais e sobretudo definições governamentais, do ponto de vista do mero acesso a benefícios e projetos (COUTO, 2011).

## **2.5 - A “Questão Educacional” e seus delineamentos**

O entendimento que se construiu sobre a “questão educacional” parece ter muitas semelhanças com o movimento para explicar o termo “questão social”, inclusive os equívocos desta última são igualmente apresentados para aquela. O uso da expressão “problemas educacionais” é facilmente utilizado como sinônimo de “questão educacional”, exprimindo a ideia de que possa existir mais de uma questão educacional. No entanto, alguns estudos aos quais que nos reportamos (FERNANDES, 1980 e MACHADO, 2003) parecem contribuir para a compreensão de que, no Brasil, a questão educacional continua sendo a mesma desde que parte da população oriunda dos segmentos mais pobres começou a ingressar no sistema educacional. O que não significa que não possamos ter expressões da questão educacional mais recentes, que talvez nos confira melhor apreensão à problemática que estaríamos nos referindo. Conforme já discutido por CASTEL (2009) nos

estudos da questão social, entendo que a “questão educacional” mostra-se como “um feixe unificado de questões” (2009, p.29) que está necessariamente implicado na dimensão da questão democrática e que corresponde também ao problema das condições de acesso aos processos de escolarização (MACHADO, 2003) por parte das classes subalternas.

Os estudos de Florestan Fernandes (1980) nos dão pistas sobre como a problemática da questão educacional se insere nos processos interrompidos de mudança educacional que se configuraram no Brasil, em que há “problemas e dilemas educacionais, as contradições pedagógicas de uma sociedade capitalista periférica tencionada por processos históricos...” (FERNANDES, 1980, p.9). Verificamos que, quando ocorreram algumas tentativas de democratização da educação ou de mudanças educacionais no país, em muitas das vezes, na verdade, observávamos apenas um “[...] desnivelamento de privilégios educacionais que uma consolidação progressiva da distribuição das igualdades educacionais e do livre acesso a todos os graus e níveis do ensino” (FERNANDES, 1980, p.30).

É nessa ausência de distribuição das igualdades educacionais e de efetivo acesso da população aos níveis mais altos do saber que parecem residir as implicações do aprofundamento da questão educacional.

Apesar de ao longo da história da educação brasileira constatarmos a construção de paliativos que prometiam dar conta da questão educacional ou do que se referia às expressões da questão educacional, não se consolidaram ainda propostas que pudessem, em cada nível e etapa de ensino, promover uma genuína democratização da educação escolarizada. A “questão da educação” passou pela problematização dos diferentes aspectos do acesso à educação escolarizada no Brasil, dentre eles, a gratuidade do ensino público, a obrigatoriedade escolar, a responsabilização do Estado com a escolarização, a ampliação dos mínimos formais de escolarização e outros. Os aspectos relativos à permanência no sistema escolar também foram organizados em pautas ao longo de discussão no país, geralmente, no bojo dos processos de escolarização como a matrícula, a frequência, os aproveitamentos escolares, a evasão e o chamado “fracasso escolar”. As investidas da sociedade e do Estado sobre o acesso e a permanência na escola não se reverteram em processos de democratização definitivos para os segmentos sociais

mais pobres, porém, alcançaram modificações nas estatísticas de acesso ao ensino público.

Não se pode negar que o alargamento do acesso à escola e o prolongamento da escolaridade são resultantes da luta da classe trabalhadora pelo direito à escola, mas também que esses elementos são funcionais para os interesses que a classe burguesa mantém no modo de produção capitalista.

O caráter de mediação da escola com o sistema capitalista (FRIGOTTO, 2010) permite a compreensão de que, no âmbito educativo escolar, o problema é cada vez menos o acesso à escola e cada vez mais a desqualificação do processo educativo. “A universalização do acesso legitima a aparente democratização. O que efetivamente se nega são as condições objetivas, materiais, que facultem uma escola de qualidade e o controle da organização da escola” (FRIGOTTO, 2010, p.188).

Além disso, a contradição entre a estrutura político-econômica, as relações sociais da sociedade classista e a possibilidade de uma escola e educação unitárias e democráticas, fazem emergir e se consolidar uma educação dual configurada a partir de uma escola clássica, formativa, de ampla base científica e cultural para as classes dirigentes e outra pragmática, instrumental e de preparação profissional para os trabalhadores (FRIGOTTO, 2009).

Ao discutir sobre o caráter de mediação da escola, Gaudêncio Frigotto analisa a “produtividade da escola improdutiva” e pondera que determinados mecanismos de alargamento dos canais de acesso ao sistema educacional, bem como, o alargamento do investimento público na área educacional, devem ser entendidos dentro da ótica do movimento do capital, de circulação e realização da produção. A própria questão do investimento, quando acontece, expõe que

A ampliação do investimento na educação cumpre, pois, uma função, não de queima de excedente, mas primordialmente como inserção deste investimento dentro da estratégia do circuito do capital em geral na sustentação dos seus interesses; cumpre, igualmente, uma função de gastos e despesas, que constituem a demanda agregada dentro do ciclo econômico; finalmente, pode, em determinadas circunstâncias, se constituir em gastos que mantêm funções parasitárias, funções estas que se tornam necessárias, como assinala Gramsci, para salvaguardar o funcionamento do modo capitalista de produção. Uma das funções que a escola pode cumprir é o prolongamento de escolaridade desqualificada, cujos “custos improdutivos”, além de entrarem no ciclo econômico, servem de mecanismos de controle de oferta e demanda de emprego. (FRIGOTTO, 2010, p.178)



A política educacional apresentaria seus efeitos “produtivos”, entre outros aspectos, tanto por formar uma massa de trabalhadores disponíveis para a extração da mais valia, quanto por se constituir como mecanismo apaziguador de tensões sociais.

Atravessada objetivamente por essas questões, a educação escolarizada instituída no Brasil apresenta “tentativas de democratização” que não têm significado alterações expressivas nos processos educativos da escola, nem nos quadros econômico-sociais de nossa sociedade, no sentido de torná-la “ponderavelmente menos desiguais e assimétricas” (NETTO, 2009, p.7).

É importante que não possamos desprezar a institucionalização dos mecanismos formais de democratização na sociedade brasileira, no entanto, estes cumprem mais o papel de mantenedores de uma educação subordinada às necessidades do capital do que apontam para uma perspectiva de uma educação emancipadora para os sujeitos sociais.

Diante disso, entendemos que a questão educacional pode ser compreendida como o *modo de problematizar as condições de participação da população no processo de escolarização, a partir do desenvolvimento do sistema capitalista, levando-se em consideração as especificidades dos diversos contextos geográficos, históricos e políticos.*

#### 2.5.1- Um novo olhar para as expressões da questão educacional: a evasão e a repetência escolar.

Após a breve exposição dos elementos que fazem parte da problemática da questão educacional brasileira, retorno para as análises das expressões da questão educacional que permitiram novos olhares e construções de medidas educacionais que tentavam “amenizar” a ausência de processos definitivos de democratização do ensino.

Dentre os aspectos que eram considerados “perturbadores” no ensino de primeiro grau (correspondente ao que é, hoje, o ensino fundamental), destaco a evasão e a repetência escolar, aspectos que, apesar de se mostrarem presentes ao

longo de todo o século XX, receberam discussões mais aprofundadas na década de 1980.

Uma das análises importantes sobre a evasão e a repetência escolar na década de 1980 foi a desenvolvida por Ribeiro e Fletcher (1987). Os autores advertem sobre as formas como os dados da escolarização básica estavam sendo analisados no país, levando à permanência e construção de mitos nos “diagnósticos” da educação brasileira que levavam a interpretações errôneas da realidade.

Naquela década, discutia-se ainda sobre o acesso ao ensino público e sobre as altas taxas de analfabetismo que persistiam em determinadas regiões brasileiras. Ribeiro e Fletcher (1987) discutem que a problemática do acesso remetia à necessidade de universalização do ensino e ao questionamento sobre a produção de certas “questões educacionais” onde o acesso, praticamente, seria problema solucionado. Alertam sobre o cuidado com a sistematização dos dados educacionais que não se configuravam da mesma forma em todas as regiões brasileiras, esclarecendo que não era possível que o poder público dispensasse o mesmo tratamento sobre as questões da escolarização em todo território nacional.

Ao estudarem a distorção de idades nas matrículas de primeira série, os autores concluem que o atraso no ingresso no sistema escolar não era mais o que ocasionava o problema da distorção, apontando a repetência como o fator que mais incidia na produção desse quadro. Na primeira série, a repetência não implicava necessariamente o abandono da escola pelas crianças, ao contrário do que se difundia nas análises mais correntes nas décadas anteriores. No entanto, a evasão aumentava progressivamente nas três primeiras séries do ensino de primeiro grau, observando-se ainda altas taxas de evasão na passagem da 4<sup>o</sup> para a 5<sup>o</sup> série que, no entanto, resultavam de um conjunto mais amplo de fatores.

Problematizar a evasão significava reorganizar o olhar sobre as nuances que constituíam tal processo. Acreditava-se que os alunos que evadiam não se constituíam como um grupo homogêneo e que por isso as questões que os afligiam deveriam ser vistas de forma diferenciada, para que se pudesse pensar também em resoluções diferenciadas.

A distribuição de matrículas é outro aspecto da escolarização que recebeu a análise dos autores citados, em que a suficiência de matrículas para a demanda

potencial é constatada, no entanto, a distribuição da oferta de matrículas se dava em maior número nas três primeiras séries do primeiro grau, dando a impressão de que já se sabia que parte dos alunos que se escolarizava não conseguiria chegar às últimas séries ou demorariam muito tempo para isso. Assim como havia desproporcionalidade na oferta de matrículas nas oito séries do primeiro grau, acontecia a mesma situação se fossem observados os índices socioeconômicos e regionais da população. A evasão e a repetência relacionavam-se com esta conclusão como um dos fatores que também influenciariam a distribuição de vagas no primeiro grau.

Os estudos estatísticos ligados à escola de primeiro grau formulados por Ribeiro e Fletcher (1987) tinham como um dos itens principais de acompanhamento as desigualdades regionais quanto à escolarização no país, mostrando que as taxas de ingresso na escola e de conclusão das séries eram muito discrepantes quando se comparava, por exemplo, o nordeste e o sudeste brasileiro, discrepância esta ainda maior se fossem consideradas as diferentes faixas socioeconômicas em cada uma dessas regiões.

Os autores começam a interrogar o padrão de fluxo escolar existente na década de 1980 e avaliam que a retenção dos alunos nas séries ou a repetência escolar provocaria a evasão dos alunos. Para eles, a “repetência funciona como um mecanismo mediador da evasão” (RIBEIRO e FLETCHER, 1987, p.10). A partir dessas premissas, constroem o raciocínio de que a repetência aumenta as despesas do ensino em todas as regiões do país e que a qualidade do ensino e a competência interna da escola conjuntamente com o controle dos critérios de promoção produziriam uma redução das taxas de repetência.

Com essa ideia, presumem que era importante alterar o padrão de políticas para o setor educacional, considerando investimentos significativos para melhorar a qualidade do ensino, ocasionando a longo prazo uma espécie de “compensação” financeira, já que havendo menos alunos retidos nas séries iniciais, haveria uma oneração menor para as últimas séries do primeiro grau. Interferir na repetência, para este autores, passava pela construção de uma determinada qualidade do ensino e pela modificação do “rendimento interno de promoções”. Nas palavras de Ribeiro e Fletcher (1987) “o mesmo número geral de matrículas oferecidas hoje

serviria para que os alunos fossem mais além em seus estudos” (1987, p.10).

Podemos elencar alguns pontos da discussão de Sergio Costa Ribeiro e Felipe Fletcher que podem ser apreciados pela sua clareza e capacidade de demonstração. Porém, suas análises não consideram adequadamente diversos aspectos críticos do sistema educacional brasileiro que concorriam para o chamado fracasso escolar.

As discussões por eles realizadas, por sua vez, estão profundamente implicadas com as políticas que se tornariam hegemônicas na década de 1990, relacionadas com a difusão de uma cultura de racionalização de custos, de controle da “eficiência” e de “demonstração de resultados”, que seriam revertidos como sinônimos de uma “qualidade escolar”.

Críticos como Freitas (2002) contribuem com esta discussão, na contemporaneidade, quando ressaltam que

A repetência e a evasão geram custos que oneram o Estado indevidamente, não são uma questão só de qualidade da escola. É uma questão de fluxo e de custo do fluxo. A questão da qualidade entra como geradora de menores gastos, menores custos, coerente, portanto, com a teoria do Estado mínimo. Custos desnecessários acarretam pressões por mais investimentos. O que está em jogo, portanto, não é apenas o lado humano e formativo da eliminação da reprovação ou da evasão, mas seu lado econômico, sistêmico ou como se costuma dizer: o custo/benefício (2002, p.306)

Para viabilizar os projetos vinculados a essa discussão do fluxo escolar na década de 1990, aconteceram mudanças na organização de ensino que incentivavam a adoção de alternativas à seriação, bem como a formação de classes “especiais” que possibilitassem ao sistema “empurrar o aluno para a frente a qualquer custo”.

Nesse contexto, as propostas que poderiam se configurar como de resistência às perversas avaliações e procedimentos do formato seriado da escola, muitas vezes, foram compreendidas somente como soluções técnico-pedagógicas para a repetência e o olhar para o fracasso escolar ficou restrito à garantia de “consecução da escolarização” (ALGEBAILLE, 2009). Com isso, mais uma vez instaurou-se um processo interrompido de mudanças educacionais (FERNANDES, 1980) e a vocação seletiva da escola apenas tornou-se mais sutil, permanecendo as velhas tradições escolares de exclusão. Cria-se um sistema excludente e/ou hierarquizador ao se estabelecer um determinado modelo de inclusão dos alunos na escola

(FREITAS, 2002).

A suposta “revisão” dos custos com a educação provocou graves restrições ao trabalho do professor, colocando a culpa da problemática da repetência e da evasão na ausência de uma logística empresarial no sistema educacional. Assim, o professor tornou-se subordinado a um conjunto de insumos, como a tecnologia, provocando uma verdadeira perda de autonomia sobre o processo de ensino e sobre a aprendizagem. Também abriu margem para a terceirização e privatização de atividades escolares, dentre elas, parte dos recursos humanos próprios da escola e a “compra” de materiais didáticos padronizados a partir de conteúdos que privilegiam certas habilidades e competências. O professor, a escola e o aluno passam a ser vistos a partir de avaliações de desempenho externas que se caracterizam por se constituir a partir de sistemas classificatórios.

A reconfiguração da política educacional na década de 1990 é um fato marcante na história do país, visto que afetou os diferentes níveis governamentais e alterou diferentes âmbitos da estrutura educacional. Parte dessa reconfiguração será apresentada nos próximos subitens deste capítulo e poderá oferecer uma complementariedade ao que expusemos até a presente discussão.

## **2.6 - Política Social e Política Educacional em tempos de reconfiguração**

Quando se fala sobre as mudanças da política social brasileira e até sobre a política social de outros países, muitas vezes, essas mudanças podem ser compreendidas apenas como reconfigurações no campo da assistência social. Por isso, acreditamos ser pertinente delimitarmos, neste trabalho, o que entendemos como constituinte de uma política social. No capítulo anterior, havíamos discutido sobre a proteção social no Brasil e os rumos que esta havia adquirido, enfatizando o caráter estruturante que a assistência social possuía no sistema de seguridade social brasileira. Também demarcamos algumas características recorrentes, a partir da década de 1990, nas políticas públicas e verificamos que algumas características pertencentes à política de assistência social estavam sendo transportadas para as políticas dos demais setores de atuação do Estado.

Desse modo, após essas explicações que envolviam a assistência social, pretendemos expor que as alterações ocorridas no que chamamos de política social, também envolvem reconfigurações na política educacional.

Primeiro, porque a política educacional é entendida, neste trabalho, como política constituinte do campo ampliado da política social, como melhor discutiremos adiante. No período discutido, inúmeras medidas vêm alterando direta ou indiretamente a configuração de toda a educação escolar e parte dessas medidas dizem respeito a novas funções *educativas* que a educação escolar é chamada para desempenhar junto aos diversos segmentos sociais que participam da escola.

Segundo, porque há um conjunto de programas sociais, especialmente os de transferência de renda, que vão, literalmente, invadir a escola, a partir da década de 1990, fazendo com que ocorram significativas modificações em toda a estrutura educacional e, mesmo, nas próprias políticas setoriais às quais tais programas também se vinculam.

A necessidade de buscarmos alguns argumentos para explicar a concepção de escola que, de nosso ponto de vista, passa a predominar a partir da década de 1990, deriva da nossa percepção de que a escola, tal como se configura atualmente no Brasil, não pode mais ser apenas analisada pela via das determinações das políticas educacionais. Ela é, inevitavelmente, parte integrante da política social e é nessa escala que precisa ser observada.

Como mostra Algebaile (2009), autores como Marshall (1967) concebem a política social como a “política dos governos relacionada à ação que exerça um impacto direto sobre o bem-estar dos cidadãos, proporcionando serviços ou renda” (1967, p.7). Haveria, nessa perspectiva, um conjunto de políticas setoriais do Estado que promoveriam as mínimas condições para a população participar, com mais equidade, da vida política e social do país. A assistência social, as “proteções” trabalhistas (como a previdência), a educação, a saúde e o saneamento, seriam ações e serviços que cumpririam o papel de políticas sociais setoriais, conforme entendido por Marshall.

Esse falseamento de igualdade, especialmente para os segmentos mais pobres, faz com que haja uma melhor “aceitação” das normas e prescrições que orientam a vida política, social e econômica de um país. Porém, diversos autores,

como Algebaile, alertam para o cuidado de não reduzirmos a política social a “serviços e proteções” cumpridos pelo Estado. A política social precisa ser entendida em uma perspectiva mais ampla, tanto em termos da sua concepção, quanto de seu alcance.

Trata-se de um campo de ação irredutível às fronteiras de uma política setorial e, mesmo, às fronteiras da política já formulada, expressa em leis e projetos. A apreensão dos sentidos e do alcance efetivo da política social requer considerar certos movimentos envolvidos na sua produção; relações, ações coletivas e processos de negociação de conflitos por meio dos quais novas delimitações do “social” e do “público”, bem como novas formulações e mecanismos de realização de direitos, são definidas. (ALGEBAILLE, 2009, p.152)

As fronteiras e os movimentos descritos acima nos evidenciam formas e direcionamentos para a caracterização da política social, tais como: regulamentos e ações, disposições jurídicas, políticas e institucionais que conferem o que, de fato, é um direito e o modo como este é viabilizado. Contudo, não é apenas no campo da garantia dos direitos que a política social deve ser interpretada. Também nos campos econômico e social poderemos apreender os sentidos da política social e os formatos como ela é realizada na sociedade. Não podemos nos furtar da compreensão de que a política social em vários contextos também foi vislumbrada como resposta histórica à questão social.

Após esta breve explanação sobre os elementos que podem configurar a política educacional como uma política social, voltamos ao fato de que o Brasil, de alguma forma, a partir da década de 1990, teria que lidar com os desequilíbrios em favor da acumulação capitalista e, por isso, com as desigualdades acumuladas na sociedade.

Com isso, as opções disponíveis de ação e as direções plausíveis de intervenção, particularmente do Estado, no campo social, passam a privilegiar a “gestão da pobreza”. Especialmente os jovens pertencentes aos segmentos sociais mais pobres serão o alvo de políticas sociais que passam a garantir uma focalização da ação estatal, oportuna em tempos de redução do aparato estatal e dos gastos públicos e sociais.

Essa orientação em enfatizar a temática da “juventude pobre” é advinda de discussões e debates internacionais entre vários organismos e diferentes governos e esteve, desde a década de 1990, presente tanto em “eventos” do campo

educacional quanto em documentos de comissões internacionais atuantes no campo econômico. Dentre estes, destacamos, a *Conferência Mundial de Educação para Todos*<sup>46</sup> e os documentos da *Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe* (CEPAL), ambos unânimes sobre a reestruturação que deveria ocorrer na educação dos países capitalistas. O quadro estatístico sobre a situação educacional de alguns países, a marginalização da juventude mundial e a reestruturação produtiva, foram alguns dos fatores que proporcionaram a construção de diretrizes, princípios, metas e ações para as mudanças educacionais acordadas. Em relação às temáticas da juventude, da pobreza e da escolarização, definiam-se estratégias que deveriam dar atenção especial aos grupos “desamparados” e aos portadores de necessidades especiais, promoção de garantias de condições para a aprendizagem, participação de organismos diferenciados no setor educacional, promoção de ensino diferenciado para estratos sociais distintos, oferta de conhecimentos e habilidades específicas requeridas pelo sistema produtivo (conhecimentos básicos).

As metas necessárias para o cumprimento dessas discussões internacionais no plano educacional baseavam-se no desenvolvimento de ações assistenciais e de atividades para a primeira infância que envolvessem intervenções na família e na comunidade, em que o público-alvo seriam crianças dos segmentos sociais mais pobres, acesso universal à educação básica até o ano 2000, melhora nos desempenhos de aprendizagem, melhora nos índices de alfabetização e alterações na taxa deste índice entre homens e mulheres, ampliação da educação básica e da formação de certas competências para jovens e adultos através de programas que possam interferir na vida econômica e social, aumento do conhecimento necessário para indivíduos e famílias conseguirem obter uma vida melhor e uma certa forma de participação social. (SHIROMA, MORAES e EVANGELISTA, 2011).

As medidas relacionadas ao ensino, apesar de serem construídas em grande parte em “fóruns educacionais”, não possuíam exclusivamente objetivos educacionais, suas ideias reverberavam em aspectos amplos da administração do setor educacional, na alteração dos processos de escolarização e nos formatos de

---

46 Essa Conferência foi financiada pela UNESCO, UNICEF e pelo Banco Mundial, aconteceu em Jomtien (Tailândia) e desencadeou em ações para a consolidação dos princípios acordados na Declaração de Jomtien. Além disso, ao longo da década de 90, ocorreram Fóruns Consultivos Internacionais para a “Educação para Todos”, coordenada pela UNESCO afim de realizar reuniões regionais e globais de caráter avaliativo. (SHIROMA; MORAES e EVANGELISTA, 2011)



escola (ALGEBAILLE, 2009). Também estava se desenhando um novo escopo de “proteções” e de “assistência” que seria assumido pelo Estado, a partir das reconfigurações mundiais, para o campo do social e mais restritamente para o campo das políticas sociais.

Em benefício das razões elencadas, providenciou-se uma associação entre gestão da pobreza e a manipulação de variadas formas de escolarização e de escolas. Para operacionalizar esta combinação, constituiu-se um conjunto de racionalidades bastante instrumentais a esse propósito na estrutura educacional como um todo, mas foi no âmbito da escola, no cotidiano desse espaço, que foram se inventando e reinventando modos como os conflitos decorrentes das desigualdades econômicas, políticas e sociais seriam “aliviados”.

Para isso, formulou-se um conjunto de atenções focalizadas na escola e para sua efetivação foram realizadas modificações organizacionais no Estado que respondessem mais de perto pelas funções relativas a essa política para a juventude. A assistência social, que foi se configurando como um fetiche no país e que de certa forma tornou-se uma recomendação das políticas internacionais, ao mesmo tempo que estava penetrando na escola, levava consigo parte dos dispositivos jurídicos e das ações estipulados pela Política de Assistência para o “tratamento da pobreza” e das suas intensificações, bem como, quando lhe fosse conveniente, iria separar suas atribuições das programadas para a escola.

Em diferentes contextos histórico-políticos, a assistência social foi um veículo bastante utilizado pelo Estado para apaziguar as tensões e possibilidades de conflitos relacionados às condições de vida das famílias das classes trabalhadoras. Na análise destes contextos, verifica-se, por exemplo, que a criação de formas alternativas de ingresso das crianças de classes trabalhadoras na escola ou em projetos que visavam escolarização não é algo recente. As ações relacionadas a esse ingresso foram dirigidas, muitas vezes, para o campo das relações de trabalho e para a garantia de “aceitação” da ordem estabelecida através de ações educativas, esta última emprestada para as distintas políticas estatais.

Estava posto que os programas de complementação de renda, assim como nos países centrais, seriam um importante dispositivo do Estado para amenizar as mazelas da acumulação capitalista que insistiam em alcançar grandes contingentes

de pobres no país. No entanto, esses programas de complementação de renda não são exclusividades brasileiras, já desde as décadas de 1970 e 1980, em países que vivenciaram o chamado Estado de bem-estar social, essas propostas foram se estabelecendo como alternativa para as crises mundiais que vinham sendo desencadeadas.

A participação dos Estados e Municípios foi fundamental para a consolidação da atenção focalizada através dos programas de renda mínima, permitindo que houvesse a retirada da União de parte dos gastos com o social. Os dispositivos legais começaram a delimitar como seria implementada a descentralização administrativa e financeira com esses programas, como vemos na Lei 9.533, de 1997, que autoriza o poder executivo a conceder apoio financeiro aos municípios que instituam programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas. O artigo 3º mostra como serão computadas as participações dos Estados e Municípios na instituição dos programas e mostra que

[...]como participação do Município e do Estado no financiamento do programa, os recursos municipais e estaduais destinados à assistência socioeducativa, em horário complementar ao da frequência no ensino fundamental para os filhos e dependentes das famílias beneficiárias, inclusive portadores de deficiência (BRASIL.PNE, 2001)

Também estipula no mesmo artigo que a assistência socioeducativa é entendida como o apoio pedagógico aos trabalhos escolares, a alimentação e práticas desportivas oferecidas aos alunos. A lei já estipula os parâmetros para que as famílias possam ser beneficiárias dos programas de renda mínima, como: renda familiar *per capita* inferior a meio salário mínimo; filhos ou dependentes menores de catorze anos; comprovação pelos responsáveis, da matrícula e frequência de todos os seus dependentes entre sete e catorze anos, em escola pública ou em programas de educação especial.

A dimensão que os programas de renda mínima teriam no Brasil já podia ser percebida na aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE)<sup>47</sup>, por meio da Lei 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Nesse Plano, ao serem discutidas as diretrizes do ensino fundamental, observa-se o entendimento de que a escola tem

---

47 O Plano Decenal de Educação para Todos de 1993, gestão de Itamar Franco (1992-1994), já trazia de forma mais  *sintética*  as orientações formuladas a partir dos acordos internacionais sobre pobreza, juventude e escolarização. O PNE acomodou ideias mais detalhadas e consistentes sobre os acordos, mas manteve em linhas gerais o que já se discutia sobre o Plano Decenal de Educação para Todos.

“responsabilidades sociais que extrapolam o simples ensinar, especialmente para as crianças carentes”. Com isso, sinaliza-se as utilizações que a escola terá, porque indica-se com bastante clareza que o único modo de atendimento dos problemas de determinados segmentos sociais será por meio de programas de renda mínima associada à educação. Para a operacionalização da combinação entre gestão da juventude e gestão da pobreza por meio de critérios educacionais, o PNE coloca a necessidade de ações conjuntas da União, Estados e Municípios, afim de que possa haver uma suposta integração dos recursos do poder público destinados à política social.

O PNE também se concentra em discursar sobre os modelos de escolas que “preferencialmente” atenderão as “crianças das famílias de menor renda”, as escolas de tempo integral, e que este atendimento possa se dar conforme os padrões dos programas de renda mínima associado ao que se entende por ações sócio-educativas (mínimo de duas refeições, apoio às tarefas escolares, prática de esportes e atividades artísticas).

O tipo de atendimento aos jovens pobres, através dos programas de renda mínima, se estende também às modalidades de ensino de Educação de Jovens e Adultos (EJA) e de Educação Especial, que compreende crianças, jovens e adultos com necessidades especiais. Nesta última modalidade há uma supervalorização no PNE sobre o trabalho intersetorial, justificada pela potencialização do atendimento às necessidades desses alunos e como uma forma de evitar duplicação de recursos nas etapas de acompanhamento dos jovens. Além disso, são claras as expectativas depositadas nesses programas quanto à escolarização, quando ressalta que é um “importante meio de garantir-lhe o acesso e a *frequência* à escola”.

No campo do financiamento e da gestão, as diretrizes ou indicações do PNE fornecem conceitos e ideias que evidenciam a forma como foram e ainda são abordados os diversos programas que estão relacionados ao campo educacional, bem como, oferece pistas sobre as artimanhas que foram se configurando nos investimentos com o gasto público. As ações propostas no campo educacional devem ter como objetivo equalizar as oportunidades educacionais, através do debate sobre as questões relativas ao acesso e à permanência na escola. O texto do PNE cita, como um dos problemas que afetam a escolarização, o trabalho infantil

e especifica que

é fundamental fortalecer a educação como um dos alicerces da rede de proteção social. A educação deve ser considerada uma prioridade estratégica para um projeto nacional de desenvolvimento que favoreça a superação das desigualdades na distribuição de renda e a erradicação da pobreza (BRASIL. PNE, 2001)

Destaca também que o instrumento mais eficaz para a melhoria da qualidade do ensino, para a redução da repetência e da evasão e para o envolvimento das famílias no processo escolar são as *políticas que associam a renda mínima à educação*.

O PNE ainda parece querer delimitar o conceito desses programas menos pela sua natureza ou escopo e mais pelo modo como o financiamento será alocado nos mesmos, tornando saliente que

por se tratar não propriamente de um programa educacional, mas de um programa social de amplo alcance, com critérios educacionais, deve ser financiado com recursos oriundos de outras fontes que não as destinadas à educação escolar em senso estrito. (BRASIL. PNE, 2001)

Esse é um dos equívocos desse Plano e claramente mais uma das tecnologias de governo, no tocante à redução do gasto público e no que concerne à proposta da escola como posto avançado do Estado (ALGEBAILLE, 2009). A redução do gasto da União, conforme já vimos anteriormente, se dá justamente através do aproveitamento dos recursos humanos e da estrutura da educação para o funcionamento dos programas nos municípios, isso quando não existiam iniciativas próprias dos municípios para a implementação dos mesmos, sem que houvesse qualquer tipo de interferência financeira da União. Normatiza ainda que os órgãos de gestão da Educação,

o Ministério (ou Secretaria, nos níveis estadual e municipal) da área há de ter o papel central no que se refere à educação escolar. Mas, há também que se articular com outros ministérios (ou secretarias), reunindo competências seja em termos de apoio técnico ou recursos financeiros, em áreas de atuação comum. (BRASIL. PNE, 2001)

Desta forma, pode-se garantir as outras tecnologias de governo que já citamos neste trabalho e que se mostram bastante úteis, a partir da década de 1990, para as ideias de intersectorialidade e para a facilitação da criação de novos setores para gerir as questões que envolvem a juventude pobre no Brasil.

O PNE reflete os acordos ou debates internacionais sobre as temáticas da

juventude e da gestão da pobreza, especialmente os acordos firmados a partir da *Conferência Mundial de Educação para Todos* e os documentos da *Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe* (CEPAL), trazendo novas concepções do setor público e de proteção social que garantem a redução do aparato estatal e do gasto público e social.

A eleição da escola como instituição ou como política de proteção social trouxe, em muitos casos, poucas transformações que se traduzissem em benefícios significativos e democratizantes para a população que frequenta a escola pública. Conduziu mais para a construção de mecanismos protetores quase com caráter de criminalização da pobreza, favorecendo a disseminação de instrumentos de judicialização da vida. E, igualmente, formulou-se mais como uma manobra administrativa para evitar a ampliação de outras políticas “fora da escola” que deveriam oferecer com mais qualidade a proteção das crianças e dos adolescentes frente à violação de seus direitos.

Exemplos expressivos dessa situação são os programas específicos que são implementados em escolas de tempo integral no Brasil, que possuem características que coincidem com o que o PNE já especificava como programas sociais, mas na verdade concentram aspectos de criminalização dos segmentos mais pobres e são uma forma de contenção dessa população em determinadas áreas urbanas consideradas de “risco” ou “deflagradas”. Baseiam-se na valorização dos serviços comunitários ao redor da escola e no oferecimento de serviços e programas, em tempo integral, através das ações sócio-educativas que já eram descritas no PNE, e que apresentam pouquíssima qualidade. Contam com a presença de ONGs, Fundações e instituições privadas na condução de atividades e na elaboração de materiais didáticos, com métodos e conteúdos pedagógicos bastante questionáveis.

Algumas tendências das políticas públicas já apresentadas neste trabalho, como a intersectorialidade, a setorialização e a economia de recursos em determinados setores ao “parasitar” outros mais clássicos, ganham envergadura no país através de discursos que enfatizam a proteção das crianças e dos adolescentes e uma melhor eficiência e eficácia do setor público.

O próprio PNE traz concepções sobre o que caracteriza programas sociais e educacionais no Brasil que pouco contribuíram para melhorar o escopo desses

programas, já que parece existir uma propositada confusão dessas concepções que pode beneficiar a manipulação de recursos nesses programas para os setores que os operacionalizam e mudanças repentinas de escopo, visto que sua natureza não é clara, dificultando uma avaliação mais crítica do alcance e dos resultados desses programas.

A frequência escolar, nossa temática de estudo, aparece no PNE como algo que pode ser alcançado por meio da execução de programas de renda mínima. Não aparece, propriamente, como uma “condicionalidade”, mas como algo que compõe os critérios educacionais dos programas sociais vinculados à escolarização.

O PNE já lançava o enfoque que os processos de escolarização, o acesso e a frequência escolar teriam na política educacional e conseqüentemente na política social, a partir do momento que os programas de renda mínima adentrassem a escola, permitindo de fato a alteração de alguns índices educacionais, sem de fato promover uma genuína democratização do ensino.

#### 2.6.1 Mudanças na política educacional: o enfoque na administração e na performatividade

O governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), que se iniciou na década de 1990, promoveu um conjunto de mudanças ou reformas no setor educacional através de algumas medidas que já existiam em governos anteriores e outras que foram sendo elaboradas, justamente com uma organicidade que atenderia tanto a redução do aparato estatal, quanto a afirmação das classes dirigentes do país. Essa nova regulação das políticas educacionais interfere na organização de todo o sistema escolar, passando por todas as mediações até chegar a escola.

A educação pública passa a ter intervenções que são cunhadas a partir de uma suposta ideia de “disciplinamento” da administração pública, em que a “eficiência” tornou-se uma das bandeiras deste movimento, convocando a sociedade para uma fictícia modernização no país, onde a escola da década de 1990 estava sendo tachada de “atrasada” em relação às propostas que estavam se configurando, a partir da gestão de Fernando Henrique Cardoso. A suposta culpa pelo “atraso”

acabou sendo depositada nas políticas municipais e estaduais desenvolvidas para a educação. Assim, o governo federal tratou rapidamente de enquadrar tais entes federativos, a partir da medida de centralização da elaboração e da decisão política, fazendo com que houvesse um repasse de responsabilidades para Estados e principalmente para os municípios e a “sociedade civil” que, praticamente, isentaria o governo federal das responsabilidades financeiras. No entanto, observamos que a execução e o controle administrativo também ficariam à cargo dos Estados, municípios e da “sociedade civil” com “orientações” bem definidas pelo governo federal e pelos organismos internacionais, que acabariam ganhando corpo nas instâncias mencionadas.

Dessa forma, podemos localizar alguns pontos centrais nessa suposta reforma educacional que nos dão conta de compreender o turbilhão de encaminhamentos oriundos desses pilares normativos, como: um “robustecimento” (ALGEBAILLE, 2009) da escola com entrada de programas e projetos que de certa forma coincidem com as perspectivas de “alívio” da pobreza e controle das questões que envolvem a temática da juventude (marginalização, inserção no mercado de trabalho, consumismo, etc); expansão da oferta do nível de ensino mais elementar (com diminuição da retenção dos alunos e ampliação geral da escolarização da população); modificações administrativas e financeiras, com ênfase em processos avaliativos educacionais em âmbito nacional e internacional, que rebatem diretamente no sistema educacional em termos organizacionais e pedagógicos. Apesar desses pontos serem tecidos de maneiras diferentes e em tempos diferenciados, esses aspectos se concatenaram de tal forma que produzem efeitos perversos até hoje no sistema educacional brasileiro.

Em relação ao “robustecimento” da escola, que já discutimos no subitem anterior, é pertinente para nossa discussão apontar que, quando falamos da entrada de programas e projetos na escola para “alívio” da pobreza e para a discussão da temática da juventude, não estamos apenas nos referindo aos programas de renda mínima que, comumente, são categorizados somente como programas sociais, porém estamos nos atentando também para um outro conjunto de programas de cunho, supostamente, mais educacional, que passa a fazer parte da escola regular, inclusive concorrendo, muitas vezes, com os processos formativos

mais tradicionais dessa escola.

Após a *Conferência Mundial de Educação para Todos* realizada em Jomtien, países como o Brasil ficaram com a incumbência de priorizar o acesso e a permanência na escola, através de inúmeros programas e projetos, bem como, de realizar alterações no processo de ensino e de aprendizagem, além da reorganização do tempo escolar. Assim, a gestão de Fernando Henrique Cardoso se mostrava como defensora da expansão do nível elementar de ensino ou da universalização do acesso ao ensino fundamental, expresso em campanhas do tipo “Toda Criança na Escola”<sup>48</sup>, que tinha como objetivo transparecer tal progresso. Entretanto, o que se percebe é que esta expressão, configurada quase como um “jargão” pela gestão mencionada, trazia outras intenções. Ela veio acompanhada por um complexo de normatizações que prometiam responder para a formação de uma escola de qualidade que, na gestão de Fernando Henrique Cardoso, seria proporcionada por um determinado modelo de sistema escolar. Essa concepção de qualidade associado ao discurso de universalização do ensino propiciou ações e tarefas que se comprometeram com a reconfiguração da oferta e do atendimento escolar, especialmente no sentido da municipalização do ensino e da correção do fluxo escolar (ALGEBAILLE, 2009). Essa concepção de qualidade, associada ao discurso de universalização do ensino propiciou ações e tarefas que se comprometeram com a reconfiguração da oferta e do atendimento escolar, especialmente no sentido da municipalização do ensino e da correção do fluxo escolar. (ALGEBAILLE, 2009).

Dentre as ações e programas que podem ilustrar as prioridades desse novo processo de expansão escolar, observamos os programas de correção de fluxo, as classes de aceleração, classes de reforço, os ciclos de progressão continuada. Grande parte desses programas e ações tinha como objetivo proporcionar a saída mais rápida dos repetentes do sistema escolar, dando lugar a um volume maior de novos ingressos, sem a necessária ampliação da rede de ensino. Ademais, alguns desses programas foram e ainda são fontes privilegiadas de recursos (fonte diferente dos 25% da arrecadação de impostos que cada município tem que gastar com a educação) para os municípios que ficaram com a tarefa árdua de execução

---

48 Essa campanha foi gerada em 1997 e se estabeleceu como um programa através da lei 9.989/2000.



desses objetivos.

Luiz Carlos de Freitas (2002) traz um estudo contemporâneo sobre a questão dos custos econômicos dos processos de escolarização que estavam em evidência na década de 1990, em que ele tenta mostrar as formas dissimuladas como as políticas públicas neoliberais colocaram em andamento com objetivo de diminuir custos econômicos, sociais e políticos “das formas de exclusão objetivas (repetência e evasão), sem alterar em essência a seletividade da escola, criando um campo de exclusão subjetiva (auto exclusão, exclusão entre ciclos, “trilhas de progressão continuada diferenciadas”)” (2002, p.299), no qual a responsabilidade da exclusão recai sobre aquele que é o excluído.

Ligado a toda esta oratória da qualidade da escola, criou-se um projeto de “performatividade”<sup>49</sup> escolar que passou a funcionar como uma “doutrina” na política educacional brasileira. Esta doutrina trouxe características para o sistema escolar, como: conduzir a administração da escola através do incentivo à pedagogia de projetos ao invés de uma administração por objetivos, incorporação na cultura escolar de ações e tarefas definidas para o campo do que se denominou chamar de eficiência e eficácia (alterações no conhecimento didático-pedagógicos, capacitações impostas aos professores para o projeto de “modernização” que estava em voga, alterações da rotina escolar que privilegiassem os trabalhos desenvolvidos por ONGs, Fundações e outros) e aprofundamento da demonstração de resultados.

Para administrar o aumento da quantidade de novas funções que foram delegadas à escola adotam-se mecanismos como o da participação voluntária nas atividades e a participação das comunidades do entorno na escola, disfarçados pelo discurso da participação democrática da “sociedade civil” nos planejamentos escolares.

A política educacional passa a ser definida por meio de uma lógica de mercado que, dentre outras coisas, acelera o processo de proletarização e precarização da profissão docente, ocorrendo uma reestruturação do trabalho

49 Considerada como um princípio de gestão que estabelece relações estritamente funcionais entre o Estado e o meio ambiente externo e interno, ela caracteriza uma forma de direção indireta ou a distância que substitui a intervenção e a prescrição pela fixação de objetivos, mecanismos de prestação de contas, accountability e comparações. A performatividade proporciona sistemas de signos que representam a educação de maneira codificada e autorreferenciada para o consumo. Algumas tecnologias específicas desenhadas para obter a performatividade em educação, tais como a gestão da Qualidade Total e as inovações em matéria educativa, passam a ser tomadas como propostas de governos para a melhoria da educação (OLIVEIRA, 2009, p.201).

pedagógico e a emergência de novas identidades para esse trabalhador, do mesmo modo que acontece uma precarização do trabalho dos diversos profissionais que atuam na educação escolar. Paralelamente, surgem formas dissimuladas de “autonomia” da escola, ao mesmo tempo em que são impostos ao sistema escolar mecanismos de avaliação institucional e de desempenho, principalmente os desenvolvidos externamente e que podem ser devidamente controlados pelo governo federal (reorientações para o Censo Escolar e aplicação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica - SAEB).

Como a questão do desempenho torna-se emblemática nessa reforma, observamos que há um empenho para a construção de um conjunto de estratégias que favorecem a representação do professor como o outro “bode expiatório” para o chamado “fracasso escolar”. Estes profissionais são apresentados para a sociedade, na década de 1990 e na década seguinte, como principais responsáveis pelo desempenho dos alunos, da escola e do sistema.

Documentos elaborados pelo MEC recomendam o uso de avaliações para medir o desempenho não só dos alunos, como também dos professores e da escola em busca da eficiência e da produtividade. A partir dos primeiros resultados, difunde-se o equívoco de que aos educadores cabem novas qualificações e competências, um tipo de formação continuada para aumentar o arsenal de competências e sua parcela de cooperação na aprendizagem dos alunos.

A dinâmica da reforma financeira se arquitetava de forma integrada a todo o processo descrito até agora, com a redução dos gastos com a educação e sua adequação ao ajuste fiscal, sendo que parte das mudanças propostas privilegiava um novo estatuto para o sistema escolar, o da “concorrência”, aos moldes do que se realiza nas empresas capitalistas.

As medidas financeiras abarcaram o incentivo às práticas do voluntariado, com a permissão da entrada dos “Amigos da escola” no sistema, reforçado por uma mídia conservadora brasileira, que prioriza e acoberta os interesses da classe que dirige o país. Abarcaram, ainda, a criação do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)<sup>50</sup>, por meio do Decreto nº 9.425/95, e a definição de uma nova dinâmica de

---

50 O PDDE consiste na assistência financeira às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas privadas de educação especial mantidas por entidades sem fins lucrativos. O objetivo desses recursos é a melhoria da infraestrutura física e pedagógica, o reforço da autogestão escolar e a elevação dos índices de desempenho da

aplicação de recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino, com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF)<sup>51</sup>.

O aglomerado de reformas implementadas na educação brasileira nesse período resultou na reestruturação do ensino no Brasil nos seus aspectos relativos à organização escolar, à redefinição dos currículos, à avaliação, à gestão e ao seu financiamento. Particularmente na educação básica, as alterações realizadas redefiniram sua estrutura. Os dispositivos legais da educação consumaram essa nova reconfiguração, tendo como expressão maior a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, lei n. 9.394/96.

A descentralização administrativa, financeira e pedagógica foi a maior marca dessas reformas, significando um repasse de obrigações para o nível local, por meio da transferência de ações e processos de implementação, atribuindo grande relevância à gestão escolar. A participação voluntária desqualifica e desvaloriza as funções educativas da escola, fazendo com que se retire a autonomia dos profissionais de educação através da inexistência da condição de participar da concepção e da organização do seu trabalho. O Estado não sendo o principal executor das políticas educacionais centraliza em suas mãos a fiscalização, avaliação e normatização, passando a constituir-se numa instância apenas controladora e/ou avaliadora. A escolarização e todos os seus processos precisavam ter uma intervenção que desse conta da modernização que o governo almejava, visto que a escolarização constituía-se um entrave para a retroalimentação que o acúmulo de capital necessitava.

---

educação básica. Os recursos do programa são transferidos de acordo com o número de alunos, de acordo com o censo escolar do ano anterior ao do repasse. (Portal MEC)

51 O FUNDEF foi instituído pela Emenda Constitucional n.º 14, de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto n.º 2.264, de junho de 1997. O FUNDEF foi implantado, nacionalmente, em 1º de janeiro de 1998, quando passou a vigorar a nova sistemática de redistribuição dos recursos destinados ao Ensino Fundamental. A maior inovação do FUNDEF consiste na mudança da estrutura de financiamento do Ensino Fundamental no País (1ª a 8ª séries do antigo 1º grau), ao subvincular a esse nível de ensino uma parcela dos recursos constitucionalmente destinados à Educação. A Constituição de 1988 vincula 25% das receitas dos Estados e Municípios à Educação. Com a Emenda Constitucional n.º 14/96, 60% desses recursos (o que representa 15% da arrecadação global de Estados e Municípios) ficam reservados ao Ensino Fundamental. Além disso, introduz novos critérios de distribuição e utilização de 15% dos principais impostos de Estados e Municípios, promovendo a sua partilha de recursos entre o Governo Estadual e seus municípios, de acordo com o número de alunos atendidos em cada rede de ensino. (Portal MEC)

O corpo docente é obrigado a assumir responsabilidades que vão além de sua formação, caracterizando um verdadeiro movimento de desprofissionalização desses profissionais (OLIVEIRA, 2005). Não é de hoje que as reformas impostas aos docentes, no que respeita ao padrão de seu recrutamento, às modalidades de seleção, à sua remuneração, à carreira e à sua própria imagem social modificaram significativamente a própria noção de profissão e conduziram os profissionais a uma degradação sem precedentes das condições materiais e simbólicas de seu exercício profissional, mas a partir da gestão do governo de Fernando Henrique Cardoso houve um acirramento dessas questões. Isso leva a alguns autores a falar em uma "crise da profissão docente" (NÓVOA, 1995) ou em "proletarização da docência" (ENGUITA, 1995; OLIVEIRA, 2005, LESSARD e TARDIF, 2001:2004); em uma pauperização docente (JUNQUEIRA e MULS, 1997); e, mais recentemente, falou-se de uma "profanação da docência" (FERREIRA, 1998). No entanto, o perverso aumento de ações e tarefas na escola é escondido através de mecanismos de gestão das políticas públicas (intersectorialidade, setorialização) do mesmo jeito que o beneficiamento do capital privado é disfarçado pela adoção de variadas formas de privatização do setor educacional inculcadas na retórica da eficácia e eficiência do setor público.

A política educacional, nesse contexto, na ausência de processos democráticos, ganha traços mais precisos de políticas compensatórias, através da expansão e diversificação de políticas e programas públicos cuja justificativa é a necessidade ou conveniência de compensar indivíduos e grupos pela falta de algum bem social, garantindo uma certa participação política, econômica e social segundo padrões socialmente acatados de equidade social. Essas políticas difundem-se em vários setores, não apresentando conteúdo ou destinatário específicos e passam a funcionar como resposta ou diretiva política de governos comprometidos com uma determinada efetividade da função social do Estado.

É importante destacar que essa reestruturação alterou o formato de gestão das políticas públicas sociais no Brasil, e não só no plano da educação. De políticas inicialmente incumbidas do atendimento universal, passou-se a persecução de públicos alvos específicos. Tal orientação, no contexto das reformas de Estado na América Latina, encontra justificativa na necessária focalização do gasto social nos

grupos mais vulneráveis, trazida pelas políticas de ajuste estrutural, o que levou a adoção generalizada, nesses governos, de medidas de alívio à pobreza e cumprimento de metas administrativas de desempenho que excluem os direitos envolvidos na escolarização da população.

## **2.7 - Os Programas sociais e educacionais vinculados à escolarização: características gerais**

Quando começamos a expor os fundamentos da construção das políticas para a juventude no Brasil, argumentamos que a ordem estabelecida mundialmente relacionava-se com o “alívio” da pobreza e o controle das questões que envolviam a temática da juventude (marginalização, inserção no mercado de trabalho, consumismo, etc), além da expansão da oferta da etapa de ensino mais elementar (com diminuição da retenção dos alunos e ampliação geral da escolarização da população). Outras pesquisas realizadas nesse campo se empenharam em resumir, a partir da literatura existente até 1990, características ou ideias que revelam as mudanças que estariam ocorrendo nas relações entre as políticas, os governos e a educação em escala internacional, assim como identificaram o que poderia ser observado como “a nova ortodoxia” imposta, principalmente, aos países periféricos na reforma das políticas educativas. Autores como Ball apud Oliveira (2005) destacam como elementos centrais para a condução dessas mudanças os seguintes aspectos: a melhoria da economia nacional por meio do fortalecimento dos vínculos entre escolaridade, emprego, produtividade e comércio; a melhoria do desempenho dos estudantes nas habilidades e competências relacionadas ao emprego; a obtenção de um controle mais direto sobre o currículo e a avaliação; a redução dos custos da educação suportados pelos governos; o aumento da participação da comunidade local a partir de um papel mais direto na tomada de decisões relacionadas com a escola e através da pressão popular por meio da livre-escolha de mercado.

As ideias centrais que compõem os acordos internacionais sobre a reestruturação na política educacional vão ao encontro do que outros pesquisadores brasileiros avaliam como cerne da programática estabelecida para países como o

Brasil, que aderiram acriticamente às propostas mencionadas, via programas e ações desenvolvidos nos diferentes níveis de governo. É importante começarmos localizando a origem das orientações que proporcionaram a propagação desses programas, pois não se tratam apenas de concepções de natureza técnica que estão em jogo, mas trata-se de concepções resultantes de uma disputa ideológica sobre as questões relativas à educação e à formação humana subsumidas ao capital.

Não podemos negligenciar que os diferentes programas educacionais ou sociais, que serão apresentados por nós, adiante, alteram significativamente os processos formativos em curso no país, tanto do ponto de vista das alterações mais amplas, como os rearranjos estruturais, financeiros e das orientações pedagógicas, quanto do ponto de vista das alterações mais concernentes ao cotidiano da escola, como os modos de ensinar, os modos de avaliar e as regras sobre os processos de escolarização (frequência, evasão, aproveitamento escolar).

Dentre os referenciais que estão envolvidos nessas alterações mais amplas e de repercussão no cotidiano escolar na condução da política educacional encontramos a noção, muito utilizada no âmbito dos debates sobre o trabalho (assuntos específicos de cada função em uma organização do trabalho), de “competências”, que apresenta um certo conteúdo e que, ao se transpor para a formação (competências que se pretende desenvolver em quem se está educando), passa a se chamar de “pedagogia das competências”. Recorrendo à literatura brasileira sobre o assunto, nos reportamos a Fontes (2010) que coloca que o *capital-imperialismo*<sup>52</sup> passa a prescrever uma pedagogia chamada de “pedagogia

52 FONTES (2010) mostra que “Falar, pois, de capital-imperialismo, é falar da expansão de uma forma de capitalismo, já impregnada de imperialismo, mas nascida sob o fantasma atômico e a Guerra Fria. Ela exacerbou a concentração concorrente de capitais, mas tendencialmente consorciados. Derivada do imperialismo, no capital-imperialismo a dominação interna do capital necessita e se complementa por sua expansão externa, não apenas de forma mercantil, ou através de exportações de bens ou de capitais, mas da produção local, impulsionando expropriações de populações inteiras das suas condições de produção (terra), de direitos e de suas próprias condições de existência, ambiental e biológica. Por impor aceleradamente relações sociais fundamentais para a expansão do capital, favorece contraditoriamente o surgimento de burguesias e de novos Estados, ao mesmo tempo que reduz a diversidade de sua organização interna e os enclausura em múltiplas teias hierárquicas e desiguais. À extensão do espaço de movimentação do capital corresponde uma tentativa de bloquear essa historicidade expandida, pelo encapsulamento nacional das massas trabalhadoras, lança praticamente toda a humanidade na socialização do processo produtivo e/ou de circulação de mercadorias, somando às desigualdades precedentes novas modalidades. Mantém o formato representativo-eleitoral, mas reduz a democracia a um modelo censitário-autocrático, similar a assembleias de acionistas, compondo um padrão bifurcado de atuação política, altamente internacionalizado para o capital e

das competências”, que é incorporada pelos setores dominantes, tanto no plano conceitual, como no plano prático.

Essas competências, ao migrarem para o plano pedagógico, modificam a estrutura do ensino, de modo que é privilegiada apenas a produção de competências verificáveis em situações e tarefas específicas<sup>53</sup>. A validade do conhecimento assim compreendido é julgada, portanto, por sua viabilidade ou por sua utilidade (RAMOS, 2009). Esse pressuposto se tornará uma diretriz comum a todos os ramos de ensino e autores como Marise Ramos (2001) defendem que esta redefinição pedagógica apenas ganha sentido mediante o estabelecimento de uma correspondência entre a escola e os novos comportamentos e conteúdos exigidos nas empresas, permitindo administrar a oferta de formação e a distribuição de atividades profissionais. O capitalismo internacional, no âmbito educacional, chega ao limite de suas recomendações, a ponto de chegar aos espaços do chão da escola com um eixo pedagógico orientador que se pretender transformar em universal. A pedagogia das competências acaba se tornando uma referência tanto para a definição de políticas públicas que abarquem tanto a formação quanto a gestão, tomando conta inclusive do controle e administração da força de trabalho.

Entretanto, para que toda essa correlação entre escola e emprego tenha significação, é imprescindível que se institucionalizem novas formas de educar os trabalhadores no contexto do novo estágio de acumulação capitalista. A educação pretendida por essa concepção baseia-se na construção de identidades que tenham como característica a autonomia e a flexibilidade, contribuindo para a formação de projetos ou perspectivas maleáveis o suficiente para desfazê-los em face das instabilidades da vida contemporânea. Desse modo, as mobilidades ou maleabilidades, problematizadas por Marise Ramos, se definiriam a partir de ocupações diferentes numa mesma empresa, entre diferentes empresas, para o subemprego, para o trabalho autônomo ou para o *não- trabalho* (RAMOS, 2009).

No repertório das justificativas para o não alcance do desenvolvimento e do

---

fortemente fragmentado para o trabalho”. (2010, p.384)

53 O ensino centrado em saberes disciplinares se contrapõe ao ensino proposto pela pedagogia das competências, Ramos (2001) problematiza esta questão mostrando que “em vez de se partir de um corpo de conteúdos disciplinares existentes, com base no qual se efetuam escolhas para cobrir os conhecimentos considerados mais importantes, parte-se de situações concretas, recorrendo-se às disciplinas na medida das necessidades requeridas por essas situações” (P. 221).

aproveitamento adequado das competências individuais está a incapacidade de se adaptar as relações contemporâneas e conseqüentemente, por força do indivíduo, a suscetibilidade as destituições presente na sociedade.

Na composição da pedagogia das competências a autora citada identifica a presença de elementos que constituem a teoria integracionista e a teoria funcionalista. Respectivamente, as ideias incorporadas dessas teorias seriam a competência tornar-se uma característica subjetiva de adaptação do trabalhador à vida contemporânea e a competência como fator de consenso necessário à manutenção do equilíbrio da estrutura social.

As concepções propostas são recebidas até hoje como se fossem “inovações” de um “novo” modelo educacional, havendo inclusive tentativas de assemelhar essa noção ao que se entende por *Construtivismo*, em que é valorizada a subjetividade na apropriação do conhecimento, além de um eixo estabelecido na interdisciplinaridade, que menospreza a dimensão histórica e social no processo de ensino e aprendizagem. Através dessa discussão apresentada por Ramos (2001) e Fontes (2010), podemos agregar a ideia de que as características dessa pedagogia funcionam como dispositivo desses acordos globalizados para a mera adaptação às mudanças no trabalho e na vida social, a partir do novo cenário socioeconômico que se configurou desde a década de 1980. A pedagogia das competências traz um conjunto de medidas e ações mais amplos do que parece, ela modifica significativamente as atividades escolares, desvaloriza os saberes disciplinares, através de uma seleção muito específica dos conteúdos. Essas medidas fariam parte do atual escopo de proposições que caracterizam os processos de mediação entre a escola e o sistema capitalista, levando em consideração as novas necessidades apresentadas na dinâmica do regime.

Rummert, Algebaile e Ventura (2012) nos apresentam um apanhado de programas que são expressivos das ideias citadas e que começam a ser instituídos desde os anos iniciais da década de 1990, que são claramente dirigidos à formação de crianças, adolescentes, jovens e adultos das classes trabalhadoras em que nos mais variados setores do organograma governamental que tivessem alguma construção voltada para projetos sociais. O cenário educacional começa a apresentar algumas distinções marcantes, no que se refere aos seguintes pontos:



nas condições de permanência, de acesso ao conhecimento e de obtenção de certificação, mas elas se dão como um modo particular de produção de uma *dualidade de novo tipo*, que se expressa, entre outros aspectos, nas distinções entre as redes municipais, estaduais e federal, e, no seu interior, entre os vários modelos e modalidades; nos variados padrões de oferta das redes privadas; na multiplicidade de “oportunidades formativas” que recriam ou instituem trajetórias subordinadas de formação, as quais, em conjunto, re-significam a marca social da escola, cujo caráter classista é encoberto pelo discurso “inclusivo”. (RUMERT; ALGEBAILLE; VENTURA, 2012, s/p)

A escola, no seu “novo” processo de expansão e regulação, a partir da década de 1990, “cordialmente” (SOARES, 2012) introjetará os programas sociais com ênfase na escolarização obrigatória e não raramente as expressões da questão social e da questão educacional farão parte do escopo dos mesmos. Dentre os programas sociais mais conhecidos relacionados com a escolarização regular encontramos o Bolsa Família (PBF), o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e por último o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem – Adolescente).

Um outro conjunto de programas, que também parece ter invadido a escola, é aquele constituído por programas e projetos educacionais, formulados pelo próprio setor responsável pela política educacional e que, aparentemente, responde menos aos princípios da intersetorialidade. No entanto, eles também cumprem um papel para os jovens pobres que, em parte, já foi explicitado. Mesmo existindo características dos programas sociais que coincidem com as dos programas educacionais, entendemos que seria mais interessante expor separadamente estes programas, a fim de extrair questões que podem nos dar uma dimensão mais clara sobre o modo como estes são problematizados no campo educacional. Dentre os programas educacionais com maior destaque na política educacional, temos os programas de correção de fluxo ou as classes de aceleração, classes de reforço e os ciclos de progressão continuada.

Assim, inicialmente, orientada por estudos como o de Rummert, Algebaile e Ventura (2012), optei por trabalhar com uma categoria mais ampla de programas que versam sobre os “programas que incidem sobre a escolarização”. Estes seriam programas de origens setoriais distintas, cuja característica central, para o que nos interessa neste estudo, é o fato de incidirem sobre as formas de escolarização, seja por terem a frequência escolar como condicionalidade e, por isso, implicarem procedimentos complementares da escola em termos de controle da frequência,

duração da jornada de formação escolar, acompanhamento familiar, e outros; seja por preverem currículos formativos próprios, dentre outros aspectos. Para o nosso caso, essa categoria mais ampla não esgota a necessidade de subdivisão entre programas educacionais e sociais para que possamos realizar um estudo mais apurado sobre a frequência escolar. Delimitando ainda mais nossas observações de estudo, voltamos nosso olhar para os programas que incidem sobre a *escolarização fundamental* e pudemos identificar alguns subgrupos de programas, em face das características organizacionais, perfil, origem setorial.

Seguindo os estudos de Rummert, Algebaile e Ventura (2012), nossa pesquisa sobre os programas sociais e sobre os programas educacionais poderia ser evidenciada num *conjunto de programas referentes à ampliação do ingresso, reinserção, permanência e conclusão da escolarização regular obrigatória*. No bojo destes, poderíamos formar grupamentos de programas que teriam como ênfase a *inserção, reinserção e permanência na escola, por meio da associação entre escolarização e concessão de renda mínima* (PETI, PBF e Projovem Adolescente); *a ampliação da jornada escolar* (classes de reforço escolar, Mais Educação) e *os que promovem a permanência e a conclusão do ensino fundamental por meio da aceleração do processo de escolarização no interior da própria educação regular* (Classes de aceleração da aprendizagem).

Também subtraímos da pesquisa dessas autoras, dos outros agrupamentos criados por elas, os programas de realfabetização, mas em nosso caso nosso olhar se volta para as crianças e adolescentes no ensino fundamental, que se encontram na condição de realfabetização, mas não na idade própria no ensino fundamental ou aqueles que mesmo que estejam na idade apropriada para o desenvolvimento da alfabetização, não o conseguem, por vários motivos, sendo a explicação mais comum depositada nas “dificuldades de aprendizagem”.

Na educação regular verifica-se que estes programas voltados para dar conta das proposições estabelecidas nas políticas para a juventude trazem alterações significativas para a estrutura educacional. Há repercussões em parâmetros diferentes de jornada diária escolar, nas alterações nos períodos e nas etapas de formação escolar e nos processos seletivos encarregados da escolha dos profissionais encarregados de trabalhar com esse “público”.

Quanto às diferenças consideradas “mais administrativas” na perspectiva dos pressupostos destes programas, destacamos as novas ações de coordenadores pedagógicos, as modificações nos calendários escolares, as novas funções ou acúmulo destas para os profissionais da educação na supervisão e prestação de contas destes programas/projetos.

Além disso, o processo de escolarização dos alunos pertencentes aos novos programas que incidem sobre a escolarização definirá formas distintas de acompanhamento e registro do ingresso e da permanência na instituição escolar, bem como, do desempenho dos alunos e da participação de suas famílias na vida escolar.

Há que se destacar, e esta parte nos interessa bastante, as formas diferenciadas de acompanhamento e registro da frequência e do desempenho dos alunos, a forma como as famílias destes participam do processo de escolarização dos filhos e os critérios para a formação de turmas. Estes últimos vão desde a análise da trajetória escolar dos alunos (como por exemplo, idade, conceitos, comportamentos, frequência, número de escolas que já esteve e outros) ao número reduzido de alunos por turma. Alguns destes critérios de seleção, obviamente, não são divulgados, e de difícil comprovação, porém na prática social real da escola eles são recorrentes.

Esses programas, nos municípios e estados, ganham novos nomes e muitas vezes configuram-se apenas como projetos, daí nossa necessidade de nos referirmos a eles, neste texto, algumas vezes, como programas/projetos. No caso de usarmos o termo projetização (MOREIRA, 2012), antecipamos nossa compreensão de que se trata também de termo problemático, especialmente por sua imprecisão em relação ao problema que se quer discutir. O uso do termo pode, em nosso estudo, induzir ao pensamento de que há uma redução de programas à condição de projetos, quando, na verdade, a questão parece estar na multiplicidade, segmentação e descontinuidade de projetos, programas e ações, seja na atuação de cada nível governamental, seja nos desdobramentos de algumas medidas nos níveis sub-nacionais de governo.

As ações desses programas, muitas vezes, mostravam-se mais como propagandas governistas, cuja estrutura parecia semelhante à estrutura de

“projetos”, às vezes encerrados sem nenhuma explicação, pois sua criação e implementação ficava subsumida aos ciclos de alternância de poder. Seus efeitos e seus alcances não podiam ser questionados, porque a volatilidade de normas e modos de implementação comprometia desde a identificação da origem do setor proponente da ação e do programa, até a definição dos contornos e dos desdobramentos dos mesmos (ALGEBAILLE, 2009).

Eles criam vias formativas distintas dentro da própria educação regular e muitas vezes concorrem com as “tradicionais” formas de escolarização dentro da própria escola. Também proporcionam diferentes dinâmicas de formação escolar, devido à forma como são organizados e executados e, por isso, em nosso caso, faz-se importante conhecê-los a fim de analisar que tipo de relação a frequência ganha a partir desses novas configurações educacionais.

### **3 - A FREQUÊNCIA ESCOLAR COMO CONDICIONALIDADE NOS PROGRAMAS SOCIAIS E SUAS FEIÇÕES NOS PROGRAMAS EDUCACIONAIS.**

A maior atenção para o tema da frequência no debate educacional coincide com o aumento dos estudos nos quais a escolarização estava mais diretamente relacionada a aspectos contemporâneos da “questão social”. Isto é particularmente evidente nos estudos em que a escolarização é compreendida ou problematizada como *locus* das políticas para crianças e jovens das classes trabalhadoras. Assim, como os programas sociais e educacionais, a frequência escolar passa a fazer parte do escopo das propostas do Estado diretamente através de suas fundamentações legais, ora através dos escopos constituídos através da prática social real desenvolvida nas escolas ou a partir dela.

Isto nos leva a entender que o estudo da *frequência escolar como questão da vida pública*, no Brasil, e, mais especificamente, o estudo das feições que esta questão assume a partir da década de 1990 – período marcado por relevantes mudanças econômicas, políticas e sociais às quais correspondem importantes alterações nas formas de organização e realização da atuação social do Estado –, é indissociável do estudo das novas configurações da escola implicadas, entre outros aspectos, com o avanço do neoliberalismo, em cuja vigência observa-se uma mudança expressiva na política social.

No contexto ao qual nos referimos, a escola passa a ter que lidar com todo um novo aparato funcional relacionado aos programas sociais e educacionais vinculados à escolarização e com os desdobramentos que surgirão com sua realização regular. Não se trata apenas de mais tarefas, mas de ações que, como mostra Algebaile (2011), realizam-se como verdadeiras “tecnologias de governo”, dispendo sobre a estrutura e a dinâmica organizacional nos setores social e educacional, sobre as relações entre os diferentes sujeitos que atuam na produção da escola (profissionais, pais, alunos), sobre o tempo e o espaço escolar e sobre os percursos de escolarização, dentre outros aspectos.

Altera-se, assim, o peso e a posição atribuídos ao setor educacional na composição da atuação social do Estado. A “frequência escolar” das crianças e dos adolescentes de famílias com baixíssima renda passa a ser uma das condições –

“condicionalidades”, de acordo com a linguagem dos novos programas – que irão permitir a transferência focalizada de renda. Não há dúvidas sobre a visibilidade que a frequência escolar alcançou no ambiente escolar através desses programas, não só pelas novas funções constituídas na política educacional, como pelos novos e velhos olhares que a frequência escolar despertou sobre a população-alvo dos programas sociais.

Nos programas/projetos educacionais a própria ideia de frequência pode estar presente sem que necessariamente o termo específico seja usado. Muitas vezes, a frequência escolar mostra-se perceptível através do “tratamento” das expressões da questão educacional, como as reprovações, a repetência e a evasão escolar, ou mesmo através da lógica do desempenho escolar desenvolvida nos estados e municípios.

O fetichismo da eficiência do sistema de ensino entranhou de tal forma nas propostas de reforma e gestão educacional que, a partir da segunda metade da década de 1990, a suposta superação do “fracasso escolar”, através da garantia de “consecução da escolarização” ganha atenção e o âmbito pedagógico passa, somente, a ser restringido ao preparo do professor, conduzindo as políticas para uma dimensão gerencial da suposta problemática.

Assim, tanto os programas sociais, bem como, os programas educacionais, vão fazer parte do cotidiano escolar e influem nos modos de se conceber, discutir, normatizar e organizar o ingresso, a participação e a inserção na escola, ressignificando o termo *frequência escolar* e alterando sua presença e problematização no debate educacional e social.

Esse olhar mais recente do Estado sobre a frequência de certo modo é advindo também de uma nova série de normas e parâmetros globais que emergem e desafiam as formas tradicionais de pensar e agir. Há alguns “incômodos” sobre as desigualdades que dividem as sociedades, proporcionando um consenso global sobre normas morais e éticas. Assim, a partir de 1990 o Brasil começou a experimentar no que tange aos direitos das crianças e dos adolescentes dispositivos legais mais contundentes que de certa maneira beneficiavam intervenções com mais ênfase nas etapas do processo de escolarização (matrícula, frequência, evasão).

### 3.1 - A convergência de fundamentos legais para a visibilidade da frequência escolar a partir da década de 1990.

A regulamentação dos direitos das crianças e dos adolescentes inspirada pelas diretrizes fornecidas pela Constituição Federal 1988 possibilitou uma certa visibilidade para parte dos direitos que envolviam os processos de escolarização. É possível notar mais esforços na composição de leis que possam tratar dos efeitos mais perversos da questão social e dos efeitos mais perversos da questão educacional.

Um dos dispositivos legais mais expressivos desse olhar mais recente para as questões que afligem a infância e a juventude foi a criação, na década de 1990, do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) - Lei 8.069, que estabelecia um Sistema de Garantia de Direitos considerado fundamental para a efetivação de políticas de proteção integral a crianças e adolescentes. No artigo 54, o ECA empenhou-se em abordar parte das questões referentes à obrigatoriedade escolar, dispondo sobre a responsabilidade do Poder Público com essa obrigatoriedade (recenseamento e chamada pública para a matrícula). Estipula, no artigo 56, para os dirigentes dos estabelecimentos de ensino fundamental, o dever de comunicar ao Conselho Tutelar algumas situações específicas extremas ocorridas no processo de escolarização ou situações externas que sejam verificadas na escola. Dentre as situações que devem ser comunicadas, segundo o ECA, destacam-se: maus-tratos envolvendo alunos; reiteração de faltas injustificadas e de evasão escolar, esgotados os recursos escolares e elevados níveis de repetência.

Buscava-se um outro tipo de “resolução” das questões que afetavam a população pobre, tanto na escola, como fora dela, através de um novo órgão que estava sendo criado no ECA. O Conselho Tutelar<sup>54</sup>, conforme a definição do artigo 131, seria um órgão “permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente [...]”.

---

54 O debate sobre os fundamentos para criação de tal estrutura é amplo, dessa forma, sinalizamos algumas ideias apresentadas por SCHEINVAR (2009), dentre elas a ampliação dos espaços democráticos e a aproximação da sociedade civil das instâncias oficiais de exercício de poder. No entanto, a autora destaca como o maior dos argumentos para a proposta dos Conselhos Tutelares a necessidade de desjudicialização das práticas voltadas às crianças e aos adolescentes (até então concentradas nas mãos do Poder Judiciário), poder-se -ia propor o aparelhamento do Poder Executivo para o cumprimento de tal tarefa ( SCHEINVAR, 2009, p.119-120)

O alcance dessa instituição está representado no artigo 132, segundo o qual “em cada Município e em cada Região Administrativa do Distrito Federal haverá, no mínimo, 1 (um) Conselho Tutelar como órgão integrante da administração pública local [...]”. Sua autonomia residiria no fato de que esta instituição não pode ser gerida por nenhum dos três Poderes (Executivo, Legislativo, Judiciário), nem pelo Ministério Público, porém pela sociedade civil<sup>55</sup>.

Aparentemente há um reconhecimento legal de algumas desigualdades educacionais brasileiras como violação dos direitos das crianças e dos adolescentes, visto que na visão que se tem de educação (artigo 53) vislumbra-se : igualdade de condições para o acesso e permanência na escola (I); acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência (V) e o direito dos pais ou responsáveis de ter ciência do processo pedagógico, bem como participar da definição das propostas educacionais (parágrafo único). Previa-se igualmente no artigo 57 que o poder público teria que lançar mão de “pesquisas, experiências e novas propostas relativas a calendário, seriação, currículo, metodologia, didática e avaliação, com vistas à inserção de crianças e adolescentes excluídos do ensino fundamental obrigatório”. O que possivelmente corroborará para as diversas propostas educativas que integrarão os programas educacionais brasileiros ao longo da década de 1990 e sua multiplicação nas décadas posteriores.

A Lei demonstra quais responsabilidades que se esperam dos pais ou responsáveis com o processo de escolarização das crianças e dos adolescentes, mais especificadamente, com a obrigação de matricular seus “filhos ou pupilos na rede regular de ensino” (artigo 55) e com a frequência à escola (artigo 54, § 3º). No início do corpo dessa lei (artigo 5º), são enumerados alguns termos que parecem denunciar as formas de violação dos direitos das crianças ou adolescente como, por exemplo, a negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. A partir da categorização dessa violação, qualquer atentado por ação ou omissão, aos direitos fundamentais do segmento da juventude poderia ser punido.

Há uma conciliação entre os diversos direitos pertencentes à juventude naquele contexto. As questões pertencentes ao campo das relações entre trabalho<sup>56</sup>

---

55 Cada conselho Tutelar será composto de 5 (cinco) membros, escolhidos pela população local para mandato de 4 (quatro) anos, permitida 1 (uma) recondução, mediante novo processo de escolha.

56 Essa discussão sobre as relações de trabalho no ECA vai movimentar o debate sobre o enfrentamento de outras situações consideradas de extrema vulnerabilidade no Brasil, como o



e adolescência puderam ser acordadas com as necessidades do processo de escolarização, configurando várias proteções para a faixa etária de jovens que estão no ECA . Os termos concernentes a essa proteção conjugam a garantia do acesso e da permanência na escola conforme verificamos na proteção dos adolescentes no trabalho, sendo a frequência obrigatória ao ensino regular, confirmando a educação como um direito inviolável desse segmento da população.

Da mesma forma, a LDB/96 reforçava as indicações do ECA sobre os modos como o cumprimento da frequência escolar no Brasil poderia ser alcançado e algumas responsabilidades sobre o controle da mesma. Dentre as proposições desta lei, destacamos: responsabilidade dos pais ou responsáveis pela frequência escolar; Educação como direito público subjetivo e que pode ser exigido através do acionamento do Poder Público; os estabelecimentos de ensino são incumbidos de informar aos pais ou responsáveis sobre a frequência das crianças e dos adolescentes; o controle da frequência é realizado pela escola e os recursos da União são disponibilizados diretamente aos estabelecimentos de ensino mediante o número de alunos que efetivamente frequentam a escola.

Dessa forma, observa-se que há toda uma convergência de leis na década de 1990 sobre o controle e as responsabilidades sobre a frequência que, posteriormente, serão engrossados por outros fundamentos legais que consubstanciarão as políticas de juventude estabelecidas no país. A própria Lei 9.533 de 1997 inaugura o conjunto de leis que associarão a garantia de renda mínima e escolarização, particularmente à frequência escolar. Essa lei expressava que um dos requisitos para programas de garantia de renda mínima seria o cumprimento de determinada frequência escolar e que o descumprimento desta implicaria na suspensão dos benefícios que estavam sendo oferecidos naquele momento.

---

trabalho precoce e penoso de crianças e adolescentes pobres, possibilitando a formação de uma outra cultura a de que crianças não devem trabalhar. Os estudos de Padilha (2006) mostram que esta nova proposição de extirpar o trabalho da vida das crianças é algo novo, visto que as próprias instituições de proteção à criança e ao adolescente existentes no Brasil valorizavam o trabalho para o segmento juvenil. A autora argumenta que na FEBEM na década de 1970, “a política de assistência à criança e ao adolescente sempre foi referenciada pelo trabalho como mecanismo considerado educativo. Na década de 1950 apresentava-se como uma terapia ocupacional para as crianças; nos anos 1970 era uma forma de iniciação profissional; nos anos 1980 como estímulo à geração de renda, e na década de 1990, como profissionalização e engajamento no mercado de trabalho” (PADILHA, 2006, p. 17)

No período entre 2001 e 2003, vários programas com transferência de renda foram criados, a saber: Cartão Alimentação, Auxílio-Gás ou Vale-Gás e Bolsa Alimentação. Porém, nosso estudo estará limitado apenas aqueles de cunho federal que em sua implementação e desenvolvimento incidiram sobre a escolarização. Muitos dos programas sociais e educacionais no Brasil foram criados a partir de experiências pioneiras dos estados e municípios (Campinas (SP) e do Distrito Federal, em 1995) ou através da iniciativa do governo federal apenas em alguns estados piloto, a fim de realizar avaliações mais adequadas do escopo desses programas, como é o caso do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. A partir de então, um conjunto significativo de programas com esse desenho se desenvolve nas três esferas de governo.

O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) foi iniciado em 1996, na forma de ação vinculada ao Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil. Anteriormente o governo federal havia instituído o Programa Vale Cidadania, que foi substituído pelo PETI e manteve convênios com os governos estaduais e municipais, inicialmente, do Mato Grosso do Sul e no ano seguinte na zona canavieira de Pernambuco e na zona sisaleira da Bahia, ficando restrito então a áreas rurais (PADILHA, 2009). Em 1999, o Programa foi estendido para as crianças e adolescentes trabalhadores residentes também em áreas urbanas, principalmente os lixões. Em 2005, segundo dados do MDS, o programa já tinha atendido 133 mil crianças e adolescentes em 175 mil municípios, tanto de áreas urbanas como de áreas rurais (PADILHA, 2009), foi regulamentado por sucessivas medidas normativas, sendo integrado em 2005 ao PBF. As famílias beneficiárias do PETI antes de serem incorporadas ao PBF recebiam uma bolsa-auxílio, mediante o cumprimento das exigências do programa (frequência mínima de 75% nas escolas e também nas oficinas do Jornada Ampliada - atividades educativas, lúdicas, artísticas e recreativas no período complementar à escola e o oferecimento de reforço escolar, atendimento psicológico e acompanhamento de assistentes sociais). Dessa forma os compromissos ou condicionalidades assumidos no PBF passam a valer para as crianças, adolescentes e suas famílias participantes do PETI. Além disso, as crianças e os adolescentes devem frequentar os Serviços de Convivência e Fortalecimento de vínculos disponíveis nos equipamentos de Assistência Social dos

Municípios, onde serão realizados acompanhamentos das famílias beneficiárias e onde ocorreram diferentes atividades socioeducativas.

Em 1998, foi criado o Bolsa Escola Federal, com a denominação de Programa de Renda Mínima (PGRM) e foi modificado e ampliado em 2001 por meio da Lei 10.219, de 11 de abril de 2001, sendo só então denominado Programa de Garantia de Renda Mínima vinculada à Educação - “Bolsa Escola”. Em 28 de maio foi aprovado o Decreto Presidencial nº 3828 que regulamenta o programa e define procedimentos para execução. Este regulamento foi aperfeiçoado por outro Decreto Presidencial, o de nº4372 de julho de 2002. A partir de 2004, o Bolsa Escola também foi incorporado ao PBF, mantendo, no entanto, suas principais características (condicionalidades da saúde e da educação-frequência de 85%).

O Programa Bolsa Família foi instituído por meio da Medida Provisória nº 132 de 20 de outubro de 2003, convertido na Lei 10.836, de 9 de janeiro de 2004. O PBF foi concebido no primeiro ano da gestão presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva como um programa unificado de transferência de renda com condicionalidades, agregando diversos programas de renda mínima instituídos nas gestões do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Os Programas pré-existentes ao PBF, são nomeados de remanescentes<sup>57</sup>, a saber: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio- Gás. O PBF obteve uma grande popularidade no governo Lula devido ao aumento significativo de investimentos no campo social especificamente para esse programa<sup>58</sup>, seu alcance populacional e sua repercussão

---

57 Mais informações sobre a criação e o funcionamento dos Programas remanescentes no site do MDS através do link:  
[www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/bolsa-familia/bolsa-familia/beneficiario/programas-r-emanascentes](http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/bolsa-familia/bolsa-familia/beneficiario/programas-r-emanascentes)

58 Em outubro de 2012, o governo sanciona lei, através do PLV 16/2012 que institui o Benefício de Superação da Extrema Pobreza na Primeira Infância (que já existia por meio de medida provisória em maio e compõe o Programa Bolsa Família,) que integra a ação Brasil Carinhoso para garantir renda mínima de R\$ 70 per capita para famílias extremamente pobres com crianças entre 0 e 6 anos. Além de melhorar a renda das famílias, o Brasil Carinhoso também prevê ações em outros eixos, com a ampliação do acesso a creche, pré-escola e saúde. Os gestores municipais de todo o país preenchem os dados do Censo Escolar da Educação Básica e entre outros dados, eles deverão informar no sistema a quantidade de crianças de até 48 meses, beneficiárias do Programa Bolsa Família, atendidas em creches municipais ou conveniadas. Esses dados serão fundamentais para que as prefeituras recebam a suplementação de recursos do Brasil Carinhoso, feita pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). A suplementação de recursos para custeio e manutenção de creches, feita pelo MDS, corresponde a 50% do valor do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) por criança do Programa Bolsa Família que esteja frequentando a instituição. Esses recursos podem ser utilizados em despesas de manutenção e desenvolvimento da educação infantil e na aquisição de bens para garantir o

internacional permitiram a manutenção do Programa no governo Dilma Rouseff e possibilitou novos arranjos do programa com outros setores responsáveis pela política social.

O Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano foi instituído pela Portaria nº 1.111 de 06 de junho de 2000, da Secretaria de Estado de Assistência Social, foi modificado por sucessivas medidas normativas, sendo integrado ao Projovem em 2007. Era um programa de renda mínima vinculado à escolarização e à formação para atuação comunitária e a inserção laboral de jovens em situação de vulnerabilidade e risco social, na faixa etária dos 15 aos 17 anos.

O Projovem foi originalmente instituído pela Medida Provisória nº238, de 1º de fevereiro de 2005, convertida na Lei 11.129 de 30 de junho de 2005, na forma de um programa que vincula concessão de renda por tempo determinado e formação com objetivo de complementação da escolaridade e preparação para o mercado de trabalho para jovens na faixa etária de 18 à 24 anos. Em 2007, pela Medida Provisória nº 411 de 28 de dezembro de 2007, convertida na Lei nº 11692, de 10 de junho de 2008, regulamentada pelo Decreto nº 6.629, de 4 de novembro de 2008, o programa foi subdividido em 4 modalidades: Projovem Urbano, Projovem Trabalhador, Projovem Adolescente e Projovem Campo - Saberes da Terra que incorporaram programas pré-existentes como o Escola de Fábrica, Agente Jovem e Saberes da Terra. Houve uma expansão da faixa etária em alguns deles para os limites de 15 a 29 anos. Para nossa pesquisa nos limitaremos ao Projovem Adolescente, em virtude de sua ligação com a escolarização regular e a forma de presença da frequência no programa.

Muitos dos programas educacionais criados a partir da década de 1990 não contavam com legislações próprias e específicas para sua realização. No entanto, tinham como respaldo legislações mais amplas do governo federal que permitiam a realização de diagnósticos na rede de ensino e a proposição de ações que pudessem mudar os quadros encontrados. Expressivo dessa situação é a Lei nº 9.989, de 21 de julho de 2000, Lei do Plano Plurianual 2000-2003, que trata da aceleração da aprendizagem como uma ação denominada “Correção do Fluxo Escolar – Aceleração de Aprendizagem”. Outro exemplo pode ser encontrado na

---

cuidado integral e a segurança alimentar e nutricional das crianças.

própria LDB/96 que, em seu artigo 24, dispõe sobre a possibilidade de que os sistemas de ensino e a escola lancem mão de meios diversos de organização do processo formativo escolar que têm evidentes vínculos com a questão dos problemas de fluxo escolar. O referido artigo prevê a possibilidade de organização de classes ou turmas com alunos de séries distintas, com níveis equivalentes de adiantamento na matéria, para o ensino de línguas estrangeiras, artes, ou outros componentes curriculares, bem como de aceleração de estudos para alunos com atraso escolar. Além disso, o Decreto 6.094, de 24 de abril de 2007, que dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, define, em seu artigo 2º, diretrizes que nos permitem compreender com mais clareza a dimensão que os programas educacionais tomaram no Brasil a partir da década de 2000 e a elaboração da frequência escolar nos programas que emergiam. Dentre as diretrizes que nos fornecem indícios legais para implantação e implementação dos programas, destacamos: (II) alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, aferindo os resultados por exame periódico específico; (III) acompanhar cada aluno da rede individualmente, mediante registro da sua frequência e do seu desempenho em avaliações, que devem ser realizadas periodicamente; (IV) combater a repetência, dadas as especificidades de cada rede, pela adoção de práticas como aulas de reforço no contra turno, estudos de recuperação e progressão parcial; (V) combater a evasão pelo acompanhamento individual das razões da não-frequência do educando e sua superação; (VI) matricular o aluno na escola mais próxima da sua residência; (VII) ampliar as possibilidades de permanência do educando sob responsabilidade da escola para além da jornada regular; (XXIV) integrar os programas da área da educação com os de outras áreas como saúde, esporte, assistência social, cultura, dentre outras, com vistas ao fortalecimento da identidade do educando com sua escola.

O Programa Mais Educação está em outro contexto e foi instituído pela Portaria Interministerial nº17, de 24 de abril de 2007, na forma de um programa de ampliação da jornada escolar, por meio do fomento a realização de atividades socioeducativas no contra-turno escolar. Em 2012 através da Nota Técnica nº319 SENARC/ MDS- SEB/MEC (anexo 1) observamos que há proposição de parceria entre o Programa Bolsa Família (MDS) com o Programa Mais Educação (MEC) para

o ano de 2013. Essa parceria seria fruto do desenvolvimento das estratégias lançadas no Plano Brasil Sem Miséria (BSM) apresentado em junho de 2011, que propõe a integração e articulação de políticas, programas e ações, estruturados nos eixos de garantia de renda, acesso a serviços públicos e inclusão produtiva. O Mais Educação estaria incluído no eixo de acesso aos serviços públicos do BSM e segundo o documento contribuiria de forma estratégica para o enfrentamento da situação de pobreza, em especial no desafio da ruptura do ciclo intergeracional, já que se propõe ao enfrentamento das desigualdades educacionais, por meio da ampliação do tempo e da melhoria na qualidade da permanência de crianças matriculadas em escolas públicas com a oferta de educação em tempo integral. Escolas que possuísem a maioria dos alunos integrantes de famílias beneficiárias do PBF foram um dos principais critérios utilizados para a parceria ou pactuação entre o MEC (Mais Educação) e o MDS (PBF) se efetivar. Para que as escolas possam aderir em 2013 a esta proposta foram formadas listagens com graus de prioridade. Para prioridade I são utilizados os seguintes critérios do perfil das escolas: ser maioria PBF; ter constado na lista do ano de 2012 e não ter aderido; ter o IDEB < 3,5 para os anos iniciais ou anos finais; IDEB > 3,5 e < 4,6 para os anos iniciais, IDEB > 3,5 e < 3,9 para os anos finais e ter Unidade Executora.

Durante muitos anos, os programas de reforço escolar foram sendo respaldados por programas como o Mais Educação, porque permitiam a ampliação da jornada escolar<sup>59</sup> e, nesse tempo ampliado da escola, poderiam ser realizados trabalhos pedagógicos com determinadas disciplinas escolares nas quais os alunos tinham mais dificuldades. Outras possibilidades que se instalaram foram os reforços escolares apenas para elevar o desempenho dos alunos em determinadas avaliações externas, que a partir da década de 1990 passaram a ser exigidas das escolas.

O trabalho de alfabetização, ou melhor, de realfabetização através de classes de reforço escolar ou, conforme nomeações mais recentes, de realfabetização escolar, também fizeram parte desse tempo escolar estendido oferecido pelo Mais Educação, quando, muitas vezes, a gestão da escola entendia que era preciso criar

---

<sup>59</sup> Há alguns projetos de ampliação de jornada escolar similares ao Mais Educação como o Programa Segundo Tempo que foi instituído pela Portaria Interministerial nº 3497 de 24 de novembro de 2003 na forma de um programa de extensão de jornada escolar, por meio da oferta de formação e práticas esportivas no contra turno escolar.

estratégias de enfrentamento sobre as dificuldades de ensino e aprendizagem que se observava nesta etapa da educação ou para o simples preenchimento do tempo/ espaço ocioso na proposta do programa . Por outro lado, nem sempre esse tipo de classe pôde se utilizar do Mais Educação para se efetivar, porém constituíram-se como propostas extraoficiais acordadas com os pais e alunos das escolas para o enfrentamento de algumas problemáticas que não se esgotavam no turno regular. Isso não significa dizer que seja inexistente a presença desse tipo de classe na escola regular durante a realização do turno que a criança estuda, ao invés da realização no contra-turno. Mais recentemente observamos que há um empenho dos estados e municípios em oficializar propostas pedagógicas desta natureza na rede pública de ensino, visando inclusive melhorar o desempenho dos índices escolares nos sistemas de ensino.

As classes de aceleração que promoveriam a permanência e a conclusão do ensino fundamental por meio da aceleração do processo de escolarização no interior da própria educação regular, sob a forma de programas de aceleração de aprendizagem funcionam desde 1995, no âmbito das redes de ensino dos estados e municípios, por meio de ações diretamente executadas pelas secretarias de educação ou em convênios com organizações não-governamentais, com financiamento do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e assessoria do MEC. Uma das metodologias mais difundidas neste programa, aparentemente, foi construída pelo Centro de Ensino Tecnológico de Brasília (CETEB) e implantado inicialmente em caráter experimental no Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais e Paraná. Os programas de aceleração de aprendizagem foram criados com o objetivo de “correção do fluxo escolar” por meio da oferta de parte da escolarização fundamental regular em classes com duração diferenciada, para alunos em situação de distorção idade-série. Enfatizam a leitura e a escrita, a otimização do tempo escolar e o enfoque na “pedagogia de projetos”.<sup>60</sup> Apresentam instrumentos de acompanhamento, controle e avaliação diferenciados. Em 1996, o Instituto Ayrton Senna (IAS) estabeleceu parceria com o Centro de Ensino Tecnológico de Brasília (CETEB) e a Petrobras a fim de viabilizar o programa em 15

---

<sup>60</sup> Segundo os apontamentos de Querino (2000) nesta pedagogia “o foco dirige-se para o método. Corresponde ao aprender fazendo, que tem em Dewey (1897) e em Kilpatrick (1988) seus precursores: é a pedagogia ativa, que torna a aprendizagem tão dinâmica e real quanto à própria vida... é aplicável em seu dia- a- dia e pode beneficiar a comunidade” (2000, p.142).

municípios brasileiros e dessa parceria surgiu o “Programa Acelera Brasil” que atende alunos e professores até hoje no país. Já em 1997, outros participantes da sociedade civil estiveram presentes nos programas de aceleração, como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) que patrocinou em Palmas- Tocantins a rede dos programas de aceleração proposto pelo CETEB (QUERINO, 2000). Em 2002, o Ministério da Educação disponibilizou um catálogo<sup>61</sup> de publicações, de 1995 a 2002, denominado “produção de material didático de qualidade e de apoio aos sistemas”, que continha o programa de aceleração da aprendizagem. Nesse catálogo, afirmava-se que, para a implementação do programa, o Governo Federal colocaria à disposição dos sistemas de ensino dois conjuntos de materiais didáticos específicos, que foram cedidos ao MEC pela Secretaria Estadual de Educação de São Paulo – SEDUC - e pelo Centro de Ensino Tecnológico de Brasília - CETEB. Caberia apenas aos sistemas de ensino a escolha do material que melhor atendesse às necessidades pedagógicas de sua “clientela”. Isso pode revelar que durante alguns anos (1995-2002) o material ou as proposições sobre a correção do fluxo escolar vieram de projetos formados principalmente pelo CETEB, o que posteriormente pode ter sido alterado ao entrarem outras instituições, especialmente não-governamentais, nesse ramo de “negócios”.

Os Programas de Aceleração foram definidos, inicialmente, como um item passível de financiamento do FNDE e foram alvo de gradual regulamentação por meio de resoluções e portarias, sendo enfim definido na Lei nº 9.989, de 21 de julho de 2000, Lei do Plano Plurianual 2000-2003, como uma ação denominada “Correção do Fluxo Escolar – Aceleração de Aprendizagem”.

Ao longo de nossos estudos sobre este programas, observamos que às propostas dirigidas a este modelo de ensino foram sendo agregadas outras, possivelmente porque os estudos sobre a situação e trajetória escolar dos alunos que se encontravam em defasagem idade-série denunciavam que muitos se encontravam analfabetos ou com uma alfabetização bastante precária. Esta constatação permitiu que nestas classes de aceleração fossem incluídos formatos

---

61 Segundo o catálogo a aceleração da aprendizagem, trata-se de um programa instituído pelo MEC/SEF em 1997, com o objetivo de apoiar os sistemas de ensino estaduais, do Distrito Federal e municipais, na tarefa de oferecer aos alunos de 1a. a 4a. série do Ensino Fundamental que se encontravam defasados em relação à idade/série, oportunidade de prosseguir, com sucesso, o percurso escolar estabelecido nos sistemas de ensino. Mais informações disponível em : <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/catalogopub.pdf>. Acesso em 20/06/2013



de programas que abordassem, além da distorção idade-série, os problemas das alfabetizações precárias instituídas no país.

Nas proposições mais recentes do MEC, a partir da década de 2000, observamos que há alterações significativas na forma de controle e gerenciamento dos programas educacionais desenvolvidos nos estados e municípios, ocorrendo um aumento extraordinário de instituições civis que desenvolvem ações, de caráter educativo e, ao mesmo tempo, um aumento significativo de programas educacionais destinados aos mais variados problemas educacionais. O MEC parece administrar o controle da oferta de ações e programas que estarão sendo desenvolvidos nos estados e municípios do país através dessa forma de “parcerias” com a sociedade civil. A multiplicação desses programas na escolarização obrigatória no país nos mostrou a necessidade de realizar um levantamento e a confecção de um quadro sistemático dos programas que foram se estabelecendo ao longo da década de 1990, disponíveis pelo governo federal, para que possamos ter uma melhor análise do envolvimento do Estado na problemática da frequência. Desta forma, poderemos analisar com mais profundidade as disposições que a frequência escolar obteve nos programas sociais e educacionais federais a partir da década de 1990 e poderemos apontar alguns questionamentos sobre os impasses em torno das práticas institucionais definidas para a gestão da frequência no âmbito educativo escolar. Ademais, discorreremos, mais adiante, sobre a metodologia que nos auxiliou na construção dos quadros que pudessem expressar de forma mais breve possível os programas selecionados e, posteriormente, analisados.

### **3.2 - Apontamentos sobre a construção dos quadros dos programas sociais e educacionais federais.**

Quando foi iniciada a busca de documentos normativos que contribuíssem para a elaboração dos quadros propostos, foi utilizada a consulta aos veículos oficiais de informação do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) e do Ministério da Educação (MEC). Aparentemente, ambos apresentavam separações em seus sites sobre os assuntos que lhe competiam, especialmente sobre as ações e programas que estavam sendo desenvolvidos em nível nacional, existindo

inclusive uma breve descrição sobre cada um dos itens que nos auxiliariam em nossa discussão. Aprofundando nossas investigações no site, foi observado que seria necessário dispor de um rigoroso tempo, separadamente, para a análise de ambos os tipos de programas abordados neste estudo, visto que os veículos oficiais, tanto do MDS, quanto do MEC, mostravam estruturas diferentes de organização que deveriam ser levadas em consideração nesta pesquisa para obtenção do maior número possível de informações relevantes sobre os programas e sobre as informações que os envolviam.

Apesar da experiência que possuímos por termos como espaço de trabalho a política educacional do Rio de Janeiro e apesar deste campo ter suas demandas de trabalho relacionadas, em boa parte, à comunidade escolar (responsáveis, alunos, inspetores, professores, coordenadores pedagógicos, secretários, diretores e outros) e não raramente aos programas sociais e educacionais, é importante realizarmos este levantamento e sistematização dos programas coordenados e/ou financiados pelo governo federal, visto que os programas realizados autonomamente pelos governos municipais e estaduais tendem a apresentar feições próprias, desde a sua nomenclatura aos seus escopos.

### 3.2.1- O quadro de programas educacionais.

Na pesquisa realizada com os programas educacionais, inicialmente, ocorreram algumas dificuldades devido ao volume de informações sobre os programas disponíveis no âmbito federal. A fim de orientar este trabalho e encontrar um ponto de partida para as investigações que seriam fundamentais na pesquisa, adotaram-se algumas literaturas recentes, tais como a de Saviani (2009), que pudessem nos guiar na análise da política educacional em execução na atualidade, bem como, auxiliar no recorte do núcleo de investigação e na identificação da temática de estudo dentro da política instituída pelo Ministério da Educação.

Encontramos nas análises de Saviani (2009) sobre o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado em 2007, concomitantemente à promulgação do Decreto 6.094 que dispõe sobre o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação algumas pistas sobre a atuação do Ministério da Educação em

relação a disponibilidade de ações em âmbito nacional. O PDE dispõe de ações que nas conclusões desse autor foram paulatinamente se ampliando ao ponto de que em seu lançamento apresentava 29 ações e em 2009 já apresentava 41 ações. Esse número de ações na composição global do PDE, conforme Saviani (2009), demonstra que o mesmo “aparece como um grande guarda chuva que abriga praticamente todos os programas em desenvolvimento pelo MEC”. (2009, p.5)

Essas ações amparam todas as áreas de atuação do MEC, abrangendo os níveis e modalidades de ensino, além de medidas de apoio e de infraestrutura. Nos estudos de Saviani (2009), ele argumenta que essas ações são veiculadas no site oficial do MEC, porém se mostram “individualizadas, justapostas, sem nenhum critério de agrupamento” (2009, p.5) e nos indicam que não parecem favorecer o encontro de informações quando desejadas, inclusive, pela população.

Sustentada por essas primeiras indicações sobre o modo de organização das políticas apresentadas pelo MEC, realizamos consultas mais recentes ao veículo oficial de informação do MEC<sup>62</sup> (2011 a 2013), o que foi possível verificar que a página do site encontrava-se com um item denominado *ações e programas*, seguido da divisão Educação Superior; Educação Profissional e Tecnológica; Educação Básica e Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão. Escolhendo a opção da *Educação Básica* encontramos 15 itens, no qual após uma leitura breve, descobrimos que os programas educacionais a que nos referíamos neste trabalho estavam incluídos numa unidade chamada *Tecnologia a serviço da Educação Básica* e dentro desta existiam mais 6 itens, no qual após verificação de cada um pude separar o *Guia de Tecnologias*.

Segundo o Portal MEC, o *Guia de Tecnologias* é composto pelas tecnologias pré-qualificadas em conjunto com as tecnologias desenvolvidas pelo MEC. Nas palavras do MEC, “essa publicação visa oferecer aos gestores educacionais uma ferramenta a mais que os auxilie na aquisição de materiais e tecnologias para uso nas escolas públicas brasileiras”. O Guia está dividido em 5 blocos de tecnologias: Gestão da Educação, Ensino-Aprendizagem, Formação de Profissionais da Educação, Educação Inclusiva e Portais Educacionais. Ainda são disponibilizados no site, os Guias de Tecnologias de 2009 e os de 2011/ 2012 e os editais de 2009,

---

62 Disponível em :<http://portal.mec.gov.br/index.php>. Acesso em 15/04/2013.

2010 e 2011. Estes últimos referem-se às chamadas públicas que são realizadas pelo MEC e que tem por objetivo avaliar e pré-qualificar tecnologias educacionais com vistas a identificar aquelas que apresentem potencial para promover a “qualidade em todas as etapas da educação básica pública”, no qual os interessados devem apresentar suas tecnologias educacionais conforme as condições estabelecidas pelo MEC. As tecnologias selecionadas pelo MEC estarão contidas no Guia de Tecnologias Educacionais disponibilizado pelo Governo Federal.

A partir dessa primeira investigação, com o objetivo de localizar os documentos normativos dos programas que poderiam estar inseridos nos veículos oficiais do governo federal e o lugar que os programas educacionais ocupavam na estrutura educacional brasileira, começamos a próxima etapa da investigação que seria a leitura preliminar dos itens que constavam no Guia de Tecnologias.

O levantamento de informações no Guia de Tecnologias, que no documento examinado passava a ser nomeado pelo MEC de “Guia de Tecnologias Educacionais”, iniciou-se com o mais recente, o de 2011/2012, e depois com o de 2009. Através de uma leitura sequencial e avaliação geral do perfil dos itens<sup>63</sup> ou “tecnologias” de todos os Guias<sup>64</sup>, num total aproximadamente de 303 tecnologias ou itens, em seguida, intermediada pela identificação e seleção de itens ou tecnologias que nessa primeira observação geral pude fazer, foi observado que 15 tecnologias se relacionavam com os programas educacionais que abordavam a frequência escolar em suas referências ou os critérios de seleção que estipulamos que serão apresentados mais adiante.

Em outro momento, realizamos leitura preliminar das tecnologias selecionadas, com vistas à confirmação ou não de uma vinculação efetiva ao tema. A partir disso, foram selecionadas 11 tecnologias, dos quais fizemos, então, leitura sistemática com o intuito de analisar seu conteúdo, referenciada pelos critérios dos temas que mais rodeavam a frequência escolar e que foram encontrados nas pesquisas realizadas na RBEP (ARTMANN, 2011), nos estudos que analisei da

63 Prefiro me referir neste primeiro momento aos programas como itens porque ao longo de minha investigação tive dificuldades em identificar o que o MEC entendia com ações, programas, atividades, recursos, logo não poderia de início me referir nas primeiras consultas ao documento como “programas”.

64 Estamos utilizando Os Guias de Tecnologias Educacionais de 2009 e o de 2011/2012, porque não encontramos no site do MEC, nem em outras fontes os guias de outros anos. Pudemos apenas ter a informação que o primeiro Guia foi formado em 2007, mas não conseguimos acesso ao documento deste ano.

década de 1980 sobre os dados educacionais no país (RIBEIRO e FLETCHER, 1987), com as referências que selecionei sobre os “programas que incidem sobre a escolarização” (RUMMERT; ALGEBAILLE; VENTURA, 2012) e da experiência que tenho como Assistente Social na implementação dos programas educacionais na Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro.

De modo resumido, construí os seguintes elementos que me respaldaram na escolha dos 11 programas educacionais que passei a considerar na pesquisa: categoria principal de intervenção do programa, objetivo, público-alvo, formato de presença da frequência escolar.

Para que nas tecnologias fosse identificado um programa educacional, estabeleci alguns atributos de avaliação para cada um dos elementos que iriam compor o quadro de programas educacionais federais desenvolvido nesta dissertação, a saber:

- Categoria principal de intervenção do programa: foram considerados como programas educacionais aquelas propostas que tivessem como objetivo uma dessas formas de intervenção escolar realizadas na *educação básica, no ensino fundamental regular* apresentada pelo Estado : inserção, reinserção, permanência, ampliação da jornada escolar, classes ou horários de reforço escolar, alfabetização (fora da idade própria, mas no ensino regular), realfabetização e aceleração do processo de escolarização (classes de aceleração) no interior da própria educação regular.
- Objetivo: Os objetivos poderiam estar relacionados com as questões contemporâneas mais relativas ao ensino e a aprendizagem e ao fluxo escolar (diminuição da retenção dos alunos, diminuição da evasão escolar, diminuição da reprovação e ampliação geral da escolarização da população) e com as ideias abordadas nas políticas para a juventude na contemporaneidade (inserção no mercado de trabalho, ampliação do universo sociocultural, preocupações com as vulnerabilidades “juvenis” e sociais, propostas específicas sobre habilidades e competências exigidas na atualidade).
- Público-alvo: O público-alvo apenas se limitava aos programas que poderiam se desenvolver no ensino fundamental regular. Poderiam estar envolvidos

alunos, professores, redes de ensino, gestores, coordenadores pedagógicos, secretários de educação e outros.

- Formato de presença da frequência escolar: Neste elemento especificamente tive que contar com experiências anteriores sobre o estudo da frequência escolar, porque a própria ideia de frequência pode estar presente sem que necessariamente o termo específico seja usado. Muitas vezes, a frequência escolar mostra-se perceptível através do “tratamento” das expressões da questão educacional, como as reprovações, a repetência e a evasão escolar, ou mesmo através da lógica do desempenho escolar. Também optamos por considerar termos óbvios na busca da frequência, como participação escolar, permanência escolar, presença e assiduidade.

A priori, ao conferir no site do MEC a explicação resumida do Guia de Tecnologias, ele estava dividido em 5 blocos. Verificando o Guia de 2011/2012, foi observado que havia 2 blocos a mais, o primeiro chamado de “Educação para a diversidade, campo, indígena e jovens e adultos” e o segundo “Educação Infantil”. No Guia de Tecnologias Educacionais de 2009 houve o acréscimo de apenas 1 bloco: Diversidade e Educação de Jovens e Adultos. Assim das 11 tecnologias que selecionei, 8 estavam incluídas no bloco “Ensino Aprendizagem” e 3 estavam incluídas no bloco “Diversidade e Educação de Jovens e Adultos” que no Guia de 2011/2012 foi substituído pelo bloco “Educação para a diversidade, campo, indígena e jovens e adultos” que aparentemente mantinha as mesmas características do primeiro e ampliava apenas as categorias que se ligavam ao que se entendia como “diversidade”.

Juntamos as informações que constam os blocos ou categorias dos Guias de Tecnologias Educacionais de 2009 e 2011/2012, o número de tecnologias no intervalo de tempo mencionado e o número de tecnologias desenvolvidas pelo Governo Federal e através de outras instituições, consolidando tais informações na tabela abaixo:

Tabela 1: Tecnologias desenvolvidas em 2009, 2011 e 2012

Item	Categoria	Tecnologia desenvolvida pelo MEC	Tecnologia Externa ao MEC	Total
------	-----------	----------------------------------	---------------------------	-------

		2009	2011/2012	2009	2011/2012	2009	2011/2012
1	Gestão da Educação	9	11	6	7	15	18
2	Ensino Aprendizagem	4	9	51	51	55	60
3	Formação dos Profissionais da Educação	10	12	14	15	24	27
4	Educação Inclusiva	6	11	1	1	7	12
5	Portais Educacionais	4	5	12	11	16	16
6	Educação para a diversidade, campo, indígena e jovens e adultos*	10	17	7	11	17	28
7	Educação Infantil	-	0	-	8	-	8
	TOTAL	43	65	91	104	134	169

Fonte: Dados extraídos dos Guias de Tecnologias Educacionais 2009 e 2011/2012. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br>

\*O bloco "Diversidade e Educação de Jovens e Adultos" do documento de 2009 foi substituído pelo bloco "Educação para a diversidade, campo, indígena e jovens e adultos" no documento de 2011/2012.

Analisando a tabela mencionada, observamos que há um aumento significativo de tecnologias nos blocos apresentados, tanto as que são desenvolvidas pelas instituições e/ou empresas públicas ou privadas, que foram avaliadas pela Secretaria de Educação Básica e consideradas pré-qualificadas, no âmbito do Edital de Pré-Qualificação de Tecnologias Educacionais, quanto pelas tecnologias desenvolvidas no interior do MEC elaboradas por suas secretarias e pelo FNDE ou por parcerias estabelecidas com instituições da área de Educação. Isto confirma a tendência na gestão das políticas públicas por meio de convênios e parcerias com instituições da sociedade civil (Institutos, Fundações, ONGs e instituições de outras naturezas jurídicas).

Não podemos inferir que haja um aumento significativo apenas de instituições externas no desenvolvimento de várias tecnologias espalhadas pelo Brasil a partir desta tabela, mas os dados sobre este debate na literatura educacional nos mostram que algumas instituições como o Instituto Ayrton Senna, de São Paulo; o Grupo de Estudos sobre Educação, Metodologia de Pesquisa e Ação (Geempa), de Porto Alegre e o Instituto Alfa e Beto encontram-se em parceria com o MEC há vários anos e desenvolvem, segundo dados do próprio site das instituições, inúmeros programas com as características que abordamos até aqui.

A visibilidade do aumento de instituições privadas na gestão, na

implementação, na capacitação de profissionais, no fornecimento de materiais didáticos e pedagógicos e na supervisão dos programas educacionais ganha evidência quando realizamos levantamentos e sistematizações desses programas e dessas instituições nos estados e municípios, visto que estes entes federativos podem pré-qualificar entidades para a realização de propostas semelhantes as que são disponibilizadas pelo MEC.

O “fenômeno da multiplicação” que os programas educacionais acabaram adquirindo a partir da reconfiguração da política educacional desde a década de 1990, pode ser explicado pelo novo modo de gestão que foi adotado neste contexto histórico, como a tendência das terceirizações, privatizações e outros. No entanto, também pode ser explicado pelo novo modo de gestão que privilegia a lógica do desempenho, da performance escolar e da correção do fluxo escolar.

As alternativas que são impostas ao sistema educacional para o manejo dos problemas educacionais, expressas em *tecnologias* como o Plano de Desenvolvimento da Escola - PDE ESCOLA, as metodologias de gestão dos Planos de Ações Articuladas (PAR) e, algumas vezes, os Planejamentos Estratégicos das Secretarias (PES) induzem que os entes federativos (estados e municípios) se utilizem indiscriminadamente dessas tecnologias na correção do fluxo escolar. A impressão que temos é que estas são as únicas respostas que o Ministério da Educação pode oferecer aos pedidos formulados pelos estados e municípios quando se trata de reconfigurações necessárias no sistema educacional brasileiro quanto aos quadros educacionais que os estados e municípios apresentam sobre os processos de escolarização (matrícula, frequência, evasão, reprovações).

Após essas breves considerações sobre os programas educacionais no Brasil e explicarmos resumidamente o modo como conseguimos reunir, de forma organizada, parte dos programas educacionais propostos pelo Governo Federal e que orientam os estados e municípios em conduções pedagógicas e de gestão destes programas, apresentamos a sistematização da seguinte tabela:

Tabela 2: Programas Educacionais desenvolvidos a partir de 1990

Programas educacionais	Características principais
	Categoria principal de intervenção do programa: Realfabetização e aceleração da aprendizagem.



<p align="center"><b>PROGRAMA DE CORREÇÃO DO FLUXO ESCOLAR</b></p>	<p><b>Objetivo:</b> - Programa Aceleração da Aprendizagem I (PAA I), destinado a alfabetizar os alunos não alfabetizados como etapa inicial e preliminar para o avanço escolar e</p> <p>-Programa Aceleração da Aprendizagem II (PAA II), destinado a consolidar a alfabetização dos alunos defasados já alfabetizados e recuperar parte expressiva de seu atraso escolar;</p> <p>-Oferecer capacitações orientações, controle, avaliação, estratégias de apoio, capacitação e desenvolvimento do professor;</p> <p>- Oferecer materiais e orientações de caráter pedagógico e gerencial destinadas a secretarias, escolas e professores.</p> <p><b>Público-alvo:</b> Professores do Ensino Fundamental.</p> <p><b>Formato de presença da frequência escolar:</b> Nenhuma menção.</p>
<p align="center"><b>CORREÇÃO DE FLUXO ESCOLAR NA ALFABETIZAÇÃO</b></p>	<p><b>Categoria principal de intervenção do programa:</b> Ampliação da jornada escolar e realfabetização.</p> <p><b>Objetivo:</b> O Correção do Fluxo Escolar na Alfabetização trata de assegurar a sociabilidade intrínseca do ato de aprender pelo pertencimento a um grupo no qual todos visam aprender um mesmo campo de conhecimentos, nesse caso, a alfabetização.</p> <p><b>Público-alvo:</b> Gestores, professores e alunos dos anos iniciais, não alfabetizados em idade própria.</p> <p><b>Formato de presença da frequência escolar:</b> Nenhuma menção.</p>
<p align="center"><b>EDUCAÇÃO E TRABALHO</b></p>	<p><b>Categoria principal de intervenção do programa:</b> Não específica.</p> <p><b>Objetivo:</b> A Tecnologia Educação e Trabalho, por meio do Programa Jovens Urbanos (PJU), desenvolvido pelo Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (Cenpec), visa expandir o repertório sociocultural de jovens expostos a condições de vulnerabilidade juvenil e social, moradores dos distritos periféricos das regiões metropolitanas.</p> <p><b>Público-alvo:</b> Alunos do Ensino Médio, adolescentes e jovens participantes da sociedade civil, expostos a condições de vulnerabilidade juvenil e social, moradores dos distritos periféricos das regiões metropolitanas.</p> <p><b>Formato de presença da frequência escolar:</b> Contribuir para a permanência e re-inserção ao sistema escolar e promover vinculação em novos processos formativos.</p>
<p align="center"><b>ACELERA BRASIL</b></p>	<p><b>Categoria principal de intervenção do programa:</b> Realfabetização e aceleração da aprendizagem.</p> <p><b>Objetivo:</b> Objetiva propiciar a esses alunos a oportunidade de desenvolver as habilidades relativas à primeira fase do Ensino Fundamental, para que possam chegar, o mais rápido possível, à série correspondente às suas idades.</p> <p><b>Público-alvo:</b> Redes de ensino e professores e alunos dos três primeiros anos/séries do Ensino Fundamental.</p> <p><b>Formato de presença da frequência escolar:</b> Combate do abandono escolar.</p>
<p align="center"><b>PROGRAMA CIRCUITO CAMPEÃO</b></p>	<p><b>Categoria principal de intervenção do programa:</b> Nenhuma específica.</p> <p><b>Objetivo:</b> Trata-se de um programa que propõe a gestão da aprendizagem dos alunos dos cinco primeiros anos do Ensino Fundamental, com os objetivos de favorecer a aprendizagem e evitar ou diminuir a repetência.</p> <p><b>Público-alvo:</b> Redes de ensino, professores e alunos dos cinco primeiros anos do Ensino Fundamental.</p> <p><b>Formato de presença da frequência escolar:</b> Diminuição da repetência.</p>
<p align="center"><b>SE LIGA</b></p>	<p><b>Categoria principal de intervenção do programa:</b> Realfabetização e aceleração da aprendizagem.</p> <p><b>Objetivo:</b> O Se Liga é um programa de gestão da alfabetização, caracterizado pela conjugação de princípios, metodologias e materiais pedagógicos pensados e planejados para propiciar o desenvolvimento de habilidades de leitura, escrita e cálculo.</p> <p><b>Público-alvo:</b> Gestores, professores e Alunos não alfabetizados da 1ª fase do Ensino Fundamental, com no mínimo dois anos de distorção idade/série, ou alunos matricula dos no 4º ou 5º anos do Ensino Fundamental, com idade compatível.</p> <p><b>Formato de presença da frequência escolar:</b> Diminuição da evasão escolar.</p>
<p align="center"><b>PROGRAMA ENTRE JOVENS-PEJ</b></p>	<p><b>Categoria principal de intervenção do programa:</b> Ampliação da jornada escolar, reforço escolar e frequência escolar.</p> <p><b>Objetivo:</b> A Tecnologia Educacional Projeto Entre Jovens propõe melhorar o desempenho dos alunos, contribuir para a redução dos índices de evasão escolar e ampliar seu universo cultural, desenvolvendo, nos alunos, o prazer de estudar e incentivando-os a continuar frequentando a escola. Este projeto pretende diminuir as chances de reprovação, aumentando o grau de escolaridade e multiplicando também as chances dos alunos de mudar de vida e ter um futuro mais promissor.</p> <p><b>Público-alvo:</b> Alunos do Ensino Fundamental.</p>

	<p><b>Formato de presença da frequência escolar:</b> Contribuir para a redução dos índices de evasão escolar e ampliação do universo cultural dos alunos desenvolvendo o prazer de estudar e incentivando-os a continuar frequentando a escola, ampliação da escolaridade.</p>
<p><b>PROGRAMA ENSINO FUNDAMENTAL COM JOVENS DE 15 a 17 ANOS</b></p>	<p><b>Categoria principal de intervenção do programa:</b> Não específica.</p>
	<p><b>Objetivo:</b> O Programa Ensino Fundamental com Jovens de 15 a 17 Anos constitui proposta pedagógica diferenciada e assenta-se, resumidamente, nos seguintes aspectos:</p> <p>a) o aluno como sujeito de sua própria vida, ao mesmo tempo em que percebe a importância do outro e da vida social;</p> <p>b) as experiências juvenis que não são alheias à escola, sendo necessário tomá-las como ponto de partida para o ensino e a aprendizagem;</p> <p>c) na chamada sociedade da informação, o papel dos conteúdos escolares que não valem por si mesmos, mas sim como elementos para que o sujeito aprenda a trabalhar com a informação;</p> <p>d) a inclusão de conteúdos científicos e socialmente válidos;</p> <p>e) a interdisciplinaridade como construção do sujeito, por meio da qual ele se apropria efetivamente das informações, transformando-as em conhecimentos, na medida em que as incorpora ao que já sabia e se torna capaz de usá-las para compreender seu próprio passado e projetar o futuro.</p>
	<p><b>Público-alvo:</b> Alunos de 15 a 17 anos e respectivos professores do Ensino Fundamental.</p>
	<p><b>Formato de presença da frequência escolar:</b> Não há menção.</p>
<p><b>PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DA APRENDIZAGEM- PAA</b></p>	<p><b>Categoria principal de intervenção do programa:</b> Aceleração da aprendizagem.</p>
	<p><b>Objetivo:</b> A Tecnologia Educacional Programa de Aceleração da Aprendizagem é uma metodologia para aceleração da aprendizagem, voltada para alunos multirepetentes. Regularizar o fluxo escolar dos alunos das séries/anos iniciais do Ensino Fundamental da rede pública municipal ou estadual;</p> <p>Desenvolver alternativa pedagógica de aceleração da aprendizagem, fundamentada em aprendizagens significativas, a partir do Currículo Básico, e no fortalecimento da auto-estima do aluno;</p> <p>Promover o aluno, ao final do ano letivo, para a série/ ano em que apresente condições de prosseguimento regular de estudo.</p>
	<p><b>Público-alvo:</b> Alunos do Ensino Fundamental - Anos Iniciais.</p>
	<p><b>Formato de presença da frequência escolar:</b> Multirepetência.</p>
<p><b>PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO</b></p>	<p><b>Categoria principal de intervenção do programa:</b> Ampliação da jornada escolar e reforço escolar</p>
	<p><b>Objetivo:</b> Indução da construção da agenda de educação integral nas redes estaduais e municipais de ensino que amplia a jornada escolar nas escolas públicas, para no mínimo 7 horas diárias, por meio de atividades optativas nos macro campos: acompanhamento pedagógico; educação ambiental; esporte e lazer; direitos humanos em educação; cultura e artes; cultura digital; promoção da saúde; comunicação e uso de mídias; investigação no campo das ciências da natureza e educação econômica.</p>
	<p><b>Público-alvo:</b> Redes de ensino, gestores, professores e alunos.</p>
	<p><b>Formato de presença da frequência escolar:</b> Ampliação do tempo e melhoria da qualidade da permanência de crianças matriculadas em escolas públicas.</p>
<p><b>PROJETO DE ACELERAÇÃO DA APRENDIZAGEM 6o AO 9o ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL</b></p>	<p><b>Categoria principal de intervenção do programa:</b> Aceleração da Aprendizagem.</p>
	<p><b>Objetivo:</b> Tem como objetivo principal formar professores, coordenadores pedagógicos, gestores educacionais e equipes técnicas de secretarias de educação para organizar classes de aceleração da aprendizagem para a correção de fluxo escolar, com base na organização curricular e pedagógica desenvolvida em material didático-pedagógico elaborado para uso dos professores e alunos.</p>
	<p><b>Público-alvo:</b> Professores, coordenadores pedagógicos, gestores e equipes técnicas do Ensino Fundamental - Anos Iniciais.</p>
	<p><b>Formato de presença da frequência escolar:</b> Busca de alternativas para erradicar a reprovação e a defasagem idade-ano/série.</p>

Fonte: Dados extraídos dos Guias de Tecnologias Educacionais 2009 e 2011/2012. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br>

Observações: Os dados mencionados nesta tabela seguem à risca as informações retiradas do site do MEC, o que não excluiu a necessidade de visitarmos outros sites, como os de instituições não-governamentais que são pré-qualificadas pelo MEC e que realizam alguns dos programas selecionados. Esta necessidade surgiu quando avaliamos que algumas informações do site divergiam sobre o que era apresentado em outras partes do próprio site, fazendo com que consultássemos outras fontes. Esta experiência nos forneceu indícios de que há possibilidades de se realizarem estudos apoiados apenas nessas divergências de informações encontradas.

### 3.2.1.1- Indicações dos programas educacionais federais.

Com a construção do quadro de programas educacionais federais e o seu processo de elaboração que inclui a arrecadação de fontes e de subsídios teóricos-metodológicos, acreditamos que seria fundamental expor alguns pontos que pudessem esclarecer a inserção desses programas na política educacional brasileira, alguns modos de funcionamento que revelassem o lugar da frequência na vida escolar e nas proposições do Estado e a quem tais programas se destinam. Para isso, dividimos em breves discussões os seguintes pontos: imprecisões a respeito das informações educacionais, formas de intervenção do programa e seu público-alvo e a abordagem da frequência escolar nos programas.

- Imprecisões a respeito das informações educacionais.

Pesquisar a respeito de programas educacionais requer a modificação de metodologias constantemente, porque a oscilação de informações nos veículos oficiais que podemos utilizar como fontes de pesquisa são bastante problemáticos. Esta constatação torna-se um problema na medida que nem todos os programas educacionais apresentam documentos específicos para consulta de seus escopos, como dito anteriormente, diversas vezes, utilizamos apenas a conferência de documentos normativos mais amplos que apenas amparam o funcionamento dessas propostas e respaldam os entes federativos na escolha da adoção de medidas que levam em consideração os programas educacionais. No intuito de sanar estas dificuldades das variações das informações faz-se necessário ampliar o número de fontes de informação.

Reconhecer a natureza dos programas por meio de suas nomenclaturas, é quase uma “aventura” sem fim, visto que muitos deles recebem nomes que nada se referem ao seu objetivo. Ou aparentemente, oferecem a ideia de que podem atuar em todas as frentes caracterizadas como “problemáticas” no ambiente escolar. Muitas vezes é preciso contar com deduções ou inúmeras leituras de programas semelhantes para que possamos elaborar com maior precisão o conteúdo desses projetos/programas. É perceptível ao analisarmos os textos dos programas que não há uma padronização das informações, algumas vezes os textos do MEC são muito

semelhantes aos textos encontrados nos veículos de informação das instituições não-governamentais que elaboram e executam os programas, outras vezes, consultando programas que são realizados pela mesma instituição encontramos divergências entre as informações divulgadas no site do MEC e as informações divulgadas no site das instituições. Além disso, ao que nos parece, estes programas podem ganhar novos nomes, não só nos municípios e estados que o realizam, mas também pelas instituições não governamentais que são pré-qualificadas pelo MEC para atuação. Esta troca e variedade de nomes implica em maior dificuldade na identificação e estudo destes programas. Não é recente essa ideia de que a atuação do Estado prescindia, muitas vezes, de alterações de nomes que forneçam um caráter apelativo ou que expressem situações extremas e chocantes de uma determinada realidade para que fiquem visíveis e exponham as respostas do Estado aos problemas sociais e educacionais.

Após a leitura das descrições dos programas percebemos que alguns não tinham elementos básicos de explicação ou apresentação de programas e projetos, como objetivos claros, tempo de duração, metodologia, etc. Foi primordial a visitação a outras fontes para que o quadro de programas não ficasse com lacunas, o que inviabilizaria análises mais consistentes do objeto de estudo.

Ter um ponto de partida para o início da pesquisa foi algo que nos fez reportar a muitas referências bibliográficas para que compreendêssemos o lugar ocupado por esses programas na estrutura educacional brasileira. A política educacional brasileira, desde a gestão de Fernando Henrique Cardoso apresenta a configuração de “programas criados dentro de outros programas”, isso de início pode até ser concebido como um sinal de organização, mas ao nos depararmos com a necessidade de criarmos um quadro panorâmico de atuação do Estado sobre as expressões da questão educacional, podemos deixar passar programas importantes que podem trazer interessantes análises na proposta de gestão da vida escolar ou a não identificação das propostas produzidas pelo Estado com exatidão dificulta o controle social das ações estabelecidas na política educacional. Vale dizer que um cidadão comum, ao se interessar em conhecer um programa do qual seu filho faça parte na escola, terá grandes dificuldades na obtenção das informações, o que possivelmente lhe fará desistir da empreitada.

- Formas de intervenção do programa e seu público-alvo.

Descobrir a categoria principal de intervenção desses programas, através da investigação dos objetivos pôde nos revelar 3 importantes distinções nesses programas. O primeiro tipo de programa diz respeito aqueles que *não nos evidencia sua principal forma de intervenção*, não estão relacionados com aquelas formas mais comuns de categorias relacionadas com o processo de escolarização (Aceleração da aprendizagem, inserção, reinserção, reforço escolar, realfabetização, permanência) assim, destacaremos 3 blocos de características dos programas que se enquadram nesta situação:

- Programas que estão inseridos nas temáticas que se relacionam diretamente com as políticas de juventude e são dirigidos para determinados segmentos populacionais jovens (“moradores dos distritos periféricos das regiões metropolitanas” e em “ condições de vulnerabilidade juvenil e social”) e que a denominação do programa pode apenas nos fornecer pistas de que os “modos de atendimento” para o público-alvo de alguma maneira se refira ao questões do trabalho ou na sua inserção e .
- Programas que privilegiam formas de “ gestão da aprendizagem” para evitar a repetência, sem deixar evidente a maneira com que isso pode ser alcançado e não há especificidades nesse programa em relação ao modelo de ensino comumente empregado na educação regular.
- Programas que delimitam apenas a faixa etária de atendimento e que marcam princípios que são anunciados como uma “proposta pedagógica diferenciada”, que conferem com os que são difundidos pela chamada *Pedagogia das Competências* (interdisciplinariedade, projetos de vida, menosprezo aos conteúdos escolares, papel utilitário dos conteúdos e outros).

Na linha de programas com estas características, separamos 3, que aderem respectivamente aos pensamentos expostos acima : Educação e Trabalho, Programa Circuito Campeão e Programa Ensino Fundamental com Jovens de 15 a 17 anos.

O segundo tipo de programa diz respeito àqueles que *conjugam mais de um tipo de intervenção dentro do mesmo programa* (aquelas formas de intervenção mais comuns de categorias relacionadas com o processo de escolarização: aceleração da aprendizagem, inserção, reinserção, reforço escolar, realfabetização). Com esta característica encontramos 6 programas, a saber:

- Programa de Correção do Fluxo Escolar (Realfabetização e aceleração da aprendizagem).
- Correção de Fluxo Escolar na Alfabetização (Ampliação da jornada escolar e realfabetização).
- Acelera Brasil (Realfabetização e aceleração da aprendizagem).
- Se Liga (Realfabetização e Aceleração da Aprendizagem)
- Programa Mais Educação (Ampliação da Jornada Escolar e Reforço Escolar)
- Programa Entre Jovens- PEJ (Ampliação da jornada escolar, reforço escolar, ampliação da escolaridade e permanência escolar)

Destes, apenas 2 não apresentam a aceleração da aprendizagem no seu escopo de intervenção, o Programa Mais Educação<sup>65</sup> e o Programa Entre Jovens-PEJ<sup>66</sup>. A presença da “aceleração da aprendizagem” não pode ser coincidência nos programas que apresentam mais de uma forma de intervenção. Esta modalidade ou categoria de intervenção ganhou proporções inimagináveis a partir da gestão de Fernando Henrique Cardoso e parece ter carregado todas as outras propostas elaboradas pelo Estado, não só por ter sido encarada como a modalidade que poderia resolver os problemas do “custo” do fluxo escolar, mas também por ser um dos primeiros meios de intervenção pedagógica sobre o atraso escolar que ganhou fundamentos legais a partir do Governo Federal. A proposta de reunir essas outras modalidades de intervenção - a alfabetização (fora da idade própria); a realfabetização; o reforço escolar - mais a aceleração da aprendizagem também

65 Cabe destacar que a proposta de ampliação da jornada escolar não é recente no Brasil e já passou por diferentes intenções ao longo de nossa história. No entanto, a partir da década de 1990, há acordos através de metas governamentais e também mundiais que visam a implantação deste modelo escolar. O exemplo do programa MAIS EDUCAÇÃO nos expressa as formas de indução dessa proposta nos sistemas escolares brasileiros, com acordos inclusive fundamentados com outras políticas, como a de Assistência Social.

66 Este programa tem por objetivo a melhora do desempenho dos alunos, a redução dos índices de evasão escolar e o aumento do universo cultural dos educandos, para isso aposta nos seguintes meios de intervenção: aumento da jornada escolar, aumento da frequência escolar e o reforço escolar.

pode significar o que já tínhamos presumido antes, quando os entes federativos realizam seus “ diagnósticos” dos sistemas de ensino e visualizam que questões como o atraso escolar podem estar interligadas a questões oriundas do início do processo de escolarização ou com questões relativas ao processo de ensino e aprendizagem na alfabetização, fazendo com que haja uma certa “mistura” de propostas para a resolução destas problemáticas.

De certa maneira, esses programas não agem com um caráter preventivo de problemáticas que emanam do processo de escolarização, eles apenas procuram uma forma de resolução ou de amenização de questões que já estão instaladas, ou seja, agem sobre as formas mais gritantes do que podemos denominar da problemática do tal “fracasso escolar”.

O terceiro tipo de programa diz respeito aqueles que são os *programas com apenas uma forma de intervenção* que são as propostas mais clássicas de correção do fluxo escolar: Projeto de Aceleração da Aprendizagem 6° ao 9° ano do Ensino Fundamental e o Programa de Aceleração da Aprendizagem- PAA.

As descrições do público-alvo nesses programas são bastante variadas (alunos, professores, redes de ensino, coordenadores pedagógicos, etc), pois os programas são apresentados para, supostamente, suprir necessidades diferentes dos sistemas escolares. Contabilizamos 4 programas voltados apenas para os *alunos*, diferenciando-os somente pelas faixas etárias, anos escolares e segmentos populacionais; 3 programas voltados para *redes de ensino, professores, alunos*, sendo que um desses citava a presença de gestores; 2 voltados para *gestores, professores, alunos*; 1 voltado somente para os *professores* do ensino fundamental e 1 voltado para *professores, coordenadores pedagógicos, gestores e equipes técnicas* do ensino fundamental.

A princípio, antes de maiores informações sobre estes programas educacionais, pode se acreditar que eles sejam desenvolvidos apenas com os alunos da rede pública, talvez porque é nos alunos que visualizamos, de início, as maiores críticas sobre estas propostas educacionais. No entanto, há o envolvimento de muitos profissionais da escola e de outras estruturas do sistema escolar para que haja a implantação e implementação desses programas. A família não aparece como público-alvo nesses programas, no entanto, sabemos que nas administrações

escolares é comum que, quando observadas modificações na forma de ensino ou na formação de agrupamentos de turmas, ocorram reuniões/assembleias com os responsáveis dos alunos que possam explicar e justificar tais alterações, o que inevitavelmente provocará a apresentação destas novas vias formativas, que em nosso entendimento, passa a configurar as famílias como público-alvo desses programas.

Esta combinação que verificamos no público-alvo relaciona-se com o modo como são geridos esses programas na atualidade, porque as escolas convivem com dois tipos diferentes de escolarização: as tradicionais que são propostas pelo ensino regular e que podem apresentar diferenciações dentro desta própria estrutura e as propostas fornecidas por estes programas educacionais dentro do ensino regular e que muitas vezes entram em vários tipos de concorrência ou conflitos com as tradicionais.

Diante disso, podemos inferir que a combinação de diferentes profissionais da escola e das secretarias de gestão no envolvimento destes programas diz respeito as novas formas de regulação, gestão, supervisão e prestação de contas que são impostas ao se adotar estes programas. No caso dos professores e coordenadores pedagógicos, além dessas novas formas de gestão que lhe afetam, é preciso a realização de capacitações que possam introduzir estas novas vias formativas no ensino fundamental, que são classificadas como formas “inovadoras” que pressupõe materiais didáticos e avaliações padronizados a partir de conteúdos que privilegiam certas habilidades e competências.

- A abordagem da frequência escolar nos programas.

Ao analisarmos a presença da frequência escolar nos programas educacionais, primeiramente começamos a destrinchar os objetivos dos programas com o intuito de verificar a presença ou a ausência de termos que tenham sentido mais restrito ao da frequência escolar, como participação escolar, presença, permanência ou assiduidade. Posteriormente, partimos para os termos que em nossa avaliação podem resgatar o sentido da frequência e que comumente é utilizado pelo Estado com este objetivo, tais como: reinserção, evasão escolar,



abandono escolar, repetência, reprovação e atraso escolar.

Dessa maneira, observamos que 3 programas não faziam *nenhuma menção à frequência escolar* nos seus escopos: Programa de Correção do Fluxo Escolar, Correção do Fluxo Escolar na Alfabetização, Programa Ensino Fundamental com jovens de 15 a 17 anos. Os outros programas, segundo avaliamos, faziam menção através dos seguintes termos: *melhoria da permanência, permanência e reinserção* (Mais Educação ; Educação e Trabalho), *evasão ou abandono escolar* (Acelera Brasil; Se Liga; Programa entre Jovens- PEJ), *repetência* (Programa Circuito Campeão; Programa de Aceleração da Aprendizagem- PAA), *erradicar a reprovação e o atraso escolar* (Projeto de Aceleração da Aprendizagem 6° ao 9° ano do Ensino Fundamental).

Os programas destinados à aceleração da aprendizagem que não mencionam a frequência escolar nos seus escopos, ou alguns dos termos que podem indicá-la, contrastam com as primeiras propostas de intervenção na década de 1990 promovidos pelo MEC sobre o atraso escolar. Os fundamentos dessas propostas, conforme tivemos acesso em algumas referências, como a de Querino (2000), colocam que a dimensão operacional desses programas se estrutura por meio de instrumentos que subsidiam várias ações, dentre elas, o acompanhamento e o controle da frequência (2000, p.140). Esses fundamentos descritos nestas primeiras propostas pedagógicas, após a leitura de alguns escopos mais recentes, em nossa compreensão, não se alteraram substancialmente ao ponto de mudarem suas estruturas básicas. Por mais que o termo frequência não esteja claro ou não apareça no escopo dos programas, ela está presente mediante o controle do professor e o acompanhamento e a supervisão dos programas sejam pelas Secretarias de Educação, sejam pelas Instituições não-governamentais que a realizam.

A frequência também pode se fazer presente através de sentidos que se envolvem com as expressões da questão educacional ou as formas extremas do processo de escolarização. Em estudos que realizamos, notamos que, desde a década de 1940 havia uma certa regularidade da frequência em quadros, tabelas e índices que estivessem associados à ampliação das oportunidades educacionais, da oferta de vagas, à fiscalização da matrícula, ou a processos que envolvessem a

democratização plena do ensino.

A reforma e a correção de questões que foram consideradas os principais problemas educacionais, especialmente na década de 1990, favorecem a formação de uma série de medidas em que a repetência, a evasão e o atraso escolar acabavam sendo os vilões dos fracassos do sistema escolar, em conjunto com as más administrações das escolas. As soluções que começaram a se estabelecer neste contexto privilegiaram medidas de natureza gerencial e de racionalização do processo de escolarização. É dentro destas alterações de gestão do sistema escolar que vamos localizar a importância e a presença da frequência em alguns programas e projetos.

Há também programas que através de expressões como a melhoria da qualidade da permanência ou a reinserção e permanência dos alunos na escola reconhecem possibilidades de intervenção nas problemáticas educacionais através da via da frequência escolar.

### 3.2.2 - O quadro de programas sociais

A pesquisa realizada com os programas sociais basicamente teve como fonte o site do MDS, veículo oficial do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e também algumas contribuições do site da CAIXA, instituição que participa da operacionalização dos programas sociais desenvolvidos no Brasil, assim como, outros programas desenvolvidos por outros setores. O levantamento bibliográfico que realizamos no banco de teses e dissertações da CAPES também nos auxiliou em termos de construirmos uma visão panorâmica dos programas sociais no Brasil e o modo como a frequência escolar era abordada nestes estudos. Algumas referências bibliográficas também compuseram os aportes teórico-metodológicos que nos garantiram uma melhor apreensão do assunto, por ângulos diferenciados, como por exemplo, Padilha (2009), Caderno Suas (2008), Algebaile (2009), Mota (2009) e Rummert, Algebaile e Ventura (2012). Iniciamos a pesquisa consultando o item da página principal do site do MDS que se chamava *Acesso à informação*, que serve para encaminhar pedidos de acesso a informação sobre ações do Ministério. Depois disso, foi disponibilizado o item *Ações e programas*, que segundo o MDS,

tem por objetivo oferecer “informações sobre os programas, ações, projetos e atividades implementadas pelas secretarias do MDS”. As Secretarias mostradas no site são as seguintes: Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza, Secretaria Nacional de Renda e Cidadania, Secretaria Nacional de Assistência Social, Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação.

A Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza (SESEP) é responsável pela coordenação das ações e gestão do Plano Brasil Sem Miséria. A Secretaria articula e mobiliza os esforços do governo federal, estados e municípios para a superação da extrema pobreza. Ela não executa diretamente os programas e ações finalísticas do Plano, que ficam a cargo de outras Secretarias do MDS e de outros Ministérios. Ela assiste esses parceiros para que possam atingir os objetivos pactuados. Nesse sentido, a SESEP tem coordenado o esforço de integrar a ação de governo para o atendimento da população extremamente pobre de maneira multissetorial, envolvendo os três entes da Federação.

Segundo o MDS, o Plano Brasil Sem Miséria funcionaria da seguinte forma:

Com um conjunto de ações que envolvem a criação de novos programas e a ampliação de iniciativas já existentes, em parceria com estados, municípios, empresas públicas e privadas e organizações da sociedade civil, o Governo Federal quer incluir a população mais pobre nas oportunidades geradas pelo forte crescimento econômico brasileiro. O objetivo é elevar a renda e as condições de bem-estar da população. As famílias extremamente pobres que ainda não são atendidas serão localizadas e incluídas de forma integrada nos mais diversos programas de acordo com as suas necessidades. Esse é o propósito da estratégia da “Busca Ativa”, que tem por objetivo central incluir no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) aqueles que vivem fora da rede de proteção e promoção social. (MDS, 2013)

O Plano é formado por três eixos, a saber: Garantia de Renda; Acesso a Serviços; e Inclusão Produtiva Urbana e Rural. O MDS, sintetiza a estrutura do Plano através da figura abaixo, contida em seu site:



Figura 2: Estrutura do Plano Brasil Sem Miséria

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome.

Ao investigarmos as informações dessa Secretaria e do Plano Brasil Sem Miséria, já é possível localizarmos através da leitura do Eixo 1 - garantia de renda mínima as propostas do Programa Bolsa Família, o que também pode ser encontrado na Secretaria Nacional de Renda Mínima. Quando partimos para a leitura do Eixo 2 encontramos informações sobre o Mais Educação<sup>67</sup> e o PETI e o aprofundamento desses programas pode ser viabilizado através de um item que observamos em quase todas as páginas do site denominado de *perguntas frequentes*. Inclusive, o nível de organização deste item está evidenciado através da divisão das dúvidas mais frequentes por assunto ou programa, o que facilita significativamente a arrecadação de informações para a pesquisa. Na Secretaria Nacional de Renda e Cidadania também há um recurso que oferece a consulta a legislações sobre alguns programas (2004 à 2010) e está separada por tipos de publicação: decretos, instruções normativas, instruções operacionais, leis, medidas provisórias e portarias.

Na Secretaria Nacional de Assistência Social encontramos a estruturação do Projovem e do PETI além de suas normativas. O Agente Jovem e o Bolsa Escola, que foram respectivamente incorporados ao Projovem e ao PBF, igualmente apresentavam informações no site do MDS, bem como, programas sociais mais antigos que igualmente foram inseridos no PBF (que são chamados de programas remanescentes, como o Vale-gás ou Auxílio-gás, Cartão Alimentação e Bolsa-Alimentação).

No caso dos programas sociais, não houve muitas dificuldades no

<sup>67</sup> O programa Mais Educação já está compondo o quadro de programas do MDS, mas optamos por discuti-lo no quadro de programas educacionais porque a sua parceria com o MEC é recente, conforme verificado na Nota Técnica de parceria que se encontra no anexo 1 desta dissertação.

levantamento e na seleção dos programas federais, visto que o recorte de tempo escolhido nesta pesquisa, ou seja, os programas desenvolvidos a partir da década de 1990 e que incidem sobre a escolarização do ensino fundamental regular, não permitiu uma amplitude de opções para leitura sistemática e avaliação do perfil dos programas. O Caderno SUAS de 2008<sup>68</sup>, desenvolvido pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Secretaria Nacional de Assistência Social), traz um relatório que se propõe a mapear e consolidar informações acerca do financiamento dos programas de transferência de renda do governo federal que estavam naquela época ou que estiveram durante algum período sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Os seguintes programas estavam sendo analisados: Benefício de Prestação Continuada (BPC), Renda Mensal Vitalícia (RMV), Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Urbano, Programa Bolsa Escola (BES), Programa Bolsa-Alimentação (BAL), Auxílio-Gás, Programa Cartão Alimentação (PCA) e Programa BolsaFamília (PBF).

Realizamos leitura sequencial e avaliação geral do perfil desses programas, num total de 9 programas, em seguida intermediada pela identificação e seleção de programas que nessa primeira observação pude fazer. Percebi que 4 programas (PETI, Agente Jovem, BES, PBF) eram constituídos em torno dos critérios implicados com a questão da frequência e com o recorte proposto na pesquisa.

Em outro momento confirmamos o levantamento que já tínhamos realizado e incluímos mais um Programa, o Projovem Adolescente, que veio do Projovem que era um programa que vinculava concessão de renda por tempo determinado e formação com objetivo de complementação da escolaridade e preparação para o mercado de trabalho para jovens na faixa etária de 18 à 24 anos. Em 2008, este programa foi subdividido e formou o Projovem Adolescente que se encaixava nos critérios propostos para o perfil de programas que se buscava. Assim, totalizamos 5 programas que constituiriam o quadro de programas sociais federais.

Além disso, as atividades sócio-ocupacionais que experimentei na Educação puderam me fornecer os limites para confirmação ou não de uma vinculação dos

---

68 Disponível em:

<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/cadernos/cadernos-suas-evolucao-dos-recursos-dos-programas-de-transferencia-de-renda/cadernos-suas-evolucao-dos-recursos-dos-programas-de-transferencia-de-renda>. Acesso em 10/04/2013.

programas ao tema de estudo, visto que participei da implantação e implementação desses programas em instituição pública de 2007 à 2013.

Para que os programas encontrados estivessem no perfil dos programas sociais que se adequam a esta pesquisa estabeleci alguns atributos de avaliação formados por elementos que não, necessariamente, constariam no quadro de programas sociais federais expostos nesta dissertação, a saber:

- Categoria principal de intervenção do programa: foram consideradas como programas sociais aquelas propostas que tivessem como objetivo uma dessas formas de intervenção escolar apresentada pelo Estado : inserção, reinserção, permanência no ensino fundamental regular.
- Objetivo: Garantia de renda mínima, ideias abordadas nas políticas para a juventude na contemporaneidade (inserção no mercado de trabalho, ampliação do universo sociocultural, preocupações com as vulnerabilidades “juvenis” e sociais, propostas específicas sobre habilidades e competências exigidas na atualidade e protagonismo juvenil), garantia dos direitos da crianças e dos adolescentes, combate a pobreza, promoção de acesso à serviços.
- Público-alvo: O público-alvo se limitava aos programas que poderiam se relacionar ao ensino fundamental. Poderiam estar envolvidos crianças, adolescentes e suas famílias.
- Formato de presença da frequência escolar: condicionalidade principal para participar do programa ou incentivo a frequência escolar, sem que necessariamente ela conte como condicionalidade para participar do programa.

Como essa proposta de pesquisa não tem como objetivo realizar comparações entre os programas educacionais e os programas sociais, mas estabelecer um quadro sistemático de ambos que auxilie como mais uma referência inserida no conjunto de problematizações aqui apresentadas, construímos alguns elementos que vão compor o quadro de programas que não são semelhantes aos atributos de avaliação mencionados. Esta modificação tem por intuito evidenciar algumas características importantes para análise dos programas. Dentre os elementos que serão destacados no quadro, temos: setor envolvido, objetivo,

público-alvo, condicionalidades.

Depois desta breve descrição dos percursos que seguimos para a elaboração do quadro de programas sociais e de algumas considerações que acabaram se formando sobre a estrutura do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome e sua forma de atuação, apresentamos a seguinte tabela:

Tabela 3: Programas Sociais desenvolvidos a partir de 1990

Programas sociais	Características principais
<b>PROGRAMA NACIONAL DE RENDA MÍNIMA VINCULADA À EDUCAÇÃO – “BOLSA ESCOLA”</b>	<p><b>Setor envolvido:</b> Educação</p> <p><b>Objetivo:</b> Garantir renda mínima a famílias carentes que tenham filhos entre seis e quinze anos matriculados e frequentando o ensino fundamental, contribuindo para a redução da repetência e da evasão escolar.</p> <p><b>Público-alvo:</b> Famílias com renda mensal per capita de até R\$ 90,00 e com crianças e/ou adolescentes em idade escolar, entre 7 e 15 anos.</p> <p><b>Condicionalidades:</b> Matricular crianças entre seis e quinze anos em estabelecimentos de ensino fundamental regular, com frequência escolar igual ou superior a oitenta e cinco por cento.</p>
<b>PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL-PETI</b>	<p><b>Setor envolvido:</b> Educação</p> <p><b>Objetivos:</b> - A garantia dos direitos da criança e adolescente retirados da exploração do trabalho precoce; - Reconhecimento de que o trabalho infantil é proibido no Brasil, exigindo a eficaz e imediata intervenção pública para a interrupção, não-reincidência e prevenção dessa situação; - Centralidade na família; - Proteção da criança e do adolescente de todas as formas de exploração do trabalho; - Contribuição para o desenvolvimento integral de crianças e adolescentes, oportunizando o acesso a escola formal, saúde, alimentação, esporte, lazer, cultura, bem como a convivência familiar e comunitária; - Oferta do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos do PETI, conforme previsto pela Tipificação Nacional dos Serviços Sócio- assistenciais, a todas às crianças e adolescentes retirados da situação de trabalho. - Contribuir para a erradicação de todas as formas de trabalho infantil no País, atendendo famílias cujas crianças e adolescentes tenham idade inferior a 16 anos e estão em situação de trabalho.</p> <p><b>Público-alvo:</b> -Todas as famílias com crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil com idade inferior a 16 (dezesseis) anos, sendo que as famílias com renda mensal por pessoa acima de R\$ 140,00 receberão a transferência por meio do PETI e as que possuem renda inferior a R\$ 140,00 receberão por meio do cartão PBF.</p> <p><b>Condicionalidades:</b> - Retirada de todas as crianças/adolescentes de até 15 (quinze) anos do trabalho precoce. - Retirada de todos os adolescentes de 16 (dezesseis) até 18 (dezoito) anos das atividades previstas na Lista das Piores Formas de Trabalho Infantil regulada pelo Decreto 6.481 de 12 de junho de 2008. - Para as crianças ou adolescentes de 6 (seis) a 15 (quinze) anos de idade, a matrícula e a frequência mínima de 85% (oitenta e cinco por cento) da carga horária escolar mensal. - Para os adolescentes de 16 (dezesseis) e 17 (dezessete) anos de idade, cujas famílias recebam o Benefício Variável Vinculado ao Adolescente - BVJ, a matrícula e a frequência mínima de 75% (setenta e cinco por cento) da carga horária escolar mensal. - Para as crianças menores de 7 (sete) anos, o cumprimento do calendário de vacinação e o acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil. - Para as crianças e adolescentes de até 15 (quinze) anos, em risco ou retiradas do trabalho infantil, a frequência mínima de 85% (oitenta e cinco por cento) da carga horária relativa aos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos do PETI. - Para as gestantes e nutrizes, no que couber, o comparecimento às consultas de pré-natal e a participação nas atividades educativas sobre aleitamento materno e cuidados gerais com a alimentação e saúde da criança. - Para as crianças menores de 7 (sete) anos, o cumprimento do calendário de vacinação e o acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil.</p>
<b>PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA-PBF</b>	<p><b>Setor envolvido:</b> Educação, Assistência e Saúde.</p> <p><b>Objetivo:</b> O programa Bolsa Família tem por objetivos combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; combater a pobreza e outras formas de privação das famílias; promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, saúde, educação, segurança alimentar e assistência social; e criar possibilidades de emancipação sustentada dos grupos familiares e desenvolvimento local dos territórios.</p> <p><b>Público-alvo:</b> A população alvo do programa é constituída por famílias em situação de pobreza ou extrema</p>

Programas sociais	Características principais
	<p>pobreza. As famílias extremamente pobres são aquelas que têm renda per capita de até R\$ 70,00 por mês. As famílias pobres são aquelas que têm a renda per capita entre R\$ 70,01 a R\$ 140,00 por mês, e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças ou adolescentes entre 0 e 17 anos.</p> <p><b>Condicionalidades:</b> - Para as crianças menores de 7 (sete) anos, o cumprimento do calendário de vacinação e o acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil.</p> <p>- Para as gestantes e nutrizes(14 a 44 anos), no que couber, o comparecimento às consultas de pré-natal e a participação nas atividades educativas sobre aleitamento materno e cuidados gerais com a alimentação e saúde da criança.</p> <p>- Para as crianças ou adolescentes de 6 (seis) a 15 (quinze) anos de idade, a matrícula e a frequência mínima de 85% (oitenta e cinco por cento) da carga horária escolar mensal.</p> <p>- Para os adolescentes de 16 (dezesseis) e 17 (dezessete) anos de idade, cujas famílias recebam o Benefício Variável Vinculado ao Adolescente - BVJ, a matrícula e a frequência mínima de 75% (setenta e cinco por cento) da carga horária escolar mensal.</p> <p>- Para as crianças e adolescentes de até 15 (quinze) anos, em risco ou retiradas do trabalho infantil, a frequência mínima de 85% (oitenta e cinco por cento) da carga horária relativa aos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos do PETI.</p>
<b>PROJETO AGENTE JOVEM DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E URBANO</b>	<p><b>Setor envolvido:</b> Assistência</p> <p><b>Objetivo:</b> Garantir a inserção, reinserção e permanência do jovem no sistema de ensino. Promover a integração do jovem à família, à comunidade e à sociedade. Desenvolver ações que oportunizem o protagonismo juvenil. Capacitar o jovem para atuar como agente de transformação e desenvolvimento de sua comunidade. Contribuir para a diminuição dos índices de violência entre os jovens, do uso/abuso de drogas, das DST/AIDS, de gravidez não planejada. Desenvolver ações que facilitem a integração e interação dos jovens, quando da sua inserção no mundo do trabalho.</p> <p><b>Público-alvo:</b> Faixa etária de 15 a 17 anos, em situação de vulnerabilidade e risco social, pertencentes a famílias com renda per capita de até meio salário mínimo, com prioridade para jovens que estejam fora da escola; que participem ou tenham participado de outros programas sociais (medida que dá cobertura aos adolescentes e jovens oriundos de outros Programas, como o da Erradicação do Trabalho Infantil, também promovido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome); que estejam em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social; que sejam egressos ou que estejam sob medida protetiva ou socioeducativa; oriundos de Programas de Atendimento à Exploração Sexual Comercial de menores; 10% das vagas de cada município são necessariamente destinadas a adolescentes portadores de algum tipo de deficiência.</p> <p><b>Condicionalidades:</b> - O cadastro dos jovens deverá ser realizado em conformidade com o Decreto no 3877, de 24 de julho de 2001, que institui o cadastramento único para programas sociais.</p> <p>- Frequência mínima de 75% na atividade de ensino(Socioeducativa)na qual o jovem está inserido e na capacitação teórico-prática pertinente ao projeto.</p>
<b>PROJOVEM- ADOLESCENTE</b>	<p><b>Setor envolvido:</b> Educação, Assistência e Saúde.</p> <p><b>Objetivo:</b> O Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Adolescentes e Jovens de 15 a 17 anos (Projovem Adolescente) tem por foco o fortalecimento da convivência familiar e comunitária; A inserção e o retorno dos adolescentes à escola e sua permanência no sistema de ensino. Isso é feito por meio do desenvolvimento de atividades que estimulem a convivência social, a participação cidadã e uma formação geral para o mundo do trabalho.</p> <p><b>Público-alvo:</b> O Projovem Adolescente - Serviço Sócio-educativo destina-se aos jovens de quinze a dezessete anos: I - pertencentes à família beneficiária do Programa Bolsa Família -PB; II - egressos de medida sócio-educativa de internação ou estejam em cumprimento de outras medidas sócio-educativas em meio aberto, conforme disposto na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA; III - em cumprimento ou sejam egressos de medida de proteção, conforme disposto na Lei nº 8.069, de 1990; IV - egressos do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI; ou V - egressos ou vinculados a programas de combate à violência, ao abuso e à exploração sexual.</p> <p><b>Condicionalidades:</b> - Matricular-se e garantir a frequência escolar mínima de 85% para os jovens de 15 anos e de 75% para os jovens de 16 e 17 anos, monitorada pelo sistema educacional, em conformidade com as condicionalidades do Programa Bolsa Família.</p> <p>- Frequência mensal mínima de 70% nas atividades do Projovem Adolescente, monitoradas pelo SUAS</p> <p>- Respeito às normas de convivência do serviço sócio-educativo a serem pactuadas com os jovens no momento da implantação dos coletivos.</p> <p>-Para as crianças menores de 7 (sete) anos, o cumprimento do calendário de vacinação e o acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil.</p> <p>-Para as gestantes e nutrizes(14 a 44 anos), no que couber, o comparecimento às consultas de pré-natal e a participação nas atividades educativas sobre aleitamento materno e cuidados gerais com a alimentação e saúde da criança.</p>

Fonte: Dados extraídos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/>



Observações: Algumas informações foram fornecidas pelo site da CAIXA e através do Caderno SUAS III (2008). Ambos disponíveis, respectivamente: [www.caixa.gov.br/](http://www.caixa.gov.br/) e <http://www.mds.gov.br/>

### 3.2.2.1- Indicações dos programas sociais federais.

Com a construção do quadro de programas sociais federais e o seu processo de elaboração de fontes e aportes teóricos- metodológicos seria fundamental expor alguns pontos que pudessem elucidar a inserção desses programas nas políticas de um modo geral e alguns modos de funcionamento que revelassem o lugar da frequência na vida escolar e nas proposições do Estado a quem tais programas se destinam. Assim, dividimos em breves discussões os seguintes pontos: categorizações do público- alvo e o repertório de formação e a abordagem da frequência escolar e o envolvimento dos setores da política.

- Categorizações do público-alvo e o repertório de formação.

Examinando o público-alvo dos programas selecionados verificamos que apesar de algumas categorizações coincidirem em alguns programas, é possível inferir que há um aumento de categorizações, especialmente, quando se referem a programas que o público-alvo possam atender faixas etárias maiores para os jovens. Isto de certa forma, se reflete no aumento de objetivos relacionados à garantias e proteções dos jovens, muitos desses, inscritos no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90) . A Tabela 4 abaixo pode demonstrar algumas dessas indicações sobre o aumento de categorizações e essas diferenciações do público-alvo nos programas sociais.

Tabela 4: Categorizações encontradas no público-alvo dos Programas Sociais

<b>PETI (1997)</b>	-Famílias com crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil com idade inferior a 16 (dezesesseis) anos. - Determinada faixa de renda.
<b>AGENTE JOVEM DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E URBANO (2001)</b>	-Faixa etária de 15 a 17 anos, em situação de vulnerabilidade e risco social, pertencentes a famílias com renda per capita de até meio salário mínimo. - Faixa etária de 15 a 17 anos, em situação de vulnerabilidade e risco social, pertencentes a famílias com renda per capita de até meio salário mínimo, com prioridade para jovens que estejam fora da escola.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Participantes de outros programas sociais.</li> <li>- Jovens que estejam em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social.</li> <li>- Jovens sejam egressos ou que estejam sob medida protetiva ou socioeducativa.</li> <li>- Jovens oriundos de Programas de Atendimento à Exploração Sexual Comercial de menores.</li> <li>- Adolescentes portadores de algum tipo de deficiência.</li> </ul>
<b>“BOLSA ESCOLA” (2001)</b>	- Famílias com renda mensal per capita de até R\$ 90,00 e com crianças e/ou adolescentes em idade escolar, entre 7 e 15 anos.
<b>“BOLSA FAMÍLIA” (2003)</b>	- Famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza. As famílias extremamente pobres são aquelas que têm renda per capita de até R\$ 70,00 por mês. As famílias pobres são aquelas que têm a renda per capita entre R\$ 70,01 a R\$ 140,00 por mês, e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças ou adolescentes entre 0 e 17 anos.
<b>PROJOVEM ADOLESCENTE (2008)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Jovens de 15 a 17 anos pertencentes à família beneficiária do Programa Bolsa Família.</li> <li>- Jovens de 15 a 17 anos egressos de medida sócio-educativa de internação ou estejam em cumprimento de outras medidas sócio-educativas em meio aberto.</li> <li>- Jovens de 15 a 17 anos em cumprimento ou sejam egressos de medida de proteção.</li> <li>- Jovens de 15 a 17 anos egressos do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.</li> <li>- Jovens de 15 a 17 anos egressos ou vinculados a programas de combate à violência, ao abuso e à exploração sexual.</li> </ul>

Fonte: Dados extraídos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/>

Observações: Algumas informações foram fornecidas pelo site da CAIXA e através do Caderno SUAS III (2008). Ambos disponíveis, respectivamente: [www.caixa.gov.br/](http://www.caixa.gov.br/) e <http://www.mds.gov.br/>

É perceptível que esses programas que incidem sobre a escolarização, não consideram mais como principal critério de avaliação no público-alvo somente a renda ou faixa de renda como critério para ser beneficiário do programa ou conforme as referências de Rummert, Algebaile e Ventura (2012) “*situações laborais – de emprego, desemprego ou ocupação instável*”. As autoras argumentam que gradualmente as categorizações desses programas são mencionadas através da variedade de “*situações assistenciais não-laborais*”, implicadas nas categorizações do que as políticas para a juventude hoje identificam como vulnerabilidade e risco social.

Para os programas que tem como prerrogativa a participação nos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos<sup>69</sup>, os públicos-alvo definidos nesses programas passam a fazer parte dessas novas vias de formação implicadas com temáticas bem características do momento de reconfiguração da política social, que determina novos conteúdos na dinâmica educativa dos jovens. Os programas que obrigatoriamente estavam inseridos neste serviço da política de Assistência eram os seguintes: PETI, Agente Jovem de Desenvolvimento Social<sup>70</sup> e Urbano e Projovem

<sup>69</sup> Os outros programas também participam de atividades desenvolvidas nos equipamentos de Assistência Social, mas neste caso estamos falando de atividades específicas para as crianças e os adolescentes, que apresentam conteúdos distintos dos que são trabalhados com as famílias ou os responsáveis legais dos programas.

<sup>70</sup> O Agente Jovem foi substituído pelo Projovem Adolescente.

Adolescente. Isto não significa dizer que essas novas vias de formação para a juventude não sejam identificados na política educacional e muito menos na escola. A nossa tentativa de explicação é que nesse sentido ambas as políticas, as de Assistência e a de Educação, tem o mesmo peso ao adotar essas novas vias de formação nas intervenções com a juventude pobre.

Algumas expressões podem ser identificadas como características desses programas sociais mais recentes da década de 1990 que vão ao encontro das proposições mundiais estabelecidas para a juventude, dentre elas, localizamos algumas no próprio escopo dos programas sociais e outras foram extraídas do livro de “Tipificação Nacional de Serviços Sócio-assistenciais”<sup>71</sup>, tais como: “protagonismo juvenil”, “diminuição dos índices de violência”, “inserção no mundo do trabalho”, “formação para a participação e cidadania”, “participação cidadã e uma formação geral para o mundo do trabalho”, “formação de atitudes e valores” e “desenvolver habilidades gerais”.

Essas expressões fazem parte do repertório que compõem projetos com as ações voltadas para a juventude atual, marcada pela ausência ou destituição total de direitos. Essas ações, ao que nos parecem, influem no sentido de induzir novos modos de participação social e econômica na sociedade. Não se pode negar que a preocupação com o aumento de jovens que são categorizações nestas situações é apenas uma preocupação humanitária, é um tipo de inquietação que corresponde aos novos anseios do movimento permanente de reprodução/ampliação do capital. A atual forma de complexificação societária prevê formas instáveis de trabalho (precárias e periféricas), mas que sem a elevação do nível de subsistência da força trabalho dessa juventude o capitalismo perde suas artimanhas de reprodução/ampliação. Nesse caso é importante fornecer o alívio ou a diminuição da pobreza e permitir algum tipo de mobilidade social de pessoas ou frações da classe trabalhadora sem, entretanto, alterar a lógica e a dinâmica dos processos de exploração. Assim, a vulnerabilidade e a instabilidade dos que vivem à condição da classe trabalhadora se mantém inalterada.

---

71 O Livro de Tipificação Nacional de Serviços Sócio-assistenciais, foi regulamentado pela Resolução nº 109 de 11 de Novembro de 2009 e podem embasar as propostas de trabalho estabelecidas nos Centros de Referência de Assistência Social e os Centros de Referência Especializado de Assistência Social. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/protectaobasica/cras/documentos/Tipificacao%20Nacional%20de%20Servicos%20Socioassistenciais.pdf>

Dessa forma, avaliamos que com esta nova categorização do público-alvo talvez a questão da escolarização para alguns programas (PETI, Agente Jovem de Desenvolvimento Social<sup>72</sup> e Urbano e Projovem Adolescente) ficariam em posição secundária e conseqüentemente seus processos, como a frequência escolar. A frequência só retorna para o plano central desses programas quando foram incorporados ao PBF, que tem como condicionalidade primordial a frequência de 85% na escola. Os outros programas, como Bolsa Escola<sup>73</sup> e PBF, desde o início apresentaram a formalização da frequência escolar como condicionalidade o que não possibilitava de forma alguma esse posicionamento secundário nos programas, pois era a principal condicionalidade que suspendia o benefício. Sabemos que esses programas podem agregar muitos tipos de intervenção, sendo os mais comuns, para nossa temática de estudo, a incidência sobre a escolarização e as situações assistenciais laborais. Quando entra em cena diferentes posicionamentos da escolarização nestes programas e a valorização de situações *assistenciais não-laborais*, pode ser um sinal de que para os planos do capital o segundo tipo de intervenção possa interferir com mais ênfase no determinado tipo de participação social e econômica que se deseja para a manutenção do capitalismo e que por isso, a escolarização ficaria em menos evidencia neste momento.

- A abordagem da frequência escolar e o envolvimento dos setores da política.

A frequência escolar ao longo da evolução dos programas de transferência de renda foi se reconfigurando em vários aspectos, dentre eles, observamos que o modo de exigência da frequência escolar foi adquirindo novas organizações, novas estruturas operacionais e normatizações que envolviam cada vez mais a estrutura da escola, mas também de outros setores, como o de Assistência Social. A frequência nos programas sociais adquiriram particularidades que podem explicar em certos aspectos o peso que alguns setores da política tiveram no envolvimento com a reconfiguração da política social. Primeiramente, é importante identificarmos os formatos de frequência existentes na seleção de programas que realizamos para

---

72 O Agente Jovem foi substituído pelo Projovem Adolescente.

73 O Programa Bolsa Escola antes de migrar para o PBF, apresentava um tipo de cadastro de fácil manipulação, que não tinha as mesmas características do CadÚnico da atualidade, mas já tinha a frequência escolar formalizada como condicionalidade para receber o benefício.

o recorte desta pesquisa. Confirmamos que nos programas abordados há os seguintes formatos de frequência conforme os espaços onde são observados a exigência do cumprimento da condicionalidade ou de outras formas de frequência que não deixam de ser condicionalidades e que estão relacionadas com os programas sociais. Para cada uma das abordagens da frequência definimos um número, que posteriormente serão atribuídos aos programas sociais que se identificam com estas abordagens.

- frequência escolar de 85% exigida na escola através da condicionalidade controlada pela política educacional - Sistema Presença (1).
- frequência escolar de 85% exigida na escola através da condicionalidade controlada pela política de assistência social - Gestão Municipal do Programa Bolsa Família, Vigilância Sócioassistencial (onde não houver, considera-se o setor responsável pela gestão do SUAS e/ ou da proteção social básica ) (2)\*.
- frequência escolar exigida através do acompanhamento periódico do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF (3)\*\*.
- outros tipos de frequência, que não seja a escolar, exigida pela participação nos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (4)\*\*\*.

Observações:

\* A frequência escolar nesta instância é tratada na estrutura que corresponde ao Gestor Municipal do PBF, devidamente cadastrado e com informações atualizadas junto à Secretaria Nacional de Renda e Cidadania, tem acesso ao Sistema de Condicionalidade (Sicon), através do Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família. Suas funções são as seguintes: articular-se com as áreas de Educação, Saúde e Assistência Social para compartilhar os procedimentos operacionais e pactuar o fluxo necessário para a implementação, conforme a realidade municipal; designar senhas de acesso aos profissionais municipais que forem inserir as informações do acompanhamento no Sicon; territorializar e enviar a listagem das famílias em suspensão por CRAS ou equipes de proteção social; incluir as informações do acompanhamento das famílias no Sicon nas situações em que os CRAS e/ou CREAS não puderem realizar este registro diretamente no Sistema.

\*\* A frequência escolar nessa instância já é tratada pelos profissionais que compõe a

política de Assistência Social do CRAS, instituição que tem como alvo famílias em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, do precário ou nulo acesso aos serviços públicos, da fragilização de vínculos de pertencimento e sociabilidade e/ou qualquer outra situação de vulnerabilidade e risco social residentes nos territórios de abrangência dos CRAS, em especial: Famílias beneficiárias de programas de transferência de renda e benefícios assistenciais; Famílias que atendem os critérios de elegibilidade a tais programas ou benefícios, mas que ainda não foram contempladas; Famílias em situação de vulnerabilidade em decorrência de dificuldades vivenciadas por algum de seus membros; Pessoas com deficiência e/ou pessoas idosas que vivenciam situações de vulnerabilidade e risco social.

\*\*\* A frequência nesta instância é exigida nos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos que têm como objetivos gerais: complementar o trabalho social com família, prevenindo a ocorrência de situações de risco social e fortalecendo a convivência familiar e comunitária; prevenir a institucionalização e a segregação de crianças, adolescentes, jovens e idosos, em especial, das pessoas com deficiência, assegurando o direito à convivência familiar e comunitária; promover acessos a benefícios e serviços socioassistenciais, fortalecendo a rede de proteção social de assistência social nos territórios; promover acessos a serviços setoriais, em especial das políticas de educação, saúde, cultura, esporte e lazer existentes no território, contribuindo para o usufruto dos usuários aos demais direitos; oportunizar o acesso às informações sobre direitos e sobre participação cidadã, estimulando o desenvolvimento do protagonismo dos usuários; possibilitar acessos a experiências e manifestações artísticas, culturais, esportivas e de lazer, com vistas ao desenvolvimento de novas sociabilidades; favorecer o desenvolvimento de atividades intergeracionais, propiciando trocas de experiências e vivências, fortalecendo o respeito, a solidariedade e os vínculos familiares e comunitários.

Dentre as possibilidades elencadas, identificamos que o “Bolsa Escola” esteve envolvido na possibilidade (1) devido à forma embrionária e pouco estruturada do programa, mais especificamente, das suas formas de

operacionalização, que naquele contexto envolviam apenas o setor da Educação em seu escopo.

O PETI é o programa que esteve envolvido nesses vários tipos de exigência da frequência escolar e para ele reservamos as possibilidades (1), (2), (3), (4). Essas variações são referentes a história do próprio programa no país, que inicialmente oferecia uma Bolsa-auxílio aos beneficiários do programa, onde a frequência escolar era monitorada apenas pelas atividades socioeducativas realizadas nos CRAS e pelos serviços de acompanhamento à família desta instituição. Essas atividades socioeducativas modificaram seus formatos<sup>74</sup> nos equipamentos sociais, mas exigem certo tipo de frequência das crianças e dos adolescentes naquele estabelecimento, que contribui para a permanência da família no benefício que estão recebendo, ocorrendo inclusive um monitoramento da frequência através de um Sistema chamada SISPETI<sup>75</sup> (4). A partir do momento que o PETI, foi incorporado ao PBF, a família teve que cumprir as condicionalidades estipuladas para este programa, em que as escolas através do Sistema Presença monitoram o cumprimento da frequência escolar mínima obrigatória pelos estudantes beneficiários (1). Além disso, quando há alguma eventualidade no registro de informações sobre as famílias que são acompanhadas pelos CRAS ou outras situações, pode ser realizada a participação da estrutura número (2) na abordagem da frequência. Periodicamente, as famílias devem comparecer ao equipamentos da Assistência Social para atualizar seus cadastros, levando consigo uma série de documentos, dentre eles, a comprovação da frequência escolar exigida no programa por meio de declaração da escola, configurando, algumas vezes, parte do acompanhamento realizado pelo PAIF(3), serviço em que a família é acompanhada e se necessário encaminhada para outros serviços que possam colaborar para a interrupção do descumprimento da condicionalidade. Caso a família, tenha problemas com a frequência escolar, ou seja, ela não tenha conseguido cumprir o mínimo exigido ela pode receber sanções do Governo Federal, podendo chegar a suspensão do benefício. Ainda assim, se ocorrerem

---

74 O PETI manteve as atividades socioeducativas, por meio dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos desenvolvidos nos equipamentos sociais e há o cumprimento de uma frequência mínima nas atividades.

75 O acompanhamento da Assistência Social é realizado mensalmente pelo MDS, com a verificação da frequência dos jovens com histórico ou risco de trabalho infantil aos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI).

erros no registro da frequência ou existirem justificativas que comprovem que houve a assiduidade necessária para o programa no período de acusação do descumprimento, a assistência pode rever os dados e reencaminhar a situação da família.

O PBF apresenta como formato de frequência apenas as possibilidades (1) e (2) e suas características de funcionamento são as mesmas descritas quando o PETI foi incorporado a ele. Quando no programa estiverem cadastradas crianças e adolescentes em risco ou retiradas do trabalho infantil será exigida a frequência de 85% aos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos desenvolvidos nos equipamentos sociais(4). Neste caso, a família também poderá ser acompanhada pelo PAIF<sup>76</sup>, afim de que se possa sair da situação de vulnerabilidade social que encontram (3).

O Extinto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Urbano se enquadra no formato de frequência (3) e(4), mas numa versão que apresentava outras propostas de encaminhamento. O programa apresentava em seu escopo o objetivo de garantir a inserção, reinserção e permanência do jovem no sistema de ensino, através do acompanhamento pelo equipamento social da vida escolar dos alunos . Estipulava a frequência de 75% nas atividades socioeducativas desenvolvidas na mesma instituição.

O Projovem Adolescente está inserido nas possibilidades (1) e (2) em função de ser incorporado ao PBF. Igualmente tem um tipo de frequência exigido nas atividades exclusivas para o Projovem Adolescente nos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos que são monitoradas pelo SUAS e exigem 70% de frequência(4). As famílias dos adolescentes do Projovem Adolescente que estão no PBF, em certas ocasiões, são acompanhadas também pelo PAIF(3).

A variedade de formatos que verificamos no acompanhamento da abordagem da frequência nos programas sociais, através das diversas instâncias e serviços intersetoriais, acaba trazendo um sentido burocratizante para a frequência escolar, em que o processo de escolarização que era definido como primordial nos discursos do Estado nestes programas, ficam quase como uma sombra, quase não mais

---

<sup>76</sup> Em casos de famílias que sejam reincidentes nesta situação e que envolvam outras de complexidade maior, o CRAS pode encaminhar essas famílias para serem acompanhadas pelos serviços desenvolvidos no CREAS.



percebido. A intersectorialidade, considerado um novo paradigma de gestão pública, prioriza em suas ações a integração e interação dos vários setores, serviços e ações no estabelecimento de uma unidade em rede de serviços. É apresentada como um recurso da administração pública que permite o fortalecimento do diálogo e das ações intersectoriais com o intuito de responder a demandas da população de forma rápida e eficiente, além do discurso de pretender romper com a lógica tradicionalmente adotada por muitas políticas públicas de fragmentar os indivíduos e tratar suas demandas de maneira compartimentada. Entretanto, em nossa compreensão, a intersectorialidade, neste caso dos programas sociais, não tem favorecido estas questões. Suas novas formas de gerenciamento e supervisão têm descaracterizado os sentidos que se esperam dos programas que estão sob seu domínio, como é o caso dos programas sociais. Além disso, o emaranhado de setores no manejo da gestão da política pública, muitas vezes, tem servido apenas para isentar algumas das políticas setoriais do que é proposto para elas, enquanto outras ficam sobrecarregadas de responsabilidades no desenvolvimento e condução das políticas previstas para os mais pobres.

### **3.3 - Para além das condicionalidades e das novas vias formativas: breves considerações a respeito da frequência no âmbito educativo escolar.**

Na discussão que travamos neste trabalho, nos itens anteriores, nos concentramos, em linhas gerais, em visualizar mais uma vez as disposições da frequência, a partir das legislações educacionais da educação básica que nos forneciam dados legais e sentidos sobre o processo de escolarização que nos auxiliaram na importante perspectiva de historicizar ideias marcantes a respeito da frequência escolar nos diferentes contextos. Além disso, posteriormente, nos debruçamos em construir os quadros dos programas federais vinculados à escolarização regular obrigatória a fim de classificar tais programas, levando em consideração seus vínculos institucionais, relacionados aos setores de ação governamental que estão diretamente envolvidos com a sua normatização e realização, quanto suas características gerais, como público-alvo, escopo, estrutura

organizacional, dentre outros aspectos. Esses elementos nos possibilitaram apreender alguns dos sentidos importantes da frequência escolar principalmente no campo normativo e de gestão da política, no entanto, existem outros relativos às práticas institucionais definidas também para gestão da frequência só que no âmbito educativo escolar. Para compreendermos os impasses e as tensões decorrentes dessas práticas em face às novas exigências relativas à frequência escolar previstas nos programas sociais e educacionais em outros elementos vinculados à escolarização na etapa fundamental de ensino nos propomos a discutir alguns pontos sobre a elaboração de questões pertinentes a esta problemática. Para isso, levamos em consideração nossa experiência profissional no acompanhamento desses programas desde 2007, a participação ativa em variados fóruns constituídos para a discussão da problemática relativa à política educacional e seus diferentes aspectos, e a pesquisa bibliográfica e documental, que realizamos para alargar a abordagem da questão para o âmbito onde as concepções e atividades de gestão da frequência escolar se confrontam com a prática social real.

### 3.3.1- As diferenciações no ambiente escolar em relação aos beneficiários de programas.

Desde que a frequência escolar foi apresentada como questão integrante da problemática relativa às “variáveis de riscos” diferenciados que comprometem grupos sociais específicos, e que “análises minuciosas” de supostos riscos revelaram que os segmentos mais pobres são mais propícios e precisam de maiores cuidados e exigências do poder público, a escola e várias instituições passaram também a instaurar exigências diferenciadas para os beneficiários dos programas que formam esses segmentos mais suscetíveis a riscos<sup>77</sup>. No entanto, também não podemos nos furtar em dizer que em relação ao que viemos chamando de condicionalidades até aqui, anunciamos que há muitas outras condicionalidades para permanecer na escola e que não são aquelas impostas pelos programas sociais ou educacionais.

Na análise das diferenciações referentes à frequência escolar, que é uma condicionalidade para os que são beneficiários de programas sociais, o escopo dos

---

<sup>77</sup> Neste caso, é importante considerar que o Estado colaborou significativamente para a constituição dos que “supostamente” oferece ou é suscetível à riscos.

programas, naturalmente, já trazem para dentro da escola uma exigência diferenciada para os alunos que dele usufruem, como a frequência escolar obrigatória de 85% para os beneficiários, enquanto para o restante da escola é de 75%. Porém o próprio ambiente escolar, na perspectiva de manutenção da criança ou do adolescente no programa cria<sup>78</sup> outras medidas “ protetivas” para que as famílias não possam receber sanções e ter o benefício suspenso. O acompanhamento familiar é um dos pontos que se distinguem nos procedimentos administrativos e pedagógicos em relação aos outros alunos que não são beneficiários dos programas.

Quando as taxas de frequência na escola, por exemplo, apontam que esta se encontra irregular para um número considerável de alunos é comum que a gestão chame os responsáveis dos alunos para averiguar que situações estão acometendo os alunos e suas famílias, orientados por instâncias superiores, principalmente, porque essas taxas interferem nas avaliações de desempenho das escolas e conseqüentemente dos municípios e estados.

Para os beneficiários dos programas sociais, a escola terá um acompanhamento mais intenso ou duplo desses alunos, não só porque eles farão parte das estatísticas do desempenho escolar, mas porque fazem parte de um programa que é monitorado nacionalmente e que as gestões locais dos entes federativos são pressionadas para que os programas possam atingir metas que lhe são propostas. Isso não quer dizer que a escola não tenha um olhar comprometido ou implicado com questões que afetem aquela população mais precária *sem-trabalho* que receba o benefício ou sobre a família daqueles que possuem *trabalhos precarizados* que necessitem do programa. O que gostaríamos de explicitar é que programas sociais com esta natureza, de qualquer maneira, requerem atenções

---

<sup>78</sup> As condicionalidades do Programa Bolsa Família estão definidas pela Portaria nº251, de 12/12/12, que revogou a Portaria GM/MDS nº 321/2008. Segundo o art. 19 da Portaria 251/12 é proibido aos estados e municípios: instituir outros efeitos relacionados às condicionalidades do PBF sobre os benefícios financeiros pagos às famílias além dos previstos nesta Portaria; instituir outras condicionalidades do PBF à família; e utilizar formas de comunicação humilhantes ou constrangedoras a respeito do descumprimento das condicionalidades. Esse movimento da escola de criar procedimentos diferenciados na condução da frequência escolar, não se relaciona com o descumprimento da lei apresentada, mas está atrelado as novas formas de organização e atendimento a partir da entrada de outras políticas sociais na escola, o que não isenta de termos uma análise crítica sobre algumas posturas que podem ser encontradas em diferentes gestões em nível nacional.

diferenciadas no acompanhamento familiar, algumas vezes devido à mudanças frequentes no escopo que precisam ser repassadas para a população e que ficam à cargo da escola e dos equipamentos sociais de assistência.

Nem sempre as famílias conseguem chegar até a escola para atender as solicitações de reuniões/ assembleias e as razões para esta questão são em alguns casos muito variadas. Sobre as situações referentes a este não comparecimento no espaço escolar temos: famílias envolvidas por impossibilidades relativas ao horário de trabalho inflexível, ou porque suas expectativas e práticas relativas à escolarização influenciam sua presença na escola ou por aspectos referentes às relações que foram estabelecidas entre a escola e a família e outras. Entretanto, neste caso, a escola, considerada como um órgão protetivo, estabelece alguns limites para esta ausência e ultimamente difunde-se a ideia na política educacional e em outras políticas de que a “escola que protege é aquela que denuncia”. A partir disso, ambos os alunos, tanto os que são beneficiários, quanto os que não são, podem receber o mesmo tratamento. Só que os beneficiários dos programas apresentam um “agravante” que é o fato de possuírem um benefício de transferência de renda e que se não tiverem justificativas aceitáveis pelo governo federal para o descumprimento das condicionalidades, na avaliação das escolas e do que o próprio Estado avalia, podem soar como um tipo de “negligência” ou “dispensa de uma oportunidade de renda ou da utilização dos serviços públicos oferecidos”.

Esses “tratamentos”, ou melhor, “constrangimentos” se inserem nas novas soluções apresentadas para a resolução não mais da frequência, mas agora da infrequência. Dentre os dispositivos legais para comunicação da infrequência, seja ela de qualquer aluno, observamos os Conselhos Tutelares, os Ministérios Públicos e outras instâncias que podem ser do judiciário mais a “Ficha de Comunicação do Aluno Infrequente”. Esse instrumento é utilizado em grandes capitais de alguns estados brasileiros e observamos que ele pode ser apresentado tanto como mais um instrumento de acompanhamento e do combate à evasão escolar, quanto como um projeto mais encorpado, formado por uma interinstitucionalidade, que tem ações mais integradoras, e que acredita num suposto combate ao “fracasso escolar”. Outras soluções para as questões apresentadas são a convocação de diferentes profissionais envolvidos na escola ou em contato com ela, como Assistentes Sociais,

Psicólogos, Pedagogos, que podem cumprir o papel de intervir no cumprimento dessas exigências.

O que vale ressaltar é que a escola apresenta movimentos oscilatórios quanto ao manejo destas situações familiares que envolvem a frequência, ora apresentando políticas que produzem uma escola piedosa e tuteladora, ora apresentando políticas que se utilizam da (ameaça de) perda do benefício como estratégia de controle daqueles com quem se relacionam, ou seja, os mais pobres.

A frequência que é requerida daqueles que fazem parte dos segmentos mais pobres e beneficiários de programas é uma frequência intermediada por vários sentidos dentro da escola, apesar de menos burocratizante do que o sentido apresentado nos documentos instrucionais e normativos, ela é determinada conforme as avaliações dos professores, coordenadores pedagógicos, dos próprios alunos, funcionários administrativos e por todos aqueles que fazem parte da comunidade escolar. Neste caso, ela pode ganhar sentidos conforme a maior ou menor proximidade com essas pessoas ou por suas interpretações do que é a frequência na comunidade escolar, especialmente para aqueles que estão sendo beneficiados por um programa de renda mínima. Isto nos faz refletir sobre como é possível avançar na ou da construção de programas menos ou mais burocráticos para programas considerados mais “cidadãos”

Na contemporaneidade é comum atribuir aos diversos fenômenos e processos na sociedade um binarismo, que mais do que um propulsor na investigação das questões, apresenta-se como uma perfeita ferramenta que emperra qualquer tipo de análise (MACHADO, 1999).

O fenômeno da frequência habitualmente ganha esta “ferramenta de inércia” para a construção de dois polos: um que é formado pelos alunos ditos “frequentes” e outro constituído pelos alunos chamados “infrequentes”. Essa visão separada dos alunos se estende também às suas famílias. Esse último ainda pode trazer um tom meio acusatório no modo de participação e permanência da criança e do adolescente na escola. Um desses polos pode vir acompanhado das categorizações que se tornaram frequentes tanto no ambiente escolar, quanto nos próprios escopos dos programas para jovens pobres que já vimos em análises anteriores<sup>79</sup>.

---

79 Por exemplo, “João é frequente, mas seu desempenho escolar é péssimo”, Maria é infrequente, mas também só vive vendendo doces na rua”, “Renata é infrequente, mas apresenta ótimas notas

No entrelaçamento da frequência escolar com as chamadas “questões sociais” que batem à porta, constatam-se coincidências em relação a transportar as dificuldades, de várias naturezas, para o indivíduo, sendo a aprendizagem e a permanência na escola um desses exemplos. Especialmente o caráter subjetivo ganha relevância para o Estado, quando muitos dos programas de “combate” a infrequência e evasão das diversas instâncias governamentais contratam especialistas que, “cuidarão dessas dificuldades”, geralmente “justificando” para a sociedade e para o próprio indivíduo suas “limitações”. O subjetivo apresentado pelo Estado teria a oportunidade de ser corrigido, modificado para alguma outra coisa. Percebe-se o costume de atribuir aos fenômenos escolares, de um modo geral, à ideia de que a subjetividade estaria ligada a concepção de identidade, de estrutura psíquica ou de personalidade dos sujeitos.

Ainda assim, a frequência pode possuir um caráter e um sentido “denunciante” do sistema de ensino ou da instituição escolar, visto que é ela que pode, em muitas situações, medir o quanto uma unidade escolar pode estar preparada para uma regularidade neste espaço que seja pautada num genuíno envolvimento no processo formativo que está presente na escola. Entretanto, espera-se também, uma escola que seja geradora dessa regularidade requerida na frequência. Ultimamente, a frequência escolar tem sido reduzida apenas ao ingresso e permanência formal na escola, problematizando insuficientemente a efetiva participação dos alunos no processo formativo escolar. A permanência na escola é repleta de sinalizações, permitindo que não haja um consenso sobre a forma como os alunos “habitam” a escola. As crianças e os adolescentes podem estar na escola ou algumas vezes apenas estar passando por ela.

Dessa forma, delegar à frequência, esse elemento constitutivo da escolarização tão cheio de sentidos e interpretações, uma natureza consolidada, ausente de um movimento histórico, de várias alterações, é um equívoco. A “questão da frequência”, então, pode ser melhor compreendida se a tratarmos na lógica de uma problemática, separando que se estivermos falando do sentido atribuído a partir da entrada dos programas sociais e educacionais na escola, ela já guarda algumas

---

no bimestre” Ou categorizações mais relativas às situações encontradas no Estatuto da Criança e do Adolescente, que fornecem novos termos para as categorizações que podem acompanhar a frequência.

interpretações e indagações tendenciosas, porém, se estivermos falando da frequência escolar não atravessada pelos mesmos programas, ela suscita mais dúvidas, não apresentando tendências tão consolidadas.

A própria diferenciação na porcentagem da frequência, por si só, traz algumas indagações, que nos fazem retornar ao início deste subitem, quando nos referimos a questão dos “riscos”, e nos fazem refletir porque os segmentos mais pobres incluídos nos programas ainda devem frequentar a escola mais dos que outros alunos. Por mais que saibamos que existam diferenças regionais<sup>80</sup> no Brasil que ao longo de muitos anos, justificaram esse aumento do cumprimento da frequência, essa questão ainda se justificaria? Até que ponto a condicionalidade da frequência pode ser tratada como um ganho para a população? Não seria importante estar mais tempo na escola através de outras condições (que não as proposições parcas e precárias de indução de uma escola integral aos moldes do que vem sendo estabelecido no país) e igualar as condições de frequência entre todos os alunos?

Sobre o campo das diferenciações que são observadas na escola relembramos que ainda há um outro grupo de programas educacionais que acaba se englobando na temática das vias formativas diferenciadas dentro do próprio ensino fundamental regular que conseqüentemente trazem normatizações e organizações para a vida escolar diferenciadas. Essas divergências afetam tanto os alunos que não são beneficiários de programas e algumas vezes até os que são beneficiários dos programas sociais.

Dentro das instaurações programadas para os programas educacionais, aqueles relativos aos programas de correção de fluxo, as classes de aceleração, classes de reforço e de alfabetização, ou as classes que conjugam várias dessas categorias, já de início apresentam-se como propostas “inovadoras” e diferenciadas do ensino fundamental regular, em função disso, e do que temos acompanhado sobre as escolas, essas classes diferenciadas crescem significativamente nos municípios e nos estados, mas não são maioria nas escolas regulares. Se não são a totalidade da escola, não podem oferecer esta proposta para todos da comunidade escolar, até porque os programas apresentam escopos definidos para certos

---

<sup>80</sup> Estudos realizados que encontramos no banco de teses e dissertações por diferentes relatam que a condicionalidade da educação foi importante para crianças que estavam em condições de trabalho infantil pesado e penoso ou para crianças que contribuíam com o orçamento doméstico e não podiam frequentar a escola.

públicos-alvo. Não podemos deixar de frisar que esta discussão sobre a expansão, diferenciação e homogeneização de práticas no âmbito escolar provocam certas tensões ao optarmos pelo propósito de analisá-las. Sabe-se que a diversidade de situações educacionais e pedagógicas das crianças e dos adolescentes no sistema educacional é enorme e que para realizarmos uma plena inclusão é preciso não adotarmos parâmetros apenas homogeneizadores, no entanto, também é preciso ponderar que a diferenciação necessária na escola não pode se dar no sentido da intensificação das desigualdades.

Desse modo, através das supostas propostas diferenciadas de ensino-aprendizagem, espera-se que se promova uma aproximação dos responsáveis da escola para que essa tal nova proposta escolar seja apresentada e para que a escola explique o motivo da criança ou adolescentes estar matriculado ou em vias de matricular-se naquele projeto.

As inovações, segundo os formuladores do projeto, estão localizadas na constituição de turmas reduzidas (muitas vezes com salas de aula exclusivas), no fornecimento de materiais didático-pedagógicos padronizados e tecnológicos (equipamentos tecnológicos), além da disponibilidade de um único professor ministrar vários conteúdos escolares diferentes e ter maior disponibilidade para atendimento dos pais e alunos individualmente<sup>81</sup>. Essas características são apresentadas para os alunos e para as famílias como “oportunidades educacionais e pedagógicas distintas” que promoverão a consecução da escolarização das crianças e dos adolescentes.

Não é difícil presumir que com as formas diferenciadas de acompanhamento e registro da frequência e do *desempenho dos alunos* (através de documentos e procedimentos administrativos diferenciados), a participação das famílias será mais frequente na escola e porque este tipo de metodologia que envolva o trabalho com a frequência escolar e as famílias possa exigir um maior número de vezes de comparecimento ou outros contatos com a família do aluno.

A frequência, neste caso, é quase uma condicionalidade para a participação nessas classes “especiais”, visto que se estabelecem procedimentos diferenciados. Além disso, os estados e municípios devem apresentar prestações de contas desses

---

81 Essas características são avaliadas quando os professores participam de capacitações e processos seletivos diferenciados no sistema de ensino que integram.



projetos, o que não admitiria que o custo com um aluno fosse “desperdiçado” por conta da infrequência escolar ou evasão escolar, o que tornaria a proposta do programa sem efeitos para a questão referente às respostas que se pretende para o atraso escolar e conseqüentemente para os custos do fluxo escolar. Também podemos supor que os programas possam admitir, algumas vezes, implicitamente nos seus escopos, que a frequência é uma “questão” relevante para a consecução da escolarização desses públicos-alvo estabelecidos, por outro lado, poderão surgir ideias categóricas de que as dificuldades de aprendizagem ou outras situações do processo de escolarização possam ter sido desencadeadas pela não frequência do aluno durante a sua trajetória escolar.

Os programas são altamente fiscalizados ou pelos órgãos de gestão dos municípios, ou pelas instituições não-governamentais que oferecem o programa, ou por ambos, logo o registro e controle dos alunos e suas famílias, possivelmente, terão informações padronizadas e privilegiadas, visto que para se constituir a turma “especial” será necessário um agrupamento de avaliações ou “diagnóstico” deste aluno ao longo de sua trajetória escolar. São essas informações que sustentarão a construção do público-alvo destas turmas diferenciadas e com perfil ou estágios de aprendizagem bastante heterogêneos, se levarmos em consideração que os programas podem conjugar várias intervenções nas situações escolares dos alunos. Entendemos que, por este ponto de vista, os professores dessas classes apresentam mais condições de trabalharem na avaliação das situações pedagógicas e trajetórias escolares difíceis dos alunos, por terem organizações de tempo de trabalho diferenciadas e por terem acesso privilegiado às informações do percurso escolar dos alunos. Não estamos querendo dizer que isto não aconteça ou não seja realizado pelos outros professores da escola, mas não podemos negar que as condições atuais de trabalho do corpo docente e sua organização de carga horária<sup>82</sup> pouco permitem planejamentos mais elaborados para as salas de aula.

Muitos alunos que estão no sistema de ensino apresentam problemas na sua

---

82 Expressivo disso é a lei que trata do 1/3 para planejamento pedagógico do professor, que em muitos estados e municípios brasileiros não é cumprida, sendo recorrente as ações do sindicato para sua regulamentação. Os professores das turmas especiais de correção de fluxo e afins tem constantes capacitações e supervisões periódicas no sistema de ensino o que é acordado durante a seleção específica destes profissionais nas secretarias de educação dos estados e municípios, ou seja, apresentam mais espaços para discussão deste trabalho, por mais que ele apresente uma estrutura e organização altamente questionáveis.

vida escolar que acabam o estigmatizando no ambiente escolar e ao entrarem para turmas diferenciadas essas rotulações podem ficar mais aparentes, visto que os alunos se encontram em espaços físicos diferenciados dos outros alunos e com visíveis atividades diferentes do que é proposto para o restante da escola. É possível que posteriormente, esse aluno que tenha rechaçado o que frequentava as classes especiais, tenha o interesse de conhecê-las ou mesmo participar delas, já que os materiais pedagógicos, tecnológicos, a redução de alunos por turma e a atenção diferenciada do professor podem ser um chamariz para o restante da escola. Não vamos entrar aqui no mérito da qualidade e do conteúdo dos materiais didático-pedagógicos e tecnológicos desses programas educacionais, porque em nossa opinião, as concepções abordadas por estes programas por si só, já constituem problemas no sistema de ensino, no que tange às disputas ideológicas que travamos no campo de formação humana.

As diferenciações empregadas nos diferentes programas rebatem diretamente no trabalho dos profissionais da educação, porque trazem a necessidade de uma maior compreensão dos procedimentos administrativos, pedagógicos e de controle que serão demandados pela mistura de vias formativas na escola. Além disso, a escola tem que incorporar todas essas vias, ao mesmo tempo, que poucas são as ampliações realizadas para esta mudança educacional.

As resistências que encontramos na escola, ao nosso olhar, mostram-se, em grande parte das vezes, solitárias e, por isso, com pouco efeito para o trabalho coletivo da escola, o que não quer dizer que essas empreitadas solitárias não repercutam de forma positiva nas necessidades de formação que os alunos possam apresentar. No entanto, se mantermos a resistência somente por este caminho, acabamos individualizando as questões dos processos de trabalho, quanto das necessidades dos alunos, isentando desta forma as responsabilidades que o sistema educacional apresenta nestas problematizações.

Com a experiência que adquirimos na rede pública de ensino observamos que os programas educacionais contam com profissionais que realizam quase que um investimento (emocional, pedagógico, didático) diário nas escolas e são estas investidas, quase que pessoais e de resistência, que também se englobam nos modos de gerir e fazer a educação pública. Essas investidas, muitas vezes,

contribuem para provocar fissuras nas tendências “funcionais” e homogeneizadoras que a escolarização da classe trabalhadora tem adquirido. Muitos dos profissionais, reinventam o processo de ensino e aprendizagem, se comprometendo com a democratização do ensino e a vinculação do aluno aos vários processos formativos que existem na sociedade.

Por fim, verifica-se que a frequência passa por diferentes problemáticas na escola, na qual, podemos identificar, ao menos, alguns elementos bem claros no estudo dos sentidos da frequência: há tendências mais consolidadas no que concerne aos programas sociais e educacionais em parte por conta de seus escopos definidos (o que não exclui a possibilidade de mudanças de sentidos, já que os escopos de programas apresentados pelo Estado são altamente mutáveis), e há sentidos mais volantes quando não nos referimos à programas pela singularidade e mutabilidade que marca a escola brasileira em seus diferentes aspectos.

### 3.3.2- A hibridização nos programas sociais e educacionais.

O Brasil por diferentes motivos que foram explicados neste trabalho criou uma multiplicidade de projetos e programas que visavam atender à ofertas de elevação de escolaridade/formação profissional/certificação, que em parte serviriam como uma suposta resposta do Estado às questões sócio-econômicas que se apresentavam. Esses novos projetos para desenvolvimento social, tiveram significativo espaço no ensino fundamental obrigatório regular.

Nesse nível de ensino, e não diferente nos outros os “novos” projetos mostraram-se através de uma

[...] multiplicidade, desordenada, flácida e de difícil acompanhamento e controle, mergulha a totalidade social na fantasia de que a efetiva democracia chegou à educação escolar, como se fosse factível construí-la “pelo alto” (Coutinho 1984) e tão somente no âmbito educacional (RUMMERT; ALGEBAILÉ; VENTURA, 2012).

As medidas que se instauraram na década de 1990 permitiram a formação de providências ancoradas a partir de diferentes mediações, na oferta desigual e combinada de possibilidades educativas, como as coexistentes na atualidade

brasileira. O processo de escolarização no país não se dava mais através do

[...]binômio ingresso/não ingresso na escola, mas no ingresso em vias formativas diferenciadas que, também de forma desigual e combinada, visam a aproximar-se da universalização de índices de escolaridade sem universalizar condições de permanência e sucesso nem padrões socialmente referenciados de qualidade pedagógica(RUMMERT; ALGEBAILLE; VENTURA, 2012).

Assim, como em diferentes contextos históricos houve o rearranjo de políticas que conjugavam o arcaico e o moderno, propício para um país que estrutura seu sistema nacional de educação não de forma unitária, porém marcado pela intensa fragmentação e multiplicidade de vertentes formativas.

Os programas que se estabeleceram continham características variadas de funcionamento, estruturação, organização, tipo de intervenção e outros. Contudo, apresentavam uma matriz central de formação com os seguintes aspectos: eram provenientes de duas ou mais políticas setoriais diferentes, continham concepções diferentes na sua composição e se utilizavam de mais de uma política para o seu funcionamento.

As características descritas já anunciavam o caráter compósito ou híbrido desses programas fornecidos pelo Estado, mas é nas práticas de funcionamento onde eles devem atuar que essa hibridização se mostra mais evidente e complexa.<sup>83</sup> Os programas educacionais seriam de um cunho, supostamente, mais educacional, que passaria a fazer parte da escola regular, inclusive concorrendo, muitas vezes, com os processos formativos mais tradicionais dessa escola. Já os programas sociais a priori são composições da política de assistência, que foram se agregando as políticas de educação e de saúde.

Dessa forma, os programas sociais quando associaram a transferência de renda aos processos de escolarização (inserção, reinserção e frequência) presumia-se que esses aspectos seriam trabalhados no campo da educação, de modo que, possibilitassem dentro da política educacional discussões mais coletivas com os profissionais de educação, no âmbito da escola, sobre a forma de alcance

---

83 As práticas de funcionamento desses programas na escola associada a pesquisa documental que realizamos sobre os mesmos propiciou a maior parte das análises apresentadas neste trabalho sobre o que destacamos como o caráter compósito ou híbrido dos programas fornecidos pelo Estado. Nossa experiência na implementação e execução dos programas sociais e posteriormente os educacionais, na rede pública de ensino do Rio de Janeiro, há mais de seis anos, nos despertou para tais características encontradas nas mais recentes tecnologias de governo.

de suas propostas, as causas dos fenômenos, a relação entre a escola e o mercado de trabalho, ou a inserção dos jovens no mercado de trabalho, a situação econômico-social das famílias público-alvo. Entretanto, analisamos que suas práticas se mantêm restritas na inserção da população no programa, manutenção da população no programa, busca ativa de mais beneficiários, na providência de alguma mobilidade social para os usuários. Há correntes que enxergam que, por conta das condicionalidades da educação, este setor seria o de maior peso no programa. Sua relação com a escola se conforma na permanência, quase que artificial, do aluno na escola. *Não se pensa que a permanência é pautada como o ingresso do aluno na escola mais a manutenção desse vínculo escolar na forma de uma presença efetiva.* O que se percebe é que o processo formativo analisado, não gera uma assiduidade que envolva o aluno no mundo escolar. O que se espera é a formação de determinadas condutas para atender interesses diversos, do que de fato uma regularidade, pautada na repetição de uma temporalidade, beneficente para aqueles que estão se escolarizando.

O que acaba prevalecendo, no caso da frequência escolar, é o predomínio do sentido e das práticas burocratizantes, de forma que envolva a família e os alunos, na escola, por meio de procedimentos que acionam poucas finalidades emancipatórias e democratizantes para a formação escolar das crianças e dos adolescentes. Prevalece nesses procedimentos uma ação educativa e doutrinária disfarçada de “esclarecimento de direitos” que transporta um conteúdo implícito de deveres em relação ao programa e/ou instituições.

Por mais que o setor da educação seja mais evidenciado do que o da assistência ( e parte da função da educação está localizada no uso de suas variadas estruturas para um programa de cunho supostamente mais assistencial) isso não se reverte em benefícios democratizantes na educação para as crianças das classes trabalhadoras. E a frequência, nesta perspectiva, continua sendo uma “questão” no sistema educacional brasileiro, apesar de vários programas sociais a terem como principal forma de intervenção.

Os programas educacionais por serem criados dentro da própria estrutura educacional e abordarem temáticas que revelam os processos antidemocráticos do sistema educacional brasileiro poderiam contribuir com estratégias que levantassem

os pontos nevrálgicos do processo de escolarização dos seguimentos mais pobres. Porém, as iniciativas desses programas não se responsabilizavam por isso, mas pela revisão de um custo com a escolarização que era considerado desnecessário e pelas formas gritantes da formação inicial das crianças, que começavam a repercutir no Brasil e nos anseios dos outros países.

Programas desse tipo já foram categorizados, por muitos autores da literatura educacional, como assistencialistas. Como este termo é bastante problematizado no campo da assistência social, ao invés de denominar as práticas que ocorrem nesses programas, optamos por tentar descrevê-las como acontecem no âmbito educativo escolar.

A primeira questão que gostaríamos de destacar é que o formato de frequência escolar proposto no programa é muito semelhante ao formato de condicionalidade presente nos programas sociais. O investimento de trabalho com as famílias dos alunos e com os próprios, também segue a mesma linha, com a exceção de que o discurso se expande para a ideia de que há uma “triagem”, obviamente, implícita, nestes programas, e por isso eles são apresentados como se fossem distribuição de oportunidades que não podem ser dispensadas. Há uma ausência de perspectiva de direitos, mas a ideia do mero acesso ao direito pela via citada.

Por nem sempre expressarem com clareza os problemas que devem ser apontados dão margem para a intervenção do tipo normativa sobre a vida dos diferentes grupos sociais que a utilizam, inclusive muitas das concepções pedagógicas desses programas colaboram para a aceitação e interiorização das relações sócias vigentes, através das vias administrativas e disciplinares.

Não foi possível verificar que estes programas apresentem alguma crítica sobre o que provoca a exclusão da população de determinadas políticas, resguardando assim a focalização da demanda e individualizando as situações que acometem os alunos.

O problema desses programas não seria que sua classificação fosse de orientação assistencial, mas ser constituído de práticas questionáveis dentro da própria Assistência Social.

Ambos os programas apesar de ofertarem alguns resultados em nível

nacional, apresentam mecanismos que funcionam como integradores na fase atual do capitalismo. Dessa forma, se considerarmos que eles apresentam a possibilidade de enfrentamento das desigualdades, o assistencialismo desses programas residiria nas práticas profissionais depositadas no seu funcionamento e nas definições governamentais limitadas, que entendem os mesmos como mero acesso a benefícios e projetos.

Os projetos de hibridização dos programas que incidem sobre a escolarização fundamental obrigatória repercutiram de forma tão positiva como eixo de atuação do Estado no campo social, que estão surgindo novas formas de hibridização dos programas, como podemos perceber na condução que o programa Mais Educação tem recebido recentemente.

### 3.3.3 - Os novos dispositivos de controle da frequência escolar: os novos mapas de frequência.

Quando iniciamos esta dissertação concluímos que seria pertinente analisarmos a frequência escolar nos recursos e instrumentos que eram utilizados para a organização do ensino no país e qual sua relação com os outros elementos na política educacional. Verificamos que os mapas de frequência, que não apuravam somente a frequência, favoreciam a construção de relatórios que eram condensados do que tinha sido apurado nas unidades educacionais e do que era produzido pelos professores. As informações apanhadas nesta dinâmica respaldaram muitos dos discursos e das decisões que se instauraram até as primeiras décadas do século XX.

Os mapas serviam para comprovar o efetivo exercício docente (documento necessário para recebimento do salário), viabilizam a permanência de uma escola (número mínimo de alunos para manutenção da escola) e também eram utilizados para os professores expressarem documentalmente uma escrita sobre os alunos e sobre sua prática.

Esses mapas atendiam duplamente como dispositivo de governo e como instrumento capaz de organizar o início de uma racionalização da administração escolar. Se os mapas funcionavam como dispositivos, conforme já explicamos no

capítulo de sua abordagem, eles disparavam certos efeitos, como por exemplo, controlar os professores, suas práticas e até das famílias que podiam frequentar a escola, visto que a prática escriturística do professor fornecia muitos dados sobre a vida, os hábitos e comportamentos da população que habitava a escola naquele contexto histórico. Estava posto na fase dos Oitocentos e nas primeiras décadas do século XX que o modo de gerir a educação incidiria diretamente sobre o professor e suas atividades.

A inspeção da administração pública necessitava também, de certo modo, controlar os processos de escolarização daquela época, como a matrícula, frequência e a evasão, mesmo que contraditoriamente a obrigatoriedade e a gratuidade escolar ainda não fossem garantidas por marcos legais que assegurassem a responsabilidade do Estado sobre estas questões.

Passadas muitas décadas o país pode vivenciar muitas reformas educacionais que tentavam oferecer respostas aos problemas ou supostos problemas educacionais que surgiram ao longo do tempo de expansão escolar. A resolução das questões quase sempre se mostrava através da formação de novas concepções educativas, mudanças na organização curricular, no conteúdo e nos métodos pedagógicos. As diversas reformas apresentadas permitiram implicações diretas sobre o trabalho dos professores, sobre a vida escolar e sobre maneira no tipo de formação disponibilizada para a população.

Na década de 1990, as reformas eram como “arautos” que espalhavam que para se ter um ensino moderno e sem atrasos, a principal medida de gestão era investir no preparo do professor, controlar melhor os custos da educação e encontrar meios de identificar e analisar a realidade multidimensional da política educacional.

É no bojo dessa nova realidade que a frequência escolar vai ganhar novas formas de controle interno dentro da escola e através de indicadores sintéticos externos que são impostos à educação com objetivo de produzir índices que sintetizem diferentes conceitos da realidade empírica da escola ou tentem retratar os comportamentos educacionais das dimensões consideradas.

Assim, as práticas de registro da frequência e suas concepções são alteradas nas diferentes vias de formação que vamos encontrar na escola, incluindo os programas sociais e educacionais que debatemos neste trabalho.



O principal indicador sintético, que agrega outros tipos de avaliação é o IDEB foi criado pelo INEP em 2007, e que atribui um valor ao desempenho dos sistemas escolares, ou melhor, das escolas, em uma escala de zero a dez. Sintetiza conceitos considerados integrantes da qualidade da educação: aprovação e média de desempenho dos estudantes em língua portuguesa e matemática. O indicador é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e médias de desempenho nas avaliações do INEP, o SAEB e a Prova Brasil. O cálculo do IDEB leva em consideração a taxa de aprovação dos alunos e a nota obtida na Prova Brasil.

Com a difusão das avaliações de desempenho algumas ideias foram se estabelecendo e propondo que as escolas de “bom desempenho” são aquelas na qual o aluno permaneça somente um ano em cada ano de escolaridade e que ao mesmo tempo aprenda o que é esperado para o seu ano e idade. Premissas que ganharam estudos e proposições de amplo fôlego na década de 1970 e 1980, pois se constatava o atraso escolar dos alunos e os altos índices de reprovação e repetência. Cada ano de atraso na escolaridade do aluno diminuiria o IDEB da escola, portanto a escola que reprovasse muito teria um IDEB baixo, mesmo que tenha tido uma boa nota na Prova Brasil, e por outro lado, a escola que aprova sem se preocupar com a qualidade do ensino, terá um IDEB igualmente baixo, já que o aluno não conseguiria alcançar as notas esperadas para sua aprovação nas avaliações externas aplicadas pelo sistema educacional.

Dessa forma, todos os elementos que interferem nas avaliações de desempenho tiveram que receber medidas que pudessem ajustá-las à nova realidade, visto que os baixos índices do IDEB repercutiriam de diversas maneiras na escola e exporiam quadros educacionais constrangedores.

Sobre as medidas adotadas na escola para o novo contexto, cabe destacar a atenção dada aos aspectos do processo de escolarização, porque as avaliações de desempenho, ao definirem as taxas de aprovação como fator que compõe os cálculos, tiveram que impor novas concepções e práticas para a averiguação das taxas de frequência, evasão escolar e desempenho nas avaliações escolares.

Essas questões foram se coadunando com as propostas empregadas nas políticas para a juventude, que propõem alívio da pobreza e aumento da

escolarização como suas principais bandeiras. Isso fica claro quando os programas sociais incidem diretamente sobre o ingresso, a permanência e reinserção escolar, colaborando, em parte, para a alteração dos dados do Censo Escolar que contarão para as taxas do IDEB.

Medidas mais recentes, que já apresentamos nesta pesquisa, permitem perceber que a adoção de programas educacionais e/ou programas sociais, como é o caso do Mais Educação, pode colaborar para alterações no IDEB, porque para a implementação desse programa nas escolas foi realizado o cruzamento de dados do Educacenso (sistema responsável pelo censo escolar) e do Sistema Presença, o que nos induz a pensar, pelos históricos dos programas no país, que pretende-se interferir tanto em aspectos educacionais (frequência, evasão, reingresso), que subsidiem alterações nas taxas de desempenho e do fluxo escolar, quanto em questões relativas ao PBF, que por um lado coincidem com os aspectos educacionais que se pretende abordar e, por outro lado, têm como viés as questões relativas à diminuição da pobreza que antes, através de alguns programas, concentravam-se tipicamente no Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que executava a política de assistência.

O controle da frequência e dos outros elementos que fazem parte dos processos de escolarização é feito por distintas vias, seja pelos programas sociais, seja pelas novas práticas na escola, seja, ainda, pelos censos escolares abordados nas avaliações de desempenho. Estes últimos funcionariam novamente no processo histórico como dispositivos de governo que disparariam certos efeitos na política educacional.

Os modos mais recentes de gerir o ensino, mais uma vez, acometem o professor e suas práticas. É sobre eles que as avaliações de desempenho mostram suas intenções mais obscuras, que são de expor como os professores realizam seu trabalho, e não no sentido de realizar uma avaliação justa que possibilitasse alterações em todo o sistema de ensino. As avaliações externas cumprem o papel do controle, no sentido de averiguar se o professor ensina o que está prescrito e como ensina. Em tempos em que a disputa ideológica da formação que será proporcionada na sociedade está em jogo, este tipo de controle tem suas razões. Além das avaliações instituídas formalmente pelos entes federativos, os mesmos

ainda contratam instituições privadas para assessorar ou atuar diretamente nas escolas com o intuito de avaliar professores e alunos de acordo com os conteúdos, métodos e processos condizentes com as vias formativas que se encontram em disputa.

Na escola, é marcante a concepção mercantil que tem impregnado suas práticas, desde os formatos de gestão e capacitações para essa função, aos métodos pedagógicos empregados na difusão do conhecimento. Essa ideologia perpassa também as questões relativas ao salário dos professores e suas relações com os profissionais da educação. Expressivos dessas ideias são os mecanismos de enfraquecimento da profissão docente, que promovem uma competitividade perversa entre professores, alunos e escolas, visto que professores e escolas<sup>84</sup> são remunerados de acordo com suas produtividades em termos de alunos aprovados. Assim, como no início do século XX, quando os professores atingiam as metas estabelecidas nos mapas de frequência e eram gratificados a fim de “estimular” a manutenção de tais resultados, na atualidade muitas gestões municipais e estaduais seguem o mesmo caminho.

Por mais que existam diferenciados mecanismos e critérios de controle da frequência escolar e dos fluxos escolares, principalmente para parte dos filhos da classe trabalhadora, que estão inseridos em propostas consideradas “inovadoras” que funcionam para fazer o fluxo escolar “andar”, esses indicadores sintéticos camuflam situações decorrentes desses casos e não dão conta das inúmeras dimensões que estão disponíveis para análise na escola.

Em parte, de fato, esses indicadores sintéticos acabam cumprindo aquilo a que se propõem. No entanto, mostram-se limitados para o processo de avaliação das políticas públicas e ainda podem revelar problemas quando sua utilização indiscriminada for utilizada como critério de elegibilidade em determinadas formas de gestão pública.

---

84 Em alguns estados brasileiros, como o caso do Rio de Janeiro, há ações dos governos em que os alunos são premiados com certas quantias financeiras, ao atingirem o desempenho escolar estabelecido como meta.

## Conclusões

Ao historicizar a frequência escolar na legislação educacional brasileira e, posteriormente, em outras legislações, avaliamos que a frequência é um dos aspectos do processo de escolarização que esteve implicado com a garantia, expansão e consolidação do Estado brasileiro.

Somente quando aspectos como a obrigatoriedade e gratuidade escolar se tornaram fatos legais, significando *algum tipo de ampliação* das oportunidades educacionais, é que a frequência escolar passou a ganhar mais sentidos e discussões.

Quando parecia que a frequência escolar tomaria novos rumos no país, ela era envolta em contradições do próprio Estado que a deixava sempre impraticável ou praticável por uma ínfima parcela da população, como é o caso da frequência aparecer em legislações que se referiam a um nível de ensino que a maior parte da população não acessava.

A racionalização da vida escolar, que operou controles sobre os docentes e suas práticas, revelou que o Estado utilizou a frequência para seus próprios objetivos de organização e controle da administração pública e dos profissionais. Assim, ora o Estado tinha a frequência como norma que deveria constar nos recursos e instrumentos de inspeção do ensino, a fim de controlar o processo educativo; ora era usada como um dispositivo de governo de outro tipo, disparando certos efeitos, no que já tínhamos como política educacional na metade do século XIX e nas primeiras décadas do século XX.

Apesar das legislações, desde a década de 1930, trazerem referências sobre os cuidados com a infância e a juventude que poderiam ser traduzidos em cuidados com a escolarização, em especial com a frequência à escola, isto não se desenvolveu adequadamente. O que se buscava, nesses momentos, eram cuidados relativos à matrícula que constantemente eram confundidos com o cuidado referente a frequência escolar, questão observada até os dias atuais nos quadros e tabelas que descrevem o movimento do ensino no país.

O Estado, nas legislações, ao ser isentado sobre suas funções com a escolarização, não poupou esforços em atribuir a responsabilidade com a educação

apenas às famílias, nas primeiras décadas do século XX, conforme observamos na Constituição Federal de 1934. É intrigante como o poder aquisitivo, neste contexto, determinava quem poderia ingressar e, mais do que isso, permanecer na escola. Eram as elites brasileiras que se beneficiavam dessa situação, a ponto das instituições privadas serem as que mais lucravam quando o Estado as determinava como provedoras do ingresso escolar.

Esses são princípios que ordenariam a dualidade educacional vivenciada na sociedade brasileira, em que há padrões distintos de escolarização para as elites e as classes subalternas e, dentro de cada uma desses segmentos sociais, ainda se estabelecem outras diferenciações. Em alguns contextos históricos, era o setor produtivo que demandava certas formações escolares, a partir das quais os segmentos sociais ocupariam funções diferenciadas, explicando em parte o que compreendemos como a mediação da escola em relação ao capital.

As legislações educacionais que tiveram como característica marcante a definição de novas e mais amplas estruturas organizacionais e administrativas para o setor educativo escolar não estiveram diretamente compromissadas com as necessidades de escolarização dos segmentos sociais que mais necessitariam usufruir dessa estrutura. As elites continuavam se beneficiando das expansões da escola e da estrutura escolar, enquanto os segmentos populacionais subalternos, especialmente os que viviam na zona rural e que eram analfabetos, não chegavam ao nível mais elementar de formação escolar, representado, até a década de 1960, pelo ensino primário.

O Estado falseava uma escola primária gratuita e laica, pois tentava acomodar os interesses diversos dos grupos político-ideológicos da época e também evitar qualquer tipo de demanda por escolarização das populações mais pobres. Se o ingresso da população na escola durante muitas décadas foi uma “questão”, a frequência também só passou a ser uma na medida em que o Estado necessitava garantir sua expansão e, por isso, tratou de organizar e normatizar os elementos que constituiriam o tipo de frequência visto como suficiente e necessário, hegemonicamente, em cada contexto.

O período ditatorial da década de 1940 revelou alguns sentidos ou tipos de frequência que o governo estava comprometido a oferecer, uma frequência

disponibilizada para um ordenamento moral e cívico. Nessa época, a força de trabalho também teve que se submeter aos desígnios ditatoriais do período e a questão social posta para os segmentos sociais mais pobres forçou as classes dominantes, o Estado e a Igreja a terem novos posicionamentos que não se relacionavam mais com a caridade e a repressão. Os desdobramentos da questão social crescem na medida que a classe operária em formação exigia a formulação de políticas que levassem em consideração apenas alguns dos pontos de interesse reivindicados. Obviamente, as políticas sociais propostas só podiam ser mediadas por mecanismos de integração e controle do proletariado e suas famílias. Os mecanismos de integração e controle eram organizados por meio do conjunto de políticas que iam se estruturando, como as políticas de saúde, assistência, educação e outros.

A frequência volta de novo à cena a fim de encarnar na Educação a finalidade, condizente com o período, de construir “hábitos” e “condutas” para o desenvolvimento social que se almejava. Acreditava-se que a seletividade e o rigor da escola, ainda frequentada por poucos, asseguraria a formação dos intelectuais, que seriam adotados pela burguesia e reforçariam as posições ocupadas pelos segmentos dominantes na estrutura econômica.

A legislação federal para o ensino primário, a partir de meados da década de 1940, inaugurou um planejamento nacional para esse nível de ensino, que antes ficava a cargo das administrações estaduais. As consequências disso eram a manutenção de normas e ações que se isolavam nas regiões e colaboravam para a acentuação das diferenças regionais em termos de educação.

A abordagem da questão social imposta às populações mais pobres confirmava mais uma vez que a efetividade da matrícula e da frequência seria interrompida por aspectos socioeconômicos e culturais. No entanto, já se presumia que, de alguma forma, seria vantajoso para determinados fins incorporar a “massa” da população à escola. Sabia-se que, pelo contexto político-econômico, os mecanismos de contenção da expansão da escolarização em massa aos poucos teriam que ser dissolvidos e que a exigência de vários dispositivos para a população ocupar a escola teria que ser planejada de modo que envolvesse os diferentes segmentos sociais e as diferentes regiões do país.

Os movimentos de atenuação das responsabilidades do Estado com relação à matrícula e à frequência nos lembram a ilustração de *uma peça de teatro, onde vários atores participam de um espetáculo* (atenuação das responsabilidades do Estado), *existindo muitos atores em cada cena* (produtores agrícolas, industriais, pais e responsáveis), *que periodicamente são trocados, mas há aqueles que sempre permanecem (pais e responsáveis) durante um longo período de temporada do espetáculo*. A ilustração nos faz recordar que, no processo de expansão escolar brasileira, os pais e responsáveis das crianças e adolescentes sempre acabavam assumindo as responsabilidades do Estado quanto aos processos de escolarização. Com isso, repito uma indagação que se mostra no mínimo constrangedora: como exigir da família a responsabilidade com a obrigatoriedade de matrícula e frequência, se a escola não era “inteiramente” gratuita? Existia uma gratuidade forjada e falseada nos textos da lei!

Quando o Estado, em 1946 resolve melhor definir em termos legais suas responsabilidades com a gratuidade da oferta educacional, essa definição mais incisiva se mostra disponível apenas para o ensino primário, quase que justificando que a população, aquela mais pobre, não precisaria e não conseguiria chegar aos níveis mais altos de escolarização, o que parece que perdurou até a década de 1980. O discurso do Estado agora poderia se resumir da seguinte forma: “A oferta educacional já está posta, só não entra na escola quem não estiver interessado!”

Em 1946, a obrigatoriedade escolar e a gratuidade já eram marcos legais. Só que, o que adiantaria esses elementos serem desbloqueados, se as desigualdades econômico-sociais no país eram tão grandes que impediriam talvez menos a questão do acesso à escola, mas com certeza limitariam significativamente a “questão” da permanência?

A limitação da permanência ou a não efetivação de alguns aspectos da escolarização como a realização da matrícula, ou a evasão escolar por parte da população desencadeou grandes debates sobre as explicações do porquê a população não entrava na escola e porque não conseguia permanecer nela.

Muitas das explicações passavam pelo engodo da teoria do capital humano, levantando suspeitas sobre o esforço da população em não chegar à escola. A concepção principal que marcava esse tom acusatório sobre os segmentos mais

pobres é de que não havia importância em não ser proprietário ou não pertencer à classe burguesa, o que importaria mesmo seria a “vontade” do indivíduo de aumentar a sua renda para que futuramente alcançasse o mesmo status e privilégios da classe proprietária (FRIGOTTO, 2010a).

Não é difícil supor que qualquer situação que não se enquadrasse nessa premissa colaboraria para a formação de uma série de categorizações sobre a população, especialmente a mais pobre. Por mais que nos discursos oficiais ou da opinião popular pudéssemos identificar várias explicações que se relacionavam com as expressões da questão social, naquela época de expansão escolar, isso pouco repercutia em medidas na escola que ao menos pudessem “amenizar” as condições de permanência das crianças. Como é sempre atrelado aos estudos da questão social, a estratégia de manutenção desses quadros é individualizar os problemas e buscar um culpado.

Nas décadas de 1960 e 1970, a distribuição das oportunidades educacionais ainda estava localizada na entrada da população na escola, os avanços para as condições de permanência na escola eram irrisórios. Talvez haja uma busca dessas condições até hoje, visto que o Brasil teve intensos momentos de interrupção de tentativas de democratização. Essa problemática da instauração de condições de permanência foi atrelada a várias outras, como a repetência e a evasão, que nesse contexto apresentavam índices alarmantes. Essas expressões da questão educacional tiveram muitas definições do Estado e de populares, que geraram medidas de correção ao longo de parte do século XX e início do século XXI.

A questão dos vínculos escolares era pouco problematizada em 1960 e 1970. Vincular um aluno à escola significava matriculá-lo nela. Não se pensava em mecanismos que pudessem inserir o aluno no processo formativo da instituição de forma mais orgânica, de modo que a frequência escolar fosse consequência disso, desse vínculo profundo com a escola. A observação sobre o que mais vinculava um aluno à escola, quando existia, era marcada por olhares que se interessavam mais em normatizar o que era visto, de modo a se gerar comportamentos e condutas determinados no ambiente escolar daquele período.

Esse debate constantemente esteve no plano da “busca de uma qualidade da escola” e essa busca foi atravessada por diferentes sentidos e significados nos mais



diversos contextos. Entendemos que até hoje a compreensão e as formulações do que seja qualidade avançaram muito ao longo do tempo, mas ainda é preciso mais problematizações e um ponto de chegada, até que a luta pela mesma seja ou se torne mais objetiva.

Assim, ao discutir essa questão dos vínculos e da qualidade da escola, verificamos que no período demarcado isso ainda não era suficiente para alargar o entendimento do sentido que estas questões traziam para a frequência escolar. Tanto que, nas Leis de Diretrizes e Bases de 1961 e na sua reforma parcial, em 1971, o Estado aborda essa questão de forma insuficiente, reduzindo-o a disposições sobre a ação das administrações públicas que “incentivassem a frequência escolar”, não especificando, de forma alguma, como seriam esses incentivos, tornando a ideia uma medida vazia, sem sentido.

Na década de 1970, observam-se grandes crises econômicas no mundo, especialmente para os países centrais, e que, conseqüentemente, chegaram à América Latina. As soluções para tais crises ficaram inscritas na promoção de ajustes estruturais que não modificaram a relação entre o centro e a periferia no mundo do capital, resultando em novos modos de exploração dos países periféricos. A situação social se agravou, não somente devido à expropriação de riquezas dos países periféricos por parte dos países centrais, mas também devido ao “sugamento” dos setores assalariados e destituídos da população pelas classes dominantes existentes no Brasil.

As políticas de ajuste propostas, fundamentadas no ideário neoliberal, traziam a concepção de maximização do mercado e da propriedade privada. Essas medidas foram desastrosas nos países desenvolvidos, causando altas taxas de desemprego e desigualdades sociais marcantes, o que não foi diferente em países como o Brasil, em que a pobreza aumentou demasiadamente e ampliaram-se os quadros de concentração de renda.

O fracasso das políticas de ajuste nas décadas de 1970 e 1980 e o insuficiente avanço da Constituição de 1988 fizeram com que, em 1990, houvesse uma contra-reforma do Estado que introduziu a desresponsabilização do Estado pelas políticas sociais. Estas foram reorganizadas a partir de características que esvaziavam o que constituía a universalização das políticas. Entretanto, essa era a

ponta do *iceberg*, se levarmos em consideração os disfarces ou tecnologias de governo que foram criados para a redução do Estado no campo social.

Dessa forma, as políticas sociais foram direcionadas para um modo de atendimento que é pautado na construção de programas para aliviar a pobreza, expressão da questão social gritante em todo mundo. E isso é entendido e discursado pelo Estado como um modo de enfrentamento da “questão social”. Não se reconhece que a questão social é caracterizada por uma amplitude de problemáticas oriundas de um ponto que não foi enfrentado, o desenvolvimento do capitalismo. A participação econômica e social da população no país é revista através desse viés. É nas contradições que o estabelecimento de políticas sociais apresenta que a assistência social foi eleita, através de uma convergência de leis, que determinavam que o atendimento à população seria por meio das políticas de transferência de renda, com o objetivo reduzido de introduzir mudanças nos níveis de configuração de pobreza, pautadas num discurso da promoção do acesso a outros direitos sociais.

Para isso, o Estado organiza todo um aparato, chamado de rede socioassistencial, que vai ofertar e operar os benefícios, serviços, programas e projetos para a finalidade de atenção a certos segmentos da população. O mito de que a assistência dará conta dessa empreitada chega a outras políticas sociais, como a política educacional. Essa situação é uma das características que marcam a reconfiguração da política social no Brasil.

A “entrada da assistência” em outros campos será bastante propícia para as tendências de redução do Estado, modificando o perfil das políticas e os formatos de gestão destas. Tendências de gestão, como a intersetorialidade e a descentralização, vão reduzir o papel do Estado no campo social, sem deixar sinais do que está sendo realizado. Ou seja, ao contrário do que se pensa, não é apenas reduzindo o escopo das políticas, nem os recursos e muito menos o alcance das políticas setoriais que veremos o Estado assumindo novas formas de redução do campo social.

A outra demanda em que o Estado tratará de interferir são as questões relativas à escolarização. Inicialmente, é através da universalização do acesso à escola, na década de 1990, que ocorrerá o pontapé para uma série de reformas

educacionais no país, que privilegiarão novos olhares, em grande parte, econômicos, para a suposta resolução da questão educacional brasileira. Assim, o modo de participação dos segmentos mais pobres no processo de escolarização estará implicado com medidas que incluirão problematizações sobre o ingresso, a permanência, a repetência e a evasão.

Acordos internacionais definirão quais proteções e que tipo de assistência serão desenvolvidos nos países periféricos, definindo a gestão da pobreza e a ampliação da escolarização como os elementos centrais da imposição. A juventude pobre será o segmento social central na configuração do público-alvo das novas medidas e estas passam a ser chamadas, então, de políticas de juventude. Nessas políticas, serão agregados outros elementos, como a inserção dos jovens no mercado de trabalho e os cuidados com as situações passíveis de algum tipo de assistência, mas não referentes ao trabalho. Diversas leis estabelecidas a partir da década de 1990 e no início da década de 2000 vão refletir os acordos estipulados para a juventude mundialmente.

A frequência escolar, como um dos elementos que foram incorporados às questões da escolarização, em alguns casos, vai constar nos textos da lei, não diretamente, mas nomeada por termos como “critérios educacionais” de programas sociais; em outros casos, vai aparecer como “condicionalidade” dos programas sociais. Até aqui, estamos nos referindo a formulações dos programas considerados sociais, no entanto, outro conjunto de programas, supostamente mais interligados à política educacional, vai ter a frequência no seu escopo. Por isso, foi pertinente nesta pesquisa agrupar todos os programas, numa categoria denominada de “programas que incidem sobre a escolarização”, o que não excluiu a necessidade de continuarmos a distinção entre programas sociais e educacionais, para tentarmos apreender melhor os formatos de frequência incluídos neles.

A maioria desses programas vai fazer parte do cotidiano escolar, alterando fortemente os modos de normatizar, conceber, processar, não só a frequência escolar, mas outros elementos que constituem o processo de escolarização.

Estudos apontam que classificar esses programas é uma tarefa bastante complexa, porque eles apresentam imprecisões não só nos seus escopos, como também nos meios oficiais de veiculação de suas informações nas várias instâncias

governamentais. Parece haver um objetivo maior nesse formato de prestação de informações à população: dificultar seu controle social.

O levantamento, a sistematização e a análise dos dados recolhidos a partir dos documentos normativos e dos veículos oficiais de divulgação dos programas nos mostraram que há o envolvimento de diferentes instituições da sociedade civil desenvolvendo, controlando ou fornecendo materiais para esses programas que incidem sobre a escolarização, característica viabilizada pelo Governo Federal que vem se intensificando desde a gestão de Fernando Henrique Cardoso.

O “fenômeno de multiplicação” desses programas, especialmente os educacionais, é induzido pelo próprio Governo central, ao apresentar resoluções para os problemas educacionais que só concebem este tipo de alternativa.

Os programas educacionais conjugam diferentes formas de intervenção, para os problemas da repetência e da evasão que foram colocados, desde a década de 1980. Essas diferentes formas de intervenção (reforço escolar, realfabetização, alfabetização, ampliação da jornada escolar e outros) são na maior parte das vezes acompanhadas pelas intervenções de aceleração ou correção de fluxo escolar. Acreditamos que não seja apenas pela necessidade de interferir nas questões do atraso escolar, mas nas questões referentes ao custo desse fluxo escolar.

A abordagem da frequência escolar nos programas educacionais nem sempre é diretamente identificada, mas suas formas de acompanhamento e registro da frequência escolar, diferenciadas na escola, nos denunciam que a frequência apresenta alguns sentidos e significados nos programas. E é nas alterações de gestão do sistema escolar, ocorridas desde 1990, que vamos localizar a importância e a presença da frequência em alguns programas e projetos. Há programas que dão sentido à frequência através da ideia de que a melhoria da qualidade da permanência ou a reinserção dos alunos na escola podem significar uma atuação nas problemáticas educacionais mais recentes.

Os programas sociais, por sua vez, quando se referem a públicos-alvo com faixas etárias maiores, não conjugam mais apenas os elementos da transferência de renda e da ampliação da escolarização. Incorporam situações que não são reconhecidas por seu caráter de intervenção em situações laborais ou ligadas à inserção no mercado de trabalho, mas se definem por categorizações que versam

sobre situações vivenciadas pela juventude mais pobre, que são passíveis de assistência não vinculadas à situação laboral. Parece surgir um outro grupo de programas em que a escolarização está ganhando posicionamentos secundários.

Possuem conteúdos para a formação dos jovens que estão no mesmo patamar de algumas propostas desenvolvidas na escola, e, por isso, são setores que apresentam pesos semelhantes. Suas diferenças vão aparecer justamente no peso que as condicionalidades da educação determinam na condução do benefício para a população.

A abordagem da frequência nos programas sociais ganha cada vez mais um tom burocratizante, não só pela exigência da mesma em diferentes setores, de diferentes modos, em diferentes atividades. A questão do processo de escolarização pregada pelo Estado como um dos principais objetivos, perde as funções que poderiam problematizar a frequência escolar, com o caráter burocrático que foi alcançando o desenvolvimento dos programas sociais.

Observamos que a frequência escolar pode ter sentidos e funções explicitadas nos documentos normativos que instituem e regulamentam os programas sociais e educacionais. Entretanto, percebemos que há impasses e tensões no âmbito escolar através das práticas institucionais definidas para sua gestão, práticas estas que podem conferir novos sentidos para a “questão” da frequência. Destacamos que há diferenciações em relação à frequência no âmbito educativo escolar para aqueles alunos que são beneficiários de programas sociais. Algumas dessas diferenciações são oriundas do próprio escopo do programa, como a porcentagem obrigatória de frequência de 85%. A relação estabelecida entre a escola e as famílias, na exigência do cumprimento da frequência escolar, pode ter sentidos distintos, um relacionado com a obrigação de cumprir o estabelecido para o programa e outro relativo ao cumprimento da frequência que envolve alterações nas taxas de desempenho escolar. O não atendimento a qualquer um desses sentidos pode gerar o acionamento de outras disposições legais para que a família possa cumprir os deveres relacionados à frequência na escola.

A escola apresenta movimentos oscilatórios no modo como vai conduzir a exigência da frequência, apresentando características que vão da benevolência ao autoritarismo do controle, que definirá quais famílias podem ou não continuar

beneficiárias.

A frequência, como é intermediada por pessoas o tempo todo na escola, recebe os sentidos que podem advir das relações de proximidade com essas pessoas e do que elas compreendem da frequência de crianças e adolescentes que são beneficiários de programas sociais.

Um outro sentido que verificamos são as categorizações e os tons acusatórios atribuídos a frequência, quando ela é polarizada em termos como “frequentes” e “infrequentes”. A abordagem subjetiva, individualizada, é algo bastante apreciado pelo Estado na gestão pública da frequência, de forma que as questões coletivas que envolvem o aluno passem a ser discutidas como um problema individual e corrigível do educando. Além disso, o caráter e o sentido denunciante da frequência têm trazido poucos efeitos para a discussão do envolvimento dos alunos no processo formativo escolar. Assim, como em décadas passadas, a frequência escolar tem significado ingresso e permanência formal na escola.

As mutações características do movimento escolar impedem que a frequência escolar tenha uma natureza consolidada, devido ao processo que a envolve ser cheia de sentidos e interpretações. O que podemos propor é que se estivermos falando da frequência como uma problemática que envolva a chegada dos programas sociais e educacionais à escola, ela apresenta interpretações e indagações recorrentes na escola, formando uma espécie de tendência. Porém, se estivermos discutindo a frequência sem a variante dos programas sociais e educacionais, ela vai suscitar muito mais dúvidas, sendo menos tendenciosa.

As diferenciações que envolvem a frequência na escola a partir dos programas educacionais possuem algumas semelhanças com o que envolve os programas sociais, como por exemplo, as aproximações da escola com as famílias. Mas, o tipo de aproximação vai fornecer atendimentos mais individualizados tanto para a família, quanto para o aluno. A frequência, por conta do modo como é exigida e acompanhada pela escola, funciona quase como uma “condicionalidade”. Isto se relaciona, em parte, com os custos que a presença do aluno tem no programa. Dessa forma, se questões como a infrequência ou a evasão retirassem o aluno do programa, assim, tanto o problema educacional do atraso escolar e do desempenho

continuariam, quanto os problemas do custo do fluxo escolar retornariam.

A frequência escolar, por seu acompanhamento mais sistemático nas turmas especiais, pode promover a generalização de que os alunos que participam do programa podem estar ali por conta da infrequência marcante em suas trajetórias escolares, estigmatizando o aluno e suas famílias. Também não se pode atribuir uma falsidade à frequência escolar que é exigida no programa educacional, mas há possibilidades de que o programa seja constituído de modo que compreenda que a frequência escolar no processo de escolarização traz significativos benefícios ao aluno, se for realizado um trabalho pedagógico que o faça ser envolvido no processo formativo escolar.

Diante do exposto, podemos prever que os programas educacionais, programas sociais e a outra forma de ensino prevista no ensino regular formam vias formativas diferenciadas na escola, seja pelos procedimentos previstos para cada uma, seja pela exigência diferenciada dos aspectos da escolarização, seja pelo fornecimento de materiais pedagógicos e tecnológicos distintos e muitas outras questões. O caminho para a discussão dessa problemática das vias diferenciadas da escola, inevitavelmente, compreenderá a discussão do significado da frequência escolar encontrado mais recentemente no sistema educacional, de modo que a escola possa travar movimentos internos que colaborem tanto para ampliar o campo de discussão da frequência de forma coletiva, como travar estratégias de resistência para as imposições que constantemente chegam à escola.

Os programas que se estabeleceram foram impostos à escola com características variadas de funcionamento, estruturação, organização, tipo de intervenção e outros, desenvolvendo-se na escola com características que se aproximam de uma hibridização, constituídas de práticas questionáveis na própria assistência social. Logo, o problema da hibridização desses programas não se fundamenta porque apresentam orientações assistenciais, mas porque funcionam como mecanismos integradores à fase atual do capitalismo e também funcionam como mecanismos apaziguadores de tensões e conflitos sociais. Verifica-se, até o término desta pesquisa, que novas formas de hibridização de programas estão sendo instituídas pelo Estado, como o Programa Mais Educação.

A frequência é observada nos quadros educacionais do país com o intuito de

ser avaliada como um aspecto do processo de escolarização que irá alterar o desempenho escolar de escolas e sistemas, visto que as avaliações de controle externo aplicadas no país, como o IDEB, levam em consideração em seus cálculos indicadores de desempenho e de fluxo escolar. Essas avaliações de desempenho, mais do que avaliar o quadro educacional do país, servem de parâmetro para premiar escolas, liberar recursos e, mais do que isso, servem para controlar o professor e suas práticas.

O controle trouxe sentidos, desde metade do século XIX às primeiras décadas do século XX, através do que ficou conhecido como “mapas de frequência”. Tanto nesses mapas, quanto nos instrumentos e dispositivos de controle mais recentes, observo que é fundamental para a classe dirigente do país expor de que maneira a formação está sendo oferecida na escola e com que conteúdos. Essa exposição, principalmente, dos professores vem acompanhada de medidas educacionais que possam dar conta de garantir as diretrizes hegemônicas que se desejam estabelecer no campo formativo da escola, mas também garantem os sentidos de disputa que ainda podem ser resgatados pela mesma. Há que se construir contra-hegemonias na arena de disputas encontrada no Estado e em variados espaços da vida social.

Ao historicizar e realizar o levantamento e análise dos programas e projetos sociais e educacionais, pudemos dimensionar ao longo do tempo algumas das formas de organização e atuação do Estado no campo social. Atravessado por esta questão, observamos que as desigualdades econômicas e sociais limitaram a permanência dos segmentos mais pobres na escola; quando o Estado encontrava dispositivos de intervenção, estes eram insuficientemente problematizados, de forma que, tanto as questões sociais, quanto as questões educacionais se mantinham intocáveis. Na escola, observamos o entrelaçamento da questão social e da questão educacional e por isso não é possível repensá-las, muito menos os processos de escolarização, sem uma questão levar em consideração a outra.

A multiplicação de medidas do Estado, através da formação de programas sociais e educacionais que tentam dar conta das questões que envolvem a juventude e que, como vimos nesta dissertação, envolvem um novo lugar para os processos de escolarização, uma problematização da frequência escolar, requer um redimensionamento do debate sobre questão social e questão educacional.



Os novos delineamentos dessas duas questões nos direcionam para repensar a defesa dos direitos e das conquistas acumuladas pelos trabalhadores. Acredito que nesse caso essas questões estejam envolvidas numa radical democratização da vida social no horizonte da emancipação humana e da socialização da política e da economia.

Acrescentamos que, ao iniciarmos a pesquisa, intentávamos realizar um amplo estudo sobre os sentidos e funções atribuídos à frequência, tanto no âmbito dos programas desenvolvidos e fiscalizados pelo governo federal, tanto no âmbito dos programas desenvolvidos no município do Rio de Janeiro. Nessa pesquisa, objetivávamos realizar uma análise não limitada aos documentos normativos relacionados à instituição e regulamentação dos programas. Queríamos apreender aspectos das tensões que ocorrem no processo de implementação desses programas cotidianamente nas escolas.

Entretanto, ao começarmos o levantamento dos procedimentos e informações relacionados à gestão pública, ao conteúdo dos documentos normativos, ao desenvolvimento no âmbito educativo escolar, à multiplicidade de programas e à característica mutável desses programas em ambos os entes federativos, frente a quantidade e complexidade das informações, optamos por limitar a pesquisa e a análise dos programas somente ao âmbito federal, o que já proporcionou um vasto campo de problematizações da frequência escolar. Pretendemos, no entanto, em estudos futuros, resgatar a possibilidade de retomar esses propósitos originais de pesquisa, desenvolvendo-a na escala municipal e a partir das mediações e tensões entre as diferentes escalas de governo e gestão que acabam por definir seu verdadeiro desenho final. A análise dos programas federais nos confirmou que esse é um fecundo e necessário campo de aprendizados e problematizações, importante para avançarmos tanto na compreensão da realidade educacional brasileira, quanto na nossa capacidade de nela intervir.

## REFERÊNCIAS

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

ALGEBAILLE, Eveline. *A expansão escolar em reconfiguração*. Anais do V Seminário dos Projetos Integrados UFF-UERJ-EPSJV/Fiocruz: A herança do governo Lula na relação com o capital, o trabalho e a educação: e agora?. Rio de Janeiro, 2010, prelo.

ALGEBAILLE, E. B. *Recomposição da política social e regulação da educação no Brasil no contexto de ajuste do Estado*. In: PAIVA, Lauriana G. de; ANDRADE, Juarez. (Org.). *As políticas públicas para a educação no Brasil contemporâneo: limites e contradições*. 1ª ed. Juiz de Fora - MG: Editora UFJF, 2011, v. 1, p. 108-133

ALMEIDA, Cintia; NEVES, Dimas Santana Souza; GONDRA, José G. *Ensino obrigatório: prudente é esperar-se do tempo o preciso remédio*. História da Educação (UFPEl), v. 16, p. 125-147, 2012. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/asphe/article/view/31513> > Acesso em: 10/03/2013.

ANTUNES, Ricardo. *Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho*. 2ª ed. São Paulo: Boitempo, 2000.

ARTMANN, S. B. *A frequência escolar na Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. 2011. 90 f. Monografia (Especialização em Educação Básica -Gestão Escolar)- Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Formação de Professores.

BALL, S.J. *Reformar escolas/reformar professores e os territórios da performatividade*. Revista Portuguesa de Educação, Braga, v.15, n.2, 2002 apud OLIVEIRA, Dalila Andrade. *Regulação das políticas educacionais na América Latina e suas consequências para os trabalhadores docentes*. Educação e Sociedade, Campinas, v.26, n.92, p.753-775, ed. especial, out. 2005. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/es/v26n92/v26n92a03.pdf>>. Acesso em: 21/06/2011.

BEHRING, E.R.; BOSCHETTI, I. *Política Social: fundamentos e história*. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2007.

BEISIEGEL, C.R. *Estado e educação popular: Um estudo sobre a educação de adultos*. São Paulo: Pioneira, 1974.

BOOM, A.M. *De la escuela expansiva a la escuela competitiva*. Editora Anthropos Editorial Rubi. Barcelona, 2004.

BRASIL. Constituição (1824). *Constituição Política do Império do Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: Secretaria de Estado dos Negócios do Império do Brasil, 1824.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988. 140 p.

BRASIL. Constituição (1891). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro, RJ. Congresso Nacional Constituinte, 1891. 140 p.

BRASIL. Constituição (1934). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro, RJ. Diário Oficial da União. Seção 1. Suplemento. 16/07/1934. p. 1

BRASIL. Constituição (1937). *A Constituição de 1937*. Rio de Janeiro, RJ. Senado Federal, 1937.

BRASIL. Constituição (1946). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*, decretada pela Assembléia Constituinte. Rio de Janeiro, RJ. *Diário Oficial da União*. Seção 1. 19/09/1946. p. 13059.

BRASIL. Lei nº 16, de 12 de Agosto de 1834. Faz algumas alterações e adições à Constituição Política do Império, nos termos da Lei de 12 de outubro de 1832. Rio de Janeiro, RJ. *Coleção de Leis do Império do Brasil - 1834*, Página 15 Vol. 1.

BRASIL. Lei de 15 de Outubro de 1827. Da responsabilidade dos Ministros e Secretários de Estado e dos Conselheiros de Estado. Rio de Janeiro, RJ. *Coleção de Leis do Império do Brasil - 1827*, Página 54 Vol. 1 pt. I

BRASIL. Lei 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 10 jan. 2001.

BRASIL. Lei nº 4.024, de 20 de Dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Diário Oficial da União*. Seção 1. 27/12/1961. p. 11429.

BRASIL. Lei nº 5.692, de 11 de Agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Seção 1. 12/08/1971. p. 6377.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de Julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Seção 1. 16/07/1990. p. 13563.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de Dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*. Seção 1. 23/12/1996. p. 27833.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de Dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Seção 1. 08/12/1993. p. 18769.

BRASIL. Lei nº 9.533, de 10 de Dezembro de 1997. Autoriza o Poder Executivo a conceder apoio financeiro aos Municípios que instituírem programas de garantia de

renda mínima associados a ações socioeducativas. *Diário Oficial da União*. Seção 1. 11/12/1997. p. 29439.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de Janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Seção 1. 10/01/2001. p. 1.

BRASIL. Lei nº 9.989, de 21 de Julho de 2000. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2000/2003. *Diário Oficial da União*. Seção 1. 24/07/2000. p. 1.

BRASIL. Lei nº 9.424, de 24 de Dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Seção 1. 26/12/1996. p. 28442.

BRASIL. Lei nº 10.219, de 11 de Abril de 2001. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - "Bolsa Escola", e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Seção 1. 12/04/2001. p. 1.

BRASIL. Lei nº 10.836, de 9 de Janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família, altera a Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Seção 1. 12/01/2004. p. 1.

BRASIL. Lei nº 11.129, de 30 de Junho de 2005. Institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - ProJovem; cria o Conselho Nacional da Juventude - CNJ e a Secretaria Nacional de Juventude; altera as Leis nºs 10.683, de 28 de maio de 2003, e 10.429, de 24 de abril de 2002; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Seção 1. 01/07/2005. p. 1.

BRASIL. Lei nº 11.692, de 10 de Junho de 2008. Dispõe sobre o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - Projovem, instituído pela Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005; altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004; revoga dispositivos das Leis nºs 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, 10.748, de 22 de outubro de 2003, 10.940, de 27 de agosto de 2004, 11.129, de 30 de junho de 2005, e 11.180, de 23 de setembro de 2005; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Seção 1. 11/06/2008. p. 1.

BRASIL. Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro 2003. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. 21/10/2003.

BRASIL. Medida Provisória nº 238, de 1 de fevereiro 2005. Institui, no âmbito da Secretaria-Geral da Presidência da República, o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - ProJovem, cria o Conselho Nacional de Juventude - CNJ e cargos em comissão, e dá outras providências. Câmara dos Deputados. 01/02/2005.

BRASIL. Medida Provisória nº 411, de 28 de dezembro 2007. Dispõe sobre o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - ProJovem, instituído pela Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005, altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e dá outras

providências. Câmara dos Deputados. 28/12/2007.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. *O que é o Plano Decenal de Educação para todos*. MEC/SEF. Brasília: MEC/SEF, 1993.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 145, de 15 de Outubro de 2004. *Política Nacional de Assistência Social*. Brasília, 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 130, de 15 de Julho de 2005. *Norma Operacional básica de Assistência Social*, 2005.

BRASIL. MEC. Portaria Normativa Interministerial nº 17, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre o Programa Mais Educação. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 abr. 2007.

BRASIL. MEC. Portaria Interministerial nº 3.497, de 24 de novembro de 2003. Dispõe sobre o Projeto Segundo Tempo. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25/11/2003 p. 19, Seção 1.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.244, de 9 de Abril de 1942. Lei orgânica do ensino secundário. *Diário Oficial da União*. Seção 1. 10/04/1942. p. 5798.

BRASIL. Decreto-Lei nº 9.613, de 20 de Agosto de 1946. Lei Orgânica do Ensino Agrícola. *Diário Oficial da União*. Seção 1. 23/08/1946. p. 12019.

BRASIL. Decreto-Lei nº 8.529, de 2 de Janeiro de 1946. Lei Orgânica do Ensino Primário. *Diário Oficial da União*. Seção 1. 04/01/1946. p. 113

BRASIL. Decreto nº 53.453, de 20 de Janeiro de 1964. Dispõe sobre o ensino primário gratuito a ser prestado pelas empresas industriais, comerciais e agrícolas em que trabalhem mais de cem pessoas, e dá outras providências. *Diário Oficial da União* - Seção 1 - 21/1/1964, Página 580.

BRASIL. Decreto nº 6.629, de 4 de Novembro de 2008. Regulamenta o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - Projovem, instituído pela Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005, e regido pela Lei nº 11.692, de 10 de junho de 2008, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Seção 1. 05/11/2008. p. 4.

BRASIL. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do plano de metas compromisso todos pela educação, pela união federal, em regime de colaboração com municípios, distrito federal e estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. *Diário Oficial da União*. Seção 1. 25/04/2007. p. 5.

BRASIL. Decreto nº 51.409, de 13 de Fevereiro de 1962. Regulamenta o disposto no Art. 31 da Lei nº 4024, de 20 de dezembro de 1961. *Diário Oficial de 13 de fevereiro de 1962* - Seção I.

BRASIL. Decreto nº 19.890, de 18 de Abril de 1931. Dispõe sobre a organização do ensino secundário. *Diário Oficial da União*. Seção 1. 03/05/1931. p. 7049.

BRASIL. Decreto nº 21.241, de 4 de Abril de 1932. Consolida as disposições sobre a organização do ensino secundário e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Seção 1. 09/04/1932. p. 6666

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Financiamento da Assistência Social no Brasil*. Caderno SUAS, ano 3, no 3, Brasília: 2008. 30 p. Disponível em:

<<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/cadernos/cadernos-suas-evolucao-dos-recursos-dos-programas-de-transferencia-de-renda/Caderno%20SUAS%20III%20-%20Publicado.pdf/download> > Acesso em: 10/02/2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. *Nota Técnica 319 SENARC/MDS – SEB/MEC*. Brasília, 23 de novembro de 2012.

CASTEL, Robert. *A insegurança social : o que é ser protegido?* Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

COUTINHO, C. N. *A hegemonia da pequena política*. In: OLIVEIRA, F; BRAGA, R e RIZEK, C. ( organizadores)- São Paulo: Boitempo, p. 29- 43, 2010.

COUTINHO, C. N. *Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político*. Rio de Janeiro: Campus, 1989 apud BEHRING, E.R.; BOSCHETTI, I. *Política Social: fundamentos e história*. 2ed. São Paulo: Cortez, 2007.

CUNHA, Luiz Antonio. *A Educação nas Constituições Brasileiras: análise e propostas* In: Educação e Sociedade, São Paulo: Cortez, Ano VII, no. 23, abril de 1986.

DAVIES, N. *Legislação Educacional federal básica*, 2. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

ENGUITA, Mariano Fernández. *A ambigüidade da docência: entre o profissionalismo e a proletarização*. Teoria & Educação, (4): 41- 61, 1991.

FERNANDES, Florestan. *Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina*. RJ: Zahar editores, 1975.

FERREIRA, Rodolfo. *Entre o sagrado e o profano: o lugar social do professor*. Rio de Janeiro, *Quartet*, 1998.

FLETCHER, Philip R.; RIBEIRO, Sérgio Costa. *O ensino de Primeiro grau no Brasil de hoje*. Em aberto, Brasília, ano 6, n33, p.1-10, jan/mar.1987.

FONTES, V. (2010). *O Brasil e o capital-imperialismo*. Teoria e história. Rio de Janeiro: FIOCRUZ/UFRJ Editora.

FOUCAULT, Michel. *Segurança, território, população: curso dado no collège de France (1977-1978)*. São Paulo: Martins Fontes, 2008

FREITAS, Luiz Carlos de. *Internalização da exclusão*. Revista Educação & Sociedade. v.23 n.80, Campinas, p.299- 306. Setembro.2002

FRIGOTTO, Gaudêncio. *Direitos Humanos, Democracia e Educação na Contemporaneidade*. In: FREIRE, Silene de Moraes. (org). *Direitos humanos e questão social na América Latina*. 1.ed.- Rio de Janeiro: Gramma, p. 13-26, 2009.

FRIGOTTO, G. *A produtividade da escola improdutiva: um (re) exame das relações entre educação e estrutura econômico-social e capitalista*. 5ed. São Paulo: Cortez, 2010a.

FRIGOTTO, G. *Educação e a crise do Capitalismo Real*. 6 ed. São Paulo: Cortez, 2010b.

GIL, Natália L. *A importância das estatísticas como instrumento de construção da modernidade educativa no Brasil - décadas de 1930 e 1940*. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos. v.86, n.213/214, p. 79-87, maio/dezembro.2005.

GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do cárcere*. Volume 2. Os intelectuais. O princípio educativo. Jornalismo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000a.

GRAMSCI. *Cadernos do cárcere*. Volume 3. Maquiavel - Notas sobre o Estado e a política. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000b.

GOUVEA, M. C. *Tempos de aprender: a produção histórica da idade escolar*. Revista Brasileira de História da Educação, n. 8, p. 265-288, jul./dez. 2004.

HERSCHMANN, Micael; KROPF, Simone; NUNES, Clarice. *Missionários do progresso: médicos, engenheiros e educadores no Rio de Janeiro – 1870-1937*. Rio de Janeiro: Diadorim, 1996.

IAMAMOTO, Marilda Villela; CARVALHO, Raul. *Relações Sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica*. 13 ed. São Paulo, Cortez; [Lima, Peru]: CELATS, 2000.

IAMAMOTO, Marilda Villela. *A Questão Social no Capitalismo*. Temporalis. Associação de e Pesquisa em Serviço Social. Ano. 2, n.3 (jan/jul). Brasília, ABEPSS, Graflina, 2001. p.09-32

IAMAMOTO, Marilda Villela. *El debate contemporáneo del Servicio Social y la ética profesional*. In: BORGIANNI, E.; GUERRA, Y.; MONTAÑO, C. (org.). *Servicio Social crítico: hacia la construcción del nuevo proyecto ético-político profesional*. São Paulo: Cortez/ Biblioteca Latino americana de Servicio Social, p.249-270, 2005.

IAMAMOTO, Marilda Villela. *Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social*. São Paulo: Cortez, 2007.

IANNI, Octavio. *Estado e capitalismo*. São Paulo: Brasiliense, 2004.

JUNQUEIRA, Célia e MULS, Leonardo. *O processo de pauperização docente*. Contemporaneidade e Educação: revista semestral de Ciências Sociais e Educação, (II)2: 130-42, Rio de Janeiro, IEC, 1997.

PATTO, Maria Helena S. *A produção do fracasso escolar*. São Paulo: T. A. Q., 1990.

PEREIRA, Ana Paula Sampaio. *Acelerando a inclusão/exclusão escolar: uma (re)visita ao contexto de implantação dos programas compensatórios de aceleração da aprendizagem no final do século XX*. p.174-193 in: ANDRADE, Juarez de.; PAIVA, Lauriana G. De (Orgs). *As Políticas públicas para a educação no Brasil contemporâneo: limites e contradições*. Juiz de Fora. Ed. UFJF, 2011.248p.

PADILHA. Miriam Damasceno. *Assistência Social, trabalho infantil e família*. p.201-224 in: MOTA, Ana Elizabete (org.) *O Mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade*. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

PEREIRA, T. D. *Política Nacional de Assistência Social e território: um estudo à luz de David Harvey*. 231f. Tese (doutorado). Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2009.

MACHADO, L.D. *Subjetividades contemporâneas* In: BARROS, M.E.B.B *Psicologia: questões contemporâneas*. Vitória: EDUFES, 1999.

MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio. Texto apresentado no Encontro Nacional do Fórum Nacional de Reforma Urbana, realizado de 6 a 8 de junho de 2003, no Instituto dos Arquitetos do Brasil, Rio de Janeiro.

MARSHALL, T.H. *Política Social*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MOREIRA, C.F.N. *Serviço Social na Educação Básica: particularidades do trabalho do assistente social no atual cenário carioca*. In: PEREIRA, L. D; ALMEIDA, N. L. T. (organizadores). *Serviço Social e Educação*. 3 ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 153-171, 2012.



MOTA, Ana Elizabete. *Questão Social e Serviço Social: um debate necessário*. p. 21-57 in: MOTA, Ana Elizabete (org.) *O Mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade*. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

MOTA, Ana Elizabete. *Cultura da crise e Seguridade Social*. Um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. São Paulo: Cortez, 1995.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Guia de Tecnologias Educacionais 2009*. Organização Cláudio Fernando André. – Brasília : Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2009. 170 p. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/guia\\_tecnologias\\_atual.pdf](http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/guia_tecnologias_atual.pdf)> Acesso em: 15/04/2013.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Guia de Tecnologias Educacionais 2011/12*. Organização COGE-TEC. \_ Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2011. 196 p. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=13018:guia-de-tecnologias&catid=195:seb-educacao-basica&Itemid=948](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=13018:guia-de-tecnologias&catid=195:seb-educacao-basica&Itemid=948)> Acesso em: 25/03/2013.

NETTO, José Paulo. *Democracia e Direitos Humanos na América Latina: aportes necessários ao debate*. In: FREIRE, Silene de Moraes.( org). *Direitos humanos e questão social na América Latina*. 1.ed.- Rio de Janeiro: Gramma,p. 3-12, 2009.

NÓVOA, António. “O passado e o presente dos professores”. In: NÓVOA, António (Org.). *Profissão Professor*. 2a ed., Porto, Porto Editora, 1995.

OLIVEIRA, Francisco de. *Crítica à razão dualista/O ornitorrinco*. São Paulo, Boitempo, 2003.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. *Regulação das políticas educacionais na América Latina e suas consequências para os trabalhadores docentes*. Educação e Sociedade, Campinas, v.26, n.92, p.753-775, ed. especial, out. 2005. Disponível em <[http://www.scielo.br/pdf/es/v26n92/v26n92a\\_03.pdf](http://www.scielo.br/pdf/es/v26n92/v26n92a_03.pdf)>. Acesso em: 21/06/2011.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. *As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências*. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação. v.25, n.2, p. 197-209, mai./ago. 2009 . Disponível em <<http://seer.ufrgs.br/index.php/rbpaee/article/view/19491/11317>>. Acesso em: 20/06/2011.

QUERINO. Magda Maria de Freitas. *Aceleração da Aprendizagem: a redescoberta do prazer de aprender*. Em aberto. Brasília, v.17, n.71, p.139-144. Jan/ 2000.

RAMOS, M. N. . *Pedagogia das Competência*. In: Isabel Brasil Pereira e Júlio César França Lima. (Org.). *Dicionário da Educação Profissional em Saúde*. 2ªed.Rio de Janeiro: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, 2009, v. 1, p. 299-305.

RAMOS, M. N. *Pedagogia das Competências: autonomia ou adaptação?* São Paulo: Cortez, 2001.

RIBEIRO, Sérgio Costa. *A pedagogia da repetência*. Estudos Avançados, Brasília, 12(5),1991

ROCHA, S. *Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?* Rio de Janeiro: FGV Ed., 2003.

ROCHA, H. H. P. *Educação escolar e higienização da infância*. Cad. CEDES . [on-line] vol.23, n. 59, p. 39-56, abr. 2003 apud BERTO; Rosianny Campos; SCHNEIDER, Omar; NETTO, Amarílio Ferreira. *A Educação da Infância nas décadas de 1930 e 1940: Representação da Revista Educação Física*. XV Congresso Brasileiro de Ciências do Esporte. Política Científica e Produção do Conhecimento em Educação Física. 2007.

ROMANELLI, O.O. *História da educação no Brasil (1930/1973)*. 36 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

ROMANELLI, Otaíza de O. *História da Educação no Brasil (1930/1973)*. Petrópolis: Vozes, 1985 apud PEREIRA, Ana Paula Sampaio. *Acelerando a inclusão/exclusão escolar: uma (re)visita ao contexto de implantação dos programas compensatórios de aceleração da aprendizagem no final do século XX*. p.174-193 in: ANDRADE, Juarez de.; PAIVA, Lauriana G. De (Orgs). *As Políticas públicas para a educação no Brasil contemporâneo: limites e contradições*. Juiz de Fora. Ed. UFJF, 2011. 248p.

RUI BARBOSA. *Reforma do Ensino Primário e Várias Instituições Complementares da Instrução Pública. Obras Completas de Rui Barbosa*, Vol. X. 1883, Tomo I, Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1947.

RUMMERT, Sonia Maria; ALGEBAILLE, Eveline; VENTURA, Jaqueline. *Educação e formação humana no cenário de integração subalterna no capital-imperialismo* In: *Jovens, Trabalho e Educação: A conexão subordinada de formação para o capital*. 1ª ed. Campinas: Mercado de Letras, 2012. Disponível em <http://www.uff.br/ejatrabalhadores/ANPED.pdf>. Acesso em: 18/12/2012.

SABÓIA, J. *Regulação, crises e relação salarial fordista*. Texto para discussão, n177, IEI/UFRJ, 1988 apud BEHRING, E.R.; BOSCHETTI, I. *Política Social: fundamentos e história*. 2ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SANTOS, Wanderley Guilherme. *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1987 apud ALGEBAILLE, Eveline. B. *Escola pública e pobreza no Brasil: a ampliação para menos*. Rio de Janeiro. Lamparina, Faperj, 2009.

SANGENIS, L. F. C. *Traços Cenográficos da Instrução Pública e Privada do Rio de*

*Janeiro na Segunda Metade do Século XIX*. In: Anais do 17º COLE - Congresso de Leitura do Brasil. Campinas: UNICAMP e ALB, 2009. Disponível em: [http://alb.com.br/arquivomorto/edicoes\\_antteriores/anais17/txtcompletos/sem12/COLE\\_3005.pdf](http://alb.com.br/arquivomorto/edicoes_antteriores/anais17/txtcompletos/sem12/COLE_3005.pdf). Acesso em: 21/12/2011.

SCHULTZ, Zenaide Cardoso. *Construção e equipamento de escolas e o Plano Nacional de educação*. REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS PEDAGÓGICOS, Rio de Janeiro, v. 46, n.104, p. 240- 251, 1966 apud ARTMANN, S. B. *A frequência escolar na Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. 2011. 90 f. Monografia (Especialização em Educação Básica -Gestão Escolar)- Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Formação de Professores.

SPOSATI, Aldaíza; COUTO, Berenice Rojas; MOTA, Ana Elizabete. *Assistência Social em Debate: Direito ou Assistencialização?* In: *O Trabalho do/a Assistente Social no Suas: seminário nacional/ Conselho Federal de Serviço Social- Gestão Atitude Crítica para Avançar na Luta-* Brasília: CFESS,p.32-65, 2011.

SAVIANI, Demerval. *PDE- Plano de Desenvolvimento da Educação: Análise crítica da política do MEC*. - Campinas, SP: Autores Associados, 2009- (coleção Polêmicas do nosso tempo, 99)

SCHEINVAR, Estela. *Conselho Tutelar e Estado de [Violação de] Direito*. In: FREIRE, Silene de Moraes.( org). *Direitos humanos e questão social na América Latina*. 1.ed.- Rio de Janeiro: Gramma,p. 119-118, 2009.

SCHULTZ, Zenaide C. *Déficit escolar no ensino primário e suas implicações*. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, Rio de Janeiro, v.49, n.109, p.74, jan/mar.1968.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia M. de; EVANGELISTA, Olinda. *Política educacional*. Rio de Janeiro: Lamparina,4 ed, 2011.

SPOSATI, A. *Sobre os programas brasileiros de garantia de renda mínima - PGRM*, In: SPOSATI ,A. (Org.), *Renda mínima e crise mundial: Saída ou agravamento*, São Paulo, Editora Cortez, 1997.

TELLES, V.S. *Pobreza e cidadania*. Editora 34. São Paulo, 2001.

UGÁ, Maria Alice Dominguez. *Ajuste e Reforma do Estado. Ajuste Estrutural governabilidade e democracia*. Parte II in:GERSCHMAN, S., and VIANNA, MLW., orgs. *A miragem da pós-modernidade: democracia e políticas sociais no contexto da globalização* [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1997

VIDAL, D. *Mapas de Frequência a escola de primeiras letras*. Revista Brasileira de História da Educação, v.8,n.2, (17), 2008.

XAVIER, A. p. da S. *A leitura e a escrita na cultura escolar de Mato Grosso (1837-1889)*. Cuiabá: Entrelinha/Edufimt, 2007.

ZIMMERMANN, C.R. *Os programas sociais sobre a ótica dos direitos humanos: o caso do Bolsa Família no governo Lula no Brasil*. Sur Revista Internacional de Direitos Humanos. vol 3. nº 4. São Paulo. Junho. 2006.

## ANEXO 1 – Nota técnica 319 SENARC/ MDS-SEB/MEC



Ministério do Desenvolvimento Social  
e Combate à Fome  
SENARC



71000.084444/2012-80

**MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME**  
Secretaria Nacional de Renda de Cidadania

Nota Técnica nº 319 SENARC/MDS – SEB/MEC

Brasília, 23 de novembro de 2012.

**Assunto:** Apresenta informações sobre a Parceria Programa Bolsa Família (MDS) com o Programa Mais Educação (MEC) para o ano de 2013

## I – INTRODUÇÃO

O Plano Brasil Sem Miséria (BSM), lançado em junho de 2011, representa um momento ímpar no planejamento das políticas públicas do país, direcionando, de forma articulada, o acesso a direitos sociais básicos à parcela da população historicamente excluída. Com a finalidade de superar a situação de extrema pobreza da população em todo o território nacional, o Plano tem como estratégia a integração e a articulação de políticas, programas e ações, estruturados em três eixos: garantia de renda, acesso a serviços públicos e inclusão produtiva.

O Programa Mais Educação (PME) integra o eixo de acesso aos serviços públicos do BSM e contribui de forma estratégica para o enfrentamento da situação de pobreza, em especial no desafio da ruptura do ciclo intergeracional. Na esfera federal, o PME é o fio condutor central do Plano Brasil Sem Miséria na área de educação, uma vez que visa ao enfrentamento de desigualdades educacionais, por meio da ampliação do tempo e da melhoria na qualidade da permanência de crianças matriculadas em escolas públicas, com a oferta de educação em tempo integral, considerando-se a jornada escolar diária de, no mínimo, sete horas.

Por sua vez, no contexto da implementação do Plano Brasil Sem Miséria, o Programa Bolsa Família é uma referência essencial, pois mais de 80% do seu conjunto de beneficiários possui recorte de renda de até R\$ 70,00 por pessoa, portanto, integrantes de famílias em situação de extrema pobreza.

Na articulação das ações, o Programa Bolsa Família (PBF) contribui com critérios fundamentais para se apoiar o atendimento educacional focalizado, uma vez que identifica alunos em situação de extrema pobreza e pobreza, por meio das condicionalidades<sup>1</sup>, direcionando as ações para as escolas que contam com maioria de alunos integrantes de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família<sup>2</sup>.

O acompanhamento da frequência escolar nominal e bimestral de mais de 15 milhões de integrantes, entre 6 e 17 anos, de famílias beneficiárias do PBF, ao longo dos anos, tem como resultado a garantia de maior acesso e permanência dessas crianças e adolescentes

<sup>1</sup> Compromissos assumidos tanto pelas famílias beneficiárias do Bolsa Família quanto pelo poder público para ampliar o acesso dessas famílias a seus direitos sociais básicos, nas áreas de educação (frequência escolar) e saúde (pré-natal, vigilância nutricional e vacinação infantil).

<sup>2</sup> Para efeito de linguagem simplificada, o termo "escolas que contam com maioria de estudantes integrantes de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família" será, nessa Nota, substituído pelo termo "escolas maioria PBF".





**MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME**  
Secretaria Nacional de Renda de Cidadania

no sistema educacional. Diversos estudos apontam os resultados positivos do acompanhamento das condicionalidades na redução significativa das taxas de abandono escolar, e na melhoria nas taxas de aprovação. Entretanto, a questão do percurso educacional regular ainda é um desafio central a ser enfrentado, principalmente pelas crianças de famílias em situação de pobreza, por exemplo, pelos dados da PNAD 2011, apenas 42,8% dos 20% mais pobres com 16 anos de idade têm ensino fundamental completo. Em 10 anos, de 2001 a 2011, o crescimento foi bastante significativo, passou de 17,4% para 42,8%, mas ainda menos da metade dos jovens de 16 anos de idade de famílias em situação de pobreza possui o ensino fundamental completo.

Esse dado reforça o caráter multidimensional da pobreza, que impõe estratégias integradoras de programas e políticas sociais visando ao rompimento do ciclo vicioso da pobreza, especificamente a partir da integração entre políticas sociais e educacionais, imprescindível ao desenvolvimento social do país, uma vez que nenhuma das políticas isoladamente será capaz de romper tal ciclo.

Os alunos de famílias beneficiárias do PBF estão presentes em 80% das escolas públicas de educação básica, o que representa aproximadamente 160 mil escolas e abrange cerca de 30% das matrículas. Em relação às condicionalidades de educação do PBF, esse cenário se traduz no acompanhamento da frequência escolar bimestral de aproximadamente 16 milhões de alunos, em todos os municípios do Brasil, atingindo, no Nordeste, a maioria das matrículas. Por fim, cerca de 70 mil escolas possuem maioria de alunos integrantes de famílias beneficiárias do PBF.

Escolas que possuem maioria de alunos integrantes de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família são denominadas nesta Nota como "escolas de maioria PBF", com informações obtidas pelo cruzamento nominal dos alunos registrados no Sistema Presença e no Educacenso. O conjunto dessas escolas maioria PBF foi referência para a pactuação entre MEC (Programa Mais Educação) e MDS (Programa Bolsa Família) realizada em 2011, com impacto nos resultados alcançados na adesão 2012 do PME, bem como continua como referência central para a adesão 2013, como relatado adiante.

A parceria entre os Programas Bolsa Família e Mais Educação tem como objetivo garantir que a qualidade proporcionada pela educação em tempo integral seja oferecida, de imediato, para as crianças e adolescentes em situação de pobreza, beneficiárias do PBF, utilizando como critério central as "escolas maioria PBF". Importante ressaltar que tanto o Programa Bolsa Família como o Mais Educação surgem como programas intersetoriais, que reconhecem, em seu desenho e implementação, a interdependência de ações articuladas entre setores como indispensável à concretização dos seus resultados.

## **II – AGENDA PARCERIA 2012**

A parceria obteve resultados expressivos em 2012, relatados a seguir. Em sequência, serão comentados os critérios para a adesão, em 2013, do Mais Educação, que continua a considerar como central o conceito de escola maioria PBF.

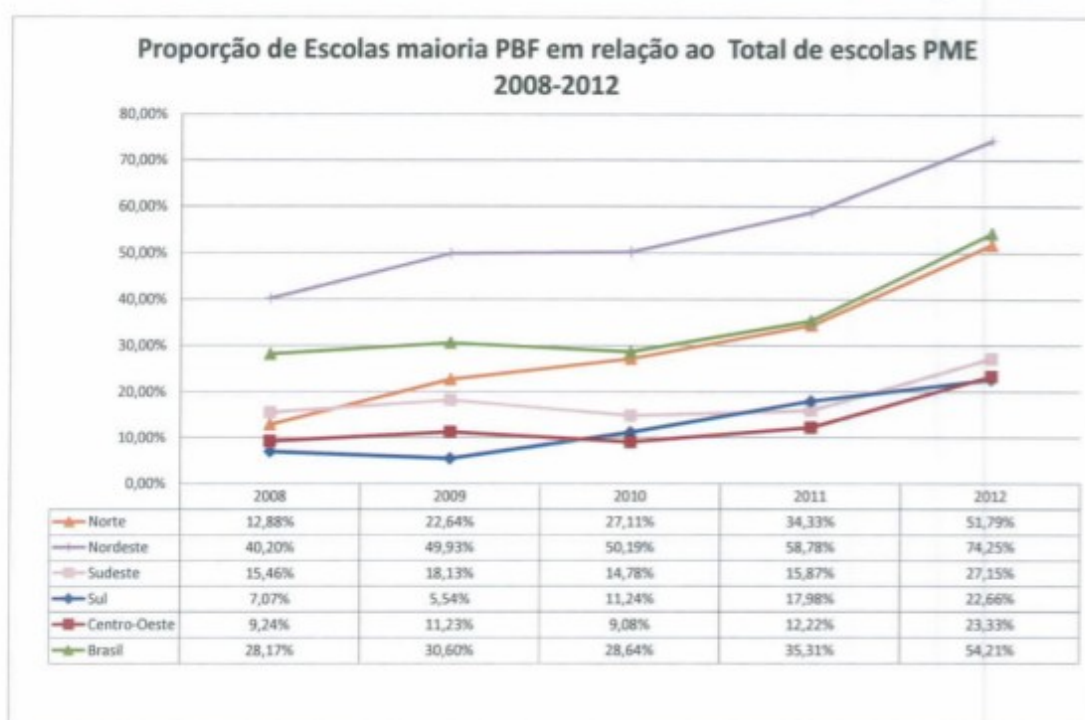
Do total de escolas PME, em 2008, havia 387 escolas "maioria PBF", passando para 1.525 em 2009, 2.869 em 2010, 5.294 em 2011, atingindo, em 2012, 17.575 escolas. Com esse resultado, o percentual de cobertura do Mais Educação passou de 35% de "escolas maioria PBF" em 2011, para 54% de cobertura dessas escolas em 2012. Portanto, o impacto



**MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME**  
Secretaria Nacional de Renda de Cidadania

da parceria é notoriamente visível quando se observam os números no histórico de adesão. Considerando apenas as novas escolas que aderiram ao PME em 2012, 68% contam com maioria de alunos de famílias beneficiárias do PBF.

Gráfico 3 – Distribuição das escolas maioria PBF no total de escolas que aderiram ao Mais Educação – 2008-2012.



Fonte: MEC / MDS – Elaboração Decon/Senarc/MDS

Os resultados da adesão 2012 foram alcançados em decorrência da agenda conjunta e articulada entre os Programas Bolsa Família e Mais Educação em todos os níveis federativos e com ênfase nos sete estados que concentravam os maiores números de escolas para adesão com "maioria PBF": Maranhão, Piauí, Pernambuco, Ceará, Pará, Bahia e Alagoas. Esta articulação contou com o apoio do Plano Brasil Sem Miséria, por meio da Secretaria Extraordinária de Superação da Extrema Pobreza (Sesep), do MDS.

Os sete estados priorizados representavam 66% do total de escolas "maioria PBF" aptas para adesão. O objetivo central do trabalho realizado nestes estados foi fomentar a construção coletiva de uma agenda entre os representantes do PME e do PBF nos estados e municípios, respeitando a identidade de cada localidade e visando, nesse primeiro momento, à adesão das escolas conforme lista prévia, dando início e fortalecendo articulações intersetoriais entre as áreas para atingir os fins previstos. As agendas nos sete estados mobilizaram mais de 2.000 pessoas, com eventos ocorrendo em mais de 17 municípios, durante o mês de março e abril de 2012. Contaram com o apoio da União Nacional dos Dirigentes Municipais da Educação (Undime), Comitês Territoriais do Programa Mais Educação, coordenadores do





**MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME**  
Secretaria Nacional de Renda de Cidadania

Programa Mais Educação nas capitais, em interlocução junto à Coordenação Estadual do PBF (na Assistência Social) e na Educação.

A agenda conjunta incluiu, em nível federal, a realização de reuniões, elaboração e envio de ofícios, realização de diversas videoconferências e seminários, elaboração e disponibilização de roteiro básico para adesão, de lista de contatos dos profissionais responsáveis pelos Programas nos níveis estadual e municipal, e utilização dos Sistemas de Gestão do PBF (SIGPBF) e do Sistema Presença do MEC, responsável pelo acompanhamento das condicionalidades de educação do PBF, além da página da Undime, para disponibilização das informações e dados.

Dando continuidade à implementação da parceria, foi realizada uma oficina em Brasília, em agosto de 2012, reunindo os representantes dos dois Programas dos nove estados que contam com maior número de escolas maioria PBF e que passaram a integrar o PME em 2012: AL, BA, CE, MA, PA, PE, PI, PB e MG. Foram apresentados e discutidos eixos norteadores em relação a parceria, atores envolvidos e resultados a serem obtidos, tendo a intersetorialidade como fio condutor do processo de discussões em grupo, por estados, para um consenso da agenda de implementação do PME.

### III – METODOLOGIA DE ADESÃO 2013

Para a adesão 2013 do Programa Mais Educação (PME), foram definidas os seguintes pré-requisitos, uma vez que é gerada uma lista prévia das escolas passíveis de adesão:

- Levar o PME a todos os municípios;
- Resgatar escolas que já participaram do Programa anteriormente, mas não readeriram em 2012; e
- Incluir as escolas indicadas para a adesão pela primeira vez em 2012 que não aderiram naquela oportunidade.

Para garantir a adesão de 15 mil escolas novas em 2013, optou-se por gerar uma lista de 15 mil escolas urbanas e 20 mil escolas do campo (universo maior, pelas dificuldades maiores de adesão), totalizando 35 mil escolas para a adesão. A adesão de 2012 contou com 32.075 escolas, novas e de anteriores.

Assim, a meta é que, em 2013, 47 mil escolas passem a contar com educação integral pelo Programa Mais Educação, de tal maneira que todos os municípios brasileiros sejam contemplados pelo PME.

No intuito de avançar nos objetivos propostos, foi realizado cruzamento de dados com base no EducaCenso e Sistema Presença, ambos de 2011, para a elaboração da lista das escolas passíveis de adesão em 2013. Para melhor focalização da adesão, foram eleitos dois grupos de prioridades, as escolas dos grupos de prioridade I e prioridade II, separados em critérios internos de acesso.

Para gerar a lista de prioridade I, utilizaram-se os seguintes critérios do perfil das escolas:

- ser maioria PBF;
- ter constado na lista do ano de 2012 e não ter aderido;
- IDEB < 3,5 para os anos iniciais ou anos finais;





**MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME**  
Secretaria Nacional de Renda de Cidadania

- IDEB > 3,5 e < 4,6 para os anos iniciais;
- IDEB > 3,5 e < 3,9 para os anos finais;
- ter Unidade Executora.

Os recortes de IDEB foram definidos de acordo com políticas e metas do MEC. As taxas de 4,6 para os anos iniciais e de 3,9 para os finais, por exemplo, refletem a Meta Brasil para o ano de 2011.<sup>3</sup>

Foram realizadas várias combinações entre os critérios propostos, priorizando-se os critérios 'maioria PBF' e 'IDEB'. Entre essas combinações, foram excluídas as escolas que não contam com Unidades Executoras<sup>4</sup>, uma vez que as Unidades são necessárias para que a escola possa receber os recursos diretamente, por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE/FNDE), para operacionalização do Programa Mais Educação.

Como resultado, para o grau de prioridade I, foi gerada uma lista de 16.987 escolas, sendo 6.851 do campo e 10.136 urbanas. Das 16 mil escolas, 9.562 são maioria PBF, ou seja, 56%.

### SUMÁRIO DAS ESCOLAS DE PRIORIDADE I

	TOTAL ESCOLAS		MPBF	CAMPO	URBANA
	Total	Escolas com UEX			
<b>Total</b>	<b>16.987</b>		9.562	6.851	10.136
			56%		
<b>A- IDEB &lt; 3,5</b>	5.551	Escolas com UEX	MPBF 3.223	CAMPO 2.098	URBANA 3.453
	93%	Uníverson: 5.943 em todo o Brasil	58%		
<b>B- IDEB anos iniciais - &gt; 3,5 e &lt; 4,6</b>	3.235	Escolas com UEX	MPBF 1.786	CAMPO 895	URBANA 2.340
	95%	Uníverson: 3.396 em todo o Brasil	55%		
<b>C- IDEB anos finais - &gt; 3,5 e &lt; 3,9</b>	1.446	Escolas com UEX	MPBF 293	CAMPO 214	URBANA 1.232
	97%	Uníverson: 1.492 em todo o Brasil	20%		
<b>D- Estavam na lista 2012 e não aderiram - (A - B - C)</b>	6.371	Escolas com UEX	MPBF 4.184	CAMPO 3.633	URBANA 2.738
			66%		
<b>Participou do PME mas não aderiu em 2012 - (A - B - C - D)</b>	384	Escolas com UEX	MPBF 76	CAMPO 11	URBANA 373
			20%		

Para gerar a lista de grau de prioridade II e completar as 35 mil escolas passíveis de adesão, foram utilizados os seguintes critérios:

<sup>3</sup> <http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultadoBrasil.seam?cid=11057>

<sup>4</sup> Unidade Executora é uma sociedade civil com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, que pode ser instituída por iniciativa da escola, da comunidade ou de ambas. Várias são as nomenclaturas utilizadas para denominar Unidade Executora (UEX). Alguns exemplos: - Caixa Escolar; Associação de Pais e Professores; - Associação de Pais e Mestres; - Círculo de Pais e Mestre. Independentemente da denominação que a escola e sua comunidade escolham, a ideia é a participação de todos na sua constituição e gestão pedagógica, administrativa e financeira. Manual. Julho/2009



**MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME**  
Secretaria Nacional de Renda de Cidadania

- escolas maioria PBF ainda não incorporadas à lista;
- escolas com Unidades Executoras; e
- escolas com pelo menos 40 alunos.

Para as escolas do campo restantes, a particularidade da baixa taxa de matrículas das escolas exigiu um recorte específico. A média total de alunos nessas escolas não ultrapassa 47, a mediana encontra-se em 30 e, se forem consideradas apenas as escolas maioria PBF, que representam mais de 65% dessas, as taxas são reduzidas respectivamente para 38 e 27 alunos. Por esse motivo, foi preciso fazer o recorte a partir da existência de UEx e da quantidade de alunos, que deveria ser igual ou maior que 40.

Para as escolas urbanas, foi utilizado um critério composto, calculado a partir de três fatores: a quantidade total de alunos, a proporção de alunos no PBF e o IDEB da escola (privilegiando os mais baixos). A lista final selecionou os 4 mil primeiros casos ordenados por esse critério, de forma a completar a lista de escolas urbanas passíveis de adesão ao PME 2013. A eficiência da focalização na adesão das escolas comprovada pela parceria praticamente esgotou as escolas urbanas de maioria PBF que ainda estão fora do Mais Educação, seja porque já aderiram em 2012, seja porque estão na lista de adesão 2013.

Por fim, para garantir a cobertura de todo o território nacional na lista de adesão 2013, foram incluídas 1.026 escolas localizadas em municípios que ainda não estão cobertos pelo Programa.

Como resultado, a lista de prioridade II contém 18.363 escolas, sendo 13.337 do campo e 5.026 urbanas. Das 18 mil escolas, 9.985 são maioria PBF, ou seja, 54%.

## SUMÁRIO DAS ESCOLAS DE PRIORIDADE II

<b>Total</b>	<b>18.363</b>		<b>CAMPO</b>	<b>13.337</b>	<b>MPBF</b>	<b>9.985</b>
			<b>URBANA</b>	<b>5.026</b>		<b>54%</b>
<b>CAMPO</b>	<b>13.337</b>	Universo: 58.965 escolas, das quais 21.879 possuem UEx. Apenas 13.337 possuem 40 alunos ou mais.			<b>MPBF</b>	<b>8.479</b>
						<b>64%</b>
<b>URBANAS</b>	<b>4.000</b>	Universo: 48.323 escolas, das quais 21.712 possuem UEx. 21.486 possuem 40 alunos ou mais. (Mais de 1/3 estão muito próximas da maioria PBF)			<b>MPBF</b>	<b>1.498</b>
						<b>37%</b>
<b>Cobertura nacional</b>	<b>1.026</b>	Universo: 2.087 escolas distribuídas em 399 municípios. 1.066 possuem UEx, e 1.026 possuem 40 alunos ou mais. Apenas 8 são maioria PBF.		<b>CAMPO</b>		<b>0</b>
				<b>URBANA</b>		<b>1.026</b>





**MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME**  
Secretaria Nacional de Renda de Cidadania

**IV – LISTA FINAL DE ESCOLAS ADEÇÃO 2013**

Somando as escolas de prioridade I e de prioridade II, foi gerada uma lista geral de 35.350 escolas. Dessas, 20.188 são do campo, sendo 13.722 delas de maioria PBF, o que representa 68% das escolas do campo para adesão. As escolas urbanas totalizam 15.162, sendo 5.825 delas de maioria PBF, correspondendo a 38% do total de escolas urbanas para adesão.

Dessa forma, do total de 35 mil escolas, 19.547 são maioria PBF, ou seja, 55% do total, representando 1.418.485 alunos PBF no campo e 3.080.210 nas escolas urbanas. Destaca-se que 6 mil escolas entre as 35 mil possuem entre 40% e 50% de estudantes no PBF.

Para a visualização das escolas que integrarão o programa em 2013, foi realizada uma simulação com relação à distribuição regional das escolas maioria PBF comparadas com o padrão atual, levando-se em consideração que a adesão das escolas será proporcional à oferta para adesão.

## DISTRIBUIÇÃO DAS ESCOLAS - REGIÃO

Região	Situação atual PME 2012 (32 mil escolas)	Lista novas Adesões PME 2013 (35 mil escolas)	Simulação adesão final 2013 (47 mil escolas)
Norte	15%	11%	14%
Nordeste	51%	46%	49%
Centro-Oeste	6%	6%	6%
Sudeste	18%	24%	20%
Sul	10%	13%	11%
<b>Maioria PBF</b>	<b>54,19%</b>	<b>55,29%</b>	<b>54,9%</b>
<b>Outras</b>	<b>46,81%</b>	<b>44,71%</b>	<b>45,1%</b>

Ao se observar a previsão de adesão, prevê-se que o objetivo da parceria será alcançado, com aproximadamente 55% de escolas maioria PBF no cômputo geral de escolas integrantes do PME. A distribuição regional mostra que haverá uma pequena desconcentração no Nordeste, com uma pequena melhoria nas regiões Sudeste e Sul.



**MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME**  
Secretaria Nacional de Renda de Cidadania

A continuidade e o fortalecimento da agenda intersetorial, em curso entre os Programas Bolsa Família e Mais Educação, contribui diretamente para que os alunos do PBF possam não somente manter um alto percentual de frequência escolar acompanhada, como também tenham um salto qualitativo no processo de formação, propiciada pela experiência da educação integral. Por outro lado, destaca-se, também, a associação entre a política educacional junto aos desafios do enfrentamento das situações de vulnerabilidade socioeconômica, próprios da política social, em decorrência da parceria intersetorial entre dois programas centrais da política educacional e social, gerando patamares novos de interlocução e produção de conhecimento em relação à própria gestão pública.

**DANIEL DE AQUINO XIMENES**

Diretor do Departamento de Condicionalidades  
Secretaria Nacional de Renda de Cidadania - MDS

**JAQUELINE MOLL**

Diretora de Currículos e Educação Integral  
Secretaria de Educação Básica - MEC

Gabi/Decon: dax/R