

**Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Educação
Programa de Pós-Graduação em Educação**

Ana Maria Alves Saraiva

**O TRABALHO DOCENTE EM TERRITÓRIOS DE ALTA
VULNERABILIDADE SOCIAL:
CONDIÇÕES DE TRABALHO, PERMANÊNCIA E DESEMPENHO**

Belo Horizonte

2015

Ana Maria Alves Saraiva

**O TRABALHO DOCENTE EM TERRITÓRIOS DE ALTA
VULNERABILIDADE SOCIAL:
CONDIÇÕES DE TRABALHO, PERMANÊNCIA E DESEMPENHO**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da FaE/UFMG, na Linha de Pesquisa “Políticas Públicas e Educação: formulação, implementação e avaliação”, como requisito parcial para o título de doutor em Educação

Orientação: Prof.^a Dra. Dalila Andrade Oliveira.

Belo Horizonte

2015

**O TRABALHO DOCENTE EM TERRITÓRIOS DE ALTA VULNERABILIDADE
SOCIAL: CONDIÇÕES DE TRABALHO, PERMANÊNCIA E DESEMPENHO**

Autora: Ana Maria Alves Saraiva

Orientadora: Dalila Andrade Oliveira

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Educação da FaE/UFMG, na Linha de Pesquisa “Políticas Públicas e Educação: formulação, implementação e avaliação”, como requisito parcial para o título de doutor em Educação

Aprovada por:

Presidente: Prof.^a Dalila Andrade Oliveira – Orientadora

Prof.^a Catarina de Almeida Santos

Prof. Daniel de Aquino Ximenes

Prof. Geraldo Magela Pereira Leão

Prof. Rodrigo Ednilson de Jesus

AGRADECIMENTOS

À família:

Aos meus pais, *Celina e Rubens*, sempre e eternamente presentes

Sérgio, Mariana e Rachel, meu marido, minha filha e minha enteada, tão queridos, pelo apoio incondicional, pela presença constante e também pelas sugestões, correções e traduções.

Aos meus irmãos pelo incentivo e interesse em meus estudos, especialmente ao *Anderson*, sempre pronto para ajudar.

Minhas cunhadas, cunhados, sobrinhos e sobrinhas pelo apoio e incentivo.

À minha orientadora:

Professora Dalila Andrade Oliveira pela generosidade em me aceitar como orientanda, pelo rigor científico e conhecimento e, principalmente, pela amizade e suporte.

Aos professores:

Savana, Adriana e Livia, professoras da FaE/UFGM, que, mais do que professoras, foram amigas e grandes incentivadoras.

Jean-Louis Derouet, meu orientador na École Normale Supérieure de Lyon, pela disponibilidade, orientações e contribuições tão importantes.

Silvia Yannoulas, uma amiga querida e grande incentivadora.

Aos amigos queridos do GESTRADO:

Tiago, Ana, Maria Helena, Pauliane, Alexandre, Gustavo, Juliana, Camila, Barba, Heloísa e Danilo.

Às professoras, diretoras, coordenadora e supervisoras, que tornaram possível esta tese.

*À minha mãe, Celina Alves Saraiva,
pelo exemplo, amor e incentivo sempre,
Com todo o meu amor e saudade.*

RESUMO

O TRABALHO DOCENTE EM TERRITÓRIOS DE ALTA VULNERABILIDADE SOCIAL: condições de trabalho, permanência e desempenho

O objetivo deste trabalho é investigar como se desenvolve o trabalho docente nas escolas localizadas em territórios de alta vulnerabilidade social e econômica -as escolas vulneráveis- que atendem alunos oriundos de famílias em situação de pobreza e risco social. A noção de território surge como um eixo orientador das políticas sociais a partir dos anos 2000, como uma continuidade do processo de focalização e racionalização do gasto social iniciado com as reformas do Estado na década de 1990, ganhando novas conformações na última década. A análise se circunscreve ao estado de Minas Gerais que, no início da década de 2000, incorpora a noção de território na formulação das políticas educacionais. Observa-se então no estado um processo de diferenciação escolar, que classifica as escolas como vulneráveis e não vulneráveis, levando a questionamentos acerca das características e dos contornos que adquire o trabalho docente nas escolas vulneráveis. A partir de pesquisa de campo realizada com 24 docentes de três escolas públicas localizadas em territórios de alta vulnerabilidade de Belo Horizonte, identificamos que as condições de trabalho dos professores nessas escolas apresentam certa precariedade e falta de infraestrutura física e pedagógica quando comparadas às outras escolas. Com relação à permanência dos docentes nessas escolas observamos que o tempo que os docentes ficam nas escolas vulneráveis não ultrapassa, em nenhuma das etapas da Educação Básica, seis anos, apresentando médias de dois anos em alguns casos. A relação dos docentes com o desempenho dos alunos revela um campo de forte tensão. Pressionados por metas definidas externamente, os docentes nem sempre são capazes de atingir os níveis estabelecidos pela gestão por resultados.

Palavras –chave: trabalho docente, territorialização, vulnerabilidade social.

ABSTRACT

TEACHERS' WORK IN HIGH SOCIAL VULNERABILITY TERRITORIES: working conditions, permanence and performance

The purpose of this research is to investigate teachers' work in schools located in areas of high social and economic vulnerability - vulnerable schools - that serve students from families in poverty situation and social risk. The notion of territory appears as a guiding principle of the social policies from the 2000s, as a continuation of the process of targeting and rationalization of social spending started with the State reforms in the 1990s. In the case of education, we analyzed this process from the state of Minas Gerais, which in the early 2000 incorporates the notion of territory in the formulation of educational policies. A process of schools' differentiation is observed in the State, which ranks schools as vulnerable and not vulnerable, leading to questions about the features and contours of getting the teaching work in vulnerable schools. From the field research undertaken in three vulnerable public schools of Belo Horizonte it is possible to identify that teachers' working conditions in these schools present precarious features and lack of physical and educational infrastructure compared to other schools. In the category that examined the stay, we found that the time that teachers remain in vulnerable schools does not exceed, in any of the stages of Basic Education, six years, with the average of two years in some cases. The relationship with performance is conflicted, pressured by externally defined goals, teachers are not always able to achieve the standards set by the management by results.

Keywords: teachers' work, territorialization, social vulnerability.

RÉSUMÉ

LE TRAVAIL DES ENSEIGNANTS DANS LES TERRITOIRES EN SITUATION DE FORTE VULNÉRABILITÉ SOCIALE: les conditions de travail, de permanence et de performance.

L'objectif de cette étude est d'examiner comment le travail des enseignants se développe dans les écoles situées en territoires en forte vulnérabilité sociale et économique – les écoles vulnérables - les écoles qui desservent les étudiants issus de familles en situation de pauvreté et de risque social. À partir des années 2000, la notion de territoire apparaît comme un nouveau principe directeur des politiques sociales et comme une continuation du processus de focalisation et de la rationalisation des dépenses sociales commencé avec les réformes de l'État dans les années 1990, gagnant de nouvelles formes dans la dernière décennie. L'analyse se limite à l'état de Minas Gerais, qui au début des années 2000, intègre la notion de territoire dans la formulation des politiques éducatives. Dans l'État, nous observons un processus de différenciation scolaire qui classe les écoles comme vulnérables et non vulnérables, conduisant à des questionnements sur les caractéristiques et les contours pour obtenir le travail des enseignants dans les écoles vulnérables. D'après la recherche menée dans trois écoles situées en zones de haute vulnérabilité de Belo Horizonte, nous constatons que les conditions de travail des enseignants dans ces écoles ont une certaine précarité et un manque d'infrastructure physique et éducative par rapport à d'autres écoles. En ce qui concerne la permanence des enseignants dans ces écoles, nous observons qu'elle ne dépasse pas, dans l'éducation de base, six ans, avec une moyenne de deux ans dans certains cas. La relation entre les enseignants et la performance des élèves, révèle une forte tension. Pressionné par des objectifs définis par l'État, les enseignants ne sont pas toujours en mesure d'atteindre les niveaux fixés par l'obligation des résultats.

Mots-clés: enseignement, territorialisation, vulnérabilité.

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Evolução da TMB (1933-1936).....	48
TABELA 2 - Evolução da TMB - (1938-1946)	51
TABELA 3 - Evolução das Taxas de analfabetismo no Brasil – (1872-2000).....	53
TABELA 4 - Evolução da TMB (1947-1970).....	57
TABELA 5 – Comparativo da evolução da TMB- (1975 – 1995)	59
TABELA 6 - Índices de reprovação por série no Brasil (1988)	60
TABELA 7 -Evolução das Taxas de analfabetismo no Brasil - (2007-2013).....	108
TABELA 8 - Comparativo do total de matrículas no Brasil por etapa da Educação Básica..	111
TABELA 9 – Síntese da Matrícula Total na Educação Básica por etapa (1999-2006).....	112
TABELA 10 - Classificação das Unidades de Planejamento de Belo Horizonte por IVS	152
TABELA 11 – A desigualdade de infraestrutura nas escolas de maioria PBF (EMPBF)	155
TABELA 12 - Comparativo do Ideb no ensino fundamental de Minas Gerais - (anos iniciais)	157
TABELA 13 - Comparativo do Ideb no ensino fundamental de Minas Gerais - (anos finais)	157
TABELA 14 - Taxa de conclusão do ensino fundamental entre jovens de 16 anos (%).....	159
TABELA 15 - Taxa de escolaridade média da população de 18 a 29 anos	160
TABELA 16 - Porcentagem de crianças de 0 a 3 anos matriculadas na escola - (2001-2012)	162
TABELA 17 - Porcentagem de crianças de 4 a 5 anos matriculadas na escola - (2001-2012)	163
TABELA 18–Idade inicial dos alunos matriculados na EJA - (2007-2012)	205

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 -Estrutura de organização da educação antes da reforma de 1971.....	56
QUADRO 2 - Estrutura de organização da educação após a reforma de 1971.....	57
QUADRO 3 -Evolução da implementação de PTRC(s) na América Latina.....	82
QUADRO 4 -Estrutura de organização da educação após a Constituição federal de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n. 9.394/96).....	104
QUADRO 5 – Variáveis e Indicadores usados no Cálculo do IVS.....	151
QUADRO 6- Quadro síntese das escolas.....	183
QUADRO 7 – Programas e Projetos desenvolvidos nas escolas da pesquisa	194
QUADRO 8 – Caracterização Educacional dos Territórios	211

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - Evolução da Taxa de mortalidade infantil - (1950-2010).....	41
GRÁFICO 2 - Evolução da Taxa de expectativa de vida (1940-2012).....	42
GRÁFICO 3 - Comparativo da evolução da TMB no ensino primário e secundário no Brasil (1933-1946).....	52
GRÁFICO 4 - Taxas de Analfabetismo entre a população de 5 anos ou mais, 10 anos ou mais e 15 anos ou mais.	54
GRÁFICO 5 - Evolução da evolução da TMB - (1947-1970).....	58
GRÁFICO 6 - Evolução da Taxa de analfabetismo no Brasil entre a população de 10 anos ou mais e 15 anos ou mais.....	109
GRÁFICO 7 - Evolução da matrícula: ensino fundamental x ensino médio - (1985-2013)..	112
GRÁFICO 8 - Comparativo da infraestrutura escolar	156
GRÁFICO 9 - Comparativo do Ideb - ensino fundamental (anos iniciais).....	158
GRÁFICO 10 - Comparativo do Ideb - ensino fundamental (anos finais)	158
GRÁFICO 11 - Jovens de 16 anos que concluíram o ensino fundamental - (2001-2012).....	160
GRÁFICO 12 - Taxa de escolaridade média da população de 18 a 29 anos - (2001-2012) ..	161
GRÁFICO 13 - Comparativo da Taxa de matrícula no Brasil de 0 a 3 anos - (2001-2012)..	162
GRÁFICO 14 - Comparativo de Taxa de matrícula no Brasil de 4 a 5 anos - (2001-2012) .	163
GRÁFICO 15 - Tempo médio de permanência nas escolas vulneráveis	197
GRÁFICO 16 - Tempo médio de permanência nas escolas não vulneráveis.....	198
GRÁFICO 17 - Evolução da matrícula na EJA (2007-2012).....	206

LISTA DE SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
COEP	Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal de Minas Gerais
CPDOC	Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil
CRAS	Centro de Referência em Assistência Social
ENS/LYON	École Normale Supérieure de Lyon
EUROPEP	Politiques d'Éducation Prioritaire en Europe
FaE	Faculdade de Educação
FGV	Fundação Getúlio Vargas
GESTRADO	Grupo de Estudos sobre Política Educacional e Trabalho Docente
GERED	Gerência Regional de Educação
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IFE	L'institut Français de L'Éducation
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IVS	Índice de Vulnerabilidade Social
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MEC	Ministério da Educação
ONU	Organização das Nações Unidas
PBH	Prefeitura Municipal de Belo Horizonte
PBF	Programa Bolsa Família
PEI	Programa Escola Integrada
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PETI	Programa Escola de Tempo Integral
PGRM	Programa de Garantia de Renda Mínima
PIB	Produto Interno Bruto
PIP	Programa de Intervenção Pedagógica

PISA	Programme for International Student Assessment
PME	Programa mais Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPAG	Plano Plurianual de Ação Governamental
PST	Programa Segundo Tempo
PTRC	Programa de Transferência de Renda Condicionada
Saeb	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SCFV	Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SEE/MG	Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais
SECAD	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade
SECADI	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão
SIMAVE	Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública
SMED-BH	Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte
TMB	Taxa de Matrícula Bruta
TML	Taxa de Matrícula Líquida
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UMEI	Unidade Municipal de Educação Infantil
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
ZEP	Zone d'Éducation Prioritaire

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
METODOLOGIA DA PESQUISA	19
a) Os instrumentos de pesquisa	21
CAPÍTULO 1	23
1.1 Estado e Política Social: a relação entre educação e pobreza	23
1.2 A Política Social.....	25
1.3 O Estado capitalista e as transformações nas Políticas Sociais	27
1.4 Da Lei dos pobres à institucionalização da questão social: a política social como ciência	30
1.4.1 Uma breve síntese histórica	30
1.5 A política social como mecanismo de integração	32
1.6 O Estado-nação na América Latina: uma transição “por cima”	35
1.7 Política social e modernização: educação e pobreza no período nacional-desenvolvimentista	38
1.8 Do Estado-nação ao nacionalismo: os primeiros passos da Escola Republicana	43
1.9 A estruturação do acesso à educação.....	47
1.10 A Educação e as Teorias do desenvolvimento: uma primeira aproximação entre educação e pobreza.....	54
1.11 As reformas neoliberais	60
CAPÍTULO 2	63
2.1 A Política Social e o enfrentamento da pobreza: a educação como condicionalidade	63
2.2 As reformas neoliberais e o “novo” papel do Estado.....	64
2.3 A reforma brasileira no âmbito da equidade: o imperativo da focalização.....	67
2.4 A prevalência da renda mínima como política de alívio da pobreza: a escola como lugar da política social.....	74
2.4.1 Da renda mínima como direito à transferência condicionada: um breve histórico	74

2.5 O caso brasileiro: a redefinição da relação entre educação e pobreza	76
2.6A Renda Mínima Condicionada como política social: uma rápida trajetória.....	77
2.7 As condicionalidades	82
2.8 A educação como condicionalidade: um retorno da Teoria do Capital Humano	85
2.9 Da pobreza à vulnerabilidade social.....	87
CAPÍTULO 3.....	92
3.1 Da reforma do Estado à obrigação de resultados: a reconfiguração do trabalho docente em territórios de alta vulnerabilidade social	92
3.2As reformas na educação: equidade e eficácia na pauta da política educativa	95
3.3 Os condicionantes das reformas	99
3.4 As reformas no Brasil.....	101
3.5A democratização quantitativa do acesso: a igualdade como noção de justiça	106
3.6 Os desafios da democratização quantitativa	110
3.7 As reformas, a democratização quantitativa e os professores: mudanças na escola, mudanças na profissão.....	113
3.8 Precarização e Flexibilização do trabalho docente: o trabalho precário como trabalho possível.....	115
3.9 Intensificação e complexificação	118
3.10 Desprofissionalização e responsabilização: a ambiguidade da condição docente.....	119
3.11 A obrigação de resultados em educação e a responsabilização dos professores.....	121
3.12A responsabilização como política educacional.....	123
3.13 Equidade e eficácia na política educacional em Minas Gerais e Belo Horizonte: novos temas na agenda educativa	127
3.13.1 <i>O Estado de Minas Gerais</i>	127
3.14A justiça educacional em tempos de gestão por resultados: o esmaecimento do paradigma da equidade e o predomínio da eficácia	138
3.14.1 <i>O Estado de Minas Gerais</i>	140
3.14.2 <i>A prefeitura de Belo Horizonte</i>	141

CAPÍTULO 4.....	145
4.1 O Trabalho docente no território de alta vulnerabilidade social.....	145
4.1.1 <i>Uma breve recapitulação</i>	145
4.2 A educação em territórios de alta vulnerabilidade social: o que é e como se caracteriza a escola vulnerável.....	148
4.3 A classificação da vulnerabilidade: a caracterização da escola vulnerável	149
4.4 Da diferença à diferenciação: um breve histórico das políticas territoriais na educação	163
4.5 O território como espaço da política educacional	166
4.6 Educação e vulnerabilidade em Minas Gerais: o território como espaço da política educativa.....	167
4.7 A territorialização da política educativa: construindo a diferenciação escolar	172
4.8 As escolas da pesquisa	176
4.8.1 <i>A Escola do Engenheiro</i>	177
4.8.2 <i>A Escola da Professora</i>	178
4.8.3 <i>A Escola dos Apóstolos</i>	181
4.9 Apresentação dos dados	184
4.10 Caracterização dos docentes entrevistados	185
4.11 As condições de trabalho	187
4.12 A permanência.....	196
4.13 O desempenho	202
5 CONCLUSÃO.....	207
REFERÊNCIAS.....	215
ANEXO.....	231

“En cuanto se avanza un poco en la igualdad surge una desigualdad nueva, lo que supone nunca abandonar la idea de la acción, de un movimiento continuo que no debe finalizar De ahí la importancia de la política. Hay que desconfiar siempre de cualquier desvalorización de la política.”

Michelle Perrot

INTRODUÇÃO

Esta tese tem por finalidade compreender como se desenvolve a relação entre a educação e a pobreza no âmbito da educação básica. A pesquisa perpassa os marcos políticos, legais e temporais dessa relação que culmina com a constituição dos territórios educativos vulneráveis, buscando compreender algumas características do trabalho docente nas escolas localizadas nesses territórios de alta vulnerabilidade social e econômica, as escolas vulneráveis, que atendem alunos oriundos de famílias em situação de pobreza e risco social.

A noção de território surge como eixo orientador das políticas sociais a partir dos anos 2000, como uma continuidade do processo de focalização e racionalização do gasto social iniciado com as reformas do Estado na década de 1990, ainda que nos últimos anos esses processos tenham sofrido mudanças em sua orientação.

Apoiado em um aparato estatístico que se desenvolveu rapidamente, a noção de território nas políticas sociais surge como resultado da produção de indicadores que ultrapassam as fronteiras da medição das desigualdades e permitem estratificar a pobreza, identificando, entre aqueles que se encontram nessa situação, os mais vulneráveis.

Nesta tese, optamos por observar esse processo no estado de Minas Gerais, que a partir de 2003 incorporou a noção de território na formulação das suas políticas educacionais. Partindo-se do pressuposto que a partir da territorialização da política educativa configura-se no Estado estabelecimento de uma diferenciação escolar, classificando as escolas como vulneráveis e não vulneráveis, buscamos observar as características e os contornos que adquire o trabalho docente nas escolas vulneráveis.

O objetivo inicial da pesquisa foi verificar se aqueles que exercem a docência nos territórios de alta vulnerabilidade social o fazem em condições de trabalho, de permanência e de desempenho também diferenciadas.

Entretanto, no decorrer do processo de revisão bibliográfica, orientações, escrita da tese e dos trabalhos de campo, esse objetivo passou a dividir a centralidade na tese com os temas relacionados à dinâmica das relações entre a educação e a pobreza explicitadas na teoria crítica latino-americana e nos estudos que tratavam do estreitamento da relação entre a política social e a política educacional.

O estágio doutoral na ENS-Lyon também contribuiu significativamente para essa

‘reorientação’, quando a partir das leituras no campo da Sociologia da educação e da territorialização da política social fizemos a opção por ampliar o espaço dessas temáticas e de passar a tratar da docência nos territórios vulneráveis como um dos elementos importante para compreensão do processo de diferenciação escolar.

O referencial teórico da pesquisa foi definido a partir de uma seleção de autores que compreendem a educação e o trabalho docente como fenômenos sociais, que ao estabelecerem interações com a sociedade, sofrem as consequências das mudanças que nela ocorram. Assim, qualquer alteração no âmbito da política social, na orientação das diretrizes da economia ou na sociedade como um todo reflete diretamente na escola e no trabalho dos professores.

Por essa razão, antes de “entrar” nos territórios vulneráveis, buscamos realizar um necessário resgate das relações estabelecidas entre educação e pobreza em diferentes períodos da história recente do país, passando pela organização inicial do sistema de proteção social, pelos marcos legais do acesso à educação e pelas mudanças sofridas com as reformas neoliberais até os dias atuais. As análises desta tese se concentram no estado de Minas Gerais.

No percurso, buscamos identificar as noções de justiça social que orientaram as mudanças e as transformações pelas quais passou a educação e que reflexos tiveram sobre o trabalho docente. Nesse processo, percebe-se que as políticas de alívio à pobreza se aproximam cada vez mais da educação, trazendo para as escolas situadas em áreas vulneráveis uma grande demanda de programas e projetos, atribuindo nesses territórios um forte caráter social à política educativa.

Assim, a pesquisa chega nas escolas vulneráveis de Minas Gerais, onde a assistência social, o enfrentamento das desigualdades educacionais e a gestão por resultados são incorporados ao fazer diário dos docentes.

O interesse por esse tema surgiu das experiências vivenciadas por mim em dois campos distintos: o primeiro foi o trabalho docente, atuando por vinte e três anos como professora da Educação Básica nos estados de São Paulo e de Minas Gerais, muitos deles exercendo a docência em territórios vulneráveis.

O segundo foi o interesse pela pesquisa em educação, com a minha trajetória iniciada quando retornei à Universidade em 2007 para realização do Mestrado e passei a atuar em dois grupos de pesquisa da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais: O GESTRADO (Grupo de Estudos sobre Política Educacional e Trabalho Docente), no qual sou pesquisadora, e o GAME (Grupo de Avaliação e Medidas Educacionais), que integrei até 2009.

As observações como professora e a participação nos projetos de pesquisa desenvolvidos pelo GESTRADO promoveram a minha aproximação com o campo das relações estabelecidas entre educação e pobreza. Entretanto, foram as discussões travadas na disciplina de Política Educacional, ministrada pela professora Dalila Andrade Oliveira durante o Mestrado, que permitiram transformar as ideias, os interesses e as possibilidades em um problema de pesquisa - O Trabalho Docente em Territórios de Alta Vulnerabilidade Social.

Os trabalhos de campo foram realizados em três escolas localizadas em territórios vulneráveis de Belo Horizonte, sendo duas da rede Estadual e uma da rede Municipal de ensino.

METODOLOGIA DA PESQUISA

O desenho metodológico desta pesquisa consistiu na utilização de instrumentos de natureza qualitativa e quantitativa. A primeira fase, desenvolvida nos anos de 2011 e 2012, foi dedicada à revisão de literatura, à coleta e análise de documentos oficiais e também ao levantamento de informações estatísticas da educação básica.

A partir de um resgate da teoria crítica latinoamericana, a revisão de literatura buscou identificar, na primeira etapa dos trabalhos, as características estruturais da constituição e consolidação do Estado “moderno” no Brasil e em alguns países da América Latina e o papel desempenhado pela educação, como política social e instrumento de integração e legitimação desse Estado, em diferentes períodos históricos.

O levantamento bibliográfico contemplou ainda uma discussão conceitual acerca da política social, tratando de identificar na literatura brasileira e internacional os seus diferentes formatos e orientações. Nesse percurso, tratamos de analisar como a política social, em especial a educação, relacionou-se historicamente com os estratos menos favorecidos da população.

A segunda parte da revisão bibliográfica concentrou-se no formato assumido pelas políticas sociais no período posterior às reformas neoliberais implementadas nos anos de 1990. A partir de um recorte analítico que focalizou o Estado de Minas Gerais buscou-se situar o “lugar” da educação dos mais pobres diante da emergência de novas políticas educacionais e de programas que vinculam a educação ao enfrentamento da pobreza e da pobreza extrema, o que foi feito por meio de um levantamento documental.

A partir da análise dos documentos encontrados e do levantamento do referencial teórico consultado, foram elaborados os dois primeiros capítulos desta tese.

O ano de 2013 marcou o início dos trabalhos de campo. O primeiro passo foi o processo de seleção das escolas, que se guiou pelo critério territorial e o requisito para participação na pesquisa foi a escola estar localizada em uma área de alta vulnerabilidade social ou atender predominantemente alunos moradores de bairro, vilas ou aglomerados com essa característica.

A determinação do nível de vulnerabilidade foi feita a partir de um indicador denominado Índice de Vulnerabilidade Social (IVS), produzido pela Prefeitura de Belo Horizonte no ano 2000 e utilizado como instrumento de focalização das políticas sociais.

Em seguida, com o objetivo de ter representadas na amostra as etapas do ensino fundamental e médio, foram selecionadas três escolas dentre as que se encaixavam no critério anterior de alto IVS. Dentre estas duas escolas pertencentes à rede Estadual e uma à rede Municipal de ensino, sendo todas localizadas na cidade de Belo Horizonte.

A pesquisa teve, como interlocutores, os docentes que se encontravam em efetivo exercício de suas funções e os gestores das escolas selecionadas. O critério adotado na seleção dos docentes, oito de cada instituição, foi o de tempo de trabalho na escola. Com o objetivo de contemplar tanto as impressões construídas ao longo do tempo quanto as observações mais recentes, definimos, a princípio, dois marcos temporais: quatro docentes “novatos” (com menos de dois anos de trabalho na escola) e quatro “permanentes ou veteranos” (com mais de quinze anos de trabalho na escola).

Entretanto, na primeira escola visitada para formalização do convite à participação na pesquisa, não havia o número pretendido de docentes “permanentes”. O tempo pretendido de quinze anos foi então redimensionado. Após a visita às outras duas escolas o critério do tempo de serviço para os “veteranos” foi redefinido para dez anos e posteriormente para seis anos, considerando que, na terceira escola, a de maior vulnerabilidade, esse foi o tempo médio de permanência encontrado.

Desse modo, o critério de tempo de escola ficou assim definido:

Novatos: menos de dois anos de trabalho na escola.

Permanentes ou veteranos: entre três e seis anos de trabalho na escola.

a) Os instrumentos de pesquisa

Como instrumento de pesquisa de campo, na primeira etapa, foi utilizado o mesmo questionário construído para o *survey* nacional intitulado: “Trabalho Docente na Educação Básica no Brasil”¹, uma pesquisa desenvolvida no âmbito da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais pelo Grupo de Estudos sobre Política Educacional e Trabalho Docente (GESTRADO).

Foi também realizada a observação em diversos momentos, na entrada e saída dos alunos, na sala dos professores durante os intervalos e horários de planejamento, nas salas de aula e nas reuniões pedagógicas, sendo coletadas informações sobre a estrutura física dos ambientes, os recursos humanos e materiais para melhor a caracterização das escolas. Foram solicitados alguns encontros com os gestores com a finalidade de realizar um levantamento dos programas desenvolvidos na escola, buscando identificar as demandas administrativas que trazem para a gestão e os novos sujeitos que se incorporam à comunidade escolar por meio deles.

Após a aplicação do questionário, foram realizadas entrevistas com os vinte e quatro docentes (oito de cada escola) e coordenadores pedagógicos, o que demandou muitas visitas aos estabelecimentos escolares, uma vez que a organização rígida do tempo escolar não permitia a realização de muitas entrevistas no mesmo dia.

Terminado o período das entrevistas, iniciei o meu estágio doutoral na ENS-Lyon (École Normale Supérieure de Lyon) e também no IFE (Institut Français d’Éducation), sob orientação dos professores/pesquisadores Jean-Louis Derouet e Romuald Normand com o apoio do CNPq, por meio de uma bolsa de doutorado sanduíche.

Nesse período do estágio doutoral pude, aprofundar os conhecimentos no que diz respeito à emergência e transformação dos paradigmas orientadores da política educacional nas últimas décadas (igualdade, equidade e eficácia), compreender melhor as políticas de avaliação e responsabilização docente, bem como conhecer o referencial teórico francês que trata da temática da docência em territórios vulneráveis (as escolas de meios difíceis).

No início de 2014, retornei ao Brasil para a conclusão do terceiro capítulo, que iniciei na França, e para a análise dos dados coletados. Nesse retorno às escolas, foram realizados

¹Estudo realizado simultaneamente em sete estados brasileiros (Minas Gerais, Santa Catarina, Goiás, Rio Grande do Norte, Paraná, Espírito Santo e Pará) entre os anos de 2009 e 2012, que teve como objetivo analisar o trabalho docente nas suas dimensões constitutivas, identificando seus atores, o que fazem e em que condições se realiza seu trabalho nas escolas de Educação Básica, com a finalidade de subsidiar a elaboração de políticas públicas no Brasil.

grupos focais com os professores, sendo esta a última etapa do trabalho de campo, a partir disso dei início à redação do quarto e último capítulo da tese.

Para apresentação dos resultados encontrados na pesquisa, a tese foi assim estruturada:

No primeiro capítulo, tratamos do percurso trilhado pelos mais pobres em busca do acesso à educação pública. Esse longo caminho é apresentado a partir dos marcos legais do acesso e das relações estabelecidas entre o Estado e a política social no Brasil ao longo do século XX, abordando as diferentes formas assumidas pelo Estado e as transformações observadas na concepção e implementação das políticas sociais e das políticas educacionais, até o início da estruturação da democratização quantitativa do acesso ao ensino fundamental.

O segundo capítulo é dedicado à temática das reformas do Estado na década de 1990 e das novas relações construídas entre educação e pobreza a partir da focalização das políticas sociais e da emergência dos Programas de Transferência de Renda Condicionada, quando a educação assume o “papel” de condicionalidade para a permanência no programa. Essa imbricação entre a política educativa e a política social, juntamente com a agenda reformista, trouxe mudanças importantes para o trabalho docente, que são abordadas no capítulo seguinte.

No terceiro capítulo, os interesses se voltaram para as consequências de todo esse histórico de mudanças e reformas para o trabalho diário dos professores. As categorias observadas indicaram processos distintos, como a precarização das condições de trabalho, a intensificação do trabalho, a desprofissionalização e, mais recentemente, a responsabilização pelos resultados da escola e dos alunos nas avaliações externas.

O capítulo finaliza descrevendo os novos formatos da política social de enfrentamento da pobreza, que passa a se organizar a partir da territorialização, da identificação das áreas urbanas de alta vulnerabilidade social para uma ação ainda mais focalizada.

O quarto e último capítulo apresenta os resultados da pesquisa de campo, o processo de surgimento e a caracterização das escolas vulneráveis, bem como sua caracterização: como se estruturam, onde se localizam, qual o público que atendem, quem são e como trabalham os docentes que ali desenvolvem a sua prática profissional. A docência é observada a partir das condições de trabalho, das estratégias de permanência e das relações que os professores estabelecem com o desempenho dos alunos.

CAPÍTULO 1

1.1 Estado e Política Social: a relação entre educação e pobreza

A política social no Brasil vem apresentando um gradativo retorno do Estado ao papel de “ator central” na sua promoção. Contestado, no discurso neoliberal pelas suas limitações na capacidade de resposta às demandas da sociedade e do mercado na década de 1990, o Estado volta-se novamente, na última década, para as ações sociais.

No que tange à relação entre educação e pobreza, essa centralidade pode ser percebida no processo que tem situado a formulação e o financiamento de programas educacionais e sociais no âmbito do Governo Federal e no aumento do gasto social federal que, de acordo com dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2012), em 1996, representava 10,98% do PIB, destinando-se aproximadamente 450 bilhões para as políticas sociais, passando para 15,54% (do PIB) em 2010².

Os recursos representam aproximadamente 660 bilhões de reais, utilizados na implementação de projetos desenvolvidos no âmbito escolar e financiados a partir de verbas federais (programa Bolsa Família, programa Segundo Tempo, programa Mais Educação) e em programas que visam à redução dos índices de pobreza, que passaram de 10,1% da população em 2003 para 5,2% em 2009, permanecendo no patamar de 4,0% em 2012.

Esse movimento de retorno do Estado como agente principal da área social ocorre em um momento político singular, em que a maioria dos países da América Latina tem “lideranças” levadas ao poder pela via democrática e as economias apresentam sinais de relativa estabilidade com referências a um novo período de desenvolvimento no continente.

Compreender essa dinâmica e suas consequências para a educação demanda que se recorra à história, exige um olhar atento às continuidades e rupturas que a política social e a educação, como elemento constituinte desta, apresentam com modelos anteriores.

Para tanto, torna-se indispensável investigar, recordar, levar em conta as singularidades e as particularidades sócio-históricas da criação do Estado moderno na América Latina. Esse processo permitiu reconstruir e refazer o longo percurso da política social e da política educacional no continente; considerando nesse percurso as diferentes

² Pesquisado em <http://www.ipea.gov.br> em 2012.

formas de estruturação e reestruturação das políticas educativas e buscando perceber a noção de justiça social³ que está posta na base de cada uma delas.

Como ressalta Fraser (2009), os conceitos atribuídos no curso da história à justiça e à coesão social não são neutros. Ambos têm história intelectual e política precisas, correspondendo a um projeto de sociedade, ou seja, têm um claro alcance normativo, estando associados a medidas governamentais e podendo se traduzir em iniciativas de caráter paliativo ou filantrópico em países emergentes.

Desse modo, o breve histórico de que trata este capítulo tem o propósito de resgatar a relação entre Estado, política social e educação a partir da teoria crítica latino-americana, buscando compreender o longo caminho do acesso dos mais pobres à educação pública.

Sendo assim, parte-se de uma discussão conceitual sobre a política social, abordando seus fundamentos, a sua extensão e as transformações nos seus contornos e limites. Em seguida, a política social é tratada no âmbito da consolidação do Estado na América Latina, considerando as singularidades na sua conformação e o posterior processo de estruturação, sistematização e desenvolvimento do sistema de proteção social brasileiro.

Essa necessária “passagem” pela história parte do pressuposto que existem especificidades no Estado latino-americano em relação ao seu desenvolvimento, permeado pela contradição da desigualdade e fragmentação social que devem ser consideradas na problematização das relações históricas entre educação e pobreza.

Para tanto, o capítulo está assim organizado:

- 1^a) A Política Social: fundamentos teóricos e transformações.
- 2^a) O Estado nação na América Latina: uma transição por cima.
- 3^a) A educação como política social e o acesso em diferentes períodos.

³ Tendo o Estado moderno por referência, Fraser (2009) define a justiça social como um conceito datado e em transformação. Considerando como ponto de partida a noção de justiça social como algo que os cidadãos deviam uns aos outros e que tal dívida seria equacionada pela igualdade formal, o conceito vai se transformando e adquirindo outros significados que se sustentam em novos paradigmas como a redistribuição, a igualdade de oportunidades, a equidade e o reconhecimento.

1.2 A Política Social

1.2.1 Fundamentos teóricos e objetivos

O entendimento da política social demanda o estabelecimento de uma interlocução com outros temas, não podendo esta ser compreendida senão pela sua relação histórica com o mercado de trabalho, com o regime produtivo de acumulação, com a questão social⁴ e com as ações de enfrentamento da pobreza e das desigualdades.

A política social relaciona-se com a ação do Governo que exerça algum impacto sobre o bem-estar dos cidadãos (MARSHALL, 1967), não podendo ser tratada como um termo técnico com um significado preciso. Embora seja amplamente utilizada na discussão sobre a pobreza e a desigualdade, trata-se de um termo que não possui uma definição precisa. O significado que lhe é dado em contextos particulares é, em grande medida, matéria de conveniência ou convenção.

Tratando da complexidade do tema e da dificuldade em uma definição precisa, Santos (1987) aponta alguns desafios a essa tarefa, reconhecendo que a probabilidade de que se venha a descobrir, ou inventar, uma definição de política social capaz de gerar classificações exaustivas e mutuamente excludentes é desanimadora, entretanto, a relevância da matéria vale o risco dos inevitáveis equívocos.

Segundo Offe e Ronge (1984), a construção do conceito de política social é tarefa complexa, não se devendo perder em um discurso funcionalista que a reduziria a simples definição de beneficiários de programas de transferência de renda, nem tampouco no discurso ideológico que se refere a conceitos como justiça, igualdade, segurança, etc.

Entretanto, apesar de concordarmos com as críticas do autor às limitações das análises da política social que partem da perspectiva funcionalista, principalmente no período de industrialização, em que outros atores se unem ao Estado nas mediações necessárias ao sucesso do novo modelo produtivo, essa perspectiva não será de todo descartada, sendo retomada mais adiante na problematização das características de alguns dos programas de transferência de renda implementados na América Latina.

Bottomore e Outhwaite (1996) também tratam do tema ampliando os enfoques

⁴A “questão social” é compreendida neste trabalho a partir da concepção de Celso Furtado (2003), como sendo o fenômeno histórico da reprodução da pobreza e das desigualdades sociais que constituem uma característica marcante do processo de desenvolvimento brasileiro.

epistemológicos a partir dos quais as políticas sociais podem ser compreendidas. Os autores sugerem três tipos de abordagem para essa análise.

Um enfoque pragmático em que a política social “pode ser concebida como um campo de ação que consiste em instituições e atividades que afetam positivamente o bem-estar dos indivíduos”. As referências desse enfoque são as ações de serviços de bem-estar público fornecidos pelo Estado.

No enfoque funcionalista, a política social é problematizada como um elemento sistêmico “que opera no contexto da reprodução social e econômica”, atuando como um agente regulador que possibilita a reprodução do sistema social.

Na terceira perspectiva, as abordagens estruturais, as políticas sociais são as que determinam a distribuição de recursos, *status* e poder entre grupos distintos.

A política social é também construída a partir de outras dimensões: da diversidade de opções políticas, do estágio de desenvolvimento e também das prioridades definidas por seus formuladores, pelas demandas de seus beneficiários ou em virtude das relações travadas por diversas instâncias no âmbito da sociedade e do Estado.

A existência ainda de uma correspondência funcional entre as instituições que desenvolvem as políticas sociais, o mercado e o mundo do trabalho, faz com que estas evoluam ou se transformem de acordo com as novas necessidades das estruturas de socialização do trabalho, o que Offe e Ronge (1984) denominou de modelos evolutivos:

Esta reflexão nos leva a concluir que o desenvolvimento da política social não pode ser explicado somente e de forma exaustiva a partir de necessidades, interesses e exigências, mas que este processo de transformação das “exigências” em políticas é sempre mediatizado por estruturas internas de organização do sistema político, as quais, em verdade, podem ou não ser admitidas como temas que mereçam elaboração. (p.34)

A análise do que é a política social deve ter como referência o combate, o enfrentamento com o objetivo de minimizaras grandes desigualdades sociais. Nesse sentido, a política social “intervém no hiato derivado dos desequilíbrios na distribuição, em favor da acumulação em detrimento da satisfação de necessidades básicas, assim como na promoção da igualdade”(ABRANCHES, 1987).

O autor também ressalta a convergência da política social com outras áreas de influência, principalmente a orientação econômica vigente. Essa relação é assim definida por Abranches (1987):

A política social reflete, assim, a direção política das relações econômicas. A combinação específica, imposta pela correlação efetiva de forças, de incentivo à acumulação e ao crescimento, recursos para a provisão de meios de subsistência aos mais carentes e ações redistributivas visando a alcançar um certo patamar de equidade. (p. 10)

A política social seria assim resultado de relações de influências de outras áreas, das correlações de forças, dos atritos e coalizões, pressões e contrapressões. A definição da política social, em cada momento, emerge então das suas múltiplas relações, que determinam não somente o seu formato, mas principalmente o seu alcance e cobertura.

Offee Ronge(1984) trata de reforçar essa complexidade intrínseca que apresentam as políticas sociais, tratando ao mesmo tempo de seus fundamentos e da sua capacidade de ação:

A política social satisfaz, ao mesmo tempo, as exigências sociopolíticas da classe operária, os pré-requisitos da economia do trabalho e as possibilidades orçamentárias por meio da compatibilidade das estratégias, mediante as quais o aparelho de dominação política deve reagir tanto às 'exigências', quanto às 'necessidades', de acordo com as instituições políticas existentes e as relações de força societária por elas canalizadas. (p.36)

Assim, é reforçada a ideia de que as políticas sociais não evoluem apenas a partir de critérios distributivos ou pelas demandas de movimentos sociais vigentes em um determinado período. As suas transformações se dão, principalmente, pelas concepções teóricas de política social do Estado que implementa tais políticas em um dado período histórico e pelas relações que desenvolve com o mundo do trabalho, com os meios de produção, com a noção de pertencimento e de coesão.

Nesse sentido, a política social não é neutra, ela reflete as escolhas do Estado, a sua forma de atuação diante dos conflitos entre as diversas forças que atuam na sociedade. As possibilidades de grandes mudanças, de transformação e inovação dependem de que no embate entre as demandas dos grupos com maior ou menor capacidade de pressão o Estado não perca de vista o caráter social dessa política.

1.3 O Estado capitalista e as transformações nas Políticas Sociais

A política social transitou por diferentes períodos do capitalismo e em cada momento histórico dessa trajetória, que não é linear, apresentou-se com características e objetivos distintos, alterando suas estruturas sem necessariamente romper com o formato

anterior.

Esse caráter de continuidade aponta para a importância da problematização da relação entre o Estado capitalista, os detentores dos meios de produção, os movimentos sociais e os trabalhadores para compreensão das políticas sociais.

A virtude, se assim pode ser chamada, do capitalismo, da sua capacidade de adaptação e renovação, torna-se possível apenas pela sua estreita relação com os Estados centrais democráticos que, utilizando-se dos mecanismos das políticas sociais, atuariam como reguladores das relações capitalistas em seu conjunto: "(...) a política social é a forma pela qual o Estado tenta resolver o problema da transformação duradoura de trabalho não assalariado em trabalho assalariado" (LENHARDT; OFFE, 1984, p. 15). Os mecanismos de coerção e atratividade, inerentes à política social, tratariam de “incentivar” essa adesão.

De acordo com Offe e Ronge (1984), podemos compreender que a gênese da política social estatal baseia-se na teoria dos interesses e das necessidades:

(...) a organização do trabalho assalariado requer duas condições: que os riscos para o proprietário da força de trabalho sejam aceitáveis e que os movimentos sociais estabeleçam mecanismos de adesão para evitar a “evasão” dos sujeitos do trabalho assalariado. Esta ideia implica que o desenvolvimento progressivo das instituições e dos serviços de política social é fomentado tanto pela organização dos capitalistas quanto da classe operária (p.33).

A teoria de Estado capitalista apresentada por Offe e Ronge (1984) propõe, nesse caso, uma alternativa à teoria de Estado marxista, que afirmava a existência de uma relação amalgamada entre o Estado e os monopólios.

Para Marx, o aparelho estatal era visto como o “instrumento” das classes dominantes e por elas manipulado de forma a atender o interesse de seus membros⁵.

Na análise de Offe e Ronge (1984), apesar de sua estreita relação com os detentores dos meios de produção, o Estado capitalista não é o Estado somente dos capitalistas, não atendendo apenas aos interesses destes, mas de todas as classes:

A visão alternativa parte do pressuposto de que o Estado em absoluto favorece interesses específicos. Em vez disso, ele protege e sanciona instituições e relações sociais que, por sua vez, constituem o requisito institucional para a dominação de classes do capital. O Estado não defende os interesses particulares de uma classe, mas sim os interesses comuns de todos os membros de uma sociedade capitalista de classes. (p. 123)

⁵ Importante ressaltar que, apesar da opção teórica nessa definição de Estado de Marx, outras concepções de Estado se fazem presentes na sua obra.

Entretanto, os autores ressaltam que esse processo de regulação que permite ao Estado capitalista, utilizando como instrumentos as políticas econômicas e as políticas sociais, atender ora as demandas do capital, ora as demandas sociais, somente se torna possível a partir de uma legitimação democrática.

A política no Estado capitalista será então “o conjunto de estratégias mediante as quais se produzem e reproduzem constantemente as determinações estruturais do capitalismo: privatização do produto, dependência dos impostos, a acumulação como ponto de referência e a legitimação democrática”.

Tratando dessa temática em sua teoria sobre o Estado, O’Donnell(1981)apresenta também uma importante distinção entre o capitalista e o Estado nas relações econômicas de produção.

Para ele, o caráter privado da relação de igualdade formal proposta pelo contrato que possibilita a apropriação do valor criado pelo trabalho só é privado na aparência, uma vez que a garantia de invocação do Estado em caso de descumprimento demonstra que este governa para ambas as partes, sendo ele o detentor direto dos mecanismos de coerção em um território delimitado:

(...)certo que os atores sociais costumam vivenciar a "intervenção do Estado" como algo exterior e a posterior, incorporado a suas relações quando algo nelas "falhou". Isto reflete no plano da consciência comum, o que inúmeros autores sublinharam, o capitalismo é o primeiro caso histórico de separação entre a coerção econômica e a extraeconômica. Entre outros, o senhor de escravos e o senhor feudal concentravam recursos de poder econômico, de informação, coerção física e ideológica. Ao contrário, na sua relação com o trabalhador, o capitalista não concentra diretamente todos esses recursos. (1981, p.6)

Embora detentores dos meios de produção, os capitalistas não possuem os meios de coerção, que são exclusivos da esfera do Estado e legitimados pelas regras da democracia representativa. Somente a legitimação democrática confere ao Estado capitalista o preceito constitucional que ao mesmo tempo possibilita e delimita a ação do Estado como mediador, seja na esfera privada ou na econômica.

No breve histórico da política social descrito no próximo tópico, buscou-se identificar as especificidades do Estado latino-americano na estreita relação entre o Estado capitalista, o processo de industrialização e a evolução das políticas sociais.

1.4 Da Lei dos pobres à institucionalização da questão social: a política social como ciência

1.4.1 Uma breve síntese histórica

O primeiro formato conhecido do que hoje se denomina política social são as chamadas *Poor Laws*, as “Leis dos Pobres”, disseminadas na Europa, mas com algumas variantes entre os países. Essas leis caracterizavam-se por ações do Estado que faziam o ato da caridade ser compulsório, fato que se dava por meio de impostos pagos pela população que eram destinados à retirada dos pobres das ruas (MARSHALL, 1967).

No ainda incipiente processo de industrialização, as *Poor Laws* baseavam-se em quatro princípios básicos:

- a) o socorro aos pobres;
- b) a assistência pelo trabalho;
- c) a taxa cobrada para o socorro aos pobres;
- d) as paróquias como responsáveis pela assistência.

Essas ações, desencadeadas em uma sociedade pré-industrial⁶, não se caracterizavam como política social, a sua natureza estava mais próxima de um sistema de proteção social.

Esse sistema de proteção vigorou em alguns países europeus entre os séculos XVII e XVIII e, a despeito de terem apresentado variações expressivas no decorrer desse período, caracterizaram-se pela natureza caritativa, pela forma de assistência pública e pela ação com foco nos miseráveis.

A partir do século XIX, período que marca a consolidação da era industrial, que na Europa foi contemporânea do Estado Moderno⁷, a proteção solidária e a assistência que marcaram o período anterior começaram a esgotar a sua capacidade de cobertura, principalmente em virtude das maiores demandas com o processo de urbanização.

Segundo Marshall (1967), as elites dominantes passaram a reprovar essa forma de proteção social. As razões apontadas baseavam-se em dois argumentos principais: o primeiro

⁶O termo sociedade pré-industrial engloba outros aspectos além da dimensão econômica, como, por exemplo, as dimensões sociais, culturais e religiosas. Para aprofundamento do conceito, ver as definições de Germani (1973, p. 80-81) e de Castel (1995, p. 43). A utilização dos dois autores é importante para que se guardem as mediações necessárias entre o contexto europeu e o latino-americano.

⁷Ao contrário do que ocorreu na Europa, na América Latina, a industrialização se deu mais tardiamente, não foi um processo concomitante com a Instituição da República.

apoiou-se na aplicação de princípios científicos à administração social. Esses princípios preconizavam a necessidade de conhecer os diferentes tipos e causas da indigência para melhor efetividade no seu combate.

O segundo argumento alegava um reducionismo do papel da política social que não deveria satisfazer-se em socorrer a miséria, mas sim em preveni-la ou, em último caso, remediá-la.

Esse período anterior à institucionalização da política social é assim definido por Castel (1995):

Os opositores interpelam o governo para que “se debruce” sobre a miséria popular, mas a questão ainda não implica uma recomposição no campo político, trata-se de amenizar a miséria, não de repensar a partir dela as condições de existência de um poder (...) é por isso que até a reformulação da questão da solidariedade em termos políticos, trata-se de uma política sem Estado. (p. 317-8)

Sendo assim, nas últimas décadas do século XIX, a política social recria-se sob um novo formato, o da política social estatal. Nesse momento, o seguro social não seria direcionado aos pobres e nem apresentaria as antigas características caritativas. Inaugurava-se um modelo de seguro social relacionado ao trabalho.

A política social tal como a conhecemos começa a se estruturar com um aumento progressivo dos recursos, em um processo de tecnicização e profissionalização. É a transformação da caridade em ciência (MARSHALL, 1967; CASTEL, 1995), para administrar os recursos um pouco mais abundantes, mas quase sempre insuficientes.

Essa transição não ocorreu sem as críticas daqueles que acreditavam que as políticas sociais corromperiam a população estimulando o ócio e interferindo na acumulação de capital.

Um dos críticos desse sistema, segundo Marshall (1967), foi Tocqueville (ministro dos negócios exteriores da França em 1849), que argumentou ao conhecer o sistema inglês: “qualquer medida que estabelece a caridade legal de forma permanente e lhe dá uma forma administrativa cria uma classe preguiçosa ou ociosa que viveria à custa do trabalhador industrial”.

A consolidação dessa nova forma de assistência, a política social, somente ocorre fortemente vinculada com o mundo do trabalho, com o modo de produção capitalista que se consolidava. A simples existência de um novo modo de produção, de uma nova relação hierárquica no trabalho, de empregos e oportunidades para aqueles que migraram para os grandes centros urbanos não era suficiente para garantir a adesão e nem o sucesso do novo modelo produtivo (LENHARDT;OFFE, 1984).

Entretanto, aos poucos, foi possível perceber que nem todos seriam transformados em

trabalhadores, alguns poderiam optar por não aderir ao novo modelo de produção, outros se tornariam mendigos ou marginais e para um contingente significativo simplesmente não haveria espaço, tornando esses indivíduos um dos problemas estruturais do capitalismo a ser equacionado pelas políticas sociais.

1.5 A política social como mecanismo de integração

Enquanto no continente europeu as primeiras políticas sociais do Estado moderno tiveram características universalistas, na América Latina, elas emergiram como uma política de padrão híbrido, fundamentadas ao mesmo tempo em mecanismos de inclusão e exclusão, quando os negros e os indígenas foram praticamente excluídos em detrimento dos brancos nativos e dos imigrantes europeus (CAVAROZZI, 2008).

Esse processo regulado de integração, quando os negros, as mulheres e as minorias étnicas foram relegados a segundo plano na distribuição de posições nesse novo modelo político e produtivo, é importante para estabelecermos alguns marcos da produção de desigualdades na América Latina.

No Brasil, assim como na maioria dos países do continente, a transição não correspondeu exatamente nos mesmos moldes do modelo europeu. Desse modo, um hiato de quase três décadas entre a instituição de um Estado republicano e a industrialização do país fez com que durante esse período houvesse um aumento importante nas taxas de pobreza, principalmente pelo excesso de mão de obra da indústria primária (MARINI, 1994).

Uma implicação importante no processo de desenvolvimento proposto na transição para o Estado moderno e sua relação com a pobreza e a desigualdade é que, na criação de uma sociedade aberta, a mobilidade se daria pelo princípio do mérito e não mais pelo nascimento ou pertencimento (família, etnia, religião, etc.).

Apesar disso, a sociedade industrializada não foi suficientemente aberta e gradativamente apresentou um significativo aumento dos indivíduos em situação de pobreza, causada principalmente pelo rápido e intenso processo migratório da população rural para as grandes cidades. A partir de 1940, o Brasil rural começa a se tornar urbano. Nessa década menos de um terço (31,3%) da população morava nas cidades, enquanto no ano de 2000 esse percentual alcançou o patamar de 81,2%. O contingente de população urbana, que correspondia a 12,8 milhões de habitantes em 1940, atingiu 137,9 milhões em 2000.

Embora muitos desses migrantes tenham se integrado ao mundo do trabalho, a

promessa de participação efetiva em uma civilização moderna e a noção de pertencimento à nação recém-criada se deu, para uma parte deles, apenas por meio do compartilhamento do espaço urbano por indivíduos de diferentes classes sociais (O'DONNELL, 1981):

Por um lado, numerosos contingentes de indivíduos (sobretudo homens) se incorporaram ao mercado de trabalho; se expandiu de modo significativo a força de trabalho empregada nos serviços urbanos, nos meios de transporte e de comunicação, na mineração e na agroindústria. Assim mesmo, para muitos deles, a promessa de integração à “civilização moderna” não se deu pelo trabalho, mas fundamentalmente através de dois mecanismos: o ingresso na escola pública e a incorporação a uma vida urbana, onde a expansão dos espaços públicos permitiu que indivíduos de diferentes classes sociais compartilhassem experiências cotidianas. (p. 33)

Entretanto, nos primórdios da industrialização no Brasil, na década de 1930, esse compartilhamento do espaço urbano não representou necessariamente uma transição na condição social dos que chegaram aos centros industriais, a desigualdade os acompanhou na lógica que determinou a ocupação do espaço urbano.

Para Brant (1975), com a intensificação do crescimento industrial, a integração transforma-se rapidamente em segmentação, a periferia surge no cenário:

Com o aumento do número de trabalhadores, as empresas transferem o custo da moradia e transporte para o próprio trabalhador e o custo dos serviços urbanos básicos para o âmbito do Estado. Deste momento em diante, as vilas operárias tendem a desaparecer e a questão da moradia passa a ser resolvida no mercado imobiliário. Surge no cenário urbano o que será denominado de “periferia”: aglomerados, carentes de infraestrutura, onde vai residir a mão de obra necessária para o crescimento da produção. (BRANT, 1975, p. 25)

Desse modo, a pressuposta igualdade propugnada pelo Estado moderno em contraposição à segmentação estrutural vigente não se configura exatamente como realidade no contexto latino-americano.

Para Germani (1973), os problemas do novo modelo de sociedade residem no fato de que a mobilidade é proposta como uma consequência do Estado capitalista, quando deveria ser condição básica de sua formulação.

O autor ressalta que a partir dessa estrutura desigual é possível afirmar que existiram limites e obstáculos para o processo de secularização no que diz respeito a mudanças na estratificação social.

Para sustentar então esse processo de desenvolvimento sem necessariamente modificar o sistema de estratificação e a desigualdade, as sociedades modernas se valem de mecanismos de integração, de políticas sociais que vão se caracterizar como elementos importantes na

constituição desse novo Estado-nação.

As políticas sociais foram a forma de lidar com essas questões estruturais na América Latina, assim como na Europa, atuando como mecanismos integradores (sindicato, sistemas escolares, legislação trabalhista e social, partidos políticos, sufrágio e consumo de massa) que naturalmente, segundo o ideal capitalista, absorveriam os diferentes sujeitos e os integrariam à nova organização social (GERMANI, 1973).

O sentimento de pertencimento não seria desenvolvido somente pela transferência de lealdade pessoal (do monarca para o mandatário republicano), mas pela lealdade impessoal (a nação). Essa lealdade à nação vai sendo adquirida pelos estratos mais pobres à medida que participam efetivamente da nova sociedade e desenvolvem seu sentimento de identificação nacional.

Essa participação, entretanto, não se caracterizou como uma integração plena e em condições de igualdade, para os operários a participação efetiva não se concretizou.

Castel (1995) destaca as limitações desses mecanismos de integração, que estabelecem uma relação complexa entre os novos operários e a sociedade, pois a condição de assalariado não garante apenas a remuneração pontual de uma tarefa, assegura direitos e subvenções extratrabalho (doenças, aposentadoria).

Entretanto, como ressalta Castel (1995), esses mecanismos integradores à sociedade não colocariam o assalariado em condição de independência. Ao permitir uma participação um pouco mais ampliada na vida social, não o faz plenamente, trata-se, na verdade, de uma integração subordinada:

Remunera as tarefas de execução, as que estão situadas na base da pirâmide social. Porém, ao mesmo tempo, esboça-se uma estratificação mais complexa do que a oposição dominantes–dominados que compreendem zonas intersequentes através das quais a classe operária vive a participação na subordinação: o consumo (mas de massa), a instrução (mas primária), o lazer (mas popular), a habitação (mas a habitação popular), etc. (CASTEL, 1995, p. 416).

A instituição da previdência social caracteriza bem essa capacidade dos mecanismos de adesão das políticas sociais, definindo regras e tempos mínimos e máximos de permanência para a obtenção de benefícios como aposentadoria ou o auxílio desemprego.

A política social, nesse sentido, trata da possibilidade de reposição de possíveis perdas nas relações com o trabalho, buscando garantir meios de compensação às situações de perda ou redução da capacidade de gerar renda (velhice ou invalidez), ou situações transitórias decorrentes de um desemprego temporário, ou outras relativas aos ciclos da política

econômica.

Tratando do contexto latino-americano e considerando as mediações necessárias para essa transposição, um histórico da política social precisa considerar o fato de que a industrialização aqui se deu tardiamente em relação ao continente europeu. É possível também perceber que a extensão da cobertura e a eleição dos beneficiários das políticas sociais se deram de forma gradativa e também fortemente vinculadas ao mercado de trabalho.

Da mesma forma, o acesso à educação também aconteceu de forma lenta e regulada. Porém, antes de situar o contexto em que a educação pública se desenvolveu e o longo caminho percorrido para o ingresso dos mais pobres na escola pública, é importante destacar as especificidades da América Latina no processo de construção de um sistema de proteção social.

Na análise do percurso das políticas sociais no Estado brasileiro e também em outros do continente latino-americano, podemos perceber características discrepantes do que ocorreu, por exemplo, no processo europeu. É possível identificar diferenças principalmente no que tange à produção e reprodução da pobreza, ao acirramento das desigualdades e à capacidade de cobertura e acesso às políticas sociais.

1.6 O Estado-nação na América Latina: uma transição “por cima”

Para tratar da temática das políticas sociais na atualidade brasileira, devemos considerar os legados de natureza social, política e principalmente econômica na constituição do Estado na América Latina.

O propósito é compreender a pobreza e a desigualdade resultantes da estruturação do Estado capitalista no continente a partir do pensamento e da teoria crítica latino-americana e o papel desempenhado nesse percurso pela educação como política social. Esse processo permitirá uma análise da pobreza a partir das causas, considerando-a como resultado de um processo e não como uma situação em que se encontram determinados indivíduos.

A constituição dos Estados nacionais em nosso continente guarda diferenças importantes em relação às formações estatais que a teoria política caracterizou a partir da experiência europeia.

Para a teoria clássica, a questão central não era o Estado em si, mas a justificativa de sua existência, a sua legitimação perante uma sociedade civil mais fortalecida; ao contrário do processo ocorrido na América Latina, onde o Estado nacional se constituiu com a ausência do

pressuposto de igualdade formal entre os indivíduos.

Nesse sentido, “o Estado brasileiro, por exemplo, depois de 1822, é soberano formalmente, é dependente economicamente e internamente está baseado numa sociedade escravocrata” (CARDOSO, 1977, p. 81).

A adoção tardia de um modelo produtivo baseado na industrialização e o processo de transformação do Estado no continente também são abordados por outros autores na explicação da produção da pobreza na América Latina.

Para Germani (1973), é importante destacar que, ao contrário do que ocorreu na Europa, a entrada na modernidade se deu mais tardiamente para o Brasil e outros países do continente, devido principalmente às diferentes circunstâncias históricas e sociais, mantendo por longo tempo uma economia baseada na agricultura e produtora de grandes desigualdades.

Em uma análise mais recente do processo, Martuccelli e Sorj (2008) conclui que, na América Latina, a industrialização deu-se de forma tardia, diferentemente do que ocorreu na Europa e nos Estados Unidos, e a extensão dos mecanismos de integração e das políticas sociais, dentre eles a educação, deu-se de forma muito lenta, provocando abismos econômicos e desigualdades sociais enormes.

O referido autor aponta que a análise do processo de “modernização” em nosso continente pressupõe considerar as especificidades e particularidades das trajetórias políticas e econômicas que conduziram o continente a uma entrada tardia na modernidade industrial e, mais recentemente, na consolidação de regimes democráticos na maioria dos países que compõem a América Latina.

A mudança no modo de produção caracterizado pela transformação de um trabalho não assalariado para outro modelo no qual a “venda” da força de trabalho constituía a base do modo de produção provocou mudanças profundas nas relações produtivas e na estrutura social do trabalho.

Esse processo acabou gerando um novo “status” para os artesãos, trabalhadores rurais e outros que ao migrarem para as grandes cidades precisavam ser integrados, sentirem-se de algum modo parte daquela nova ordem.

Para Santos (1987), é necessário esse resgate histórico, essa volta às raízes do capitalismo torna-se, de certa forma, imprescindível para compreensão das desigualdades sociais e econômicas. Para tanto, é preciso conhecer as origens estruturais, políticas e econômicas do período em que se estabelece o novo modo de produção:

O grande diferencial da interpretação socialista para a pobreza está na análise das causas, das raízes de sua produção, muito mais que na sua aparência. As raízes da pobreza encontram-se no sistema capitalista mundial e é, portanto, nesse nível que se pode encontrar explicações válidas. Nesse sentido é necessário voltar-se para as raízes do mal, para fazer uma análise correta e estar em condições de fornecer soluções adequadas. (SANTOS, 1987, p. 22)

A relação entre a distribuição extremamente desigual da renda e o processo de acumulação do capital também é problematizada por Brant (1975), que ressalta que a distribuição não é uma questão social, sendo esta anterior à outra.

A condição de desigualdade social e econômica tem origem então na ordem de importância atribuída à acumulação e à distribuição, residindo na lógica de que a distribuição ocorre em um processo no qual a acumulação é precedente, quando deveriam se estabelecer em patamares iguais, sendo então a distribuição concomitante à produção da riqueza, segundo Brant (1975):

A distribuição de renda não é um “problema social”, ao lado dos demais problemas sociais. Se a mortalidade infantil, o padrão alimentar, a escolaridade, a habitação, os transportes, distribuem-se desigualmente entre os habitantes da cidade é porque apesar do crescimento econômico os recursos necessários ao atendimento das diversas necessidades humanas repartem-se desigualmente, pois a própria forma de aumento da riqueza assim o determina. (p. 63)

Entretanto, na maioria dos países da América Latina, a priorização da questão social não foi uma realidade e o processo de constituição do Estado capitalista brasileiro pouco modificou as bases da estrutura de produção e reprodução de pobreza e desigualdades.

No Brasil, o primeiro período de expansão capitalista, que foi denominado capitalismo oligárquico (até meados de 1930), representou a entrada no sistema mundial em uma condição de sócio menor, baseando a sua participação em uma economia agrícola mercantil e buscando consolidar a sua condição de nação a partir de uma sociedade que acabara de sair do escravismo (IANNI, 1963).

Entretanto, no plano social, conforme aponta Ianni (1963), o desenvolvimento de uma nação brasileira encontrava entraves no caráter patrimonial da estrutura de poder vigente, que impossibilitava uma participação ampliada da sociedade:

A estrutura de poder, antes de 30, não estava em condições de possibilitar a expansão das forças sociais em formação. A democratização das instituições sociais (políticas, econômicas, educacionais, etc.) que se impunha cada vez mais não era compatível com os interesses e a mentalidade de grupos identificados com uma ordem marcadamente patrimonial. (IANNI, 1963, p. 21)

A denominada transição “por cima”, ocorrida sem a efetiva participação da sociedade,

durante todas as etapas como no caso brasileiro, foi também observada por Florestan Fernandes (1975):

A revolução burguesa não foi democrática; no seu processo não foram revolucionariamente destruídas formas sociais e políticas pretéritas – houve modernização, incorporação, sobreposição de formas. O Estado, no movimento de sua constituição, expressará as particularidades desta revolução que dissociou e afastou os conteúdos e as alternativas democráticas e que avançou, ao mesmo tempo, como contrarrevolução. Mas, mesmo assim, sob formas particulares, fez-se uma revolução burguesa, isto é, o seu movimento histórico foi o de uma transformação capitalista e de constituição das estruturas sociais e políticas correspondentes ao poder e à dominação burguesas. (p. 34)

Desse modo, o novo Estado nacional brasileiro e outros na América Latina foram se estruturando em uma condição de dupla desigualdade. A primeira era a pouca capacidade industrial e econômica em relação principalmente à Europa e a segunda se referia às desigualdades internas. Assim as novas nações se vincularam ao sistema mundial de poder e, ao mesmo tempo, à periferia da economia internacional (CARDOSO; FALETTO, 1969). Essa ruptura com o pacto colonial⁸ e a criação dos novos Estados nacionais implicaram em um novo modo de organização da economia e da sociedade.

O capitalismo oligárquico, base do modelo econômico do novo Estado e originado com a vinculação dos grupos que controlavam o setor produtivo-exportador, reforçou, de certo modo, o processo de uma transição “por cima”, uma vez que a legitimação desse Estado não se deu apenas pelo controle do sistema produtivo, mas também pelo controle político, com os grandes produtores integrando o núcleo político e administrativo do poder.

Esse mesmo grupo representante da burguesia agrícola, que criou o mito do Brasil como nação eminentemente agrícola e que a princípio opunha-se ao processo de industrialização, foi a fonte dos capitais utilizados na estrutura industrial emergente. Esse modelo perdurou até o período que antecedeu a década de 1930, quando o poder político passou a ser subdividido com outros grupos.

1.7 Política social e modernização: educação e pobreza no período nacional-desenvolvimentista

A crise de 1929 e a prolongada recessão nas economias mais desenvolvidas

⁸Essa ruptura se deu quando a comercialização dos produtos coloniais deixou de ser realizada pelos portos ibéricos para ligar-se diretamente à Inglaterra. Esse processo guarda diferenças entre os Estados nacionais, com a capacidade local de estruturação variando de acordo com o processo histórico de colonização.

interromperam o processo de integração dos países da América Latina ao sistema de divisão internacional do trabalho.

Segundo Furtado (1994), no Brasil, esse “fechamento” do mercado internacional culminou em dois processos: o primeiro foi um retorno ao período pré-capitalista com uma inversão para o mercado interno no caso de atividades como a agricultura e o artesanato, e o segundo foi a industrialização.

A estruturação da indústria nacional iniciou-se por volta de 1930, inaugurando o período do nacional-desenvolvimentismo, que foi compreendido entre as décadas de 1930 e 1970 e representou, no plano social, o começo do processo de sistematização de uma política social a partir da criação de instituições públicas que tratariam da saúde, educação, assistência social e habitação em âmbito nacional⁹.

Para Ianni (1979), essa estruturação marcou a forte presença do Estado como agente do desenvolvimento, utilizando-se da racionalidade técnica e do planejamento econômico como ferramentas para o desenvolvimento. Era necessário definir metas e objetivos, a planificação era indispensável ao desenvolvimento.

Foi nesse contexto de absorção de padrões racionais e expansão progressiva de uma sociedade urbana e industrial que o Estado brasileiro deu os primeiros passos no fortalecimento de suas estruturas de bem-estar social.

Em meados da década de 1930¹⁰, mais precisamente a partir do golpe de 1937, quando se estabeleceu o Estado Novo (1937-1945), essas estruturas se desenvolveram. Se os direitos políticos recrudesceram, o mesmo não se pode dizer dos direitos sociais e trabalhistas. Entretanto, as características pouco democráticas do processo contribuíram precariamente para o acesso à cidadania de uma grande parcela da população.

Na análise de Carvalho (2006), ao tratar da efetividade dos marcos legais de acesso a direitos, a contribuição não se deu no sentido de ampliação desse acesso, foi, ao contrário do que aparenta, para o aumento das desigualdades existentes:

⁹Dentre essas instituições, podemos destacar: o Ministério da Saúde e Educação, os Institutos de Previdência, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), entre outros.

¹⁰Embora não seja o objetivo deste trabalho estabelecer marcos rígidos de temporalidade, alguns autores situam a década de 1930 como um marco inicial do estabelecimento de um sistema de proteção social no Brasil. No caso da educação, embora a Constituição de 1824, no período imperial e a Constituição Republicana de 1891 já apresentassem algum avanço ao definirem a obrigatoriedade e a gratuidade nos 4 anos do ensino primário, somente na década de 1930 que ela assumiu contornos de uma política social, adotando como critérios principais para essa definição a emergência de uma nova forma de estado e a efetivação de políticas de corte nacional (DRAIBE, 1991; CURY, 2002).

A legislação social produzida entre 1937 e 1945 foi introduzida em ambiente de baixa ou nula participação política e de precária vigência dos direitos civis. Este pecado de origem e a maneira como foram distribuídos os benefícios sociais tornaram duvidosa sua definição como conquista democrática e comprometeram em parte sua contribuição para o desenvolvimento de uma cidadania ativa. (CARVALHO, 2006, p. 110)

Apesar dos avanços no plano legal, com a implementação de legislação específica, a expansão se deu de forma, lenta, fragmentada e seletiva (DRAIBE, 1993), excluindo do processo parcelas importantes da população como no campo os trabalhadores rurais e, no meio urbano, os trabalhadores autônomos e os empregados domésticos, ou seja, todos aqueles que, por causa de uma estrutura desigual da organização do trabalho, não estavam vinculados ao emprego formal.

Uma importante contribuição para o estudo e entendimento dessa temática é o conceito de cidadania “regulada”, proposto por Santos (1979) e, que permite também, uma contraposição latino-americana ao “*Welfare State*”. A autor demonstra como em nosso continente a cobertura da política social, a partir da década de 1930, deu-se fortemente atrelada ao trabalho, e a ampliação de outros direitos que permitiriam aos trabalhadores alçar a condição de plena cidadania não foram, nesse momento da industrialização, acessíveis a todos. Santos (1979) define assim a cidadania regulada:

Trata-se de conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não num código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, onde este sistema é definido por norma legal. São cidadãos todos aqueles membros da comunidade que estão localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei. A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, reconhecido por lei. Aqueles cuja ocupação a lei desconhece, tornam-se pré-cidadãos. (p. 75)

Tratando do tema ainda no contexto latino-americano, Ocampo (2008) encontra semelhanças entre o caso brasileiro e o ocorrido em outros países do continente. Quando apresenta suas análises das vinculações entre trabalho formal e informal e o ingresso no sistema de proteção social, é possível perceber o peso que representa o processo de organização tardia das políticas sociais pelo Estado na América Latina. Para Ocampo (2008):

Na maioria dos países latino-americanos, os avanços nas áreas de educação pública, básica e universal e a implementação de sistemas de saúde pública apenas materializaram-se definitivamente após a Segunda Guerra Mundial. Por outro lado, no âmbito da segurança social, tanto em matéria de pensões e previdência social, o acesso sempre foi limitado aos trabalhadores vinculados aos empregos formais. (p. 38)

Esse caráter de vinculação entre o acesso à cobertura social e o trabalho contribuiu de forma importante para o acirramento das desigualdades sociais presentes ao longo de toda a história do continente latinoamericano, uma vez que o grande contingente de trabalhadores sem emprego tinha o acesso negado ou restrito aos benefícios oriundos das políticas sociais.

Desse modo, com um modelo de “*Welfare State*” com características próprias, o Estado de bem-estar brasileiro¹¹ iniciou a sua trajetória com a instituição dos fundos de pensão e aposentadoria e com a consolidação das leis trabalhistas que visavam integrar e regular o processo de entrada no trabalho industrializado.

Os demais segmentos, ou seja, os trabalhadores rurais e os urbanos da esfera informal permaneceram à margem. Em consequência disso, os sistemas de proteção social latino-americanos foram marcados, desde o início, pela segmentação da cobertura dos serviços.

Nesse período em que a renda não era um indicador social central, outros indicadores permitiam avaliar as consequências da pouca cobertura das políticas sociais. Tomamos aqui como exemplo desse acesso limitado as taxas de mortalidade infantil e a de expectativa de vida, que apresentavam índices preocupantes para um país que pretendia modernizar-se rapidamente.

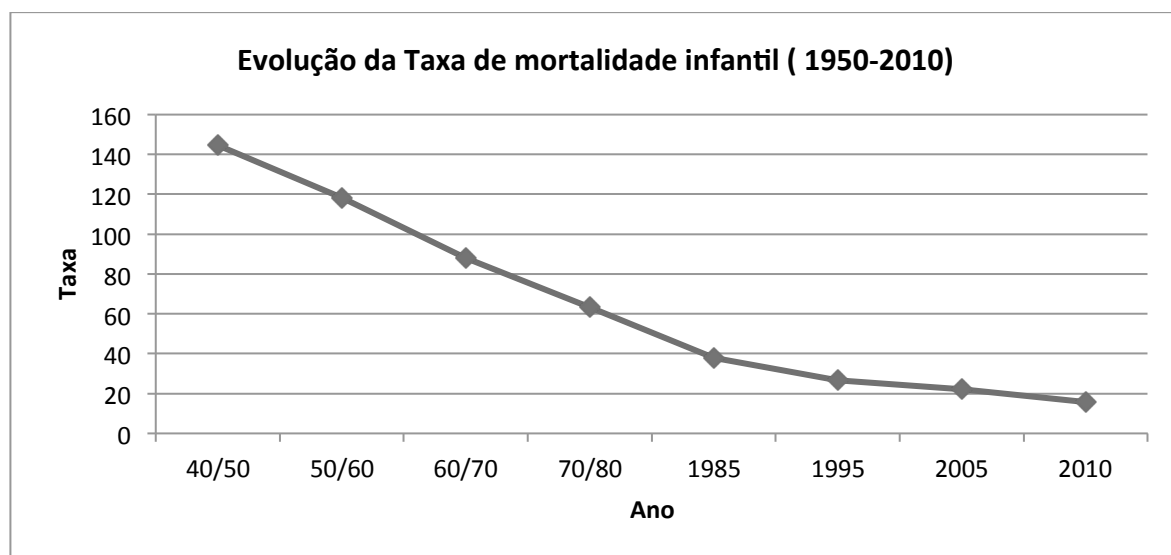


GRÁFICO 1 - Evolução da Taxa de mortalidade infantil - (1950-2010)

Fonte: IBGE (2010)

¹¹ A existência em qualquer período de um Estado de Bem-Estar no Brasil é tema controverso. Embora alguns autores defendam que essa tipologia não possa ser aplicada ao caso brasileiro, seguiremos as reflexões de Draibe (1993), que entende ser pertinente tratar de um modelo nacional particular. Para a autora, a literatura sustenta a diversidade de tipos de “*Welfare State*” e levanta ainda a possibilidade de que, pelo fato de a noção de Estado de Bem-Estar Social mostrar-se fortemente impregnada de conteúdos socialmente positivos, pode ter causado estranhamentos na análise da nossa realidade de pobreza, miséria e exclusão.

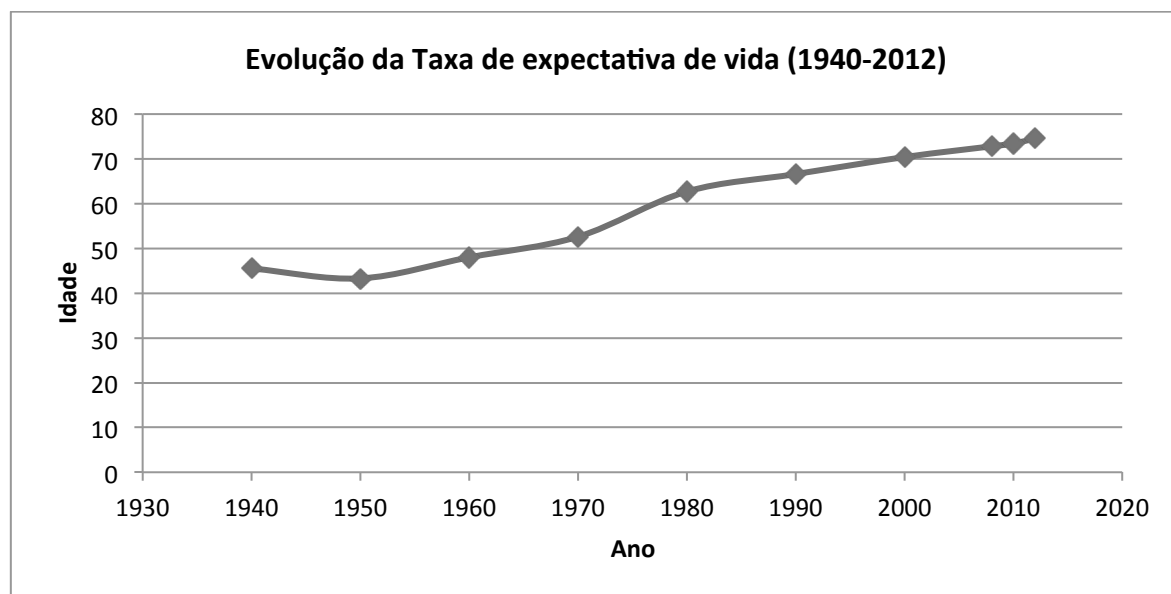


GRÁFICO 2 - Evolução da Taxa de expectativa de vida (1940-2012)

Nos gráficos 1 e 2 as altas taxas de mortalidade e a baixa expectativa de vida, principalmente na primeira metade do século XX mostram as consequências da estruturação tardia do sistema de proteção social, tanto para aqueles que migraram para os centros urbanos quanto para os trabalhadores rurais.

Com o avanço do processo de modernização e industrialização que incrementaram a migração para as regiões urbanas, as demandas não foram apenas por melhoria desses indicadores, mas, sobretudo, pela ampliação das políticas sociais vinculadas diretamente ao trabalho. Para a educação também se apresentaram novos desafios.

Nesse sentido, a educação passou a desempenhar duplo papel, o de modelar motivações para adesão ao trabalho assalariado e também na regulação quantitativa de mão de obra por meio da educação profissional, mantendo pelo tempo necessário, para essa regulação, os jovens na escola.

A educação como política social contribuiu para o processo de adesão ao novo sistema não apenas regulando a oferta de mão de obra, mas também preparando e disciplinando os jovens para o trabalho e gerando novas formas de integração social.

Afinal, a condição de estudante, ao contrário da de desempregado ou mendigo, era mais bem aceita socialmente. Nesse cenário, a educação, imbricada com a noção de desenvolvimento e progresso técnico, passou a se estruturar no âmbito estatal, com a função de integrar e preparar os mais jovens.

Apesar dessa vinculação entre a educação e o crescente processo de desenvolvimento, o acesso à escola se daria de forma gradual e regulada. É com o objetivo de compreender como se constrói a relação entre educação e pobreza que refazemos aqui, ainda que de forma breve, o longo caminho dos pobres ao acesso escolar, partindo da constituição da escola republicana no Brasil, passando em seguida pelos marcos expansionistas da educação no período nacional-desenvolvimentista.

1.8 Do Estado-nação ao nacionalismo: os primeiros passos da Escola Republicana

De acordo com Carvalho (1993), a escola republicana nasceu com as nações modernas, como elemento constitutivo de uma nação de iguais, da consolidação do sonho democrático de instrução coletiva.

No Brasil, apesar da predileção dos republicanos brasileiros pelo modelo liberal americano, este não serviu de guia para o modelo brasileiro. A inspiração veio do modelo francês de educação- organizado a partir do Relatório e Projeto de Decreto sobre a organização geral da Instrução Pública, apresentado pelo Marquês de Condorcet à Assembleia Legislativa Francesa em 1792 - que no Brasil norteou os passos para a criação da futura escola republicana, através do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova no Brasil em 1932¹² (VALLE, 1997).

Embora seja considerada como uma das instituições “chave” na constituição do Estado moderno e uma das políticas sociais integradoras dos futuros cidadãos para sua adequação ao mercado de trabalho, a escola pública primeiro se constituiu com objetivos maiores e mais nobres, responsabilizando-se por uma intervenção no imaginário social, recriando a nação a partir dos valores do ideário republicano de liberdade, igualdade e fraternidade.

¹²Os Pioneiros da Educação são os responsáveis pelo documento intitulado “Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova” (1932). De acordo com Saviani (2004), o documento expressa a posição do grupo de educadores que se aglutinou na década de 1920 e que vislumbrou na Revolução de 1930 a oportunidade de vir a transformar a educação no país. O ensejo para isso se manifestou por ocasião da IV Conferência Nacional de Educação realizada em dezembro de 1931, quando Getúlio Vargas, chefe do governo provisório, presente na abertura dos trabalhos ao lado de Francisco Campos, que se encontrava à testa do recém-criado Ministério da Educação e Saúde Pública, solicitou aos presentes que colaborassem na definição da política educacional do novo governo (p. 34). O documento elaborado por Fernando de Azevedo foi assinado por: Fernando de Azevedo, Afrânio Peixoto, A. de Sampaio Dória, Anísio Spinola Teixeira, Manoel Bergström Lourenço Filho, Roquette Pinto, J. C. Frota Pessoa, Júlio de Mesquita Filho, Raul Briquet, Mário Casassanta, Carlos Delgado de Carvalho, Antônio Ferreira de Almeida Júnior, J. P. Fontenelle, Roldão Lopes de Barros, Noemy M. da Silveira, Hermes Lima, Atílio Vivacqua, Francisco Venâncio Filho, Paulo Maranhão, Cecília Meirelles, Edgar Sussekind de Mendonça, Armada Álvaro Alberto, Garcia de Rezende, Nóbrega da Cunha, Paschoal Leme e Raul Gomes.

O cumprimento desses objetivos exigia que a escola devesse ser regida por três princípios básicos: ser pública, gratuita e laica. Esses princípios foram defendidos pelo signatário do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932, Fernando Azevedo, que reafirmou a sua importância para a realização do projeto de sociedade que se pretendia.

No Manifesto, o princípio da gratuidade associa-se ao da obrigatoriedade pelo entendimento de que o Estado só poderia exigir a obrigatoriedade ao oferecer o acesso gratuitamente.

A gratuidade é justificada então pela sua condição de tornar a educação igualitária, sendo assim acessível da mesma forma para todos os cidadãos e não apenas a uma minoria, uma orientação desenvolvida anteriormente no relatório de Condorcet (1972):

A gratuidade é um meio não só de assegurar à Pátria mais cidadãos em estado de servir à ciência, mais homens capazes de contribuir para o seu progresso, mas ainda de diminuir essa desigualdade que nasce da diferença das fortunas e fundir entre si as classes que esta diferença tende a separar. (p. 28)

De acordo com o Manifesto, a laicidade defendida por Fernando Azevedo pretendia que o ambiente escolar estivesse acima de crenças e disputas religiosas, alheio a todo dogmatismo sectário, desenvolvido em território neutro, além das diferenças de credo e separado da moral e dos princípios de toda religião particular (AZEVEDO, 1952).

O princípio que defendia o caráter público da escola Republicana justificava-se por uma dupla garantia, a do princípio da gratuidade e, ao mesmo tempo, a da organização do ensino a partir de uma base comum, o que só seria possível se o controle da educação estivesse a cargo e sob a direção do Estado.

Entretanto, a escola Republicana brasileira nasceu guardando uma dupla desigualdade em relação ao modelo francês que a inspirava. A primeira diz respeito à participação popular na sua implantação, que no Brasil foi sintomaticamente nula. A segunda refere-se ao conceito de escola como unidade homogênea que norteou o pensamento de Fernando Azevedo, um dos principais idealizadores dessa escola, que ao referir-se a ela como um grande povo homogêneo e coeso abolia de seu discurso qualquer referência acerca da pouca integração dos negros e imigrantes (CARVALHO, 1993).

Apesar de atrelada ao ideário Republicano, a desigualdade já apareceu na criação da escola pública brasileira que apresentou desde os seus primórdios a incapacidade de atender a todos, iniciando o seu papel na construção da nova nação, guardando já no início um distanciamento dos mais pobres.

A desigualdade começou já na organização das escolas, enquanto nas grandes

capitais iniciou-se o processo com os grupos escolares, nas áreas rurais predominaram modelos mais precários de escolas isoladas e organizadas de forma diferenciada em relação à capital.

O processo inicial de escolarização também excluiu negros, pobres e os miseráveis que, esquecidos pelo Estado, só voltariam a ser lembrados pela educação na organização do sistema de produção capitalista quando da futura demanda de mão de obra em massa (SAVIANI, 2006).

A tarefa de integração pretendida pela emergente proposta educacional mostrou-se complexa, tornando grande a distância entre os ideais republicanos e a realidade brasileira. Uma das razões foi o anteriormente citado formato de uma “transição por cima” na transição para a República. A outra foi a quase ausência de marcos legais que tratassem da organização do ensino.

Para Cury (1996), a Constituição Republicana de 1891 é um exemplo:

A proclamação da República não altera significativamente esse quadro. Aliás, no que se refere à dinâmica direito x dever, a República não inscreveu em sua Constituição de 1891 sequer a afirmação da gratuidade do ensino primário. Tal possibilidade poderia vir a ser inscrita nas Constituições Estaduais. (p.7)

Ainda que em um cenário desigual, teve início uma organização educacional atrelada ao Estado-nação, mas com um processo de expansão organizado a partir das deliberações locais e estaduais. Essa característica é importante na compreensão das futuras desigualdades educacionais regionais, uma vez que os Estados mais desenvolvidos à época começaram a estruturar a educação muito antes dos demais.

O ponto de partida do pretendido sistema educacional mostrou um distanciamento das classes mais populares, apresentando uma ausência significativa dos mais pobres desde os seus primeiros passos (em 1906, apenas 25% da população era alfabetizada)¹³. Nesse contexto desigual, a educação pública foi se estruturando a partir da Constituição de 1934.

Nesse percurso, a educação foi aos poucos estreitando cada vez mais a sua relação com o progresso e o desenvolvimento, sendo elemento importante na futura disseminação de uma nova ideologia desenvolvimentista¹⁴.

¹³ Informação extraída de Schwartzman (2005), que se baseou em dados de um censo municipal no Rio de Janeiro em 1906 e do censo nacional de 1900, publicado pela Directoria Geral de Estatística (1916).

¹⁴ O conceito de desenvolvimentismo aqui adotado é o de Marini (1994), que assim o define: O desenvolvimentismo foi a ideologia da burguesia industrial latino-americana, especialmente daquela que - respondendo a um maior grau de industrialização e compartilhando o poder do Estado com a burguesia exportadora - tratava de ampliar o seu espaço à custa dessa última, recorrendo para isso à aliança com o proletariado industrial e a classe média assalariada. Ao mesmo tempo em que acenava (provocava) para esses

Ao tratar do tema, Germani (1973, p.124) aponta para mais uma singularidade latino-americana ao alertar para o fato de que, nos Estados Unidos e em alguns países da Europa, essa disseminação foi precedida pelo surgimento de um sistema valorativo que era mais adequado à sociedade industrial do que na América Latina. Dentre os elementos básicos mais importantes e que caracterizam esse processo nesses países o autor destaca:

- A afirmação do indivíduo e de sua autonomia;
- A primazia da razão;
- A ênfase sobre a liberdade e a igualdade;
- O sentimento de nacionalidade.

Em nosso continente, o sentimento de nacionalidade foi o mais difundido, transformando-se em uma poderosa “ideologia do desenvolvimento”, com a nação sobrepondo-se ao indivíduo. Essa ideologia deu legitimidade ao nacional-desenvolvimentismo, um período de grandes transformações nas políticas sociais, principalmente na educação que começava a se estruturar.

Segundo Germani (1973), todos os países que entram em um período de crescimento adotam a oferta de ensino primário gratuito e obrigatório como forma de situar-se em um contexto de desenvolvimento, em que este se relaciona com a prosperidade e o seu oposto, o subdesenvolvimento, com a pobreza. Esta, por sua vez, relaciona-se com a pouca educação do povo, distorção que deveria ser corrigida para o desejado progresso da Nação.

Entretanto, ao tratar da realidade europeia, Offe e Ronge (1984) afirma que a criação de um sistema educacional e a subsequente escolarização obrigatória não seriam apenas instrumentos de desenvolvimento, trata-se de assegurar o necessário controle sobre a adesão ao trabalhador assalariado, garantindo que as formas de existência externas ao mercado de trabalho sejam organizadas pelo Estado. Para Offe e Ronge (1984):

dois segmentos com a ampliação da oferta de novos postos de trabalho e melhores salários, o desenvolvimentismo, mediante uma crítica ao esquema tradicional da divisão internacional do trabalho, exigia dos grandes centros capitalistas o estabelecimento de um novo tipo de relação.

Entre as décadas de 1930 e 1950, com o avanço da burguesia industrial, tanto em países onde já era forte como Argentina, Chile, Uruguai, Brasil, México, como em outros, o desenvolvimentismo se tornou a ideologia dominante e a matriz orientadora da política pública por excelência. O desenvolvimentismo começa a dar sinais de esgotamento a partir da década de 1960, com a crise e o estancamento da economia latino-americana.

de outra forma, seria difícil explicar por que a introdução de um sistema escolar universal (ou seja, a *substituição* de formas de socialização e formação internas à família) vieram acompanhadas da introdução da *obrigatoriedade* escolar geral, temporalmente definida, ou seja, a organização obrigatória de certas etapas da vida fora do mercado de trabalho. (p. 18)

Desse modo, iniciou-se o percurso da educação como política social. Entretanto, como foi possível perceber ao analisar as taxas de cobertura educacional, a importância dispensada à educação no período ficou aquém dos anseios apresentados já na abertura do Manifesto dos Pioneiros de 1932: “Na hierarquia dos problemas nacionais, nenhum sobreleva em importância e gravidade o da educação. Nem mesmo os de caráter econômico lhe podem disputar a primazia nos planos da reconstrução nacional”. Nesse sentido, a partir da década de 1930, a educação passa a estruturar a sua organização e as condições de obrigatoriedade, cobertura e acesso, partindo de um quadro que apresentava altas taxas de analfabetismo.

1.9 A estruturação do acesso à educação

No começo do século XX, os números relativos à educação, ou à ausência desta, são um reflexo do processo excludente que caracterizou a sua estruturação. Os índices relativos ao contingente da população que não tinha nenhuma instrução mostram as consequências do processo tardio de organização da escola pública no Brasil, assim como as restrições para o ingresso na escola.

A Constituição Federal de 1934 (promulgada em 16 de julho de 1934) foi um dos primeiros marcos legais da expansão e regulamentação da educação republicana, representando um avanço com a definição do financiamento e das responsabilidades atribuídas às diversas instâncias de poder, foi também quando a educação aparece pela primeira vez definida como um “direito de todos”:

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

Em seu Art. 150, a Constituição também estabelecia o ensino primário integral gratuito e de frequência obrigatória extensiva aos adultos. Com respeito à educação, a Constituição Federal de 1934 também tratava do desenvolvimento do ensino secundário, que compreendia as sete séries subsequentes ao ensino primário (quatro relativas ao ginásial e três

relativas ao colegial) e do ensino superior.

As taxas de matrícula do período também refletem uma estrutura elitizada da educação no que tange ao ensino primário que, apesar da evolução na cobertura manteve uma grande porcentagem da população mais pobre e que se encontrava em idade escolar sem condições de acesso a ele.

A tabela 1 (abaixo) reflete essa relação distante entre a educação e a pobreza, com 49,9% das crianças com idade para o ensino primário fora da escola. Embora a Taxa de Matrícula Bruta (TMB)¹⁵ aponte para um pequeno crescimento ao longo da década, é possível observar que a universalização seria um grande desafio para o sistema que se organizava.

TABELA 1 - Evolução da TMB (1933-1936)

Ano	TMB Ensino primário (%)
1933	51,1
1934	54,3
1935	57,2
1936	60,2
1937	62,4

Fonte: Estatísticas do século XX (IBGE, 2003).
Extraído de : Anuário Estatístico Brasileiro (AEB)

A expansão da oferta educacional, ainda que de forma lenta e regulada, foi incrementada a partir do fortalecimento da ideologia desenvolvimentista dentro do Estado Brasileiro. Esse fortalecimento ocorreu como consequência da disseminação de uma “teoria de modernização”, desenvolvida durante a Segunda Guerra Mundial, como resultado da avaliação dos Estados Unidos da destinação dada aos recursos financeiros que repassava para outros países.

Cunha (1978) identifica na teoria da modernização, que se difundiu rapidamente em nosso país, a origem da ênfase dada à educação no período do nacional-desenvolvimentismo no Brasil, que disseminava a ideia de que uma população não educada não viveria na sociedade moderna, que era necessário melhorar o nível educacional para inserção nos novos modos de produção:

¹⁵ A Taxa de Matrícula Bruta (TMB) é a razão entre o número total de alunos matriculados em um determinado nível de ensino (independente da idade), e a população que se encontra na faixa etária prevista para cursar esse nível. A taxa tem por objetivo ser um indicador que permite quantificar a capacidade potencial de atendimento do sistema educacional, informando se a oferta de vagas contempla a totalidade da população que se encontra na faixa etária recomendada para cursar um determinado nível de ensino.

Em uns países, via-se que o capital era aproveitado para a ordenação da economia à imagem da eficiência americana, em outros, os recursos eram aplicados em obras suntuosas, as fábricas iam à falência, os operários desertavam mal eram treinados. A explicação mais comum para essas diferenças estava na educação: uns países tinham população suficientemente educada para a “sociedade moderna”, enquanto outros tinham população deseducada, capaz apenas de viver na “sociedade tradicional. (p. 17-18).

A identificação da condição de subdesenvolvimento do Brasil com a pobreza e a pouca educação da população e do desenvolvimento dos países mais ricos com a boa educação e a prosperidade deslocou a educação para uma centralidade que até então ela não havia vivenciado.

A educação foi tratada nesse período como política de fortalecimento dos ideais desenvolvimentistas e como instrumento de redução da pobreza. Um instrumento central na saída da condição de subdesenvolvimento, uma porta para o progresso. Tratando do tema, Oliveira (2000) aponta o papel a ser desempenhado pela educação no imaginário desenvolvimentista:

A educação, nesse cenário, é compreendida como instrumento para promover o crescimento e reduzir a pobreza. Era necessário, para se atingir o desenvolvimento pleno, que os países subdesenvolvidos tomassem atitudes severas em relação à miséria, entendida como ameaça constante à democracia. A educação é assim concebida como instrumento econômico indispensável ao desenvolvimento, ao progresso. (p. 197)

A crença na necessidade de educar os jovens e as crianças para que o país entre definitivamente na modernidade não é um pensamento novo, essa relação entre educação e desenvolvimento é um pensamento presente em Marshall (1967):

Nas camadas mais baixas da população, o mal é grande. Pois os poucos meios de educação dos pais e sua relativa incapacidade de antever, com um mínimo de realismo, o futuro, impedem-nos de investir capital na educação e treinamento dos seus filhos, com a mesma liberalidade e audácia com que o capital é aplicado no aprimoramento da maquinaria de qualquer fábrica bem administrada (...) Por fim, eles, os filhos de pais pobres, vão para o túmulo carregando consigo aptidões e habilidades que jamais foram despertadas. Aptidões que, se tivessem podido dar frutos, teriam adicionado à riqueza material do país - para não falarmos em considerações mais elevadas - diversas vezes mais do que teria sido necessário para cobrir as despesas de prover oportunidades adequadas para o seu desenvolvimento (...) Mas o ponto sobre o qual devemos insistir agora é que o mal tem caráter cumulativo. Quanto pior a alimentação das crianças de uma geração, menos irão ganhar quando crescerem e menores serão seus poderes de prover adequadamente as necessidades materiais de seus filhos e assim por diante nas gerações seguintes. E, ainda, quanto menos suas próprias faculdades se desenvolvam, tanto menos compreenderão a importância de desenvolver as melhores faculdades de seus filhos e menor será sua capacidade de fazê-lo. (p. 467-8)

A planificação econômica também surgiu como ferramenta para o desenvolvimento e

com a sua cultura, tornaram-se mais evidentes as exigências de racionalização dos meios e técnicas de coleta e análise destes para tomadas de decisão (IANNI, 1979).

A cultura da planificação e da racionalidade no planejamento das ações do Estado influenciou, de certa maneira, em 1937, a criação de duas estruturas burocráticas: O Conselho Nacional de Economia e o Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (Inep)¹⁶

O Inep foi criado, por lei, no dia 13 de janeiro de 1937 (MARIANI, 1982; XAVIER 2000), sendo chamado inicialmente de Instituto Nacional de Pedagogia. No ano seguinte, o órgão iniciou seus trabalhos, de fato, com a publicação do Decreto-Lei n. 580, regulamentando a organização e a estrutura da instituição e modificando sua denominação para Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos.

De acordo com o Decreto-Lei, cabia ao recém-criado Inep:

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.

Também cabia ao Inep participar da orientação e seleção profissional dos funcionários públicos da União (MEC, 2011).

Na mesma linha de planificação, atuaria o Conselho Nacional de Economia, que agiria na coleta de dados, na realização de estudos e na emissão de pareceres para embasamento das decisões políticas (IANNI, 1979).

A criação dessa estrutura burocrática não foi o único legado da Constituição de 1937. A curta vigência da Constituição de 1934, que acabou por comprometer a sua efetividade na construção de um sistema educacional e suas possibilidades de ampliação da cobertura, transferiu a responsabilidade pelo acesso à constituinte subsequente.

O acesso começou a se consolidar apenas na Constituição do Estado Novo (promulgada em 10 de novembro de 1937), quando o papel do Estado na efetivação da educação como direito se deslocou, cabendo ao Estado colaborar “de maneira principal ou subsidiária, para facilitar a sua execução ou suprir as deficiências e lacunas da educação particular” (Art. 125).

Na Constituição, foram definidos os princípios da obrigatoriedade e da gratuidade para os alunos do ensino primário (Art. 130).

¹⁶Consultado em: <http://portal.inep.gov.br>

Entretanto, apesar da condição da obrigatoriedade, a oferta educacional pelo Estado foi apresentada em uma perspectiva suplementar à ação da família, especialmente nos casos em que esta se mostrasse sem condições de fazê-lo.

As formas de financiamento não ficaram claramente definidas e mesmo a gratuidade era relativizada, pois a Constituição previa a possibilidade de cobrança de “quantia módica” para a caixa escolar. Pela nova lei, o ensino primário seria ofertado gratuitamente por instituições públicas com a frequência obrigatória para aqueles que se encontrassem em idade escolar.

TABELA 2 - Evolução da TMB - (1938-1946)

Ano	TMB Ensino primário (%)	TMB Ensino secundário (%)
1938	66,1	-
1939	67,1	-
1940	67,9	-
1941	67,5	-
1942 ¹⁷	66,4	4,1
1943	64,9	4,5
1944	65,0	4,7
1945	65,9	5,0
1946	68,2	5,3

Fonte: Estatísticas do século XX (IBGE, 2003).
Extraído de : Anuário Estatístico Brasileiro (AEB)

Até a primeira metade da década de 1940, conforme se pode observar na tabela 5, apesar do crescimento nas taxas de matrícula bruta, o ensino primário atendia um pouco mais da metade da população que deveria atender e o acesso às séries posteriores (o então denominado ensino secundário) era uma realidade distante para as classes populares.

No gráfico 3, fica evidente o contraste entre a matrícula para o ensino primário e para o ensino secundário. Em 1946 apenas 5,3% dos alunos que terminavam o ensino primário davam prosseguimento aos estudos no secundário.

¹⁷O Decreto-Lei n. 4.244 de 09 de abril de 1942 institui a Lei Orgânica do Ensino Secundário que organiza essa etapa em dois níveis: o ginasial (duração de 4 anos) e o colegial (três anos). O decreto regula a entrada no ginasial somente para os que forem aprovados em teste de admissão ao final do ensino primário, a ser realizado após a conclusão deste.

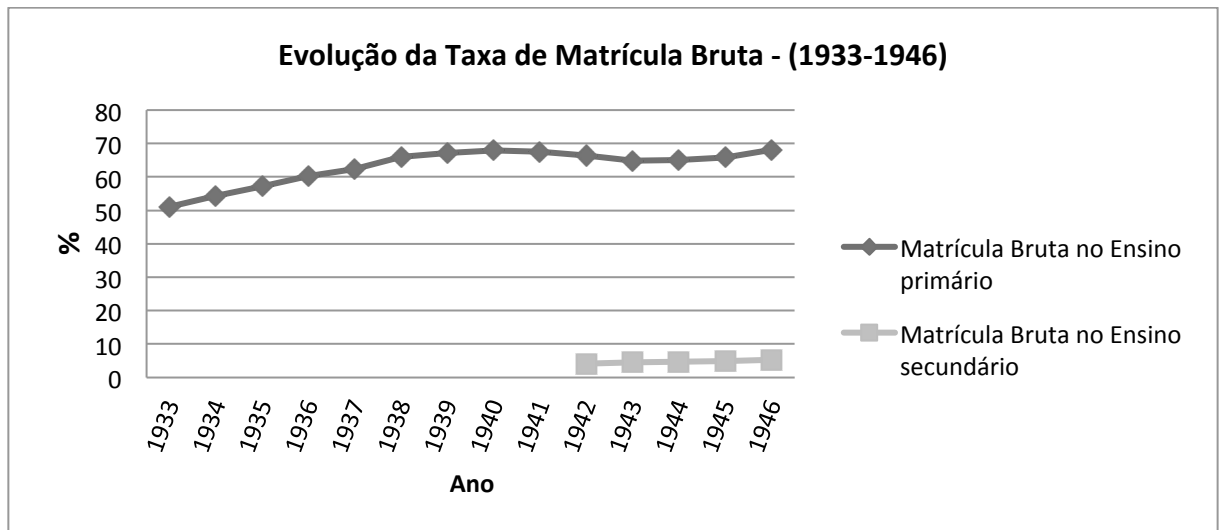


GRÁFICO 3 - Comparativo da evolução da TMB no ensino primário e secundário no Brasil (1933-1946)

Esse quadro do contexto educacional representado pelo gráfico foi se modificando a partir da Constituição de 1946 (promulgada em 18 de setembro de 1946), a partir da qual ocorreu um avanço na definição de condições para efetivação da obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário.

Na Constituição de 1946, foi mantida a obrigatoriedade, ainda que restrita ao ensino primário de 4 anos. A imprecisão na condição de gratuidade que suscitava dúvidas nas Constituições anteriores foi mais bem definida no Art. 168, incisos I e II que reafirmavam a condição de obrigatoriedade do ensino primário e determinavam que este, quando oficial, fosse gratuito para todos.

A partir da década de 1950 e durante as duas décadas seguintes o Brasil apresentou um crescimento importante na cobertura das políticas sociais e conseqüentemente para a educação também que, mesmo em meio à ditadura militar (1964-1985), passou por importantes transformações de características quantitativas.

É somente a partir da década de 1960 que as taxas de analfabetismo começaram a registrar uma queda mais acentuada, levando quase quarenta anos para chegar a um patamar que girava em torno de 17% somente na década de 2000.

A tabela 3 abaixo nos permite observar como os índices elevados de analfabetismo refletiam o alto grau de elitização da educação brasileira no período.

TABELA 3 -Evolução das Taxas de analfabetismo no Brasil – (1872-2000)

População de 5 anos ou mais	
Ano do Censo	População não alfabetizada (%)
1872	82,5
1890	82,6
1920	71,2
1940	61,2
1950	57,2
1960	46,7
1970	38,7
1980	31,9
1991	24,2
2000	16,7
População de 10 anos ou mais	
Ano do Censo	População não alfabetizada (%)
1940	56,7
1950	51,5
1960	39,7
1970	32,9
1980	25,5
1991	18,9
2000	12,8
População de 15 anos ou mais	
Ano do Censo	População não alfabetizada (%)
1920	64,9
1940	55,9
1950	50,5
1960	39,6
1970	33,6
1980	25,5
1991	19,4
2000	13,6

Fonte: Recenseamento Geral do Brasil e IBGE, Censo Demográfico, (2003).

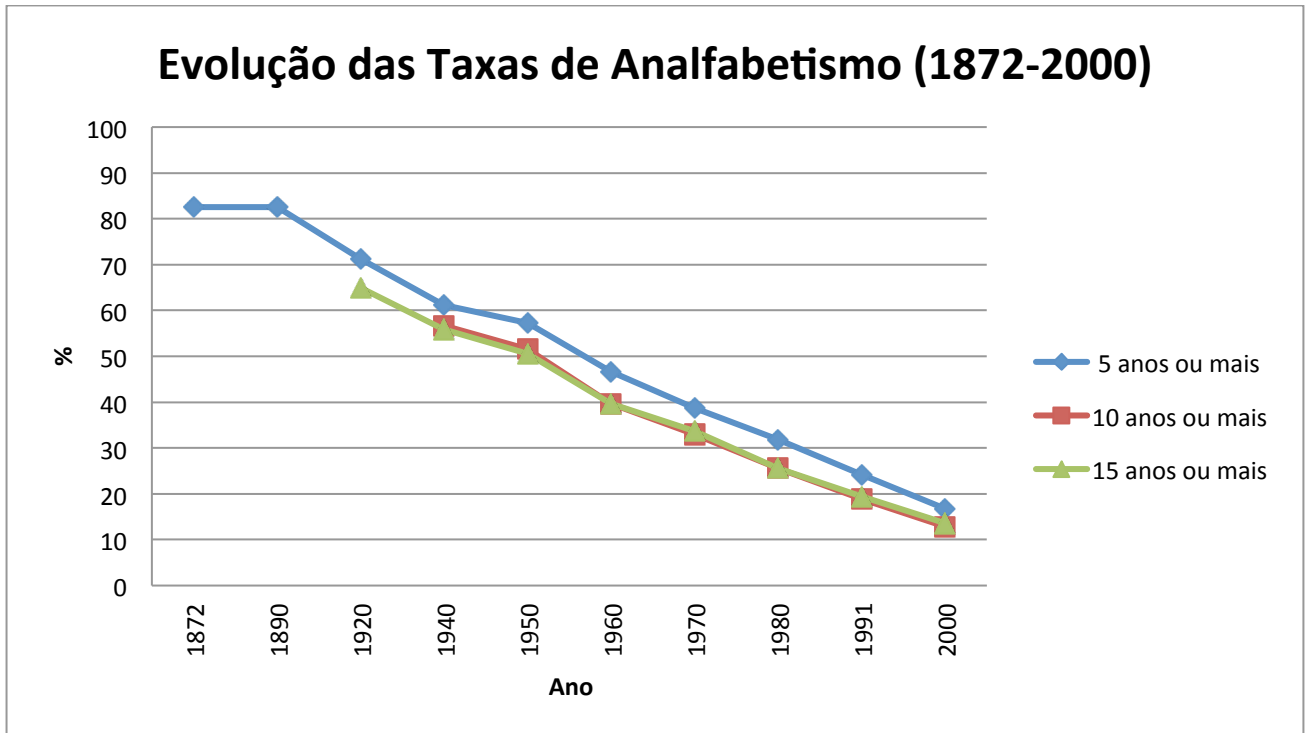


GRÁFICO 4 - Taxas de Analfabetismo entre a população de 5 anos ou mais, 10 anos ou mais e 15 anos ou mais.

As altas taxas de analfabetismo em faixas etárias diferentes até a década de 1960 representa a relação da educação com a população em geral, apresentando índices de mais de 50% em todas as faixas etárias até a década de 1950.

Conforme se pode observar no gráfico acima, as taxas de analfabetismo apresentaram uma melhora importante a partir da década de 1960. Essa evolução nos índices se deve, em grande medida, à adoção de campanhas educativas voltadas para os adultos.

1.10 A Educação e as Teorias do desenvolvimento: uma primeira aproximação entre educação e pobreza¹⁸

O aumento nas taxas de matrícula no ensino primário e a queda nas taxas de analfabetismo observadas a partir da década de 1960 apontam para um movimento de aproximação entre a escola e os mais pobres, até então distantes da estrutura educacional brasileira.

¹⁸ O termo primeiro movimento é utilizado com a perspectiva de existência de um segundo movimento de aproximação entre a educação e a pobreza a partir da década de 1990 e que será abordado mais adiante.

Entretanto, essa aproximação não tinha como objetivo o enfrentamento da pobreza e da miséria, mas, sim atender aos pressupostos da escolarização em massa difundidos a partir do final da Segunda Guerra Mundial como forma de modificação da condição de subdesenvolvimento dos países latino-americanos.

Essa difusão tem início com a criação da UNESCO em novembro de 1945, logo após a 2ª Guerra Mundial, o que auxiliou na disseminação do papel que deveria desempenhar a educação, em especial a educação de adultos, no processo de desenvolvimento das nações categorizadas como "atrasadas", responsabilizando, em parte, a população pela condição de subdesenvolvido do país.

Nesse sentido, em 1947, foi instalado o Serviço de Educação de Adultos (SEA) como serviço especial do Departamento Nacional de Educação do Ministério da Educação e Saúde, que tinha por finalidade a reorientação e coordenação geral dos trabalhos dos planos anuais do ensino supletivo para adolescentes e adultos analfabetos (HADDAD; DI PIERRO, 2000).

Além disso, outra teoria também foi importante para compreensão do formato do investimento em educação verificado nesse período, a Teoria da Mobilidade Social (MILLS, 1957), que reforçava a capacidade da educação como instrumento de mobilidade social no interior de uma mesma classe (profissional).

Uma terceira teoria e talvez a mais influente, foi a Teoria do Capital Humano¹⁹ (SCHULTZ, 1967), que na década de 1960 vinculou a capacidade de desenvolvimento aos anos de escolarização da população adulta. Ela também impulsionou a expansão do acesso, baseando-se na crença da educação como modelo de êxito social, correlacionando o nível de rendimento pessoal aos níveis de escolaridade da população.

Como já ressaltado, esses fatores combinados desencadearam um grande incremento na expansão do acesso à educação, tanto para crianças quanto para os jovens e adultos não

¹⁹A Teoria do Capital Humano surgiu no grupo de estudos do desenvolvimento coordenados por Theodoro Schultz que elabora a teoria em um contexto marcado pelas expressões ideológicas do pós-segunda guerra mundial e que lhe valeu o Prêmio Nobel de Economia em 1978. De acordo com Frigotto (2000), a ideia chave da Teoria é a de que um acréscimo marginal de instrução, treinamento e educação, correspondem a um acréscimo marginal de capacidade de produção. A ideia do Capital Humano é uma "quantidade" ou um grau de educação e de qualificação, tomado como indicativo a um determinado volume de conhecimentos, habilidades e atitudes adquiridas, que funcionam como potencializadoras da capacidade de trabalho e produção. A Teoria do Capital Humano prega a ampliação das habilidades dos indivíduos e da qualidade de seu trabalho como uma modalidade de investimento. Tornar o homem mais eficiente, para que possa gerar maior produtividade. Assim, o treinamento, a reciclagem, a especialização, passaram a ser termos comuns no dia a dia das pessoas, crentes de que as habilidades adquiridas geram um "estoque" que pode se converter em capital, mediante melhores salários.

escolarizados, marcando o início de uma relação mais próxima entre a educação e a pobreza, não para seu enfrentamento, mas, para o país buscar a transição da condição de subdesenvolvimento.

Ainda fortemente apoiado no ideário do nacional-desenvolvimentista, o Estado deu continuidade ao processo de acesso à educação com vistas a alçar a condição de país desenvolvido. No período, percebeu-se a continuidade do acesso ao ensino primário (que apesar de regulamentado há mais tempo somente se universalizou na década de 1980) e o início de uma reforma que reorganizou o ensino secundário ao mesmo tempo que abriu caminho para a universalização do ensino fundamental.

Na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1961 (Lei 4.024 de 20 de dezembro de 1961), é possível identificar uma continuidade na obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário e nos percentuais de financiamento destinados à União e aos Estados.

A LDB/61 foi reformada pela Constituição de 1967 (promulgada em 24 de janeiro de 1967, que vinculava a gratuidade à faixa etária) e pela Emenda Constitucional n.º de 1969, que estabelecia no Art. 176: “*O ensino primário é obrigatório para todos, dos sete aos quatorze anos, e gratuito nos estabelecimentos oficiais*”.

QUADRO 1 -Estrutura de organização da educação antes da reforma de 1971

Nível	Duração	Faixa Etária
Pré-escola	3 anos	4 a 6 anos
Escola primária	4 anos	7 a 10 anos
Ginásio	4 anos	11 a 14 anos
Colégio	3 anos	15 a 17 anos
Ensino superior	Variável	Após 18 anos

Fonte: Lei n.º 4.024, de 20 de dezembro de 1961 e Lei n.º 5.540, de 28 de novembro de 1968.(BRASIL, 1961; BRASIL, 1968).

No início da década seguinte um novo marco legal passou a reger a educação, trata-se da Lei 5.692 / 71 (publicada em 11 de agosto de 1971), que regulamentou a ampliação da obrigatoriedade para 8 anos e especificou a relação entre idade de 7 a 14 anos para o doravante denominado Ensino de Primeiro Grau.

QUADRO 2 - Estrutura de organização da educação após a reforma de 1971

Nível	Duração	Faixa Etária
Pré-escola	3 anos	4 a 6 anos
1º Grau	8 anos	7 a 14 anos
Colégio	3 anos	15 a 17 anos
Ensino superior	Variável	Após 17 anos

Fonte: Lei n.º 5.692, de 11 de agosto de 1971. (BRASIL, 1971).

Nesse período, é possível observar uma grande evolução nas estatísticas educacionais, o que marca o início da relação entre a educação e os mais pobres, embora essa relação se desenvolva em bases desiguais de acesso para todos os níveis.

TABELA 4 - Evolução da TMB (1947-1970)

Ano	TMB Ensino primário (%)	TMB Ensino secundário (%)
1947	70,7	5,7
1948	74,9	5,9
1949	76,7	6,1
1950	79,5	6,4
1955	86,1	8,4
1960	95,7	10,6
1961	97,1	11,3
1965	109,9	16,3
1970	122,6	26,1

Fonte: Estatísticas do século XX (IBGE, 2003).

As diferenças significativas entre o acesso ao Ensino primário e ao secundário apontam para as dificuldades de continuar na escola, de prosseguir os estudos, mostrando que o acesso era apenas uma das etapas a ser consideradas para estruturação da educação.

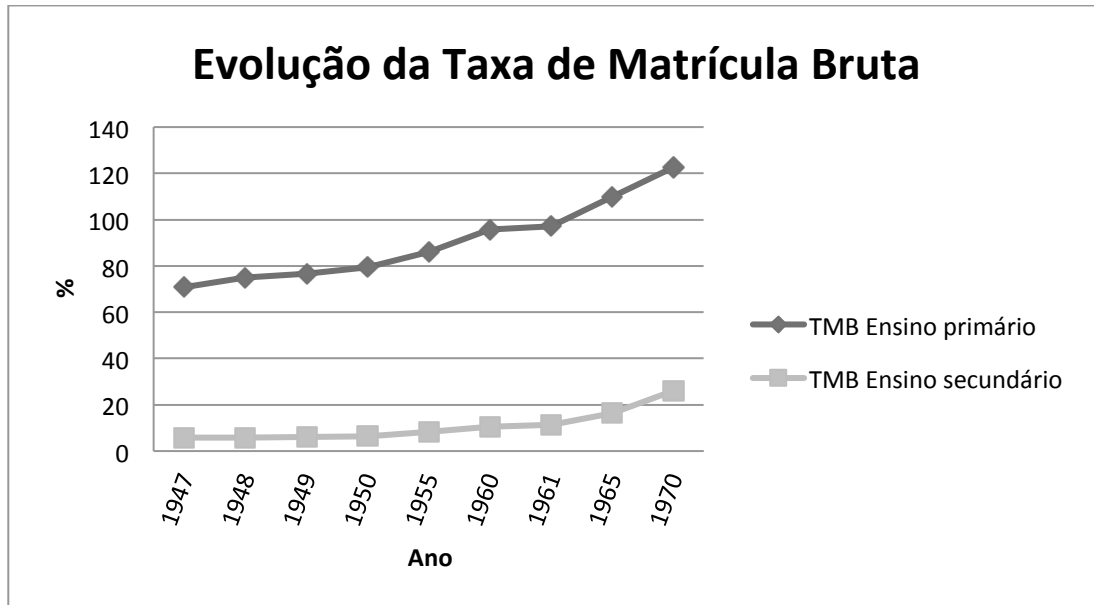


GRÁFICO 5 - Evolução da evolução da TMB - (1947-1970)

Embora a centralidade na educação, que impulsionou as matrículas (praticamente restritas ao ensino primário), tenha continuado a se apoiar nos ideais desenvolvimentistas, outras funções e vinculações lhe foram outorgadas.

Assim, apesar da educação, como política social, ter seguido seu curso ainda vinculada ao ideário desenvolvimentista que norteou a ampliação do acesso em diferentes épocas, essa expansão da educação, bem como a ampliação dos direitos sociais e trabalhistas a partir da década de 1970 não se guiaram mais apenas pela adesão às teorias desenvolvimentistas.

Embora nesse processo de expansão ainda se mantivessem vivas as referências de que o enfoque deveria ser o desenvolvimento, começaram a surgir demandas por uma intervenção maior do Estado no âmbito das políticas sociais. As demandas por justiça social passaram a exigir maior atenção ao caráter distributivo dessas políticas.

Desse modo, os avanços no acesso à educação no período não tiveram o objetivo apenas de vincular uma imagem de desenvolvimento ao Estado militar, mas de construir uma imagem de um Estado “moderno e justo”, que não se legitimaria apenas pela força, mas também pela justiça social, entendida como ampliação do acesso às políticas sociais.

Para Cardoso (1977), “o Estado brasileiro legitimou-se quando da sua criação pelo pressuposto da soberania, da sua existência perante outras nações, com a contradição de pleitear o reconhecimento de sua condição de igualdade com os outros no plano externo, sem os pressupostos de igualdade formal entre os indivíduos no plano interno”, que passou então a ser reivindicada tardiamente.

Tratando também do tema, O'Donnell (1981) afirma que as desigualdades estruturais do Estado na América Latina não sustentaram a sua legitimação somente pelo monopólio legítimo da força em um território delimitado, conforme a Teoria de Estado Weberiana, mas também pela satisfação das demandas de justiça social.

No campo da educação, essa “legitimação tardia” pôde ser percebida no processo de expansão educacional observado no ensino primário e também universitário durante os anos da ditadura militar, quando houve um avanço considerável no acesso a esses níveis.

Entretanto, a despeito do aumento no número de matrículas no ensino primário, as baixas taxas relativas à oferta de vagas e acesso aos outros níveis mostram uma noção restrita de justiça social.

TABELA 5 – Comparativo da evolução da TMB- (1975 – 1995)

Ano	Ensino Fundamental (%)	Ensino Médio (%)
1975	98,3	27,7
1981	96,5	31,5
1985	96,9	36,1
1991	96,6	38,4
1996	98,3	41,7

Fonte: Censo escolar -MEC/Inep, (1999)

De acordo com dados do IBGE (2000) e do MEC / Inep (1999), em 1980, a população na faixa de 7 a 14 anos era de 23.009.608, o contingente de jovens matriculados no ensino fundamental era de 22.598.254, dos quais apenas 18.476.634 tinham entre 7 e 14 anos. Havia então um total de 4.121.620 jovens com mais de 14 anos matriculados no ensino fundamental e, dos que se encontravam na faixa etária recomendada, 4.532.974 estavam fora da escola.

Entretanto, apesar da centralidade ocupada pela educação no período, estar matriculado não garantia a permanência, uma vez que, para os que se encontravam matriculados as taxas de reprovação chegavam ao elevado patamar de 40%. As taxas de analfabetismo (33,6% em 1970 e 25,4 % em 1980) refletiam da mesma forma a relação histórica de distanciamento da educação com os mais pobres.

TABELA 6 - Índices de reprovação por série no Brasil (1988)

SÉRIE	REPROVAÇÃO(%)
1ª	50,5
2ª	36,2
3ª	27,4
4ª	24,1
5ª	40,7
6ª	33,2
7ª	28,9
8ª	22,1

Fonte: MEC/Inep (1998).

A partir do final da década de 1970 e início dos anos 1980 essa centralidade na educação como mola propulsora da mobilidade social, do progresso individual e do desenvolvimento do país começou a apresentar indícios de enfraquecimento, com o esgotamento do ciclo desenvolvimentista e o início de uma grave crise econômica.

A escassez de postos de trabalho e o aumento dos níveis de escolarização da população vão enfraquecer a crença na educação como instrumento de garantia de um emprego futuro e da consequente mobilidade social pelo aumento da renda.

Foi nesse contexto de crise do modelo vigente e início do processo político de redemocratização do país que se instalaram no Brasil as agendas reformistas da década de 1990, apoiadas no discurso que insistia na necessidade de democratização das ações e da melhoria da eficácia e efetividade dos serviços ofertados pelo Estado.

No que tange à educação, apesar do incremento nas matrículas, a incapacidade de incorporação efetiva dos mais pobres a um sistema historicamente elitista começou a ser percebida, demonstrando o grande desafio que se punha diante das reformas neoliberais dos anos de 1990.

1.11 As reformas neoliberais

O padrão de desenvolvimento que vigorou até a década de 1970 traduziu-se, sem dúvidas, em um crescimento industrial e também na modificação da estrutura social vigente até os anos 1930. Por certo que houve avanços sociais que, no entanto, ocorreram em concomitância com o aumento da miséria, da desigualdade social e da pobreza extrema.

O legado do padrão de política social do período desenvolvimentista é assim definido por Draibe (1998):

Esse padrão de política social apoiou-se no particular dinamismo social da etapa desenvolvimentista, que combinou a rápida extensão do assalariamento a elevados graus de concentração de renda. Nesse modelo de crescimento, vigoraram sempre baixos salários para a maioria dos trabalhadores, ao mesmo tempo que a massa da população permaneceu subempregada nas cidades ou inteiramente marginalizada nas cidades e no campo, integrando um imenso contingente de pobres e miseráveis. (p. 9)

Enquanto na década de 1960 a renda apropriada pelos 10% mais ricos da população era 34 vezes superior à renda apropriada pelos 10% mais pobres, em 1991 essa proporção elevou-se para 78 vezes. Nessa proporção, enquanto os 10% mais ricos se apropriaram de quase metade da renda total (48,1%) e o 1% mais rico 13,9% do total de rendimentos, aos 10% mais pobres couberam apenas 0,8% e aos 50 mais pobres 12,1% (ONU, 1995).

A análise desses indicadores apresenta uma dimensão do quadro que, do ponto de vista do emergente governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, legitimariam a adoção de políticas de orientação neoliberal na condução das reformas implementadas.

As desigualdades educacionais, entretanto, não foram o único legado do período desenvolvimentista. Também do ponto de vista da pobreza e da indigência, o país apresentava índices críticos, as taxas apresentaram um crescimento importante chegando a índices médios de pobreza e de indigência, respectivamente de 47% e 22% entre os anos de 1980 e 1985 (DRAIBE, 2005).

Desse modo, o Brasil se aproximou do ideário neoliberal a partir da metade dos anos de 1980 com um dos maiores índices de desigualdade social e econômica do mundo e sem universalizar o acesso à educação em todos os níveis. Nesse contexto, as fronteiras se tornaram tênues e as teorias que defendiam a incapacidade do Estado em oferecer uma resposta rápida às demandas econômicas sociais ganharam terreno, em uma tentativa de redesenhar o papel do Estado nacional na relação com o capital.

Como aponta Furtado (1987):

As grandes empresas, que enfeixam crescente poder dentro das novas estruturas, conferiram uma nova dimensão no conjunto das decisões econômicas que escapa às formas codificadas de ação dos governos nos planos nacional e internacional. Dentro do quadro institucional atual, os governos não têm a possibilidade de coordenar a ação que todo um conjunto de poderosos agentes exerce no sistema capitalista. Se alguma coordenação existe, ela se realiza no quadro dos oligopólios e dos consórcios financeiros, dentro dos quais a presença dos governos se manifesta através da pressão que, ocasionalmente, exerce sobre este ou aquele agente. (p. 74)

Foi nesse cenário que se apresentou a nova configuração das formas de intervenção do Estado nas relações de trabalho e nas políticas sociais. Nesse aspecto, as proposições tinham como metas principais a melhora da eficácia do gasto social e a descentralização.

Essa nova configuração da forma de intervenção do Estado nas relações de trabalho e na organização das políticas sociais redefiniu a relação entre a educação, desenvolvimento e pobreza em outros patamares.

CAPÍTULO 2

2.1 A Política Social e o enfrentamento da pobreza: a educação como condicionalidade

Na última década, os Programas de Transferência de Renda Condicionada²⁰ (PTRC) se constituíram na principal estratégia de alívio da pobreza e da pobreza extrema²¹ no Brasil e de uma parcela expressiva de países da América Latina.

Na agenda desses programas, que se caracterizam pelo recebimento de uma determinada quantia em dinheiro a partir do cumprimento de certas contrapartidas, é possível perceber o surgimento de novos contornos na relação entre a educação e a pobreza.

Nesse sentido, a política educacional, que no âmbito do desenvolvimentismo norteou-se pela relação entre educação e desenvolvimento e que quando da emergência do ideário neoliberal cristalizou a sua relação com a empregabilidade e a mobilidade social, desenvolve novas vinculações e orientações a partir deste início de século.

A partir da emergência dos PTRC, as oportunidades educacionais se reorientam para vincular-se ao enfrentamento da pobreza e da pobreza extrema, recebendo a complexa tarefa de interromper o ciclo intergeracional da miséria sem, no entanto, desfazer-se das vinculações anteriores.

O propósito deste capítulo é compreender essa nova relação tão estreita entre a educação e a pobreza e apreender os contornos e nuances de um contexto que coloca a educação como uma condicionalidade.

Sendo assim, trataremos dessas mudanças a partir da trajetória das reformas neoliberais levadas a cabo a partir dos anos de 1990, quando as estruturas das políticas sociais são reorientadas, estabelecendo-se uma nova relação entre estas e o enfrentamento da miséria e da pobreza. Apesar da reorientação das políticas sociais e das reformas na educação serem elementos constituintes do mesmo processo, apenas para efeito de organização, a agenda reformista para a educação será abordada no capítulo 3.

Com esse objetivo, o capítulo está assim organizado:

²⁰O Banco Mundial (BM) define os PTRC como aqueles programas que destinam dinheiro às famílias pobres com a condição de investimento em capital humano, a partir do cumprimento de condicionalidades em matéria de educação e saúde.

²¹Para o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o Programa Bolsa Família trabalha desde 2009 com duas linhas de pobreza. Assim são considerados muito pobres “as famílias com renda *per capita* de até R\$ 70,00 e pobres aquelas cuja renda *per capita* varia entre R\$70,00 e R\$140,00.

1. A reforma do Estado no âmbito das políticas sociais;
2. Política social e pobreza;
3. Os Programas de Transferência de Renda Condicionada: a educação como condicionalidade.

Na primeira parte, o capítulo trata da temática das reformas do Estado na década de 1990 e as transformações observadas nas políticas sociais, que passam a ter um caráter focalizado.

O segundo tópico dedica-se ao processo de reconhecimento e fragmentação da pobreza. Em seguida, aborda a garantia de renda mínima como política social até chegar ao contexto de emergência dos PTRC no Brasil e na América Latina, quando a educação desempenha o papel de condicionalidade.

2.2 As reformas neoliberais e o “novo” papel do Estado

Entre o pós-guerra e o início da década de 1970, a economia mundial começou a traçar novos rumos, ampliando as fronteiras, expandindo os mercados e iniciando um movimento de internacionalização das relações comerciais e econômicas. A conferência de Bretton Woods,²² realizada nos Estados Unidos em 1944, definiu as bases de expansão e criou as instituições regulatórias para a internacionalização das economias, defendida pelos Estados Unidos como forma de retomada do crescimento econômico após o fim da Segunda Guerra.

Ao mesmo tempo que esse processo de reestruturação do capitalismo, também denominado de globalização, mundialização ou globalismo, ganha forças, começam as pressões por uma redefinição do papel do Estado como regulador das relações econômicas no âmbito nacional e transnacional. Para Chesnais (1994) as demandas pretendem redefinir em novas bases as relações econômicas:

O capitalismo mundial, ou o capitalismo global, vai assumindo então a conotação

²²Convocada pelo presidente dos Estados Unidos, Franklin Delano Roosevelt, a Conferência de Bretton Woods foi realizada na cidade de mesmo nome no Estado de New Hampshire, nos Estados Unidos, com a participação de líderes de 44 países, incluindo o Brasil. Durante o encontro de cúpula foram criadas as instituições voltadas para tentar alcançar a pretendida retomada do crescimento econômico pelos Estados Unidos: o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (Bird ou Banco Mundial).

conceitual de uma nova etapa de dinamização da economia mundial, caracterizada pela libertação das “forças do mercado” dos entraves interpostos ao movimento dos negócios durante mais de meio século pela divisão imperialista clássica. Além das novas combinações entre os investimentos internacionais, a colaboração recíproca entre grandes empresas oligopólicas e uma maior racionalização de operações em escala mundial passam a impor, em contrapartida, a necessidade de uma reestruturação radical de todo o sistema político-institucional (estatal) e econômico-financeiro internacional, atualizando-o e afinando-o com o novo momento do processo mundial de acumulação do capital. (p. 15)

E também reestruturar as relações de trabalho:

Novas estratégias voltadas para uma maior mobilidade do capital transnacional passam então a combinar uma gama de atividades: investimentos diretos em regiões fora do eixo tradicional dos países centrais, alianças internacionais, novas ondas de fusões interempresariais no âmbito supranacional, diversificações das operações nos planos locais de produção, com reestruturação da divisão do trabalho e especializações regionalizadas, e assim por diante, tudo visando agilizar a capacidade instalada de mobilização e flexibilização do grande capital produtivo mundializado, aquela de engajar-se e desengajar-se, investir e desinvestir, aglutinar e subcontratar (“terceirização”), implantar-se e desenraizar-se, conforme cada contexto e oportunidade. (CHESNAIS, 1994, p. 28)

A partir de 1970, com a deflagração de uma grave crise econômica essa mundialização da economia começa a encontrar dificuldades em manter o ritmo de expansão e as atenções daqueles que defendem uma participação menor do Estado nas relações econômicas direcionam suas críticas também para o modelo de intervenção nas políticas sociais, o *Welfare State*. Assim, começam a ser estruturadas as reformas neoliberais, que redefiniram o papel do Estado, promovendo ao mesmo tempo uma profunda reestruturação produtiva.

Além disso, outros condicionantes de forte impacto internacional como a queda do muro de Berlim e o colapso do comunismo com a consequente dissolução da União Soviética também seriam decisivos para o fortalecimento, a disseminação e a aceitação das propostas construídas no âmbito do Consenso de Washington.

De acordo com Batista (1994) todos esses fatores contribuíram para um processo de “desmoralização” do Estado, disseminando a noção de um estado ‘incapaz’ de gerir a economia de forma eficiente, reforçando as críticas sobre a atuação do Estado no âmbito da política econômica:

A disputa ideológica Leste-Oeste, maniqueistamente travada entre modelos estereotipados do capitalismo à *La* Ronald Reagan e o comunismo stalinista, inviabilizaria a discussão racional e mais serena de alternativas importantes, em particular de outras modalidades de economia de mercado, como as praticadas na Europa ocidental e no Japão. O colapso do comunismo na Europa central e a desintegração da União Soviética, somados à adesão do socialismo espanhol e francês ao discurso neoliberal, facilitaria a disseminação das propostas do Consenso de Washington e a campanha de desmoralização do modelo de desenvolvimento, inspirado pela Cepal, que se havia montado na América Latina sobre a base de

capitais privados nacionais e estrangeiros e de uma participação ativa do Estado, como regulador e até empresário. Com a queda do Muro de Berlim, fez-se leitura simplificada do significado do fim da guerra fria, constatando-se precipitadamente a emergência de nova ordem internacional, uma definitiva *Pax Americana*, à qual seria inevitável ajustar-se. Aceita-se a proclamação do fim da História, com a vitória da economia de mercado e da democracia. (p. 7-8)

No caso da América Latina, é importante ressaltar, que o questionamento do Estado não se deu somente pela disseminação das propostas neoliberais de reforma, foi associado também à discussão sobre o autoritarismo e o uso do aparato público para operacionalizar uma proposta destinada a submeter pela violência qualquer expressão dissidente da sociedade civil (O'DONNELL, 1996b).

A despeito da dualidade apontada por O'Donnell (1996a) as reformas foram ganhando corpo e o papel do Estado foi sendo redesenhado. Entretanto, na mesma velocidade que o furor reformista avançava no Brasil e em outros países da América Latina, cresciam, na mesma proporção, os níveis de pobreza e desigualdade.

O Estado brasileiro e outros na América Latina iniciaram, nesse período, grandes mudanças na forma de gestão e orientação das políticas educacionais e sociais, uma transição que aproximou a educação e a assistência social ao objetivo de alívio à miséria e à pobreza extrema, condição na qual se encontrava um grande contingente da população.

A situação foi classificada por O'Donnell (1996a) como um escândalo social, pelo fato de que, em 1990, cerca de 46% das pessoas na América Latina viviam em situação de pobreza e destas quase a metade eram indigentes, incapazes de suprir as necessidades básicas de um ser humano.

Nesse período, a renda apropriada pelos 10% mais ricos era quase 78 vezes superior à renda apropriada pelos 10% mais pobres. No ano de 1994, o índice de GINI atingiu 0,63, colocando o Brasil entre os países com a maior desigualdade de distribuição de renda do mundo.

A gravidade da situação foi reconhecida pelo Banco Mundial (BM) em 1990, quando da publicação do Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial intitulado: a Pobreza. No documento o Banco reconhece o alto custo do tratamento dado aos pobres no processo de reestruturação produtiva:

A economia mundial apresentou crescimento moderado no findar da década, mas o quadro auspicioso não foi uniforme. Nos países industrializados verificaram-se progressos no tocante a crescimento, comércio exterior e investimentos. As rendas reais *per capita* cresceram (e a pobreza declinou) no sul da Ásia e mais marcadamente no Leste Asiático. Mas, em alguns países da América Latina, as rendas reais *per capita*, os padrões de vida e os investimentos decaíram. Para os

pobres desses países, os anos 80 foram uma década perdida. (BANCO MUNDIAL, 1990, p. 3)

O Relatório trata ainda de pontuar quais seriam os elementos fundamentais para a continuidade dos processos de reformas considerando, entretanto, a necessidade de aliar a eficiência pretendida no âmbito do Estado com a equidade social necessária.

Os elementos fundamentais desse procedimento são evidentes. Primeiro, prestar os serviços básicos de que os pobres mais necessitam. Segundo, tornar mais eficazes os serviços já existentes. Dentro desses princípios, equidade e eficiência caminharão lado a lado. Assim, dar aos pobres melhores condições de vida tornar-se-á uma meta atingível ao progresso já conseguido e um sinal do que se pode fazer no futuro. (p. 94)

Para isso, seria necessário definir criteriosamente quem eram os mais pobres, limitando com precisão o público alvo, o foco da política de enfrentamento da pobreza, que seria demarcada então pelo caráter focalizado de suas ações.

Nesse sentido, na agenda neoliberal de reformas dos programas sociais, as mudanças pautavam-se em novos paradigmas de modernização. Descentralizar, privatizar e focalizar os gastos sociais nas políticas orientadas para os “mais pobres” ou “extremamente pobres” (SALAMA; VALIER, 1997).

2.3 A reforma brasileira no âmbito da equidade: o imperativo da focalização

No Brasil, o debate em torno de uma “melhora da efetividade do Estado” começou na década de 1980 e algumas das proposições se efetivaram já na Constituição de 1988. Entretanto, o discurso da eficácia no gasto social como meta só encontrou, na década de 1990, uma agenda de reformas capaz de transformá-lo em realidade.

A despeito dos avanços obtidos na década de 1990 com a estabilização da economia a partir do Plano Real²³, a agenda das reformas neoliberais seguiu seu curso, guiada pelo paradigma difundido pela Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL): “Reestruturação Produtiva com Equidade Social”.

No documento intitulado: *Equidad y Transformación Productiva: Un Enfoque Integrado* e publicado em 1992, a estratégia é proposta a partir do reconhecimento da

²³Plano bem-sucedido de estabilização econômica desenvolvido no governo do Presidente Itamar Franco em 1992 para controle da hiperinflação.

impossibilidade de um crescimento econômico baseado apenas na competitividade internacional sem a preocupação com as defasagens na distribuição de renda.

A necessidade de uma redefinição do papel do Estado também é reforçada: “*Avançar no campo da reestruturação produtiva com equidade requer levar a cabo uma reestruturação substancial do Estado*”(CEPAL, 1992, p.25).

A reestruturação previa a mudança no formato das políticas sociais para o enfrentamento das desigualdades. Nesse sentido, a equidade seria alcançada por meio de políticas compensatórias focalizadas nos mais pobres, dando a cada um conforme a sua necessidade e de acordo com a capacidade fiscal do Estado, canalizando com eficiência os recursos compensatórios.

Assim, o caminho da focalização começou a ser desenhado a partir das estratégias adotadas para definir o modelo de política social preconizado pelas reformas neoliberais e pelo desafio de enfrentamento dos crescentes níveis de pobreza e desigualdade social.

Na trajetória das políticas sociais durante as reformas neoliberais desencadeadas nos anos de 1990, destacaram-se dois aspectos principais: uma forte redução do gasto social federal, que foi a base do programa de ajustamento econômico e uma reforma administrativa que buscava a descentralização.

O processamento dessa agenda de reformas criou uma situação contraditória, pois ao mesmo tempo que o país adentrou os anos de 1990 com uma significativa ampliação dos direitos sociais e da proteção social no plano jurídico-institucional, experimentou os efeitos negativos dos ajustes sobre a pobreza e a desigualdade, com os mais pobres praticamente desprovidos até mesmo dos precários programas anteriores à reforma (DRAIBE, 1998).

A defasagem entre o direito e a sua efetivação é problematizada por e Valier (1997). Eles observam que os direitos sociais reconhecidos em muitos países da América Latina não saíram do campo formal, dada a magnitude da informalidade que exclui do sistema os mais pobres em detrimento daqueles que contribuem.

Os autores denominam o modelo adotado para o enfrentamento e alívio da pobreza de campo de “via liberal de combate à pobreza”, pois, de acordo com o ideário neoliberal, ainda que os níveis de pobreza aumentassem no início, a maioria das questões relativas aos pobres seriam equacionadas com os efeitos benéficos futuros das políticas econômicas adotadas.

Ao propor então a redefinição do Estado e a revisão das políticas universais, a reforma entendia que, em relação à pobreza, devia-se opor o mínimo necessário à sobrevivência, sendo, portanto, aceitável o convívio com certos padrões de pobreza que, de acordo com as orientações neoliberais, seriam equacionados naturalmente com o crescimento econômico.

Recorremos novamente à Batista (1994) para compreender o “lugar” da pobreza no ideário neoliberal:

O Consenso de Washington não tratou tampouco de questões sociais como educação, saúde, distribuição da renda, eliminação da pobreza. Não porque as veja como questões a serem objeto de ação numa segunda etapa. As reformas sociais, tais quais as políticas seriam vistas como decorrência natural da liberalização econômica. Isto é, deverão emergir exclusivamente do livre jogo das forças da oferta e da procura num mercado inteiramente autorregulável, sem qualquer rigidez tanto no que se refere a bens quanto ao trabalho. Um mercado, enfim, cuja plena instituição constituiria o objetivo único das reformas. p. (11)

Considerando a realidade europeia, Offe (1993) observa a emergência de uma outra racionalidade na concepção das políticas sociais quando vinculadas à regulação do mercado, pois, mesmo em situações de relativo equilíbrio ou prosperidade, as políticas sociais não podem ser excessivamente redistributivas sob o risco de provocar uma imigração maciça de outros locais onde a crise social esteja mais agravada. Desse modo, para Offe (1993):

São dadas prioridades para as políticas sociais que estimulem a produtividade, que contribuam para a disciplina do trabalho, às relações pacíficas, flexibilidade na indústria e melhoria do capital humano em força de trabalho local. Mais que ser dirigida às vítimas do mercado de trabalho, o significado estratégico das políticas sociais passa a ser hoje o de uma arma para a modernização industrial competitiva. (p. 178)

O foco das políticas sociais nos grupos mais pobres são movimentos identificados como vetores estruturantes das reformas de programas sociais preconizadas pelo neoliberalismo, “principalmente quando suas recomendações se dirigem a países latino-americanos em processos de ajustamentos econômicos” (DRAIBE, 1993).

As reformas econômicas desencadearam assim uma ação diferenciada da que até então era desempenhada pelo Estado com base em dois instrumentos básicos: focalização e descentralização. A ênfase aqui será no primeiro que se concentrava em um equilíbrio entre o imperativo de racionalizar as despesas públicas e a necessidade de assegurar que a política social seria eficaz para os setores mais pobres (DRAIBE, 2005).

A implementação desse formato na eleição dos beneficiários do gasto social foi a principal característica das políticas sociais e econômicas de enfrentamento e superação da pobreza na América Latina na década de 1990. Assim, o princípio da universalização que caracterizava as políticas sociais foi sendo substituído por uma ação focalizada, desencadeada a partir da medição e definição de uma linha de pobreza nacional, que definia seus beneficiários.

Essa transição no formato das políticas sociais foi o tema central da III Conferência

Regional sobre a Pobreza na América Latina e Caribe realizada na cidade de Santiago, no Chile, em novembro de 1992, que gerou um documento intitulado: CEPAL: Focalización y Pobreza (1995), no qual é feito um alerta para a necessidade de superação de um enfoque homogêneo que caracterizou as políticas universais e a focalização é assim definida:

Focalizar consiste em concentrar os recursos disponíveis em uma população de beneficiários potenciais, claramente identificada, e assim desenhar o programa ou projeto com que se pretende atender um determinado problema ou necessidade não satisfeita, levando em conta as características dessa população a fim de elevar o impacto ou benefício potencial *per capita*. (CEPAL, 1995, p.13)

Para a CEPAL (1995), a política de caráter focalizado se justifica a partir da necessidade de uma ação mais racional do Estado no que tange à política social. Essa racionalidade se manifesta com as políticas focalizadas, atendendo à necessidade de relegitimar o Estado latino-americano e devolver-lhe a credibilidade, como uma instituição que se preocupa com os mais pobres sem deixar de lado o controle do gasto social.

De acordo com o documento CEPAL: Focalización y Pobreza (1995), a focalização teria como base a ideia de população como mercado. A ação do Estado partiria então de uma segmentação desse mercado, elaborando uma oferta que se ajuste ao segmento que se deseja atingir:

A maioria dos países da América Latina destina uma importante quantidade de recursos para a realização de políticas sociais, entretanto, quando se analisam os resultados desse gasto, a principal conclusão é que os recursos não favorecem os pobres, pelo menos, não na proporção e profundidade que poderia esperar-se. Por esse motivo, o grande objetivo a que deve se propor o Estado em matéria de política social é a racionalização do gasto. (CEPAL, 1995, p.14)

Essa racionalização da ação do Estado deveria buscar, para atender as demandas dos estratos mais empobrecidos, priorizar os mais pobres entre os pobres. Para tanto, fazia-se necessária uma modernização das políticas sociais, visando principalmente:

- a) aumentar a eficiência do gasto social;
- b) adequar a ação social do Estado aos critérios de eficiência e às novas práticas gerenciais que configuram a nova tendência modernizadora;
- c) melhorar a coordenação entre os distintos setores sociais do Estado;
- d) melhorar os sistemas de informações para então focalizar;
- e) definir indicadores que permitissem avaliar e corrigir de forma dinâmica os programas de apoio aos estratos mais pobres;
- f) agilizar a gestão para frear a deterioração social.

Nesse contexto de incerteza e de forte flexibilização nas relações de trabalho e principalmente da reestruturação produtiva baseada em um processo de informatização da produção, surgiram os chamados “novos pobres”, os destituídos do processo e que passaram a ser atendidos pelo precário aparato político agora descentralizado e com poucos recursos para as políticas de combate à pobreza.

Essa dinâmica de ação do Estado na política social provocou transformações no formato e orientação dessas políticas, principalmente no que se refere ao enfrentamento da pobreza extrema e na relação entre a política social e a política educativa direcionada aos estratos mais vulneráveis da população.

Abranches (1987) faz uma distinção entre a política social e a política de combate à pobreza. Para o autor, a política social convencional opera para além da fronteira da carência absoluta e resistente.

Segundo Abranches (1987), enquanto as políticas sociais devem visar à universalização, atuando em manifestações ocasionais de privação, as políticas de combate à pobreza têm caráter seletivo e visam combater um estoque acumulado de carências agudas, tendo, portanto, natureza distinta:

Esta tem por objetivo eliminar a destituição, num espaço de tempo definido incorporando os despossuídos aos circuitos regulares de vida social, compensando as carências que põem em risco a sobrevivência e a sanidade. Tem duração limitada, ainda que prolongada, combinando ações sociais compensatórias, aspectos das políticas sociais permanentes e elementos de política macroeconômica e setorial. (ABRANCHES, 1998, p.15)

Distanciando-se cada vez mais das políticas de caráter universalista, a ação das políticas sociais passou a ser o combate à miséria, com o foco voltado para os “mais pobres” entre os pobres, focalização que foi respaldada pelas novas metodologias de medição e determinação estatística da pobreza.

Cohn (1999) define assim esse processo de focalização das políticas sociais:

Redefine-se assim, na atualidade, a articulação entre políticas econômicas e políticas sociais. O primeiro daqueles subsistemas, o que diz respeito aos direitos contributivos, vincula-se às diretrizes macroeconômicas enquanto instrumento para a criação de poupança interna para se alavancar a taxa de investimento da economia; e o segundo deles, de caráter não contributivo, fica à mercê da disponibilidade - sempre escassa - de recursos orçamentários da União. Neste ponto deve-se registrar que, no caso dos direitos não contributivos, o potencial redistributivo das políticas a eles vinculadas, na sua essência, é maior se e sempre quando se tratarem de políticas universais e financiadas com recursos orçamentários provenientes da contribuição fiscal. No caso brasileiro, no entanto, não é isso que vem se verificando: essas políticas, exatamente por se contraporem mais diretamente aos ditames da lógica

macroeconômica em vigor de diminuição do *déficit* público, acabam por ter seus recursos cortados, e em consequência sua população-alvo restringida aos segmentos mais pobres da sociedade. É a conhecida focalização das políticas sociais, que se traduz, como testemunha nossa larga experiência histórica, em políticas de cunho clientelista, de caráter imediatista e, portanto, em políticas de governos e não em políticas de Estado. (p.17)

Assim, a partir de 1993, paralelamente aos processos de reestruturação e redução das políticas sociais de caráter universal, houve significativo aumento de programas focalizados na estratégia social do governo, que passaram a representar uma estratégia de enfrentamento da pobreza.

Um dos elementos mais inovadores foi a criação de sistemas de identificação dos beneficiários, utilizando-se de instrumentos estatísticos para categorizar a pobreza, para determinar os “mais pobres” entre os pobres, contingente que crescia vertiginosamente.

A gravidade da situação foi levantada em 1995, quando a Organização das Nações Unidas (ONU) realiza em Copenhague a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social. No Relatório Nacional Brasileiro, documento produzido para o encontro, a dimensão da desigualdade não somente continua presente como se acirra, com o país apresentando uma das mais injustas distribuições de renda do mundo.

O relatório final do encontro mostra os sinais do início do esgotamento do modelo proposto pela reestruturação produtiva e pelo processo de globalização econômica e cultural com o reconhecimento do aumento percentual da pobreza e das desigualdades, apontando para a necessidade de um realinhamento, de um foco maior na política social, de um equilíbrio entre desenvolvimento econômico e social:

Podemos constatar que, em todo o mundo, há um aumento da prosperidade de alguns, infelizmente acompanhada por um aumento da pobreza extrema de outros. Esta aparente contradição é inaceitável e tem de remediar com medidas urgentes. A Globalização, que é uma consequência do progresso das comunicações, do grande aumento do comércio e dos avanços tecnológicos e de capitais, abre novas oportunidades para um crescimento econômico sustentável e o desenvolvimento da economia mundial, particularmente nos países em desenvolvimento. Permite também que os países partilhem experiências, valores culturais e aspirações. Ao mesmo tempo, esse processo de transformações tem sido acompanhado de um aumento da pobreza, do desemprego e a desintegração social. Além disso, as transformações globais da economia mundial estão mudando profundamente os parâmetros de desenvolvimento social em todos os países. O desafio atual é encontrar formas de controlar estes processos, aumentando seus benefícios e atenuando os seus efeitos negativos sobre as pessoas. (ONU,1995, p. 7)

Draibe (1998) corroborou com as críticas ao modelo neoliberal, ressaltando também a necessidade de equacionar o pretendido crescimento econômico com políticas de combate à pobreza, acirradas com a adoção do modelo econômico hegemônico:

Com efeito, já são muitos os sinais, captados aqui e ali, que apontam a um esgotamento do ciclo recente de transformações impulsionadas pelo paradigma neoliberal marcado pelo baixo crescimento e pelo desemprego crônico; pelo aumento da desigualdade e pela incapacidade de redução significativa da pobreza; pela imposição e/ou crença em um único ou poucos modelos de reformas de programas sociais (pró-mercado). (p. 3)

A despeito das críticas e da crescente desigualdade social, a reforma do Estado segue seu curso apoiando-se nos pressupostos estruturadores do ideário neoliberal. Segundo Draibe (1998), na reforma, que redesenhou a organização da educação e da proteção social no período, destacam-se os seguintes elementos orientadores:

- a) a descentralização administrativa e financeira;
- b) maior racionalização do gasto social;
- c) a criação de fundos de financiamento;
- d) o processo de modernização da gestão do ensino;
- e) a ação focalizada;
- f) parcerias público - privado;
- g) a criação de instrumentos de avaliação;
- h) maior grau de responsabilização social.

Nesses pressupostos, é possível observar o caráter focalizado adotado para a orientação e organização das políticas sociais. Além disso, a sociedade é também chamada a dar a sua contribuição no enfrentamento das desigualdades sociais.

Nesse sentido, são criados dois programas que apontam para a centralidade da focalização nas políticas sociais e para as novas formas de articulação entre Estado e sociedade: o Programa de Combate à Fome, à Miséria e pela Vida, com origem na sociedade civil, mas absorvido pelo Governo Federal em 1993, e que associou ações governamentais e iniciativas de organização social (os comitês locais) e o Programa Comunidade Solidária.

Os programas deixam entrever certo reconhecimento das fraquezas da “via liberal” de combate à pobreza, dando margem ao entendimento de que o crescimento e a diminuição das taxas de pobreza extrema não se dariam apenas pela via do emprego, mesmo porque as baixas taxas de crescimento não permitiram essa relação tão direta.

Em um contexto de pobreza extrema e massificada, as políticas focalizadas foram se desenvolvendo até os anos finais da década de 1990, quando da emergência dos programas baseados na transferência monetária aos mais pobres.

2.4A prevalência da renda mínima como política de alívio da pobreza: a escola como lugar da política social.

2.4.1 Da renda mínima como direito à transferência condicionada: um breve histórico

A adoção de uma política de garantia de uma renda mínima para o enfrentamento ou alívio temporário da pobreza não é uma estratégia nova, tendo sido adotada em outros países em épocas diversas.

A primeira experiência de garantia de uma renda mínima desvinculada do trabalho baseava-se na noção do direito a uma renda básica independente da existência de um vínculo trabalhista e foi proposta por Thomas Paine²⁴ em 1796. O proponente acreditava que a apropriação da terra por alguns justificava a concessão aos outros de meios de subsistência, (PAINE *apud* EUZEBY, 1987).

Desde então, outras propostas surgiram, como a defendida por Friedrich Von Hayek (1946), que se referia a um programa que garantia a todos uma renda mínima (PGRM), mas em troca de que todos os direitos sociais fossem extintos.

Milton Friedman, com base nas propostas de Hayek, argumentou em 1962 acerca da falência dos programas de seguro social, como habitação, salário mínimo, proteção à velhice, garantia dos preços agrícolas, entre outros, que seriam ineficientes e intervencionistas demais no mercado.

Como opção ao seguro social, sugeriu que fosse instituído um imposto negativo, sendo fixado um nível de isenção. Do total entre isenção e dedução, se a renda fosse positiva, pagaria um imposto se negativa, receberia um subsídio. A primeira medida para implantação dessa proposta seria estabelecer um padrão abaixo do qual nenhuma renda poderia estar situada (ALMEIDA, 2006).

Além destas, uma diversidade de propostas e programas surgiu nos países tidos como desenvolvidos, como forma de reorientação da política social em alguns e, em outros, ao final da Segunda Guerra Mundial, como uma medida de socorro imediato para o alívio das consequências decorrentes do conflito.

²⁴Thomas Paine foi um jornalista inglês que se tornou cidadão francês e, posteriormente, atuou como deputado na assembleia francesa. De acordo com sua proposta, faria jus ao recebimento o cidadão que completasse 21 anos, com um valor de 15 libras esterlinas, e o cidadão com mais de 50 anos receberia 10 libras esterlinas anualmente, durante sua vida.

Decorridas algumas décadas, já nos anos de 1970, a transferência de renda como política de alívio da pobreza voltou à agenda de alguns países. O retorno ocorreu em virtude de outro fator, o agravamento da pobreza como produto da crise econômica que assolou os Estados Unidos e parte da Europa nessa década, causada principalmente pelo aumento excessivo do preço do petróleo pelos membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP).

O crescimento do número de pessoas em condição de pobreza como consequência dessa crise dos anos de 1970 provocou um incremento dos gastos públicos voltados para a proteção social e o enfrentamento dos elevados níveis de pobreza.

Ivo (2011) aponta que foi a partir dessa crise que se promoveu o retorno da discussão sobre renda mínima em meados da década de 1980 na Europa, tendo como questão central saber *“como garantir qualidade de bem-estar social diante das mudanças no mundo do trabalho e no perfil demográfico da população”*.

No âmbito desse debate, identifica-se em alguns países da Europa a implementação de programas de Renda Mínima de Inserção ou Renda Cidadã, que se caracterizam como formas de seguridades mínimas do cidadão, a fim de satisfazer as necessidades essenciais do mais desfavorecidos e totalmente desvinculadas da condição do trabalho assalariado permanente.

Euzeby (1987) cita alguns exemplos desse formato de política social: a República Federal da Alemanha (Lei Federal de 30 de junho de 1961 à assistência social); os Países Baixos (Lei Geral de 13 junho de 1963 à assistência social); o Reino Unido (Lei 10 de março de 1966 e a Lei do Seguro Nacional de 17 de dezembro de 1970, que garantia os suplementos de renda familiar); na Bélgica (Lei de 7 de Agosto de 1974 que estabeleceu o direito a um mínimo de meio de existência); e a França (Plano de ação contra a pobreza e a insegurança, com subsídio de 2.000 francos franceses para as famílias nessa condição, lançado em 29 de outubro de 1986).

A autora também trata da concepção dos diferentes programas que, embora apresentem singularidades na sua concepção e formato, alguns princípios orientadores são comuns às políticas implementadas ou levadas a termo nesses países:

- a) **a universalidade:** destinando-se a todos que se encontrem em situação de necessidade decorrente da insuficiência de renda;
- b) **a condição de direito subjetivo:** atribuído com base numa demanda feita pelo próprio interessado;

- c) **a condicionalidade:** que implica no respeito a certas prerrogativas e, em alguns casos, contrapartidas, como, por exemplo, estar disponível para exercer um trabalho;
- d) **ser um direito subsidiário:** tem seu valor modulado pelo montante das demais prestações sociais e pela renda, seja ela individual ou familiar.

Sendo este último, como veremos mais adiante, o modelo de política de garantia de renda mínima a ser adotado no Brasil.

2.5 O caso brasileiro: a redefinição da relação entre educação e pobreza

O debate acerca da renda mínima e as alternativas que buscavam vincular a proteção e as seguridades básicas à condição da cidadania e do direito social e não apenas ao trabalhador assalariado chegaram ao Brasil com as reformas neoliberais dos anos de 1990 e foram norteadoras da reforma que redefiniu a política social após a Constituição Federal de 1988.

A assistência social foi então instaurada como política social, juntamente com a saúde e a previdência social, passou a integrar a política de seguridade social, a nova estrutura é assim definida por Draibe (1998):

No plano legal, a Constituição de 1988 e a Lei Orgânica da Assistência Social definiram a assistência social como política voltada para a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e adolescentes carentes; a integração no mercado de trabalho; a reabilitação e integração de pessoas portadoras de deficiência. Entendida como uma política não contributiva que se realiza através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, deve pautar-se pelos princípios da universalidade da cobertura e do atendimento, da seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços. (p. 5)

A noção de política social como direito de cidadania alterou a estrutura restrita do Estado em direção a um Estado ampliado. No entanto, essas mudanças não se deram de forma idêntica em cada sociedade, pois a assimilação das demandas sociais foi institucionalizada a partir dos valores predominantes e das estruturas sociais existentes, em uma dada correlação de forças sociais (FLEURY, 1994). Para a autora, passam a coexistir três modalidades de proteção:

- a) **a assistência social:** baseia-se em ações de caráter emergencial, dirigidas aos grupos mais vulneráveis, inspiram-se em uma perspectiva caritativa e

reeducadora, organizam-se em base à associação entre trabalho voluntário e políticas públicas, estruturam-se de forma pulverizada e descontínua, gerando organizações e programas muitas vezes superpostos;

- b) **o seguro social:** a proteção social dos grupos ocupacionais estabelece uma relação de direito contratual, na qual os benefícios são condicionados às contribuições pretéritas e à afiliação dos indivíduos a tais categorias ocupacionais que são autorizadas a operar um seguro;
- c) **a seguridade social:** rompe com as noções de cobertura restrita a setores inseridos no mercado formal e afrouxa os vínculos entre contribuições e benefícios, gerando mecanismos mais solidários e redistributivos. Os benefícios passam a ser concedidos a partir das necessidades, com fundamentos nos princípios da justiça social, o que obriga a estender universalmente a cobertura e integrar as estruturas governamentais.

A introdução do conceito de seguridade social foi determinante para a futura implementação no Brasil dos PTRC, pois estabeleceu o direito social como fundamento da política e o princípio da seletividade como norteador da eleição dos beneficiários. Esse princípio foi reforçado com a definição e adoção de indicadores e critérios de focalização, elemento essencial para a criação dos programas a partir da segunda metade da década de 1990.

2.6A Renda Mínima Condicionada como política social: uma rápida trajetória

A despeito das desigualdades históricas que marcam o percurso do Estado brasileiro desde os seus primórdios, somente a partir do início da década de 1990 que se observou no país a chegada ao discurso oficial²⁵ da pobreza e da miséria como uma questão social a ser combatida.

Embora nesse período o discurso não tenha necessariamente se traduzido em uma agenda de ações mais efetivas para o enfrentamento do problema, a retórica foi retomada na segunda metade da década de 1990, quando a agenda pública passou a considerar a pobreza

²⁵ O marco refere-se ao curto mandato do então Presidente Fernando Collor de Melo (1990-1992) que, ao referir-se os mais pobres como “descamisados”, trouxe esse segmento da população para o discurso oficial, sem, no entanto, traduzi-lo em ações efetivas para enfrentamento do problema.

extrema como uma questão social.

A tradução da agenda em ação se materializou em uma política social que foi posta em ação por meio da deflagração de diversos programas de caráter focalizado e compensatório, o que ocorreu em um contexto de forte desigualdade social e educacional.

Desse modo, passadas quase duas décadas desde os primeiros movimentos das reformas neoliberais, o final do século XXI assistiu à emergência de políticas sociais cujo formato manteve aquecida a reforma do Estado, dando continuidade ao processo de focalização das políticas públicas, de racionalidade no gasto social e do processo de descentralização administrativa.

A referida tendência da focalização nas políticas sociais é observada por Salama e Valier (1997) como um processo que representa um relativo recuo do Estado, não apenas no Brasil, mas em outros países da América Latina, sendo uma das principais características do ideário neoliberal. Essa focalização ocorre “primeiramente orientada para os extremamente pobres”, por meio de políticas que têm por objetivo enfrentar as urgências, oferecendo um mínimo de serviços sociais.

Assim, as políticas sociais se voltam prioritariamente para os “mais pobres”, para as populações vulneráveis, apoiando-se no argumento de insuficiência dos recursos disponíveis para o atendimento de todos (SALAMA; VALIER, 1997).

Nesse sentido, a priorização do gasto social e o ajustamento do Estado aos objetivos macroeconômicos vão orientar a política social (DRAIBE, 1998), buscando então o pretendido desenvolvimento econômico com equidade social (CEPAL, 1992).

Os ajustes econômicos provocaram o, já previsto, empobrecimento de uma parcela da população²⁶ e, na tentativa de minimizar esses efeitos, o Governo Federal, tendo à frente o Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), lançou em 1998 o Programa Bolsa Escola²⁷.

Criado a partir de experiências pioneiras desenvolvidas em Brasília e na cidade de Campinas, o programa caracterizava-se como um PTRC, que se expandiu para outros municípios a partir da aprovação pelo Congresso Nacional da Lei nº10.219/2001, que permitiu ao Governo Federal realizar convênios com todos os municípios brasileiros para adotarem o programa como uma garantia de renda mínima associada à educação²⁸.

²⁶ As reformas neoliberais preconizavam que no primeiro momento a reestruturação produtiva e os ajustes econômicos teriam um impacto negativo sobre o emprego e a renda, o que seria posteriormente equacionado com o desenvolvimento a ser proporcionado pelas reformas.

²⁷ Criado pela Lei n. 9.533/97 de 10 de dezembro de 1997.

²⁸ De acordo com a Lei n. 10.219 de 11 de abril de 2001, a implantação do programa no Município estava

De acordo com a Lei, os municípios seriam responsáveis pela administração do programa, enquanto o Governo Federal se responsabilizaria pelo repasse mensal do pagamento às famílias beneficiárias, o que seria feito diretamente por meio de um cartão magnético.

A contrapartida das famílias foi definida como a obrigação da matrícula e permanência das crianças na escola. As famílias beneficiárias seriam aquelas com crianças entre seis e quinze anos sob sua responsabilidade. O Art. 2º, inciso II da referida lei, tratava das contrapartidas educacionais, matricular as crianças e garantir frequência escolar igual ou superior a 85% dos dias letivos.

A vinculação com a educação estava explicitada como objetivo do Programa Bolsa Escola: “*Quebrar o círculo vicioso da pobreza significa oferecer oportunidades para as camadas de renda mais baixa da população, sobretudo por meio da educação de qualidade*”.

Nos anos seguintes, até 2002, quando encerrou o seu mandato, o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso criou um conjunto de programas focalizados com objetivos e natureza distintos.

De acordo com o relatório intitulado “Brasil 1994.2002 – A Era do Real”, publicado no mesmo ano de 2002 pela Secretaria de Comunicação Social, esses programas são apresentados como componentes do que o Presidente Fernando Henrique Cardoso denominava a “Rede de Proteção Social” criada durante o seu período de governo.

A referida “Rede” era composta, além do Bolsa Escola, por outros 11 programas que tinham em comum a transferência de renda como base das ações: o Bolsa Alimentação²⁹, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)³⁰, o Auxílio Gás³¹, o Agente Jovem³², o Abono Salarial PIS/PASEP³³, a Bolsa Qualificação³⁴, o Seguro desemprego³⁵, o Seguro Safra³⁶, Aposentadoria e Pensões Rurais³⁷, o Benefício de Prestação Continuada (BPC)³⁸ e a

condicionada à efetiva participação financeira da União e à existência de ações socioeducativas desenvolvidas no âmbito local, destacando que tal fato ocorrerá “sem prejuízo da diversidade dos programas municipais” (Art. 1o. Lei n.10.219)

²⁹Crianças até 6 anos, gestantes e lactantes até seis meses de famílias com renda de meio salário mínimo *per capita* com R\$ 15,00 mensais.

³⁰ Crianças de 6 a 15 anos envolvidas em trabalho insalubre ou degradante de famílias com renda de meio salário mínimo *per capita* com R\$ 25,00 mensais na área rural e R\$ 40,00 na área urbana.

³¹ Famílias de baixa renda com R\$ 15,00 pagos bimestralmente.

³² Jovens de 15 a 17 anos de famílias com renda de meio salário mínimo *per capita* com R\$ 65,00 mensais.

³³ Trabalhadores que recebem até 2 salários mínimos com 1 salário mínimo anual.

³⁴ Trabalhador com contrato suspenso e matriculado em curso de formação oferecido pelo empregador.

³⁵ Trabalhador demitido sem justa causa, benefício pago durante 5 meses e de valor proporcional.

³⁶ Famílias em situação de risco na seca, parcelas de R\$100,00 no máximo de 6.

³⁷ Para trabalhadores rurais, benefício de 1 salário mínimo.

³⁸ Benefício de 1 salário mínimo para idosos a partir de 67 anos e pessoas com deficiência de famílias com renda *per capita* inferior a um quarto de salário mínimo.

Renda Mensal Vitalícia³⁹.

Analisando esse período, Ivo (2011) identifica três categorias de PTRC durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso:

- a) os programas que se constituem em direitos sociais básicos de caráter constitucional: como o Benefício das Prestações Continuadas (BPC), voltado para a garantia de renda de segmentos muito pobres incapacitados para o trabalho no patamar do salário mínimo;
- b) os programas de transferência de renda focalizados definidos segundo público-alvo, com objetivos relacionados aos Direitos Humanos: Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e à perspectiva de interromper o ciclo intergeracional de produção da pobreza (Bolsa Escola), com ênfase na educação de crianças e jovens;
- c) os programas focalizados emergenciais, implantados ao final do segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso para aliviar temporariamente as condições de insuficiência de renda ou alimentar (Auxílio Gás e Cartão Alimentação).

Em 2003, com a chegada ao poder do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, teve início a articulação de um processo de unificação da maioria desses programas. O primeiro passo foi dado com o lançamento do Programa Fome Zero⁴⁰, a partir da publicação da Medida Provisória 103 no dia 1 de janeiro de 2003.

No ano seguinte, duas outras ações trataram do realinhamento e unificação dos programas implementados no governo anterior, a criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e a implementação do Programa Bolsa Família (PBF).

O PBF foi criado por meio da Lei n. 10.836 de 09 de janeiro de 2004 e do Decreto n. 5.209 de 17 de setembro de 2004. A referida lei explicita no Art. 2º parágrafo I quem seriam os beneficiários: “*O Programa Bolsa Família tem por finalidade beneficiar famílias em situação de pobreza (com renda mensal por pessoa de até R\$ 140,00) e extrema pobreza (com renda mensal por pessoa de até R\$ 70,00)*”.

³⁹ Benefício de 1 salário mínimo para idosos com mais de 70 anos sem meios de subsistência.

⁴⁰ O **FOME ZERO** configura-se como uma estratégia do Governo Federal para assegurar o direito humano à alimentação adequada às pessoas com dificuldades de acesso aos alimentos. Tal estratégia se insere na promoção da segurança alimentar e nutricional buscando a inclusão social e a conquista da cidadania da população mais vulnerável à fome.

No novo formato, o PBF articula-se em três dimensões:

- a) promoção do alívio imediato da pobreza: por meio da transferência direta de renda à família;
- b) reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de saúde e educação: por meio de cumprimento das condicionalidades, o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações;
- c) coordenação de programas complementares que buscam o desenvolvimento das famílias, de modo que consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza. São exemplos de programas complementares: programas de geração de trabalho e renda, de alfabetização de adultos, de fornecimento de registro civil e demais documentos, etc.

Segundo Draibe e Riesco (2009), o formato do programa e a rápida expansão observada dos PTRC na América Latina não se deve somente a uma tendência de focalização das políticas sociais, mas foi alavancada, em grande medida, pelo suporte dos organismos internacionais que frequentemente os apresenta como experiências exitosas de combate à pobreza.

Avaliando esses programas, a autora observa também que eles apresentam em geral as mesmas condicionalidades e características estruturais no Brasil e nos demais países:

- a) Educação e saúde como condicionalidades para o ingresso e permanência dos beneficiários;
- b) A mulher como beneficiária principal;
- c) Variação da quantia recebida de acordo com o número de dependentes;
- d) Oferta de oportunidades de qualificação profissional (em alguns casos).

A criação do PBF e a definição das dimensões de atuação não se configuraram então como uma proposta isolada, mas uma tendência seguida por outros países do continente, conforme o quadro 3 abaixo:

QUADRO 3 -Evolução da implementação de PTRC(s) na América Latina

País	PTRC	Início
Brasil	Bolsa Escola / Bolsa Família	1995 / 2003 ⁴¹
México	Oportunidad / Progresá	1997 / 2001
Honduras	Programa de Asignación Familiar	1999
Nicarágua	Red de Protección Social Mi Familia	2000
Colômbia	FamiliasenAcción	2001
Equador	Bono Solidaridad	2001
Chile	Chile Solidaria	2002
Argentina	Jefas y Jefes de Hogar / Familias por laInclusión Social	2002
El Salvador	Red de Protección Social	2005
Uruguai	IngresoSolidario	2005
Paraguai	Tekoporã	2005
Peru	Juntos	2005

Fonte: Draibe eRiesco (2009)

O desenho dos programas é estruturado de tal forma que responda a um duplo objetivo: o alívio imediato da pobreza (em curto prazo) e a redução da pobreza futura, quebrando o ciclo intergeracional da pobreza através do incremento do capital humano dos membros mais jovens da família (em longo prazo), mediante o cumprimento de condicionalidades estabelecidas para o ingresso e a permanência.

2.7 As condicionalidades

Embora esteja presente em alguns PGRM desenvolvidos em outros países, a imposição de condicionalidades para o ingresso dos beneficiários nos programas não representa uma unanimidade⁴².

⁴¹ O Programa Bolsa Escola foi criado em 1995 e se transformou em Bolsa Família em 2003, da mesma forma, o programa Oportunidad foi implementado em 1997 e se tornou Progresá no ano de 2001.

⁴²Para aprofundamento sobre o tema, ver: Vers un revenu minimum in conditionnel? *La Revue du M.A.U.S.S.*, Paris, La Découverte, n.7, 1º semestre 1996. Nessa edição da revista, é apresentado um histórico das políticas de Garantia de Renda Mínima a partir do pensamento de diferentes correntes.

Tratando do tema, Lavinas e Varsano (1997) apontam a existência de pelo menos três correntes de pensamento sobre o tema:

A primeira defende uma renda incondicional, os seus representantes consideram que a capacidade produtiva de uma sociedade é o resultado de todo o saber científico e técnico acumulado pelas gerações passadas.

Dessa forma, os frutos desse patrimônio comum devem servir de proveito ao conjunto dos indivíduos sob a forma de uma renda sem pré-condições. Essa renda se sobreporia a outros ganhos de atividade e substituiria, parcial ou totalmente, as demais ajudas sociais.

A segunda corrente apontada pelas autoras partilha os fundamentos do chamado *workfare* (trabalhar para receber), quando todos os beneficiários aptos ao trabalho terão a obrigação de empreender alguma ação com vistas a se qualificarem para trabalhar, ou a procurarem ativamente um emprego ou, ainda, a aceitarem uma função que lhes seja proposta. Caso contrário, são forçados a concordar com uma determinada tarefa designada pelo poder público em troca do auxílio social.

A terceira corrente de pensamento insiste nas limitações dos PGRM como política de combate à pobreza e ao aumento das desigualdades, defendendo que a ampliação da proteção social deve se dar em bases mais solidárias e universais, não subordinadas ao exercício de uma atividade formal, que implique na adesão a um sistema de contribuição. O argumento é que a universalização do direito à saúde, habitação, aposentadoria e outros direitos sociais mínimos deve prevalecer propiciando uma reforma substantiva da previdência, de modo a implantar um sistema não excludente.

No caso do programa brasileiro, a proposta de PGRM prevê o cumprimento de condicionalidades, que no caso do PBF são determinadas e fiscalizadas de acordo com as orientações do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome⁴³ (MDS), que é o órgão atualmente responsável pela gestão do programa e que estabelece quais são os compromissos assumidos tanto pelas famílias beneficiárias quanto pelo poder público.

Na área de saúde, as famílias beneficiárias assumem o compromisso de acompanhar o cartão de vacinação, o crescimento e o desenvolvimento das crianças menores de 7 anos. As mulheres na faixa de 14 a 44 anos também devem fazer o acompanhamento e, se gestantes ou nutrizes (lactantes), devem realizar o pré-natal e o acompanhamento de sua saúde e do bebê.

Na educação, todas as crianças e adolescentes entre 4 e 17 anos devem estar

⁴³O programa Bolsa Família, que já esteve sob a responsabilidade do Ministério da Educação, está atualmente sob a coordenação do MDS.

devidamente matriculados e com frequência escolar mensal mínima de 85% da carga horária. Já os estudantes entre 16 e 17 anos devem ter frequência de, no mínimo, 75%.

Na área de assistência social, crianças e adolescentes com até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) devem participar dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) e obter frequência mínima de 85% da carga horária mensal.

Ao definir as condicionalidades, o PBF propõe alcançar um duplo objetivo: por um lado o programa entende que, ao assumir e cumprir as exigências para continuar recebendo o benefício, as famílias teriam fortalecida a sua capacidade de exercício dos direitos sociais básicos. Por outro, considera que a efetivação do cumprimento das condicionalidades responsabilizaria o Estado pelo aumento da oferta dos serviços públicos de saúde, educação e assistência social.

Nesse sentido, apesar do reconhecimento da importância do programa no combate à pobreza extrema (DRAIBE; RIESCO, 2009; XIMENES; AGATTE, 2011; LAVINAS, 2012) e na promoção de justiça social pelo acesso aos serviços sociais, as condicionalidades estão sujeitas a questionamentos. Os críticos e defensores da corresponsabilidade dos beneficiários se valem de argumentos variados na problematização do tema.

Um dos principais questionamentos se refere ao pleno acesso pretendido às políticas sociais como educação e saúde que, quando da criação do programa, já se constituíam como políticas universais. Nesse sentido, as condicionalidades teriam pouca efetividade na ampliação do acesso aos mais pobres.

Ximenes e Agatte (2011) argumentam em relação a essa crítica que, mesmo se tratando de políticas universais, o pleno acesso aos direitos de assistência social, saúde e educação não se efetiva para todos os brasileiros da mesma forma, o que justifica a existência da condicionalidade.

Para os autores, entre as famílias mais pobres, beneficiárias do PBF, observa-se que há uma parcela ainda mais vulnerável, com maiores dificuldades de acesso às políticas públicas em geral, seja por aspectos relativos ao território no qual residem e a estrutura de oferta de serviços públicos ali existentes, seja por questões relacionadas à dinâmica familiar.

Em contrapartida, Cohn (2004), ao analisar as estratégias de superação da pobreza propostas pelos PTRC via educação e saúde, percebe que as implicações estruturais da produção da pobreza não são levadas em conta na sua superação. Nesse sentido, ao estabelecer as condicionalidades, o programa entende que a tarefa de mudar a condição de pobre ou extremamente pobre depende em grande medida do próprio beneficiário, da sua

condição de se instrumentalizar para tal superação.

Nesse sentido, a mesma autora alerta para o papel a ser atribuído às condicionalidades para a efetividade dos objetivos dos PTRC, sendo essencial a compreensão da condicionalidade apenas como uma das estratégias dentro de um conjunto de políticas públicas que devem ser implementadas para o sucesso do complexo processo de enfrentamento da pobreza e que possibilitarão aos beneficiários alcançar a plenitude da cidadania.

As argumentações dão a noção da complexidade do tema da condicionalidade e da multidimensionalidade da pobreza. Nesse sentido, o debate é amplo e as argumentações aqui apresentadas não têm o intuito de esgotá-lo. Entretanto, faz-se necessário um recorte para tratar da educação como condicionalidade, o qual buscará investigar como a educação assume esse “papel” na sua relação com a pobreza e que impactos isso produz na política educacional.

2.8 A educação como condicionalidade: um retorno da Teoria do Capital Humano

De certa forma, a lógica da condicionalidade remete aos pressupostos da Teoria do Capital Humano, quando esta preconiza que, ao aumentar o seu nível de escolaridade, os mais pobres terão um incremento de capital humano, podendo, em longo prazo, integrar-se ao mercado de trabalho formal e assim superar essa condição.

De acordo com Oliveira e Duarte (2005), o estreitamento da relação entre a política social e a política educativa ocorre como uma das consequências das políticas de focalização e alívio da pobreza e que apontam para o investimento em “capital humano” como estratégia. Para Oliveira e Duarte (2005) a escola vai então se constituindo como o espaço de promoção da política social:

A educação como uma mais das elementares e importantes políticas sociais assume, nesse contexto de reforma a que se assiste nos países latino-americanos, um caráter dual e contraditório. Ao mesmo tempo que se afirma como uma política social de caráter universal (...) ela tem sido orientada também pela lógica da focalização, esta segunda orientação tem conduzido a política educacional a se concentrar em processos que asseguram o acesso e a permanência de grupos mais vulneráveis socialmente na escola, como, por exemplo, o programa Bolsa Escola. (p. 289-290)

Dessa forma, a visão da educação como promotora de mobilidade social e elemento principal da superação da pobreza desconsidera a multidimensionalidade da relação entre educação e emprego.

Ivo (2011), ao tratar do tema, considera precipitada essa vinculação direta entre empregabilidade e educação, intrínseca no estabelecimento das condicionalidades:

Esse é um campo de grandes polêmicas nos países da América Latina, quando confrontamos os objetivos da “capacitação” à institucionalidade e qualidade educacionais realmente existentes e ao perfil do mercado de trabalho, dados de distribuição da ocupação por escolaridade mostram uma seletividade crescente na contratação da força de trabalho, no Brasil, onde a escolaridade mínima representa progressivamente um requisito relevante no recrutamento de pessoas para o mercado de trabalho. Se esse dado atesta a importância da educação quanto aos objetivos futuros das políticas, revela também que no estágio em que nos encontramos essa variável ainda se constitui em mais um obstáculo à inserção social qualificada no mercado de trabalho. (p. 175)

Para Catani, Oliveira e Dourado (2001), não se trata apenas de uma estratégia de enfrentamento da pobreza, mas de uma retomada das vinculações desenvolvimentistas entre educação e mobilidade via emprego. Os autores levantam a tese de uma redefinição da Teoria do Capital Humano que emerge já a partir dos processos de reestruturação do trabalho.

Desse modo, os questionamentos que cercam essa vinculação partem do entendimento de que a empregabilidade e a superação da pobreza não se vinculam apenas à educação ou a alguns anos a mais de escolaridade, mas, principalmente, à política econômica e às dinâmicas de geração de emprego.

Nesse contexto, a política educacional também afeta e é afetada por essa vinculação. A tarefa de redução da pobreza intergeracional através do incremento do capital humano pode provocar um reducionismo das finalidades da educação.

Para Frigotto (1998, p. 14), a vinculação entre empregabilidade e educação não representa a totalidade dos objetivos do processo educativo:

os processos educativos e formativos, que ao mesmo tempo são constituídos e constituintes das relações sociais (...), passam por uma ressignificação no campo das concepções e das políticas. Estreitam-se ainda mais a compreensão do educativo, do formativo e da qualificação, desvinculando-os da dimensão ontológica do trabalho e da produção, reduzindo-os ao economicismo do emprego e, agora, da empregabilidade. (p. 14)

Parada (2001), analisando o papel da educação na relação com a pobreza, percebeu uma matriz liberal orientando a política educacional e o enfrentamento da pobreza pela via da educação.

O autor observou também que há um retorno aos pressupostos da “Teoria do Capital Humano” ao determinar que um período maior de escolarização pode definir a inserção no mercado de trabalho e a superação da pobreza, como se esta ocorresse apenas em virtude da

pouca escolaridade.

Entretanto, não se trata apenas de questionar uma vinculação direta entre educação e superação da pobreza, mas de compreender como a educação se relaciona com os mais pobres e entender de que forma a educação, vista como condicionalidade, pode reorientar os seus percursos educacionais.

A despeito das considerações levantadas, a condicionalidade da educação seguiu como estratégia de superação das desigualdades sociais. Entretanto, um contexto educacional em transformação e as desigualdades educacionais não resolvidas colocam em xeque essa capacidade redentora da educação.

Desse modo, a partir da entrada no século XXI, a educação como condicionalidade passa a integrar o espaço de uma política educacional que convive com os desdobramentos das reformas dos anos de 1990 e também com a democratização do acesso ao ensino fundamental.

Nesse contexto, surgem iniciativas que tentam equacionar os ditames da modernização proposta pela reforma com questões que remetem a dívidas históricas da educação com os mais pobres. As políticas compensatórias tentam equacionar questões complexas como a melhoria do fluxo, a redução dos índices de absenteísmo, evasão e reprovação no ensino fundamental, o equacionamento da distorção idade-série e a melhoria do acesso dos mais pobres à educação infantil e ao ensino médio.

No âmbito da escola, os desdobramentos dessa relação entre a política social e a política educativa serão mais bem analisados no último capítulo desta pesquisa. Por ora, propomos uma análise das consequências das transformações observadas na política social e na política educativa, para o trabalho docente antes, porém, julgamos importante apresentar, de forma breve, o processo de conceituação da pobreza observado entre as décadas de 1990 e 2000, que permite compreender a emergência do conceito de vulnerabilidade social utilizado nesta tese.

2.9 Da pobreza à vulnerabilidade social

Como vimos neste capítulo, a preocupação com a pobreza orientou a trajetória da política social na década de 1990. Nesse período fomentou-se uma discussão conceitual sobre o tema, além do objetivo de compreender o fenômeno, o processo de adjetivação que se percebeu buscava também uma forma de enfrentamento que superasse a relação entre a

pobreza e a perda temporária da renda.

A partir de então, a caracterização socioeconômica de parte expressiva da população latino-americana ganhou novos adjetivos. Destituição, exclusão, pobreza, vulnerabilidade, miserabilidade e indigência são fenômenos que passaram a figurar na análise crítica das políticas sociais e do contexto de desigualdades.

É importante ressaltar que esses fenômenos não devem ser analisados como situações, mas como resultados de processos por vezes diferenciados, determinados fortemente pelas políticas econômicas e sociais desencadeadas em cada período histórico e com consequências geralmente perversas para aqueles que pouco ou nada têm.

A conceituação de cada um deles mostrou-se tarefa extremamente complexa, mostrando a fragilidade conceitual das políticas sociais e econômicas focalizadas que se restringiram aos conceitos de pobres e “mais pobres” para definir uma multiplicidade de situações e processos ou ao conceito de exclusão como palavra-chave para definição de todas as desigualdades e destituições.

O objetivo dessa conceituação não é o de esgotar o tema, mas apenas de identificar a emergência do conceito de vulnerabilidade social e ressaltar o aspecto reducionista da adoção frequente dos termos pobreza e exclusão para definir as possíveis situações de desigualdade, podendo essa prática incorrer em políticas e ações pouco efetivas no combate à pobreza e em desigualdades sociais.

Segundo Abranches (1987), a pobreza é definida como destituição, marginalidade e desproteção, é a incapacidade de se ter tudo aquilo que é necessário para satisfazer as necessidades básicas. O autor trata então a destituição como sinônimo de pobreza e ressalta a importância de que pobreza e desigualdade sejam observadas como fenômenos distintos que interagem:

A associação comum entre pobreza e desigualdade não é totalmente vazia de sentido. A própria caracterização da pobreza recorre sistematicamente à comparação entre “pobres” e “não pobres” tanto em termos de seus rendimentos ou de sua participação na renda nacional, quanto em termos de outros atributos e situações. A chamada “linha da pobreza” é traçada com base em parâmetros de satisfação de necessidades básicas vigentes em um determinado momento. Mas a desigualdade é fenômeno distinto da destituição. Não são fenômenos independentes, pois interagem obedecendo a lógicas distintas. Pode-se reduzir a desigualdade, transferindo-se renda dos setores mais ricos para os grupos de renda média e até mesmo para aqueles que tangenciam a linha da pobreza, sem com isso afetar-se, necessariamente, a medida da pobreza. Do mesmo modo, um declínio de renda ou emprego que mantenha o mesmo perfil distributivo pode elevar sobremaneira a pobreza. (p. 21).

Para o IBGE (2000), a pobreza e a destituição são conceituadas de forma diversa, a pobreza seria a falta de condições de satisfação de necessidades básicas e a destituição, a

perda temporária de uma condição profissional estável; a destituição está relacionada com a perda de um emprego ou de algum direito social.

Para a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), a miserabilidade é a condição daquele que é incapaz de prover o próprio sustento e de seus familiares e a destituição pressupõe uma situação de perda recente da capacidade de sustento ou da satisfação de necessidades básicas.

Para Castel (1997), a vulnerabilidade, a indigência e a exclusão são condições que devem ser analisadas apenas pela via da economia, mas a partir de uma visão mais ampliada, analisadas como resultados desencadeados a partir de um duplo processo de desligamento, do mundo do trabalho e das inserções relacionais.

Para o autor, a vulnerabilidade é a condição daquele que vive em um espaço social de instabilidade, de turbulências, povoado de indivíduos em situação precária na sua relação com o trabalho e frágeis em sua inserção relacional; a indigência é a condição do indivíduo ou grupo de indivíduos que se encontram rejeitados do circuito comum das relações sociais; e a exclusão ou desfiliação representaria uma ruptura de pertencimento social, a exclusão é caracterizada pela total ausência de vínculos de trabalho e relacionais.

As diversas e perversas faces e desdobramentos da pobreza aqui conceituadas contrapõem em grande medida o paradigma liberal de que o crescimento e o liberalismo econômico seriam as grandes armas no combate à pobreza e redução das desigualdades.

A orientação política e econômica ganhou nos anos de 1990 uma nova agenda, a da distinção e categorização dos pobres. A reestruturação do Estado e a nova configuração do Estado de Bem-Estar Social colocaram em crise os modelos universalistas, a “medição” da pobreza entrou na pauta das políticas sociais como uma poderosa ferramenta de focalização, de alocação de recursos definida pelo grau de destituição.

Nesse processo, a educação passou a compor a agenda das políticas econômicas e sociais desempenhando papéis distintos na ação focalizada de contenção e gestão da pobreza. As desigualdades sociais e regionais foram sendo aumentadas na educação a partir do tratamento destinado aos mais pobres na condução da política educacional.

Incluídos e excluídos sistematicamente do sistema, os pobres só encontraram espaço efetivo de acesso no final do século XX, quando a queda na oferta e qualidade da educação foram elementos que colocaram em xeque a escola pública que se constituiu a partir dos ideais republicanos de igualdade.

Cohn (2004), ao analisar a trajetória das políticas de combate à pobreza e as desigualdades no Brasil em diferentes épocas e por diferentes “líderes”, indica-nos que,

embora exacerbada pelo modelo neoliberal, a pobreza no Brasil não é nova e nem apresenta uma trajetória linear. O percurso da pobreza apresenta peculiaridades enquanto questão social, o que, segundo a autora, é o que vai demandar a ação interventora do Estado em períodos específicos.

Para ela, se no governo de Getúlio Vargas, “o pai dos pobres”, a noção de questão social como questão de política vigente na primeira república foi substituída pela adoção de políticas de regulação da relação entre capital e trabalho específicas do Estado a partir da fundação do sistema nacional de proteção social, nas décadas seguintes que marcaram o período nacional-desenvolvimentista a questão social passou a se desvincular do combate à pobreza. Na concepção desenvolvimentista, o combate às desigualdades sociais se daria a partir do desenvolvimento econômico, com a natural integração daqueles que compunham a chamada marginalidade social.

Nesse período, a pobreza além de não ser tratada como um fenômeno estrutural da nossa sociedade, o seu enfrentamento também não se configurava como o foco das políticas sociais, o papel estabelecido para elas era o de criar condições para o desenvolvimento da economia. Por essa razão, a prioridade era para a educação e para a saúde. Somente no final dos anos de 1970, com o esgotamento do ciclo desenvolvimentista, que a pobreza experimentou uma volta da sua vinculação com a questão social, a partir da extensão de alguns benefícios previdenciários aos trabalhadores rurais, desvinculados do mercado de trabalho formal.

Entretanto, Cohn (2004) ressalta que somente na década de 1990 com os “descamisados” do então Presidente Fernando Collor que a pobreza voltou efetivamente a se expressar enquanto uma questão social. Todavia, houve um distanciamento entre a realidade e a ação política, com os pobres e os miseráveis integrando o discurso oficial sem a devida contrapartida política e econômica capazes de intervir efetivamente na sua condição.

No ano de 2002, durante a realização do II Fórum Social Mundial, Boaventura de Sousa Santos ressaltou a condição histórica da pobreza e a necessidade de mudanças estruturais para um efetivo enfrentamento. Ele alertou para a necessidade de um novo processo de transformação das políticas sociais, que neste século apresentam novas formas e fórmulas para uma tentativa de redução do débito social.

A partir da constatação de que a política social somente se faz necessária pelo fato de que a dominante seria antissocial, Santos (2002) ressaltou a importância dos processos de globalização e da influência do período neoliberal na transformação das políticas sociais, alertando para a armadilha de responsabilização das políticas neoliberais pela pobreza e pela

desigualdade sociais:

A pobreza, a destituição e a desigualdade social decorrem de processos antigos na América Latina. O débito social com os menos favorecidos na região é recorrente na história política e econômica do continente. Não se trata de uma invenção do pensamento liberal ou de ideologias sustentadoras do neoliberalismo. (p.13)

Alain Touraine (1997) mostrou que o surgimento do fenômeno da exclusão dos miseráveis marcava uma ruptura histórica:

Ontem, ainda, procurávamos definir, para compreender uma sociedade, suas relações sociais de produção, seus conflitos, seus métodos de negociação; falávamos de dominação, de exploração, de reforma ou de revolução. Hoje, só falamos de globalização ou de exclusão, de distância social crescente ou, ao contrário, de concentração do capital ou da capacidade de difusão das mensagens e das formas de consumo. Tínhamos o hábito de nos situarmos, uns em relação aos outros, a partir de escalas sociais, de qualificação, de renda, de educação ou de autoridade; substituímos essa visão vertical por uma visão horizontal: estamos no centro ou na periferia, dentro ou fora, na luz ou na sombra. Éramos uma sociedade de discriminação, tornamo-nos uma sociedade de segregação.

Desse modo, a “nova pobreza” é destinada a identificar aqueles que sofreram as consequências mais recentes da reestruturação produtiva em contrapartida à “pobreza natural” que é associada ao conceito de exclusão ou de vulnerabilidade.

O conceito de vulnerabilidade surge como uma evolução do conceito de exclusão, buscando compreender o fenômeno da pobreza de forma mais abrangente, envolvendo as dimensões econômica, educacional, política, cultural e social do indivíduo, identificando como vulneráveis aqueles expostos aos riscos inerentes da impossibilidade de acesso a essas dimensões. Desse processo, surgem os conceitos de vulnerabilidade social, grupos socialmente vulneráveis ou grupos em situação de risco.

CAPÍTULO 3

3.1 Da reforma do Estado à obrigação de resultados: a reconfiguração do trabalho docente em territórios de alta vulnerabilidade social

O breve histórico das relações entre a educação e a pobreza, que orientou os dois primeiros capítulos deste trabalho, situa a desigualdade social e econômica como elemento inerente ao Estado na América Latina. Entretanto, conforme discutido no capítulo anterior, essa condição começa a ser revista, no âmbito da política social, a partir da emergência nos anos 2000 dos Programas de Transferência de Renda Condicionada.

No mesmo período, como já visto, a pobreza passou a ser considerada para além da insuficiência de renda, começando a ser reconhecido o seu caráter intergeracional e multidimensional. O reconhecimento da educação como uma dessas dimensões e o estabelecimento da condicionalidade educativa acarretaram mudanças importantes para a escola e conseqüentemente para o trabalho docente.

Essas mudanças na educação não ocorreram como um fator isolado, são continuidades de uma agenda reformista iniciada nos anos de 1990e que vem promovendo uma série de mudanças na política educacional, transformações que refletiram na gestão e na organização da escola com conseqüências para o trabalho diário dos professores. Além disso, é importante considerar que a docência como trabalho também foi afetada pelo processo de reestruturação produtiva e pela globalização da economia.

Durante esse período de grandes mudanças, embora a escola tenha mantido praticamente inalteradas muitas de suas estruturas organizacionais internas (os tempos, as salas, as séries, o calendário, a estrutura física, a prerrogativa da certificação, a divisão dos espaços internos), a mesma noção de permanência e continuidade não se aplica aos alunos, à gestão e ao trabalho docente.

Um olhar mais atento ao processo de reestruturação produtiva e às reformas promovidas ao longo das últimas décadas permite observar as transformações que ocorreram no cenário educacional e sua repercussão para os professores. É nesse processo que se observam os primeiros movimentos de uma reestruturação da profissão.

As novas configurações da política educacional, da gestão, do financiamento e da organização do trabalho pedagógico na escola refletem diretamente na profissão docente. Afetados por um processo constante de mudanças e reformas há mais de três décadas, os

professores veem comprometidas e afetadas muitas dimensões do seu trabalho.

As mudanças não tratam somente do trabalho diário com os alunos, elas afetam outras dimensões e incorporam outras demandas ao trabalho dos professores que passam a participar da gestão, a se responsabilizar pela melhoria do desempenho quantitativo dos alunos, a cumprir metas estabelecidas externamente e a desempenhar papéis que extrapolam a sala de aula.

Os docentes têm também afetadas e questionadas nas últimas décadas as suas estruturas de formação, a atratividade da profissão, a sua valorização social, as condições de trabalho e, principalmente, a sua condição profissional (NORONHA, 2001, SHIROMA, 2003; OLIVEIRA, 2004; DUBET, 2004; FANFANI, 2005).

Dentre os fatores que contribuíram para o crescimento das críticas aos modelos tradicionais de formação e organização profissional dos docentes, podemos destacar as orientações disseminadas pelo relatório *A Nation in Risk*,⁴⁴ publicado nos Estados Unidos em 1983 e posteriormente pelo relatório produzido na conferência da União Europeia realizada Lisboa no ano de 2000, que contribuíram para delegação aos docentes da preparação dos alunos para uma sociedade do conhecimento e para garantir a capacidade competitiva do país na economia globalizada, ambos também na raiz das políticas de responsabilização docente.

Os professores deveriam, de acordo com o que preconizavam essas publicações, preparar seus alunos para atender ao crescente processo de informatização, garantir a formação de um profissional adequado às demandas de uma economia cada vez mais globalizada e acirrada ao mesmo tempo que deveriam garantir um lugar de destaque ao país no *ranking* internacional da educação (DEROUET, 2004).

Outro fator que sugeria mudanças na formação foi o conceito de “Educação ao longo de toda a vida” (DELORS, 1996), disseminado a partir do relatório intitulado: Educação um tesouro a descobrir, produzido para a UNESCO pela Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI.

O relatório aponta como característica básica necessária aos professores a capacidade de atender às demandas de formação para uma sociedade em transformação:

A Comissão julga que é preciso repensar a formação de professores de maneira a cultivar nos futuros professores, precisamente, as qualidades humanas e intelectuais aptas a favorecer uma nova perspectiva de ensino. (p.157)

⁴⁴O relatório Uma nação em Risco: o imperativo da reforma educacional. Washington DC foi produzido pela Comissão de Excelência em Educação em 1983 a partir de um estudo de 11 meses, principalmente em escolas secundárias.

Nesse sentido, uma nova realidade se apresenta para os professores, em vez de tempo de estudo separado da produção, uma formação ao longo da vida; em vez de saberes abstratos, competências práticas (DEROUET;DEROYET,2009).

Após duas décadas de constantes reformas na educação, destacam-se: a ampliação quantitativa da profissão docente, a crescente heterogeneidade do trabalho docente, os crescentes graus de desigualdade entre os docentes; a deterioração das recompensas materiais e simbólicas, e crescentes consequências no plano subjetivo (FANFANI,2005).

Percebe-se assim que, em cada etapa da agenda reformista, o Estado, apesar de manter-se forte na centralidade da condução da política educacional, apresenta-se para a educação de diferentes formas e orienta-se igualmente por diferentes noções de justiça na condução da política social.

Para compreender o trabalho docente na atualidade, principalmente aquele que é realizado nos territórios que concentram a parcela da população que se encontra em situação de pobreza, e apreender seus contornos, é importante promover um breve retorno a dois grandes movimentos transformadores da educação brasileira nas últimas décadas: a expansão do acesso à Educação Básica e as reformas educacionais empreendidas pelo Estado a partir da década de 1990.

Para tanto, o capítulo está assim organizado:

- I. As reformas educacionais e a democratização quantitativa do acesso: diferentes Estados e diferentes noções de justiça;
- II. Transformações e impactos sobre o trabalho docente;
- III. As reformas recentes e o trabalho docente em Minas Gerais.

Na primeira parte, a discussão gira em torno da democratização do acesso à educação e das reformas educacionais dos anos de 1990 analisando a noção de justiça social que está posta na base desses processos. Busca-se também tratar dos condicionantes políticos e econômicos da reforma, seus marcos legais e a sua materialização como processo de transformação da gestão e do trabalho escolar.

Em seguida, o capítulo busca identificar os reflexos desses processos transformadores sobre o trabalho docente, identificando as consequências dessas mudanças e em que medida afetam a natureza e as estruturas da profissão docente.

A precarização, a flexibilização, a intensificação, a desprofissionalização e a responsabilização dos professores são as categorias selecionadas para essa análise.

A última parte do capítulo é dedicada às análises do quadro atual da docência. As investigações focalizam-se em um caso próximo e representativo, tomando como base dos estudos o estado de Minas Gerais, identificando e analisando os processos de responsabilização docente como resultado das políticas de obrigação de resultados.

3.2 As reformas na educação: equidade e eficácia na pauta da política educativa

A agenda reformista na educação, iniciada com a descentralização e desconcentração da ação política a partir da década de 1990 afetou em grande medida a forma de condução da política educacional brasileira. Nos anos de 1990, as mudanças decorreram de um ideário que se deslocava do âmbito da nação para se apoiarem em um mundo globalizado.

As justificativas do Estado para as reformas na educação giravam em torno de uma variedade de temas propostos anteriormente pelos governos neoliberais dos Estados Unidos e Inglaterra. Embora a influência dos organismos e agências internacionais nas reformas educacionais empreendidas no Brasil seja evidente, não se tratou de uma imposição, não tendo essas agências o poder de determinar os caminhos de economia ou da educação no Brasil.

Nesse sentido, concordamos com Cunha (2002) quando este, ao tratar dessa influência, aponta para a necessidade de se levar em conta que:

muitas vezes as reformas empreendidas no Brasil são resultado de árduo conflito, público ou mesmo intramuros à burocracia educacional, mas não seguem uma dada “cartilha”. Os organismos internacionais estão muito longe de ditar “as regras do jogo”. Eles reforçam posições, agentes e políticas já presentes no terreno nacional. (p. 123)

Os novos objetivos propostos deixaram para trás as ambições educacionais expansionistas do nacional-desenvolvimentismo para concentrar-se nas novas exigências da competitividade internacional, ao mesmo tempo que a educação brasileira buscava, ao mesmo tempo consolidar o processo de ampliação do acesso à educação.

Segundo Oliveira, (2000), a reforma da educação é colocada em prática quase trinta anos depois do primeiro período de grandes mudanças na educação pública brasileira, que ocorreu na década de 1960. Se nesse período as mudanças foram orientadas pelo ideário nacional-desenvolvimentista que visava à expansão da educação para uma adequação ao modo de produção vigente, na década de 1990, o objetivo é outro, a expansão da Educação

Básica.

Nesse sentido, ao analisar a reforma da administração pública, percebe-se a sua amplitude para além dos sistemas de produção e da política econômica e social. A educação constitui-se então como uma de suas principais dimensões e uma nova forma de organização da educação foi implementada, tratando principalmente da descentralização, do financiamento e da autonomia.

Essa temática das reformas educacionais foi amplamente pesquisada, resultando em inúmeros trabalhos no Brasil (CUNHA, 2002; BARRETO; LEHER, 2003; OLIVEIRA, 2002,2004, 2005, 2006) e em outros contextos como a Europa, Estados Unidos e Canadá (TIRAMONTI, 1997; POPKEWITZ, 1997; BARROSO, 2005;VANZANTEM, 2006; LESSARD, 2004) razão pela qual será aqui tratada de forma breve, apenas como um necessário resgate para a compreensão das transformações observadas na política educacional e no trabalho docente na atualidade.

No Brasil, a adoção do ideário neoliberal para a educação se deu em um contexto social e educativo extremamente desigual, sem ter universalizado o acesso à educação básica e com um dos maiores índices de desigualdade social e econômica do mundo.

No período, observa-se na reforma administrativa, financeira e pedagógica da educação a emergência da equidade como noção de justiça social. As orientações dos organismos internacionais elegem a educação como um dos eixos da pretendida transformação produtiva com equidade, conforme observado no capítulo 2 (p. 73).

A partir das reformas do Estado na década de 1990, a equidade surge como princípio norteador de justiça. Essa emergência da equidade como meta se deu em um contexto de crise mundial e de críticas ao modelo intervencionista do Estado Providência na Europa e nos EUA (DRAIBE, 1998), que proporcionaram espaço para a difusão das reformas neoliberais.

A justificativa foi a preocupação com a justiça social, que se faria a partir do desenvolvimento das condições humanas, da possibilidade de oferecer um mínimo de dignidade aos pobres em todo o mundo, envolvendo melhores condições de saúde, educação e trabalho (OLIVEIRA, 2002). Nesse sentido, a equidade social tinha como princípio ofertar oportunidades a todos, mas de acordo com as condições de cada um e da capacidade fiscal do Estado.

Desse modo, a igualdade, que orientou a política social do Estado Providência perde espaço, reformulando-se o princípio de igualdade em perspectiva de equidade. Essa transição constitui-se na base da formulação das reformas da educação dos anos de 1990, pois é a partir da emergência da equidade que se observa, nos anos seguintes à reforma, o fortalecimento da

gestão local, o surgimento dos sistemas de avaliação e a implementação das políticas compensatórias na educação, conforme aponta Derouet e Derouet (2009):

A proposta de passagem do ideal de igualdade para o de equidade apoiou-se na tradição anglo-saxã do tratamento da pobreza, não se tratava de dar a mesma coisa a todos, mas a cada um o de que precisa, o que implica conhecê-lo. A equidade não é, portanto, regida por regras nacionais impessoais, ela fica a cargo das autoridades locais. A OCDE também reformulou seus indicadores, o objetivo era o de conservar as perspectivas de partilha dos benefícios e de mobilidade social por uma referência a uma definição da justiça que levasse em conta os lugares e as circunstâncias. p. (13).

Na América Latina, a proposta foi apresentada pelo documento intitulado: “Educação e conhecimento: eixo da “transformação produtiva com equidade,” produzido para o continente latino-americano em 1992 pela CEPAL-UNESCO,⁴⁵ e consiste em garantir um mínimo de educação como garantia do progresso técnico.

Nos países desenvolvidos e nas experiências exitosas da chamada “industrialização tardia” em outros lugares, existe um claro reconhecimento do caráter central que tem a educação e a produção do conhecimento no processo de desenvolvimento e, nos países da região, essa atitude tem se desenvolvido progressivamente. A difusão de valores, a dimensão ética e os comportamentos próprios da cidadania moderna, assim como a geração de capacidades e destrezas para a competitividade internacional (cada vez mais baseada no progresso técnico) recebem um aporte decisivo da educação e da produção de conhecimento em uma sociedade. (p. 376)

A educação é então alçada à condição de elemento central para garantia do sucesso da estratégia de crescimento econômico com equidade, o progresso técnico é o termo utilizado no referido documento para definir essa forma de desenvolvimento.

O progresso técnico permitiria articular as transformações pretendidas nas formas e relações de produção bem como no papel a ser desempenhado pelo Estado. Nesse âmbito, a educação é reconhecida como a variável capaz de articular o desenvolvimento econômico, a equidade social e o acesso à cidadania moderna (TEDESCO, 2000).

Entretanto, ainda de acordo com o documento da CEPAL, para adequar-se às novas exigências, o sistema educacional deveria ser reformado, adequar-se internamente para o desafio da competitividade internacional decorrente da globalização:

A reforma do sistema de produção e difusão do conhecimento é, então, um instrumento crucial para enfrentar tanto o desafio no plano interno, que é a

⁴⁵O documento foi publicado na Revista da CEPAL em 1992, mas foi produzido a partir da exposição de Fernando Fajnzylber durante o Seminário de mesmo título organizado pela CEPAL e OREALC e realizado na cidade de Santiago do Chile em 5 de dezembro de 1991.

cidadania, como o desafio no plano externo, que é a competitividade. Entende-se assim que esta dimensão seja central para a proposta de transformação produtiva com equidade. (CEPAL, 1992, p.376)

Os argumentos foram os mesmos utilizados para a reforma no Brasil, quando buscaram afirmar a necessidade de adequação do Estado às necessidades da economia globalizada, o acirramento da competitividade internacional e das exigências da emergente sociedade do conhecimento. Esses argumentos foram incorporados ao discurso do governo brasileiro para justificar o imperativo da eficiência e da eficácia que orientariam nos anos seguintes a política educacional.⁴⁶

Quem não perceber que o mundo mudou e que, nesse novo mundo, as nações que não se organizarem para ter uma atitude bastante ativa ficarão excluídas, se equivoca. Ninguém quer a exclusão, nem a nossa e nem, se possível, de nenhum outro povo. Mas nós temos que cuidar do nosso. E, para cuidar do nosso, temos que nos organizar. Isso implica uma profunda reorganização do Estado brasileiro, da sociedade brasileira, das empresas brasileiras, da universidade brasileira e do modo pelo qual nos preparamos para essa nova etapa – eu diria até com certa força de expressão da Humanidade. (BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1996⁴⁶)

A partir dessa nova agenda, os termos da reforma do Estado se definiram no decorrer da década de 1990. No bojo das mudanças, a educação passaria por transformações importantes nas suas estruturas de organização administrativa e financeira, sempre apoiadas no discurso de uma necessária modernização da educação e uma necessidade de reformulação da atuação do Estado.

Os desdobramentos da reforma da educação, conforme apontado anteriormente, foram analisados por diferentes autores de diferentes contextos. Apresentamos aqui algumas dessas análises como forma de auxiliar na compreensão da importância do resgate desse tema para a análise que faremos da realidade atual, embora seja necessário mediar as diferentes realidades dos autores. Percebe-se que na base das reformas empreendidas em diferentes países encontram-se os mesmos valores centrais:

- a) a crítica à atuação do Estado;
- b) a descentralização;
- c) o foco na gestão;

⁴⁶Discurso proferido pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso na instalação do Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia em Brasília no dia 17/08/1996. Disponível em: www.biblioteca.presidencia.gov.br

- d) a criação de sistemas de avaliação;
- e) a reconfiguração do trabalho docente.

3.3 Os condicionantes das reformas

Essas características comuns que observamos nas diferentes análises permitem uma transposição das reflexões desses autores para compreensão das bases da reforma e também da realidade brasileira.

Iniciamos com Puiggrós (1996), que analisa as reformas na perspectiva da América Latina:

As mais importantes dessas medidas são a descentralização e a privatização dos sistemas, contratação flexível, piramidização e redução do corpo docente além de um forte controle por parte dos governos nacionais, através da imposição de conteúdos comuns e avaliações. Estas medidas foram acompanhadas por uma operação discursiva que introduziram essas reformas como uma modernização educacional indispensável e, acima de tudo, a única possível. (p. 90)

A contribuição de Barroso (2005), que analisa a realidade portuguesa, também se aproxima do que é observado em nosso continente:

No domínio da educação, a influência das ideias neoliberais fez-se sentir por meio de múltiplas reformas estruturais, de dimensão e amplitudes diferentes, destinadas a reduzir a intervenção do Estado na provisão e administração do serviço educativo, quer por meio de retóricas discursivas (dos políticos, dos peritos, dos meios de informação) de crítica ao serviço público estatal e de “encorajamento de mercado”. (p. 741)

É importante ressaltar que embora essas afirmações tenham como pano de fundo a realidade de Portugal, contexto em que se dá a análise do autor, é possível a sua transposição para a compreensão das reformas desencadeadas no Brasil.

Para o autor, o encorajamento de mercado se traduz em uma lógica econômica globalizada e na importação de alguns valores:

- a) competição entre estabelecimentos;
- b) concorrência pela publicização do desempenho;
- c) excelência;
- d) adoção de modelos de gestão empresarial como referência de “modernização”.

A análise do caso brasileiro é feita por Oliveira (2002), que chama atenção para a focalização na Educação Básica e também para as mudanças nas estruturas da educação e no

trabalho docente:

As reformas educacionais dos anos de 1990, no Brasil, tiveram como grande foco a gestão, buscaram por meio da descentralização administrativa, financeira e pedagógica promover a ampliação do acesso à educação básica no país a partir de uma lógica racional, que tinha como paradigma os princípios da economia privada. O conjunto de reformas implantadas na educação brasileira nesse período resultou na reestruturação da educação escolar nos seus aspectos relativos à organização, à redefinição dos currículos, à avaliação, à gestão e ao seu financiamento.

Esse movimento de reformas levado a termo no Brasil pelo governo de FHC acompanhou a tendência em nível mundial que apontava na direção de maior flexibilidade na gestão, maior autonomia às escolas e maior responsabilização dos docentes. A descentralização administrativa, financeira e pedagógica foi a grande marca dessas reformas, resultando em significativo repasse de responsabilidades para o nível local, por meio da transferência de ações. (p. 126-127)

O foco na gestão é percebido a partir do processo de descentralização, da necessidade de obter os resultados que visavam à equidade com um gasto menor. A educação é vista nesse sentido como ferramenta para melhoria da produtividade no caso do trabalho e como mecanismo de controle social ao proporcionar aos mais pobres mecanismos de ordem física, moral e social para mudança de sua situação (CARNOY, 1992).

Essa configuração da forma de intervenção do Estado nas relações de trabalho e na organização das políticas sociais redefiniu a relação entre a educação e o desenvolvimento em outros patamares. As bandeiras políticas históricas de combate às desigualdades reais e a consequente promoção de justiça social pela via da redistribuição perderam terreno para uma ação mais focalizada.

As escolas e os professores seriam responsáveis por garantir as condições educacionais necessárias para atender as demandas de competitividade na economia globalizada. Ao mesmo tempo, deveriam oferecer resistência à desigualdade escolar e lidar com as transformações no âmbito da reestruturação das relações de trabalho e da profissão docente.

De modo geral, o plano proposto para a reforma dos sistemas educacionais, segundo Barroso (2005), compreendeu os seguintes eixos principais:

- a) A descentralização pedagógica, administrativa e financeira;
- b) Adoção de mecanismos de avaliação e responsabilização;
- c) Programas de profissionalização docente;
- d) Maior focalização na gestão com a adoção de modelos de gestão empresarial;
- e) Aproximação da formação com o mundo do trabalho;
- f) A implementação de políticas educativas compensatórias.

Essa centralidade na gestão local, também tratada como “a gestão centrada na escola”, é uma tradução do termo equivalente de “school based management” ou “self-management school”, bastante utilizado para definir um conjunto de medidas adotadas anteriormente em diversos países que se destinavam a um processo de diminuição gradual da intervenção direta do Estado em alguns aspectos da prestação do serviço público de educação.

Esse modelo de gestão, adotado na década de 1980 pelos Estados Unidos e Inglaterra, é definido como um processo de descentralização dos níveis de autoridade ao nível da escola. A responsabilidade e a tomada de decisões no âmbito da escola são transferidas para diretores, professores, pais, alunos e outros membros da comunidade escolar.

Analisando essas transformações a partir da realidade americana e europeia, Barroso (2005) identifica dois pressupostos diferentes na base das reformas educacionais, o pressuposto político e o gestor. Para o autor, do ponto de vista político é possível perceber uma forte orientação “neoliberal”:

A gestão centrada na escola” está associada à emergência de uma corrente “neoliberal” em governos conservadores, no início da década de 1980 com propósitos claros e expressos de imposição do “modelo de mercado” como referencial político, econômico e gestor para a transformação do sistema público de educação. (p. 96)

3.4 As reformas no Brasil

A implementação do “quase mercado” educacional se traduziu em uma série de medidas, adotadas também pelo governo brasileiro. Dentre elas, destacam-se as mudanças das regras de financiamento que passaram a basear-se no número de alunos, a concorrência entre os estabelecimentos em uma espécie de *ranking* de desempenho e a criação de mecanismos de captação de recursos a ser feita pela própria escola.

Do ponto de vista gestor, Barroso (2005) identifica que a “gestão centrada na escola” busca aproximar a educação dos modelos de gestão da iniciativa privada:

Esse modelo de gestão está associado à adoção de modelos pós-burocráticos de gestão privada, como alternativa ao “centralismo” e “burocracia” dos modelos “tradicionais” de gestão pública e estatal. Os seus promotores pretendem, assim, introduzir processos “racional” de gestão, com a formulação explícita de metas, elaboração de planos estratégicos para identificar prioridades de desenvolvimento, avaliação de resultados, “controle de qualidade”, etc. p. (97)

A transformação, entretanto, não se daria apenas a partir de mudanças na forma

centralizada de administração da educação vivenciada até então. Para a implementação do projeto de reforma educacional seria necessário mudar as estruturas administrativas da escola, conceder-lhe maior autonomia, aumentar a capacidade de decisão e a possibilidade de responsabilização sem, no entanto, perder o controle sobre os estabelecimentos escolares.

Na análise de Barroso (2005), as medidas adotadas são ambíguas, pois por um lado “enfraquecem” e, por outro, “fortalecem” o Estado na condução da política educacional. Nesse processo, são adotadas, ao mesmo tempo, medidas de descentralização (transferência de recursos e competências) que permitem a tomada de decisão no nível da escola, que é o local onde se fazem sentir os efeitos das mudanças e, também são apresentadas novas formas de regulação do trabalho na escola e medidas de controle centralizado.

A autonomia nesse sentido não significava que as escolas estariam “livres” do domínio do Estado, este se manteria forte ao lançar mão de outros instrumentos de controle: a elaboração do projeto político pedagógico, a definição dos parâmetros curriculares e principalmente, a participação da escola nas avaliações externas aplicadas a partir da criação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) em 1990.

Assim, o Estado manteria certo controle sobre o trabalho realizado, já que transferia a responsabilidade pelo processo de aprendizagem e pelos resultados para o nível local, afinal a melhoria da qualidade do sistema educacional ficou sob a responsabilidade da escola, uma vez que a melhoria do sistema como um todo, dependeria do bom desempenho de cada estabelecimento escolar.

Desse modo, é estabelecido um novo modelo de relação entre as escolas e o governo central e a dinâmica dessa relação estabelecia papéis diferenciados para cada um: à escola e aos docentes caberia uma parte significativa da gestão do ensino e da escola e, ao poder central, a tarefa de estabelecer os parâmetros das demandas de eficácia do sistema, a partir do monitoramento e da publicação dos resultados das escolas, um Estado-avaliador.

No prosseguimento da reforma, ocorre a consolidação da gestão centrada na escola e a melhoria do desempenho dos alunos dependeria da adesão dos docentes, modificando aos poucos os mecanismos tradicionais de regulação do trabalho na escola, promovendo transformações e trazendo consequências importantes para os trabalhadores docentes (BARROSO, 2005).

Nesse sentido, ao analisar a reforma da administração pública, percebe-se a sua amplitude para além dos sistemas de produção e da política econômica e social. A educação constitui-se então como uma de suas principais dimensões e uma nova forma de organização da educação foi implementada, tratando principalmente da descentralização, do financiamento

e da autonomia.

A descentralização tem como base a tentativa de municipalizar a educação, tese defendida como meio de promover maior controle social sobre a educação, permitindo às populações estarem mais próximas aos meios de decisão e gestão (OLIVEIRA, 2002). Além disso, a recente redemocratização do país colocava, de certa forma, a ideia de descentralizar as ações como sinônimo de democracia (SILVA, 1998).

A descentralização se constitui como um dos elementos centrais das reformas e passa então a nortear as propostas para a organização e administração dos sistemas de ensino, seguindo as orientações gerais no quadro de reformas do Estado Brasileiro (OLIVEIRA, 2002).

As outras dimensões estavam em total consonância com as orientações de focalização das políticas sociais como tendência das reformas, conforme observado por Draibe (1998), e que se apoiavam nas seguintes justificativas:

- a) adequação do gasto social aos objetivos macroeconômicos em virtude dos ajustamentos fiscais colocados em prática na década de 1980;
- b) reorientação do gasto social para enfrentar a possível elevação dos níveis de pobreza, resultantes dos impactos do ajustamento recessivo sobre o emprego e a renda;
- c) focalização do gasto, com a opção por fundos de financiamento e programas compensatórios.

A centralidade reformista na educação é percebida no contexto legal quando entre seus desdobramentos destaca-se também na década a promulgação de Leis Nacionais de Educação no Brasil e em outros países da América Latina (SAFORCADA; VASSILIADES, 2001).

Nesse sentido, em um contexto que conjugava a redemocratização e uma grande agenda reformista foi que a Constituição de 1988 definiu a educação como política social. De acordo com o Art. 205: “A educação passa a figurar como: direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.

O novo modelo de financiamento foi definido com a criação do Fundo de Manutenção

e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF)⁴⁷ pela Lei 9424/96.

O foco na escolarização básica também começou a ser desenhado na Constituição Federal de 1988 quando foi rejeitada a limitação de idade prevista na Lei n. 5.692/71, na qual o ensino gratuito restringia-se à população na faixa etária de 7 a 14 anos. A partir de então, a Educação Básica passou a se configurar como um dos níveis de ensino⁴⁸. A organização da educação passaria por outras mudanças com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n. 9.394/96), passando a apresentar a seguinte estrutura:

QUADRO 4 -Estrutura de organização da educação após a Constituição federal de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n. 9.394/96).

Níveis	Etapas		Duração	Faixa etária
Educação Básica	Educação infantil	Creche	4 anos	0 a 3 anos
		Pré-escola	3 anos	4 a 6 anos
	Ensino fundamental ⁴⁹		8 anos	7 a 14 anos
	Ensino médio		3 anos	15 a 17 anos
Educação Superior	Cursos por área		Variável	Acima de 17 anos

⁴⁷O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) foi instituído pela Emenda Constitucional n. 14, de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei n. 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto nº 2.264, de junho de 1997. O FUNDEF foi implantado, nacionalmente, em 1º de janeiro de 1998, quando passou a vigorar a nova sistemática de redistribuição dos recursos destinados ao ensino fundamental. O fundo introduziu uma mudança na estrutura de financiamento do ensino fundamental(1ª a 8ª séries do antigo 1º grau), ao vincular a esse nível de ensino uma parcela dos recursos constitucionalmente destinados à Educação.

A Constituição de 1988 vinculava 25% das receitas dos Estados e Municípios à Educação, com a Emenda Constitucional n.14/96, 60% desses recursos (o que representava 15% da arrecadação global de Estados e Municípios) ficavam reservados ao Ensino Fundamental. Além disso, introduzia 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. (MEC, 2010)

⁴⁸A partir de 1988, a educação brasileira passou a se organizar em dois níveis: Educação básica e Educação superior.

⁴⁹A Etapa de ensino referente ao ensino fundamental sofreu alterações em 2006. A Lei n. 11.274, de 6 de fevereiro de 2006, alterou a redação dos Arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabeleceu as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade.

Nesse sentido, ficou estabelecido o ensino fundamental de 9 anos, sendo que os anos iniciais Etapa passaram a atender a faixa etária de 6 a 10 anos de idade com duração de 5 anos e os anos finais englobam a faixa etária de 11 a 14 anos de idade com duração total de 4 anos.

A partir de 2003 é incorporada às Modalidades Complementares a Educação para a Igualdade Racial, que passou a vigorar com a Lei n. 10.639, de 9 de janeiro de 2003.

Modalidades	Modalidades Complementares
Educação Especial	Educação a Distância
Educação Profissional	Educação Indígena
Educação de Jovens e Adultos (a partir de 15 anos)	
Educação de Jovens e Adultos (a partir de 18 anos)	

A Educação Básica passou a ser composta por três etapas:

- 1) Educação infantil - (0 a 6 anos);
- 2) Ensino fundamental - (7 a 14 anos);
- 3) Ensino médio - (15 a 17 anos).

Entretanto, se por um lado ocorreu um avanço com a inclusão da educação infantil e do ensino médio tanto na Constituição de 1988 quanto na nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN n. 9.394 de 1996), por outro, ao adotar mecanismos de focalização na definição do financiamento com a aprovação da Emenda Constitucional n. 14/96, que instituiu o FUNDEF, os investimentos nas décadas seguintes foram mais efetivos no ensino fundamental (DRAIBE, 2005).

Portanto, não foi ainda nesse período que os pobres tiveram garantido o direito à escola em todas as etapas da Educação Básica, já que o acesso à educação infantil e ao ensino médio eram desafios a serem vencidos. Essas mudanças promovidas por tais reformas, como a descentralização administrativa, financeira e pedagógica, ao mesmo tempo que conferiram maior autonomia aos estabelecimentos escolares, aumentaram na mesma medida as suas funções e responsabilidades (OLIVEIRA, 2004).

Ao se guiar pelo princípio de que ao desburocratizar os trâmites administrativos a educação alcançaria um patamar maior de eficácia na gestão da educação a descentralização amplia os poderes da comunidade escolar e na mesma medida intensifica o trabalho dos sujeitos escolares.

Assim, os docentes se encontraram nos anos subsequentes à reforma, diante de diversas novas exigências criadas pelo modelo de democratização do acesso, principalmente no que tange aos anos finais do ensino fundamental, ao mesmo tempo que deveriam

responder à centralidade que lhes era atribuída como responsáveis pelas transformações propostas na reforma educacional (OLIVEIRA, 2004).

A focalização no ensino fundamental desencadeou um acesso massivo a essa etapa, considerada universalizada, nos anos iniciais, em 1997. Entretanto, a chegada dos mais pobres de forma desordenada e os escassos recursos para as políticas de enfrentamento da pobreza tensionaram a relação entre a educação e a pobreza.

3.5A democratização quantitativa do acesso: a igualdade como noção de justiça

Neste trabalho, utilizamos o termo democratização quantitativa da educação para definir o processo que permitiu a entrada, de uma parcela até então excluída, no ensino fundamental.

O termo foi criado por Antoine Prost (1986) que considera que o processo de democratização é apenas quantitativo quando permite o acesso a um bem, nesse caso a educação, sem suprimir as desigualdades maiores, provocando apenas um deslocamento do “lugar” das desigualdades que passam a ser escolares além de sociais. Desse modo, ao ampliar o acesso sem que os “novos” alunos tenham as mesmas oportunidades de permanência e prolongamento dos anos de estudos, a desigualdade não é eliminada, mas apenas deslocada para o ambiente escolar, tornando assim a democratização apenas quantitativa.

Embora o autor tenha construído a sua análise a partir da realidade francesa, as características do processo de democratização da educação brasileira, colocada em prática sem a necessária estruturação e preparação da escola e dos docentes, oferecem o suporte necessário a essa transposição do termo francês para a nossa realidade.

No caso brasileiro, a democratização quantitativa também representou a passagem de uma escola que se destinava a pouca gente, para uma escola que se abria a uma parcela maior da população. Uma passagem breve pela história da educação no Brasil nos permite confirmar o caráter elitizado da escola ao longo de décadas. Essa noção de escola para uma elite é uma construção política que, de acordo com Paiva (2000), é observada já na educação jesuítica, durante o período colonial:

Trata-se de uma atitude cultural de profundas raízes: pelas letras se confirma a organização da sociedade. Essa mesma organização vai determinar os graus de acesso às letras, a uns mais, a outros menos. A certa altura da catequese dos índios,

os próprios jesuítas vão julgá-las desnecessárias. E os colégios, estes sobretudo, se voltam para os filhos dos principais. A cultura hegemônica assim o dispunha. (p. 44)

No período subsequente à expulsão dos jesuítas, a introdução das Reformas Pombalinas, apesar de algumas poucas medidas terem sido tomadas em relação à instrução primária, ainda manteve o perfil elitista da educação, conforme Villela (2000):

Quanto à colônia brasileira, a inusitada transferência da Família Real e sua Corte vem colaborar para acelerar um processo que já se encontrava em andamento. A partir de então, algumas medidas seriam tomadas em relação à instrução, mas, sobretudo, em relação à instrução em nível superior, com o objetivo de formar quadros que dariam suporte ao aparelho administrativo que ali se implantava. (p. 98)

Ainda segundo Villela (2000), a oferta do ensino às crianças guardava restrições que impediam o acesso dos mais pobres:

As medidas relativas à organização da instrução elementar foram, de início, bem mais tímidas, ficando esse nível de ensino, por muito tempo ainda, quase que totalmente restrito à esfera privada, ou seja, por conta das famílias que, dependendo da importância e do sentido que conferiam à aquisição da cultura letrada, realizavam esforços, ou não, para enviar e manter seus membros numa “escola”. (p.98)

Após esse período, passaram-se quase trinta anos para que a educação pública começasse a tomar alguma forma, o advento da República e a entrada no século XX vão marcar o crescimento da ideologia de um desenvolvimento baseado na industrialização, o que justifica, na primeira década do referido século, a disseminação das Escolas de Aprendizes e Artífices antes mesmo da escola básica.

O processo de democratização quantitativa, no caso brasileiro, somente se iniciou algumas décadas depois. O caminho foi longo e a relação histórica entre o dever de educar e o direito à educação mostrou-se conflituosa desde os primeiros movimentos de organização de uma escola pública no Brasil, conforme observado no primeiro capítulo desta tese.

A efetivação da educação como um direito social somente se deu na Constituição Federal de 1988 que, no seu artigo 5º, proclama a educação como: *direito de todos e dever do Estado e da família*. A condição de direito subjetivo à qual a educação é alçada é ainda complementada e reforçada pelo artigo 208 que, no parágrafo 1º, trata das condições do acesso: *o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo* e, no parágrafo 2º, trata das responsabilidades: *o não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente*.

Embora, como observado por Saviani (2013), a educação tenha assegurado um lugar

de destaque como o primeiro dos direitos sociais, conforme o artigo 6º da referida constituição: *são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta constituição*⁵⁰, foi evidente o distanciamento entre o direito à educação na esfera formal e a sua real efetivação na garantia do acesso.

As dúvidas de Saviani (2013) quanto ao acesso real, para além do plano formal, provaram, com o passar dos anos, ter fundamento. Os números da educação brasileira mostram que, apesar dos avanços no acesso, os desafios para a universalização em todas as etapas da Educação Básica ainda persistem. Os indicadores relativos às taxas de analfabetismo da população (Tabela 7), às taxas de cobertura da educação básica (Tabela 8) e os índices de descontinuidade do percurso escolar (Tabela 5) corroboram com as afirmações acima.

TABELA 7 -Evolução das Taxas de analfabetismo no Brasil - (2007-2013)

População de 10 anos ou mais	
Ano do Censo	População não alfabetizada (%)
2007	9,3
2008	9,2
2009	8,9
2010	8,3
2011	7,9
2012	8,0
2013	7,9
População de 15 anos ou mais	
2007	10,1
2008	10,0
2009	9,7
2010	9,1
2011	8,6
2012	8,7
2013	8,5

⁵⁰ Posteriormente, a Emenda Constitucional n. 64, de 4 de fevereiro de 2010, incluiu a alimentação entre os direitos sociais. O início da relação entre educação e pobreza, teorias explicativas da pobreza, teoria do desenvolvimento e teoria do capital humano.

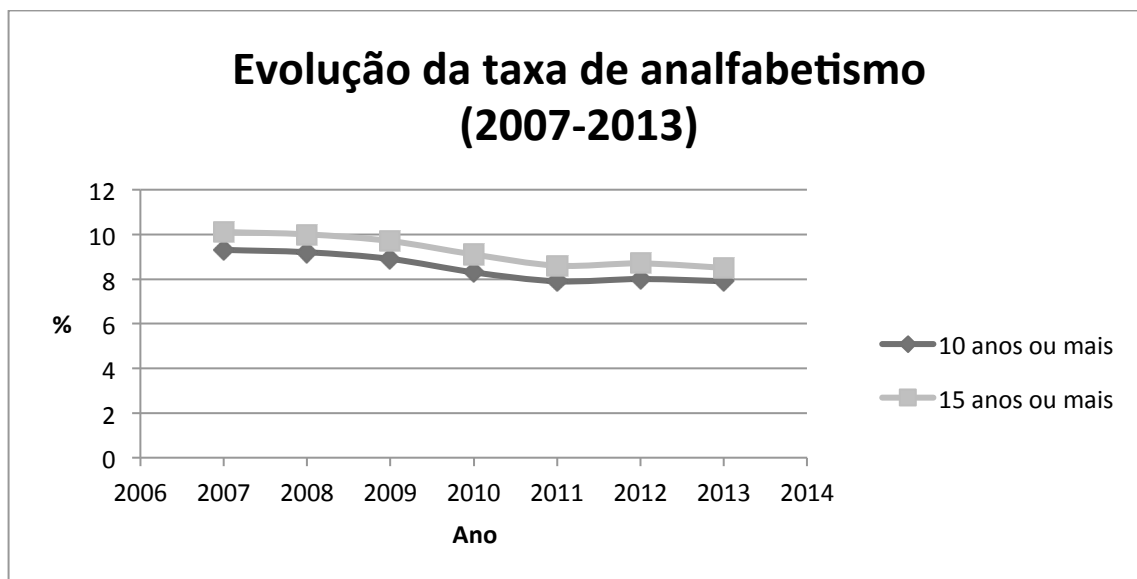


GRÁFICO 6 - Evolução da Taxa de analfabetismo no Brasil entre a população de 10 anos ou mais e 15 anos ou mais.

A escola, apoiada na igualdade como princípio de justiça orientador da política educacional, apresenta-se no período como um símbolo de justiça social.

Sendo a escola, até aquele momento, um bem reservado a poucos, a igualdade de acesso daria a todos as mesmas oportunidades, estabelecendo-se a partir de então uma igualdade de oportunidades pessoais e profissionais e a instituição escolar, historicamente elitista, começa o seu movimento de abertura, conforme aponta (1986):

(...) a progressiva extensão das oportunidades de acesso à escola, em todos os níveis do ensino, para setores cada vez mais amplos da coletividade – ou, em outras palavras, o denominado processo de democratização do ensino – sem dúvida alguma aparece como o elemento central nas mudanças então observadas. Sob o impacto desta democratização das oportunidades, em poucas décadas, o antigo ensino criado e organizado para atender às necessidades de minorias privilegiadas vem sendo substituído por um novo sistema de ensino, relativamente aberto no plano formal e, pelo menos tendencialmente, acessível à maioria da população. (p. 383)

Afinal, ao certificar todos aqueles que nela ingressassem, a escola dar-lhes-ia daria o acesso legítimo aos postos até então reservados a poucos. Esse princípio da igualdade no acesso como noção de justiça social e educacional que se identifica no processo de universalização da educação é o da igualdade meritocrática, emerge assim um princípio novo e exigente: a igualdade de oportunidades (DUBET, 2004). Para compreender a noção de justiça social orientadora da democratização quantitativa da educação, recorreremos novamente à realidade americana e europeia, nas quais os autores denominam essa noção de “ideal de igualdade de oportunidades”, que tem na base de sua formulação a igualdade meritocrática.

De acordo com esse ideal, o mérito passa a substituir a riqueza e a descendência familiar como modelo de mobilidade social.

Entretanto, esse modelo meritocrático da igualdade de oportunidades, que emergiu nas sociedades democráticas que consideram todos os indivíduos como iguais e com direito de assumir qualquer posição social, foi entrando em crise, uma vez que na sua essência desconsiderava as desigualdades antecedentes à escola e as características individuais dos alunos.

3.6 Os desafios da democratização quantitativa

A democratização quantitativa do acesso trouxe questionamentos quanto à capacidade da escola de superar os desafios que emergiram desse processo que buscava a universalização e que atingiu de forma mais contundente os mais pobres. A expansão de certa forma desordenada trouxe consequências como:

- a) a descontinuidade do fluxo;
- b) os altos índices de reprovação e evasão;
- c) as altas taxas de distorção idade-série.

Os desafios para a inclusão na escola eram enormes. Em 1980, a população na faixa etária de 7 a 14 anos era de 23.009.608 e o contingente de jovens matriculados no ensino fundamental era de 22.598.254, dos quais, apenas 18.476.634 encontravam-se nessa faixa etária. Havia então um total de 4.121.620 jovens com mais de 14 anos matriculados no ensino fundamental e, dos que se encontravam na faixa etária recomendada, 4.532.974 estavam fora da escola (MEC / INEP, 1999).

Entretanto, estar matriculado não garantia a permanência, uma vez que para os que se encontravam matriculados as taxas de reprovação chegavam ao elevado patamar de 40%. As taxas de analfabetismo (33,6% em 1970 e 25,4 % em 1980) refletiam da mesma forma a relação histórica de distanciamento da educação com os mais pobres.

TABELA 8 - Comparativo do total de matrículas no Brasil por etapa da Educação Básica

Ano	Educação Infantil	Ensino Fundamental	Ensino Médio
1985	-	20.187.819	3.016.138
1991	-	23.777.428	3.770.230
1996	-	25.909.860	5.739.077
1999	4.235.278	36.059.742	7.769.199
2001	4.818.803	35.298.089	8.398.008
2003	4.818.803	34.438.749	9.072.942
2005	5.790.670	33.534.561	8.906.820
2006	5.588.153	33.282.663	8.906.820
2007	6.509.868	32.122.273	8.390.345
2008	6.719.261	32.086.700	8.775.160
2009	6.762.631	31.705.528	8.619.411
2011	6.980.052	30.358.640	8.697.257
2012	7.295.512	29.702.498	8.687.728
2013	7.590.600	29.069.281	8.312.815

A tabela 8 que representa a evolução das taxas de matrícula demonstra que apesar dos avanços no acesso à escola nas três etapas da Educação Básica, persistem problemas com o fluxo, a continuidade do percurso escolar e, principalmente, o acesso à etapa referente ao ensino médio.

Os números mostram claramente que menos de 30% dos alunos matriculados no ensino fundamental frequentaram a educação infantil e, da mesma forma, dos alunos egressos da segunda etapa da Educação Básica, menos de 50% dão prosseguimento aos estudos na etapa subsequente.

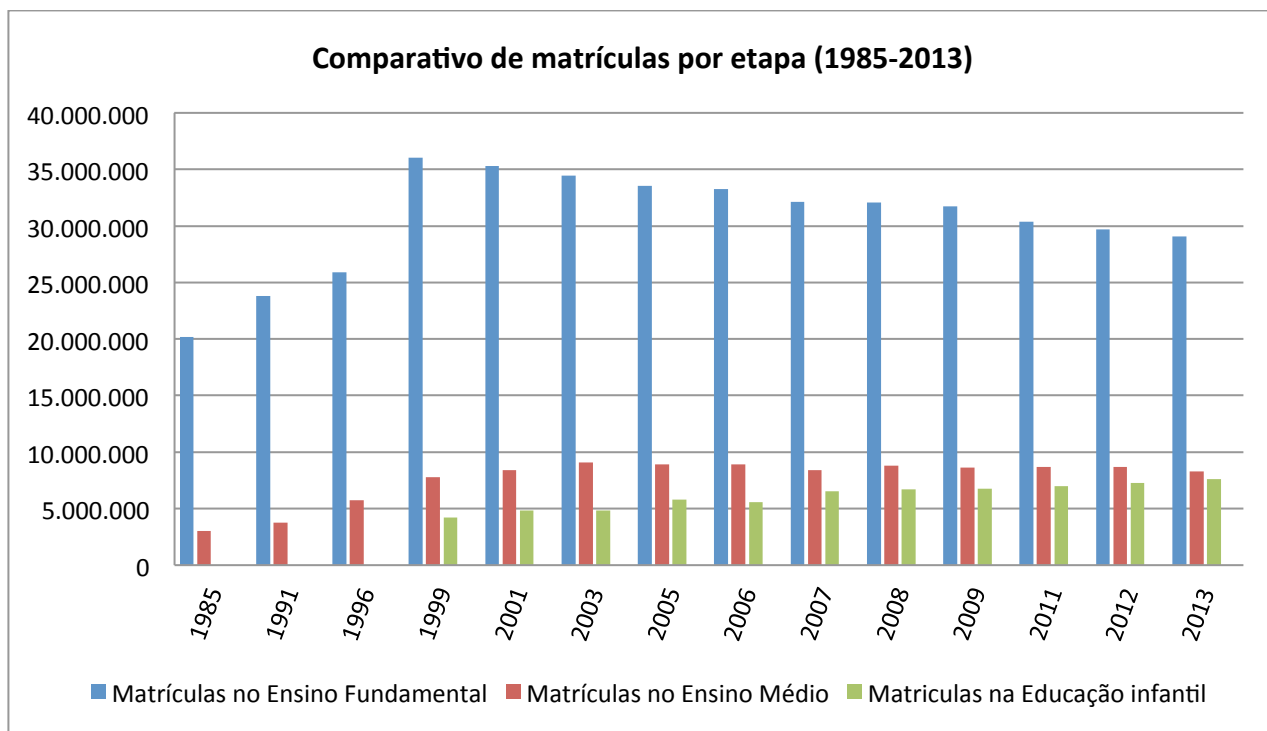


GRÁFICO 7 - Evolução da matrícula: ensino fundamental x ensino médio - (1985-2013)

TABELA 9 – Síntese da Matrícula Total na Educação Básica por etapa (1999-2006)

Ano/ Nível de ensino	1999	2001	2003	2005	2006
Educação Básica (Total)	48.064219	48.514900	48.667367	48.356533	47.777636
Educação Infantil	4.235278	4.818803	5.155676	5.790670	5.588153
Ensino Fundamental	36.059742	35.298089	34.438749	33.534561	33.282663
Ensino Médio	7.769199	8.398008	9.072942	9.031302	8.906820

Fonte: MEC/INEP (1999).

Aos docentes coube a difícil tarefa de concretizar a transição de uma escola para poucos para uma instituição que ofertava o ensino para todos. Além da aprendizagem e da correção de fluxo, o aumento da violência escolar e o estranhamento dos alunos a uma escola que já não poderia cumprir as promessas de futuro apresentavam-se também como desafios aos professores, conforme aponta Dubet (2004) em suas análises que, apesar de tratarem da realidade francesa, guardam semelhanças com a nossa realidade.

A estratégia do conflito é uma outra maneira de responder às tensões estruturais do sistema. Dentre as violências escolares que são hoje percebidas como o sintoma mais manifesto da exclusão na escola, é importante distinguir várias lógicas e várias significações. Uma delas é sem dúvida a entrada na escola das violências, das

desordens e das crises sociais: gangues, roubos, insultos...Nesse sentido, a escola é sem dúvida ameaçada pela exclusão social. Mas existem violências escolares apresentando-se como reações à violência da escola: agressões contra os professores, roubo de materiais, invasões. (p.42)

Para os docentes, nesse contexto, os estudantes estão distantes do que seria o modelo de aluno ideal, trazendo para a escola problemas de natureza diversa, contribuindo assim para um ambiente de violência e insatisfação de ambos os lados. Ainda mais para os alunos, para quem a escola não traria mais a promessa de mobilidade social.

A abertura gradativa do sistema, entretanto, apontou para uma dualidade, percebeu-se que as escolas não atendiam da mesma forma os mais pobres e que, muitas vezes, como no caso brasileiro, eles sequer frequentavam os mesmos estabelecimentos que os demais alunos oriundos de classes mais favorecidas.

Dubet (2004), tratando ainda da realidade francesa, apresenta contribuições que auxiliam no entendimento da nossa realidade, identificando na crise desse modelo uma parcela de responsabilidade da escola, que até então inocente, passou a ser vista como produtora de desigualdades:

De fato, na escola democrática de massa não são mais as desigualdades sociais que selecionam os alunos fora de sua escolarização: desde então são os próprios mecanismos escolares, as notas e as decisões de orientação que fazem o “trabalho sujo”. De fato, a escola não é mais percebida como um refúgio de justiça num mundo injusto. (p. 33).

Todas essas mudanças observadas, tanto no âmbito da política educacional quanto no que diz respeito às relações internas travadas entre alunos e docentes, apontam para uma transformação da profissão, que necessita ser problematizada para compreendermos a docência nos dias atuais.

3.7 As reformas, a democratização quantitativa e os professores: mudanças na escola, mudanças na profissão

A nova configuração definida para a educação a partir das reformas implementadas na década de 1990 incidiu diretamente sobre o trabalho dos professores. A centralidade na gestão, o financiamento *per capita*, a autonomia pedagógica e a avaliação externa trazem novas exigências e novas demandas para os docentes. Além dessas mudanças, os professores ainda têm que lidar com as consequências do modelo de democratização quantitativa adotado e com a vinculação da educação às políticas de enfrentamento da pobreza.

Essas mudanças e as consequências para os professores são problematizadas por Maroy (2006) que, ao analisar a realidade de alguns países da Europa, tece considerações sobre a relação da educação com as transformações no âmbito da reestruturação produtiva e da mundialização da economia que podem auxiliar na compreensão da realidade latino-americana:

Na maioria dos países capitalistas as sociedades e a instituição escolar sofreram transformações importantes. As transformações econômicas de natureza estrutural favoreceram o desenvolvimento de novas demandas para fazer frente ao novo contexto de competição econômica (desenvolvimento do nível geral de competências da população ativa, eficácia e eficiência dos sistemas de educação e de formação. (MAROY, 2006, p. 112)

O autor ainda ressalta que as mudanças que adentraram a escola ao mesmo tempo em que outros processos de natureza social ampliaram e modificaram o público escolar, trazendo novos desafios e demandas para os docentes, não se tratando apenas de se adequar às demandas econômicas mas, principalmente, às demandas sociais que são trazidas para a escola:

Ao mesmo tempo que ocorrem as mudanças nas estruturas econômicas, as consequências sociais (exclusão social e desigualdades crescentes), as inquietudes das famílias quanto ao futuro de seus filhos na competição por um emprego e a continuidade do processo de democratização quantitativa favorecem o surgimento de demandas diversas e de diferentes situações para a escola e para os professores, que devem adaptar sua prática às novas realidades sociais, econômicas e culturais. (MAROY, 2006, p.112)

Desse modo, percebe-se que a docência na educação básica é afetada em quase todas as suas dimensões, conforme analisa Barroso (2005):

Depois de, durante muito tempo, serem considerados como “profissionais acima de toda a suspeita”, os professores estão hoje no centro da turbulência que afeta a escola e a educação em geral. O seu estatuto social diminuiu, a sua identidade profissional diluiu-se, a legitimidade institucional do seu trabalho é posta em dúvida, a eficácia de seus métodos é contestada. Não admira, portanto, que os professores se tenham tornado o “bode expiatório” de todas as críticas que são feitas à escola, ou porque não “garante” a promoção social, ou porque não “produz” trabalhadores capazes, ou porque não “forma” cidadãos conscientes. p. (74)

Como consequência dessa transformação contínua, a pesquisa em educação começa a identificar, no âmbito da profissão docente, a emergência de processos de:

- 1) Precarização;
- 2) Flexibilização;

- 3) Intensificação;
- 4) Complexificação;
- 5) Desprofissionalização;
- 6) Responsabilização dos professores.

Esses processos não representam necessariamente momentos distintos da profissão docente e nem podem ser estabelecidos marcos temporais rígidos para o início ou término de cada um deles. Ao analisar essas transformações, percebe-se que um processo não exclui o outro, ao contrário, sobrepõem-se, submetendo os professores a um contexto profissional de reforma permanente.

Como alvos dessa reforma permanente, os docentes, assim como outros trabalhadores, sofrem com o processo de responsabilização pela obrigação de resultados e ameaças de desprofissionalização, intensificadas pela precarização e flexibilização do seu ofício. Nesse sentido, a divisão apresentada a seguir tem somente o objetivo de melhor organizar na apresentação das reconfigurações do trabalho docente.

3.8 Precarização e Flexibilização do trabalho docente: o trabalho precário como trabalho possível

Segundo Barbier (2005), na análise sociológica, o uso do termo precariedade nem sempre esteve atrelado ao trabalho, sendo frequentemente associado à condição de pobreza das famílias. Uma situação familiar precária compreendia a família que enfrentava dificuldades financeiras. O termo era então utilizado principalmente nas áreas da saúde e da assistência social.

Entretanto, a partir das transformações econômicas e produtivas observadas nas últimas décadas, a sua utilização começa a ser percebida na análise das relações contratuais de emprego, como pode ser observado nos escritos de Castel (2010) e outros. Desse modo, o emprego precário passa a se configurar como uma categoria na análise das relações de trabalho.

A distinção entre a precariedade e o trabalho precário faz-se necessária para melhor precisão no uso de cada um deles e também nos marcos temporais do surgimento do trabalho precário.

Nesse sentido, a precariedade diz respeito às condições de vida familiar ou de um

grupo social, podendo ser observada nas dificuldades de acesso aos bens materiais, educacionais, culturais e também a uma instabilidade profissional dos membros da família. O termo emprego precário, por sua vez, é concernente às condições e relações de trabalho e de emprego (POSCHMANN, 1998).

A categoria trabalho precário ou precarização do trabalho é mobilizada principalmente, com o objetivo de análise das influências negativas dessas transformações sobre as configurações do trabalho, ou seja, as relações contratuais, a estabilidade no emprego, as condições de trabalho e salário, as carreiras profissionais e também do acesso à proteção social.

A consistência da condição de assalariado e a manutenção das configurações do trabalho dependiam, principalmente, da força de negociação entre o empregador e o coletivo dos trabalhadores.

Para Castel (2010), o processo de coletivização, das negociações foi uma conquista importante ao longo da história do capitalismo, pois apesar de o Estado não ser um árbitro neutro nessa negociação, ele tampouco é um instrumento exclusivo da dominação de uma classe.

Ainda recorrendo a Castel (2010), observa-se que no processo de coletivização é o Estado então que, na maioria das vezes, conduz aos compromissos entre os interlocutores de ambos os lados em nome da manutenção da coesão social e a partir das decisões tomadas os ratifica e lhes dá a força de lei:

Ao longo do desenvolvimento do capitalismo industrial produziu-se uma desindividualização progressiva das relações de trabalho correspondente à promoção do “trabalho abstrato”, quer dizer, um reconhecimento da significação coletiva do valor do trabalho. O trabalhador deixou de ser um indivíduo isolado, individualizado através de uma relação cara a cara com seu empregador como no “contrato de aluguel” dos primórdios da industrialização através do qual resultava sempre enganado. Nos períodos subsequentes, o trabalhador foi inscrevendo-se nos sistemas de garantias coletivas do estatuto do emprego e da proteção social. (p. 24)

Entretanto, o autor aponta que a reestruturação produtiva vai dar início a um processo inverso e a proteção do coletivo nas negociações entre os interesses do capital e os do trabalho é abalada, abrindo o caminho para a flexibilização das relações de trabalho:

Pode-se perceber exatamente o sentido e o alcance da grande transformação produtiva pelo advento de um novo regime capitalista pós-industrial. É uma dinâmica de descoletivização ou de reindividualização que o caracteriza do princípio ao fim, promovendo uma profunda reconfiguração na organização do trabalho e nas carreiras profissionais. (CASTEL, 2010, p.24)

Esses processos de precarização e flexibilização encontram terreno fértil em um modelo econômico que permite o crescimento sem necessariamente promover um aumento no número de postos de trabalho.

A flexibilização das relações de trabalho surge como uma exigência dos novos padrões de produção e de organização do trabalho, a rígida divisão das tarefas, característica marcante do fordismo, vem cedendo lugar a formas mais horizontais e autônomas de organização do trabalho, permitindo maior adaptabilidade dos trabalhadores às situações novas, possibilitando a intensificação da exploração do trabalho (OLIVEIRA, 2004).

Esse cenário contribuiu fortemente para um acirramento das desigualdades sociais, o que foi acompanhado de mudanças significativas no padrão de uso da força de trabalho e no avanço da desregulamentação do mercado de trabalho. A partir dessa desregulamentação, as relações de trabalho e de emprego sofreram alterações importantes, com consequências para o trabalhador.

Pochmann (1998) apresenta algumas das principais consequências decorrentes desse processo:

- a) Flexibilização dos contratos de trabalho;
- b) Flexibilização da legislação sócia e trabalhista;
- c) Queda nas taxas de sindicalização;
- d) Redução no número de greves;
- e) Exigência de maior flexibilidade profissional por parte do funcionário;
- f) Intensificação e exploração do trabalho;
- g) Trabalhos sem perspectiva de carreira ou de desenvolvimento profissional;
- h) Remuneração insuficiente para garantir a qualidade de vida dos trabalhadores.

Assim como em outras áreas do trabalho, a precarização e a flexibilização atingiram também os professores. A partir dessas mudanças e das exigências de competitividade e eficácia, a política educacional vem apresentando como exigência um perfil diferenciado de docente, conforme aponta Oliveira (2004):

A constatação de que as mudanças mais recentes na organização escolar apontam para uma maior flexibilidade, tanto nas estruturas curriculares quanto nos processos de avaliação, corrobora a ideia de que estamos diante de novos padrões de organização também do trabalho escolar, exigentes de novo perfil de trabalhadores docentes. (p. 1139)

A precarização do trabalho docente também é problematizada por Oliveira (2004):

Podemos considerar que, assim como o trabalho em geral, também o trabalho docente tem sofrido relativa precarização nos aspectos concernentes às relações de emprego. O aumento dos contratos temporários nas redes públicas de ensino, chegando, em alguns estados, a número correspondente ao de trabalhadores efetivos, o arrocho salarial, o respeito a um piso salarial nacional, a inadequação ou mesmo ausência, em alguns casos, de planos de cargos e salários, a perda de garantias trabalhistas e previdenciárias oriunda dos processos de reforma do Aparelho de Estado têm tornado cada vez mais agudo o quadro de instabilidade e precariedade do emprego no magistério público. (p. 1140)

3.9 Intensificação e complexificação

A intensificação e a complexificação do trabalho também são identificadas como consequências das transformações observadas nas últimas décadas, quando os docentes passam a ter mais atribuições na escola, participando de reuniões, da gestão, dos conselhos, além de desempenhar seu trabalho em contextos que necessitam de planejamentos específicos para o atendimento das demandas diversas que se apresentam na escola.

Para aqueles que atuam nos territórios mais vulneráveis, as demandas se intensificam ainda mais, uma vez que são diversificadas e levam os docentes a atuarem como enfermeiros, psicólogos, assistentes sociais, além de serem responsáveis pelo enfrentamento das desigualdades educacionais(OLIVEIRA, 2004).

Como consequência dessa intensificação, de acordo com Mehry (2003), observa-se um aumento dos casos de adoecimento:

De fato as mudanças ocorridas no mundo do trabalho em face da reestruturação produtiva com a conseqüente globalização da economia têm trazido significativas mudanças no processo de educação e saúde dos trabalhadores. Com progressiva automação, o risco físico vai sendo substituído por riscos ampliados e acarretando danos que atingem não apenas o regular funcionamento institucional, mas as condições físicas e motivacionais dos profissionais da educação. A intensificação do trabalho, a internalização do controle e o medo da perda do emprego causado pelas novas formas de organização e gestão empresariais produzem patologias de diversas naturezas, passando a ser comuns as decorrentes do estresse, dificilmente identificadas como doenças ocupacionais, mas deixando o trabalhador mais exposto e mais fragilizado (p. 134).

A impossibilidade de adequar as novas exigências às condições reais de trabalho na escola é apontada por Assunção (2003) como elemento importante no processo de adoecimento dos professores:

Os esforços individuais dos professores para compensarem a falta de acomodação

das metas educacionais na organização real do trabalho podem explicar as queixas de cansaço, os distúrbios psíquicos menores e os índices de afastamento do trabalho por transtornos mentais, ou seja, no espaço de produção do ensino, ao professor não são garantidas as condições que lhe permitam atingir os objetivos que orientam as reformas educacionais recentes, as metas de produtividade e os planos pedagógicos. p. (88)

3.10 Desprofissionalização e responsabilização: a ambiguidade da condição docente

O furor reformista que dominou a educação na década de 1990 e que continua a exigir da escola uma constante inovação e transformação na busca ao mesmo tempo dos ideais de equidade e eficácia promoveu, de certo modo, um caminho de volta no histórico da evolução da profissionalização dos docentes.

A longa trajetória que levou o “missionário”, que tinha a docência como um sacerdócio, ao “funcionário estatal” e, posteriormente, à condição de “profissional” começa a ser desfeita nos períodos subsequentes às reformas.

Esse processo, denominado de “desprofissionalização”, é de conceituação complexa, sendo assim problematizado por Demailly (2009):

O termo desprofissionalização é sociologicamente difícil de empregar por seu caráter fortemente polissêmico, não se tratando simplesmente da transformação da condição profissional ou da desestabilização de um determinado grupo profissional. (p. 2)

Para a autora, o processo pode ser compreendido como a inversão de um modo específico de profissionalização, promovido em virtude das políticas públicas, das transformações no interior das organizações e do cotidiano de trabalho.

No caso dos docentes, algumas características do processo de desprofissionalização compreendem:

- a) Perda de autonomia pessoal e coletiva dentro do exercício da profissão;
- b) Subjugação pelas regras de controle;
- c) Extensão e diversificação das atividades desenvolvidas;
- d) Perda de autoridade sobre seu trabalho e seus subordinados;
- e) Divisão do tempo de trabalho em várias atividades e funções de natureza diversa;
- f) Proliferação de instrumentos de avaliação e prestação de contas;

- g) Aumento da responsabilização individual;
- h) Enfraquecimento da gestão colegiada.

Esse processo é decorrente do desenvolvimento e difusão internacional de uma racionalidade gerencial, também denominada “*new management public*”, que produziu uma forte recomposição das profissões para Demailly (2009), a recomposição profissional pode implicar em uma diversificação das atividades e responsabilidades:

Essa recomposição inclui, em todo caso, formas de “responsabilização”, então emergem novas formas de autonomia, nas quais o indivíduo é responsável por desenvolver mecanismos para produção dos resultados esperados. Essa nova forma de autonomia prescrita, enquadrada, controlada se inscreve em um quadro normativo de declínio da obrigação de meios para o crescimento de uma obrigação de resultados. (p.3)

A desprofissionalização se inscreve então em um processo mais amplo de recomposição profissional que apresenta como característica principal a incapacidade de assegurar uma identidade coletiva e individual, desencadeando uma diminuição da capacidade de resistência do grupo profissional às pressões e críticas externas.

Segundo Rodrigues (2002, p. 71) ao analisar as profissões em geral: "A tendência para a desprofissionalização assenta naquilo a que se pode chamar mecanismos de desqualificação dos profissionais, de perda ou transferência de conhecimentos e saberes, seja para os consumidores, o público em geral, os computadores ou os manuais". Nessa perspectiva os trabalhadores da educação estariam sofrendo processos de desprofissionalização por diversos fatores, ou seja, tal processo não poderia ser explicado somente por mudanças endógenas ao trabalho, mas por questões de outra natureza que têm interferido na relação educação e sociedade.

Além disso, as reformas desencadearam um processo de massificação das práticas e conteúdos curriculares que aliados a standardização imposta pelas avaliações externas e pela difusão das boas práticas pedagógicas vão desautorizando de certa maneira aos professores em relação ao seu ofício. Para Oliveira (2004), esse processo contribui fortemente para a difusão de um sentimento de desprofissionalização por parte dos docentes:

É então difundida uma ideia de que o que se faz na escola não é assunto de especialista, não exige um conhecimento específico e, portanto, pode ser discutido por leigos, e as constantes campanhas em defesa da escola pública que apelam para o voluntariado contribuem para um sentimento generalizado de que o profissionalismo não é o mais importante no contexto escolar.p(1132)

Esse enfraquecimento profissional, e também do coletivo, desencadeiam um processo de responsabilização individual dos trabalhadores. É o caso dos professores, que começam a vivenciar uma crescente “responsabilização” pelos resultados e metas a serem alcançados.

A ambiguidade reside no fato de que ao mesmo tempo que, são desvalorizados social e profissionalmente, os docentes ocupam a centralidade das políticas de resultados

Os professores devem assim responder às demandas crescentes por melhoria do desempenho dos alunos e das escolas enquanto lidam com uma multiplicidade de questões que afetam a escola, os alunos, as famílias, a gestão e a própria organização da educação.

É o caso do Estado de Minas Gerais e da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (PBH), onde os docentes se veem, nos últimos anos, afetados no plano profissional por uma gestão da educação que se baseia na obrigação de resultados.

3.11 A obrigação de resultados em educação e a responsabilização dos professores

Apesar da obrigação de resultados em educação ter ganhado forças no cenário educacional atual, identificamos o início desse processo a partir do surgimento dos sistemas nacionais de avaliação externa da educação e também das tentativas de transposição direta de modelos gerenciais privados para a educação, como, por exemplo, o Pró-qualidade em Minas Gerais na década de 1990.

Sendo assim, apesar da relação direta com os sistemas de avaliação quantitativa, a obrigação de resultados decorre já de processos anteriores, oriundos da continuidade do processo de implementação de um novo modelo de gestão para a educação, tratando de incorporar elementos gerenciais da iniciativa privada, como a vinculação da progressão ou da estagnação profissional à conquista de metas estabelecidas externamente. Assim, os termos eficiência, eficácia, rendimento, prestação de contas, produtividade, metas, *performance*, excelência, entre outros, passaram a fazer parte dos documentos oficiais e também do cotidiano da escola, abrindo caminhos para a atual política de responsabilização dos professores pelo desempenho dos alunos nas avaliações externas.

O desenvolvimento dos sistemas de avaliação como uma das dimensões da reforma repousa sobre uma crença de que é preciso melhorar o funcionamento do sistema educacional e que isso depende do melhor desempenho de cada estabelecimento, ou seja, para que se

alcance uma educação de qualidade, cabe a às instituições e aos docentes, individualmente, aperfeiçoar os resultados com vistas a atingir as metas definidas externamente.

Essa abordagem da responsabilização dos professores e da obrigação de resultados passa necessariamente pelo contexto de surgimento, implementação e difusão das avaliações educacionais desenvolvidas no âmbito nacional e internacional.

Essa imbricação entre o modelo de gestão pedagógica característica da escola antes da reforma dos anos de 1990 e outro de gestão oriunda da iniciativa privada pode ser percebida na utilização de uma nomenclatura muito mais gerencial do que pedagógica.

Para Lessard (2004), o desencadeamento de políticas de responsabilização parte de uma visão da escola como uma organização e não como instituição. Para o autor, é importante fazer essa distinção, pois auxilia na compreensão das consequências dessa transposição de valores para o trabalho dos professores:

Entendemos que as instituições cumprem missões, enquanto as organizações perseguem objetivos, sendo esses traduzidos em resultados precisos. As instituições são investidas pela sociedade de uma missão que lhe dá senso e vida. Elas possuem um ideal forte, mas jamais perfeitamente perceptível, pois esse ideal é em parte traído pela dura realidade e seus contrastes, mas sem dúvida presente como horizonte de valores. (LESSARD, 2004, p.23)

Nesse sentido, as singularidades da escola como instituição vão sendo gradativamente substituídas por indicadores, metas e objetivos quantitativos, definidos externamente, e que vão determinar o processo de responsabilização como uma obrigação de resultados.

Entretanto, como aponta Afonso (2010), o processo de responsabilização ou *accountability*⁵¹ somente tornou-se viável a partir da descentralização que, ao mesmo tempo que concedeu autonomia às escolas, incorporou à política educacional novos instrumentos de regulação por resultados.

O enfraquecimento da coletividade bem como o desencanto com o modelo de gestão democrática em que a participação dos atores escolares é meramente ritualística contribuem da mesma forma para a implementação de uma política de responsabilização.

É importante ressaltar que, no caso do Brasil, essa articulação entre a avaliação externa, a prestação de contas e a responsabilização apresenta-se em um estágio diferente do que ocorre em alguns países, como Estados Unidos e Inglaterra (BROOKE, 2006), onde é possível aplicar sanções ou mesmo fechar as escolas e demitir professores caso as sejam alcançadas não atingirem as estipuladas.

⁵¹ O *accountability* é um modelo de política educacional que responsabiliza os professores e gestores pelo desempenho quantitativo dos alunos nas avaliações externas.

3.12A responsabilização como política educacional

As políticas de responsabilização surgem no contexto educacional mundial a partir da década de 1980 com a reforma empreendida pelo governo de Margareth Thatcher, na Inglaterra, que adotou no país um currículo comum nacional e implementou um sistema de avaliação de desempenho dos alunos no fim de cada uma das etapas de ensino (LESSARD; MEIRIEU, 2008).

Os Estados Unidos, durante o período de governo de Ronald Reagan, também contribuíram para a criação e difusão das políticas de avaliação e responsabilização, “exportadas” posteriormente para outros países, inclusive o Brasil.

Esse modelo de política surge nesses dois países em um momento de fortes críticas às políticas de educação compensatória desenvolvidas por eles. No caso americano o ponto de partida foi a publicação em 1983 do relatório intitulado *A nation at risk* (GARDNER *et al.*, 1983), que desenhava um quadro de possível perda de competitividade econômica por parte do país principalmente em relação aos países asiáticos.

O relatório propõe nas recomendações para padrões e expectativas, entre outras, que sejam adotados testes padronizados nacionais na transição de uma etapa para outra. No que tange ao ensino, a recomendação é que seja estabelecida uma atmosfera competitiva e que o salário dos professores seja aumentado com base no desempenho. A progressão ou a dispensa dos professores deveria assim basear-se em um sistema de avaliação eficaz, conforme apontava o relatório.

Com a responsabilização da educação por uma melhoria do país no *ranking* mundial, foi imposta à educação uma progressiva mudança de referencial; o objetivo primeiro da educação não seria mais a igualdade de oportunidades ou mesmo a coesão social, mas sim o lugar ocupado pelo país na competição econômica e educacional (DEROUET; DEROUET, 2009).

Os desdobramentos dessas políticas e as consequências para os docentes são problematizadas por Hargreaves (2003):

Não obstante, em vez de fomentarem a criatividade e o engenho, há cada vez mais sistemas educativos que se tornaram obcecados com a imposição da uniformidade curricular e com a gestão minuciosa do currículo. Em vez de finalidades ambiciosas pautadas pela humanidade e pelo sentido de comunidade, as escolas e os professores têm sido espartilhados pela estreiteza das visões que se concentram nos resultados dos exames, no cumprimento dos objetivos previamente estipulados e nos *rankings* das escolas. (p. 14)

No ano de 2001, os Estados Unidos retomariam as políticas compensatórias com o programa intitulado *No Child Left Behind*, que, em certa medida, recupera essas políticas entretanto, já combinadas com as de responsabilização e com a política de resultados.

No Brasil, a responsabilização inicia com a adoção de um sistema de avaliação nacional da educação que começou em 1990. O processo percorre toda a década até o ano de 2000, quando ocorre a adesão do país ao *Programme for International Student Assessment* (PISA), a despeito de possuir um sistema nacional de avaliação da educação já estruturado.

A entrada no PISA, no qual o Brasil amargou a última colocação, foi mais um elemento importante no processo de responsabilização dos professores, as chamadas da imprensa (Pessoa, 2009), na época, dão uma mostra da repercussão da empreitada:

“Nossos alunos, em avaliações internacionais, estão quase no nível dos estudantes de Zimbábue...”.

Globo News – Painel – Especialistas avaliam a educação no Brasil (Gustavo Ioschpe) (2001).

“Brasil está entre os piores no ensino de ciências, diz OCDE”.

G1, São Paulo (2001).

“Alunos brasileiros estão entre os piores em matemática...”.

O Globo (2001).

“Brasil é reprovado em matemática e leitura”.

Folha de São Paulo (2001).

Para o então ministro da Educação Paulo Renato Souza⁵², o resultado não foi surpresa. Em entrevista concedida na sede do Ministério da Educação logo após a divulgação dos resultados (Jornal do Brasil, 05/12/2001), a responsabilidade pelo “fracasso” foi apontada pelo ministro:

“Não há nenhuma surpresa nos resultados. Estamos atrasados porque historicamente sempre fomos. O PISA aponta os caminhos para corrigirmos as escolas, mesmo as melhores escolas”.

Na justificativa não há referências a qualquer outra dimensão (econômica, social ou

⁵² Paulo Renato Souza foi o Ministro da Educação no período de 01/01/1995 a 01/01/2003.

cultural) e nem a qualquer outra instituição. A escola e conseqüentemente os professores são os principais responsáveis:

*“A escola brasileira não sabe ensinar a ler e ponto.”*⁵³Conclui o ministro Paulo Renato ao fim da entrevista.

A partir dos resultados no PISA e também do Saeb a década de 2000 consolida o processo de responsabilização dos professores pelos resultados negativos dos alunos. Nesse sentido, a política educacional brasileira incorpora aos seus subsídios de formulação uma lógica de indicadores, que vão regular e orientar o processo de gestão da educação e também o trabalho dos professores.

Para os docentes a situação é fortemente contraditória, ao mesmo tempo em que são impelidos a dotarem seus alunos de criatividade, iniciativa e de flexibilidade para utilização de seus conhecimentos para a vida na sociedade do conhecimento, convivem diariamente com os processos de standardização propostos pela avaliação sistêmica e com a insistente discussão em torno da definição de metas e da recorrente ideia de adoção de um currículo comum para todos.

Nesse sentido, é possível observar que o paradigma da eficácia, como noção de justiça escolar, vai ganhando lugar na formulação da política educacional, dividindo espaço com o ainda vigente paradigma da equidade. Para os professores, o desafio que se apresenta é complexo, devem reconhecer e atender as necessidades específicas de cada um em um contexto que preconiza a igualdade de resultados.

Embora os docentes precisem ainda reconhecer e respeitar as singularidades e as diferenças entre os alunos, eles devem fazer com que todos os alunos obtenham bons níveis de desempenho, para alcançar as metas definidas externamente, promovendo o próprio enquadramento dos docentes nas novas regras.

Nesse processo de responsabilização dos professores Barroso (2005, p.181-182) identifica três elementos característicos:

- 1) **Maiores exigências em relação à qualificação e desempenho profissionais** (formação, especialização, perícia técnica, qualidade, eficácia, motivação, empenho, criatividade e dedicação);

⁵³Trecho retirado do site www.leiabrasil.com.br

- 2) **Alargamento do seu campo de intervenção e intensificação do seu trabalho** (alunos, escola, comunidade, ensino, gestão, inovação, tutoria, ação social, desenvolvimento local);
- 3) **Maior visibilidade, responsabilidade e controle social pelo trabalho prestado** (elaboração do projeto político pedagógico da escola, participação dos pais e outros membros da comunidade escolar na gestão, reforço dos mecanismos de prestação de contas e avaliação do desempenho).

Esses elementos vão compor um novo quadro de transformações para a profissão docente. Vítimas da precarização do trabalho, da intensificação e da desprofissionalização, os professores passam a ser submetidos à obrigação de resultados, que é a materialização política da eficácia e da responsabilização.

Para compreender essas transformações, que passam a orientar as políticas públicas e, como ocorre o processo de implementação em nível local, tomamos como base para análise o Estado de Minas Gerais e a PBH.

A opção não se justifica apenas pela proximidade, mas pelo pioneirismo das duas instituições em implementar sistemas próprios de avaliação do desempenho das escolas e políticas de gestão por resultados, como o Sistema Mineiro de Avaliação da Educação (SIMAVE) e os denominados “Choque de Gestão” e “Estado para Resultados” no âmbito do Estado de Minas Gerais e, no caso da PBH, os programas “Avalia BH” e mais recentemente o “Programa de Metas e Resultados”.

O percurso que traçamos passa, de forma breve, pela reforma empreendida na gestão do então Secretário de Educação de Minas Gerais, Sr. Walfrido dos Mares Guia (1991-1998) e pelo programa de desenvolvimento proposto pelo governador Itamar Franco (1999-2003) para situar-se então no contexto de emergência do “Choque de Gestão” e do “Estado para Resultados”, na segunda metade da década de 2000, nas gestões do governador Aécio Neves.

No caso da PBH, o recorte para análise das políticas de avaliação e responsabilização focaliza o período correspondente ao primeiro mandato do atual prefeito Marcio Lacerda, iniciado em 2009.

3.13 Equidade e eficácia na política educacional em Minas Gerais e Belo Horizonte: novos temas na agenda educativa

3.13.1 O Estado de Minas Gerais

O principal eixo norteador da educação na década de 1990 foi a educação como equidade social, preparando os indivíduos para as demandas de empregabilidade e competitividade do mundo globalizado e, a partir disso, proporcionando meios para a redução das desigualdades pela via do emprego.

A adequação a essas novas demandas trouxe transformações nas estruturas organizacionais, novos objetivos e funções da educação. Foi com o *slogan Minas aponta o caminho* que o Estado de Minas Gerais deu início em 1991 às reformas neoliberais, que se apoiavam em pressupostos sugeridos e disseminados pelos organismos internacionais, tais como o Banco Mundial (BM) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), pelas agências internacionais (CEPAL, 1992) e ainda pelas orientações do próprio Governo Federal (BRASIL, 1996).

Oliveira (2002), analisando os desdobramentos da reforma, identificou que, após buscar o incentivo à participação social por meio de compromissos firmados pelo governo com pais, alunos e escola, o Estado implementou a reforma da educação priorizando algumas áreas de atuação.⁵⁴

Dentre os mecanismos adotados para implementação da reforma, destacam-se:

A descentralização e a flexibilização administrativa: que foram implementadas no âmbito financeiro, administrativo e pedagógico. A descentralização financeira foi concretizada com o repasse direto dos recursos do Estado para a escola mediante a elaboração de um plano de aplicação dos recursos e da aprovação das contas da escola pelo colegiado.

No âmbito administrativo, ocorreu com a descentralização de alguns procedimentos burocráticos e o repasse de boa parte do pessoal administrativo dos órgãos centrais e intermediários para atuar na escola. A autonomia pedagógica foi descrita como a possibilidade de a própria escola desenvolver o seu projeto, resultando em uma organização

⁵⁴ A análise realizada pela autora em tese de doutorado intitulada: **Reestruturação Capitalista e Educação Básica: gestão de trabalho e da pobreza**, defendida em 1999 e publicada como livro em 2000 com o título: **Educação básica: gestão do trabalho e da pobreza(2000)** é aqui apresentada de forma sucinta com o objetivo de um breve resgate das reformas promovidas na área da educação pelo Estado de Minas Gerais na década de 1990.

pautada em bases mais democráticas, sem que isso correspondesse necessariamente em liberdade para que as escolas se autogerissem.

A Modernização e fortalecimento da gestão da escola: com a direção passando a ser eleita pela comunidade escolar e passando posteriormente por treinamento norteado pelos princípios orientadores do programa de Qualidade Total.

Os gestores passaram então a desempenhar funções inerentes ao processo de descentralização administrativa e financeira, buscando por um lado enfrentar os novos desafios com as ferramentas gerenciais oriundas da iniciativa privada fornecidas pelo Estado, e por outro, diminuindo cada vez mais o seu envolvimento com as questões pedagógicas da escola.

A adoção de mecanismos de avaliação do desempenho da escola: a partir da criação do Programa de Avaliação do Rendimento da Escola Pública em 1992, buscavam-se parâmetros que permitissem mensurar a “eficiência” da escola e também possibilitar comparações entre as escolas. Apoiado nos pressupostos do Pró-Qualidade o programa de avaliação testaria a eficácia da escola, que passava a conviver com os apelos pela equidade (OLIVEIRA, 2002).

Para Fonseca (1997), a partir das reformas dos anos de 1990, a política educacional passou a orientar-se pelo fortalecimento e valorização dos sistemas de avaliação, pela incorporação de modelos gerenciais e pela definição de metas quantitativas de desempenho das escolas:

A abordagem da nova estratégia ao sistema educacional centra-se em maior responsabilização e resultados como complemento de proporcionar recursos. Reforçar os sistemas educacionais significa alinhar a sua governação, a gestão de escolas e professores, regras de financiamento e mecanismos de incentivo, com o objetivo da aprendizagem para todos. Isto implica uma reforma das relações de responsabilização entre os vários atores e participantes no sistema educacional, para que esse relacionamento seja claro, coerente com as funções, medido, monitorado e apoiado. Significa também estabelecer um ciclo claro de retorno entre o financiamento (incluindo a ajuda internacional) e os resultados, porque as falhas de governação e responsabilização têm geralmente os seus efeitos mais nefastos nas escolas que servem os grupos mais desfavorecidos, este sistema de gestão promove equidade educacional para além da eficiência. (p. 10)

A partir de 1999, com a eleição de Itamar Franco para o governo de Minas Gerais, viu-se o início de uma nova agenda de reformas no Estado, cujas diretrizes e objetivos foram definidos para o período de quatro anos de governo. Na agenda reformista, embora seja perceptível a continuidade da orientação pelo paradigma da equidade, pautada principalmente na continuidade dos já existentes e na criação de novos programas de correção de fluxo, o paradigma da eficácia foi ganhando força, com o estabelecimento de metas de desempenho e

de políticas de comparação e ranqueamento entre as escolas.

Ainda no primeiro ano de mandato, o governador Itamar Franco lança o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) com vigência para o período 2000-2003. No documento, a equidade está presente, constituindo-se em um dos objetivos: *“Ter como diretriz, em curto prazo, reorientar as prioridades do governo em busca da integração social e da promoção de condições de uma sociedade mais justa e equitativa em nosso estado”* (p. 34).

O plano foi apresentado em um contexto muito próximo do atual, de desigualdades no acesso, com problemas de fluxo e de evasão escolar, termos que passam a conviver com os emergentes “sucesso escolar”, “avaliação do rendimento” e “qualidade da educação”, como pode ser percebido nas diretrizes educacionais para o período de vigência do plano:

- a) Desenvolver planos e programas com o objetivo de garantir educação de qualidade para todos;
- b) Definir o aluno como centro das atenções educacionais e fortalecer o compromisso da política estadual de educação com a obtenção do sucesso do aluno no processo de ensino e aprendizagem e na sua formação como cidadão;
- c) Desenvolver planos e programas com objetivo de garantir a participação de toda comunidade escolar na gestão das escolas da rede pública;
- d) Avaliar a qualidade do ensino em todos os níveis e modalidades, mediante exames de rendimento dos alunos, metodologias de controle e acompanhamento, estudos e pesquisas;
- e) Universalizar progressivamente a educação infantil por meio de parcerias com os municípios e organizações não governamentais;
- f) Garantir o ingresso e a permanência do aluno na escola, especialmente no ensino fundamental, desenvolvendo ações de combate à evasão e exclusão escolar;
- g) Ampliar o acesso dos que não tiveram oportunidade em idade própria.

No período, apesar de ter praticamente alcançado a universalização do acesso ao ensino fundamental, o Estado ainda convivia com a triste realidade de ter aproximadamente 400.000 crianças fora da escola e de atender no ensino médio menos da metade da população na faixa de 15 a 19 anos.

Apesar disso, a primeira diretriz a ser implementada foi a que diz respeito à avaliação, com a Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais (SEE-MG) instituindo o Sistema

Mineiro de Avaliação da Educação Pública(SIMAVE) através da Resolução n. 14 de 03 de fevereiro de 2000, que foi alterada meses depois pela Resolução n. 104 de 14/07/2000, que instituiu o Programa de Avaliação da Educação Básica (Proeb), que avalia os alunos do 5º e 9º anos do ensino fundamental e os do 3º ano do ensino médio⁵⁵.

Desse modo, a criação de um sistema próprio de avaliação da educação foi uma das principais ações do governo que assim a justificou:

Em consonância com o projeto Escola Sagarana, que prima por preservar as singularidades de Minas Gerais, o SIMAVE tem por intenção resguardar as especificidades de Minas Gerais, tendo em vista a formulação de políticas educacionais próprias e, conseqüentemente, um programa de avaliação próprio. (SEE-MG/SIMAVE, 2000).

A criação dose inscreve em um processo de fortalecimento e expansão dos sistemas de avaliação, desencadeado a partir da década de 1990. O grande espaço que a avaliação foi conquistando pode ser observado não apenas pelo seu crescimento e extensão a todos os níveis e etapas da educação em âmbito nacional, mas também pela criação de sistemas estaduais e municipais que concorrem e, algumas vezes, sobrepõem-se às avaliações nacionais já existentes.

A avaliação em Minas Gerais teria o objetivo de melhorar a qualidade do ensino, tarefa árdua para um estado que apresentava nos anos 2000 uma taxa de distorção idade-série superior a 50%. Entretanto, a noção de qualidade que norteava o PMDI não se baseava nas múltiplas finalidades da educação, no seu papel na construção da cidadania ou na superação das desigualdades.

Nesse contexto, a qualidade era entendida como o desempenho dos alunos nas provas, um conceito restrito que acompanhou a política educacional mineira como foi visto nos anos seguintes.

A eficácia do sistema e da escola, numa visão economicista da educação, seria então determinada pelos resultados obtidos nas avaliações. Nessa perspectiva quantitativa, a comparação seria possível mesmo com a diversidade na estrutura das escolas, nas condições de trabalho e no público atendido. Desse modo, a avaliação foi se estabelecendo como o único instrumento para avaliar a qualidade da educação, uma proposta redutora da riqueza e complexidade da instituição escolar.

Outro equívoco foi imputar à avaliação a capacidade de promover sozinha a melhoria

⁵⁵Atualmente, no âmbito do SIMAVE, três diferentes programas de avaliação se articulam: O Proalfa, o Proeb e o PAAE, abrangendo todas as etapas da Educação Básica.

do ensino, visão certamente limitada, mesmo assim a avaliação educacional foi ganhando espaço e o antes restrito conceito de desempenho foi se ampliando, confundindo-se equivocadamente com o de qualidade.

Para Baudelot e Establet (2009), o entendimento do desempenho como qualidade configura-se como um grande equívoco. Primeiro porque acaba colocando em oposição conceitos que poderiam ser complementares como igualdade, equidade e eficácia; segundo porque responsabiliza as políticas de democratização da educação pelos recentes maus resultados nas avaliações nacionais e internacionais de aprendizagem.

Para esses autores, a oposição se dá porque, ao padronizar o instrumento de medição do desempenho e alçá-lo à condição de único indicador como da qualidade da escola, as ações que visam à equidade e à igualdade ficam comprometidas, uma vez que estas dependem de uma visão ampliada, que reconheça as singularidades entre os alunos, a necessidade de tempos e formas de organização contextualizadas, a importância de abordagens pedagógicas diferenciadas, etc.

Por essa ótica, uma escola de qualidade passou a ser aquela que apresentava o melhor desempenho, o objetivo passou a ser a melhoria do desempenho e não da aprendizagem ou da qualidade da escola.

O conceito de qualidade também se distancia do conceito apresentado de desempenho, embora o desempenho dos alunos possa ser considerado como um dos fatores para construir o complexo conceito de qualidade na educação, assim definido por Dourado e Oliveira (2009):

A qualidade da educação, portanto, não se circunscreve a médias, em um dado momento, a um aspecto, mas configura-se como processo complexo e dinâmico, margeado por um conjunto de valores como credibilidade, comparabilidade, entre outros. Ratifica-se, portanto, que qualidade da educação é um conceito polissêmico e multifatorial, pois a definição e a compreensão teórico-conceitual e a análise da situação escolar não podem deixar de considerar as dimensões extraescolares que permeiam tal temática. (p.207)

Essa noção de qualidade educacional como desempenho foi se consolidando com o surgimento de novos processos de avaliação, da transnacionalização do desempenho por meio de avaliações internacionais, das comparações entre países, estados e mesmo entre estabelecimentos locais, cenário ideal para que o paradigma da eficácia ganhe espaço no planejamento da política educacional.

Desse modo, com um conceito limitado de qualidade e tendo grandes desigualdades educacionais não equacionadas, o estado de Minas Gerais assistiu à chegada ao poder do novo governador Aécio Neves em 2003, que, assim como seu antecessor, apresentou seu plano de

governo na forma de um PMDI que, como veremos, orientou-se tanto pela busca da equidade quanto da eficácia.

Essa ambiguidade começa a ser percebida em Minas Gerais a partir do ano de 2007, quando a condição de vulnerabilidade social deixa de ser o único critério para o ingresso das escolas e dos alunos nessa condição nos programas de ampliação de jornada.

Nesse sentido, passam a coexistir nas escolas localizadas em áreas de vulnerabilidade social programas e projetos com objetivos antagônicos em curto prazo. Assim, a melhoria dos resultados nas avaliações externas e a busca por uma melhor posição no *ranking* nacional passou a dividir espaço na cena escolar com os programas que tratavam de ampliar o tempo de permanência, a diversificação das atividades ofertadas aos alunos e o enfrentamento da violência na escola com a oferta de atividades esportivas e culturais nos finais de semana para toda comunidade escolar.

A tendência de coexistência na política educacional de ações sociais e pedagógicas na escola e a exigência de melhorias de desempenho também estavam presentes no segundo plano de governo na gestão de Aécio Neves, que substituiu o PMDI anterior.

A definição das metas e objetivos aponta para o fortalecimento da avaliação e da qualidade entendida como desempenho. Entretanto, a “qualidade” passa a dividir a cena com programas focalizados, mostrando o rumo a ser tomado para as novas relações que a educação estabelecerá com os mais pobres.

O novo plano de governo, o PMDI (2007-2023), apresenta como principal novidade o “Estado para resultados”. No âmbito do projeto, novos programas focalizados foram criados e outros reformulados com as ações buscando, principalmente, garantir um melhor desempenho de alunos oriundos de meios desfavoráveis.

De acordo com o documento, os programas justificam-se na perspectiva de combate à crise de qualidade da educação e no enfrentamento dos problemas percebidos nas áreas mais vulneráveis, dividindo-se em três categorias:

- 1) Programas estruturadores;
- 2) Programas associados;
- 3) Programas especiais.

O Programa estruturador “Educação para crescer” será o nosso foco por tratar das ações voltadas para as áreas mais vulneráveis e para os alunos com pior desempenho.

Educação para crescer

Objetivos:

- a) Aumentar o tempo de permanência diária dos alunos nas escolas (Programa Escola de Tempo Integral);
- b) Atingir o nível recomendado de proficiência por meio de intervenções pedagógicas, capacitação e acompanhamento dos profissionais da educação (Programa de Intervenção Pedagógica);
- c) Ampliar a participação das famílias na vida escolar dos alunos (Projeto Professor da Família);
- d) Prover o ensino de qualidade de forma a ampliar o acesso e as taxas de conclusão com melhoria da eficiência no uso dos recursos disponíveis;
- e) Avaliar a qualidade do ensino do sistema público de educação (SIMAVE);
- f) Combate à violência escolar (Programa Escola Viva, Comunidade Ativa).

Ações:

- a) **Criar o Programa Escola de Tempo Integral (PETI):** visando ampliar as oportunidades educacionais dos alunos do ensino fundamental visando à formação de novas habilidades e conhecimentos, pela expansão do período de permanência diária nas atividades promovidas pela escola, inclusive por meio de parcerias;
- b) **Programa de Intervenção Pedagógica (PIP):** com o objetivo de melhorar a eficiência do ensino fundamental, por meio de intervenções pedagógicas que garantam o nível recomendado de alfabetização e a elevação dos índices de desempenho dos alunos do 6º ao 9º ano, com foco em língua portuguesa, matemática e ciências;
- c) **Professor da Família:** ampliar a participação da família na vida escolar dos alunos do ensino médio, melhorar o relacionamento dos alunos e familiares junto à escola, além de incentivar que os pais/responsáveis por esses alunos possam iniciar ou retomar os estudos, contribuindo, com isso, para a diminuição da evasão e aumento do rendimento escolar dos alunos atendidos;
- d) **Fortalecimento e ampliação do Sistema Mineiro de Avaliação:** com o objetivo de avaliar a qualidade do ensino fundamental do sistema público de educação de Minas Gerais, fornecendo informações para o planejamento, monitoramento e reformulação das políticas públicas educacionais;

- e) **Ampliar o número de escolas atendidas pelo programa Escola Viva, Comunidade Ativa:** promover ações que visem à melhoria das relações entre a comunidade escolar e a escola, com a abertura dos estabelecimentos aos finais de semana.

Ainda no ano de 2007, no processo de criação de novos programas e reformulação de outros voltados para os territórios vulneráveis, a busca pela melhoria do desempenho reorientou o programa Aluno de Tempo Integral, que deixou de ser uma ação do EVCA para tornar-se um programa estruturador.

O critério de ingresso dos alunos no programa também foi modificado e os alunos de baixo desempenho passaram a ter prioridade sobre os mais carentes.

Nos objetivos do programa, que passou ser chamado Programa Escola de Tempo Integral, fica evidente a preocupação com o desempenho e com a regularização do fluxo escolar, dimensões que integram Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)⁵⁶, criado no mesmo período:

Objetivos:

- a) Melhorar a aprendizagem dos alunos do ensino fundamental que demandam maior atenção do Sistema Educacional, ampliando a sua permanência diária na escola;
- b) Elevar a qualidade do ensino;
- c) Ampliar a área de conhecimento do aluno, permitindo uma visão mais globalizada dos conteúdos curriculares;
- d) Promover o atendimento do aluno com defasagem de aprendizagem;
- e) Reduzir a possibilidade de reprovação, tendo em vista que o aluno terá no extracurricular, atividades para o desenvolvimento de suas habilidades e competências;
- f) Desenvolver atividades artísticas, culturais e esportivas que ampliem o universo de experiências dos alunos.

⁵⁶O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) foi criado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), no ano de 2007, e é calculado a cada dois anos, relacionando indicadores de fluxo (taxa média de aprovação dos estudantes correspondente à etapa de ensino), obtidos através do Censo Escolar, com o desempenho nas avaliações padronizadas do Inep (Saeb e Prova Brasil).

Na comparação entre os PMDI que nortearam as ações durante os dois mandatos do governador Aécio Neves, é possível identificar a transição do paradigma da equidade para o da eficácia como orientador dos projetos voltados para a educação. A equidade não sai totalmente de cena, mas cada vez mais a eficácia aparece nos documentos oficiais.

Uma comparação entre objetivos e metas definidos pelo Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG 2004-2007), desenvolvido no contexto do PMDI (2003-2020), e o PMDI (2007-2023) para o equacionamento das desigualdades educacionais permite constatar a mudança de paradigma:

O conhecimento dos efeitos das desigualdades sociais na distribuição das oportunidades educacionais deve se constituir em base e fundamento para a promoção de políticas orientadas por princípios de equidade. O foco, nesta perspectiva, deve ser lançado na direção de promover o atendimento prioritário às demandas educacionais das crianças e dos jovens das regiões mais carentes do estado, especialmente naquelas escolas em que o fenômeno da exclusão social se faz acompanhar do fenômeno da violência. (SEE/MG, 2004)

No documento de 2007, a equidade dá lugar à eficácia, enquanto a primeira quase não é citada, a segunda é usada de forma recorrente.

Na apresentação dos objetivos gerais:

Portanto, esta gestão será pela perseguição à máxima eficácia da máquina pública, pela consolidação da qualidade fiscal e pela eliminação sistemática de entraves burocráticos e obstáculos estruturais. Assim é o caminho que este Governo percorrerá para fazer de Minas Gerais o Melhor Estado para se Viver. (PMDI, 2007, p.8)

E nos objetivos específicos para a educação:

- a) Promover um salto na escolaridade média da população, formada em um sistema eficiente e orientado por padrões internacionais de custo e qualidade;
- b) Reduzir as disparidades regionais de aprendizado em Minas Gerais. Promover um salto de qualidade no ensino, orientado por padrões internacionais.

5.13.2 A Prefeitura de Belo Horizonte

Ao analisarmos a política educacional em Belo Horizonte, no que diz respeito às políticas de avaliação e responsabilização, percebemos uma grande semelhança com o modelo adotado na administração estadual, principalmente quando comparadas as gestões do

governador Aécio Neves e do prefeito Marcio Lacerda, que foi Secretário de Desenvolvimento Econômico no governo de Aécio Neves.

Para caracterizar brevemente o contexto municipal, retornamos ao período compreendido entre o final da década de 1980 e o início da década de 1990, quando, no contexto das reformas do Estado, a prefeitura de Belo Horizonte promoveu uma política de descentralização administrativa que incluiu, entre outras áreas, a educação.

Desse modo, a cidade foi dividida em nove Secretarias de Administração Regional, cada uma com uma Gerência Regional de Educação (GERED), que representa a Secretaria Municipal de Educação (SMED-BH) junto às escolas localizadas na sua área de abrangência.

Ainda na década de 1990, seguindo uma tendência de implementação de experiências que buscavam a inovação pedagógica e maior democratização da educação (OLIVEIRA, 2002), a prefeitura de Belo Horizonte implementou, na gestão do prefeito Patrus Ananias (1993-1996), um projeto inovador de organização da educação, a Escola Plural (SMED, 1994; DALBEN, 2000; MIRANDA, 2007), que se apoiava nos seguintes eixos norteadores:

- a) Uma intervenção coletiva mais radical;
- b) A escola como tempo de vivência cultural;
- c) Escola como experiência de produção coletiva;
- d) Sensibilidade com a totalidade da formação humana;
- e) A vivência de cada idade de formação sem interrupção;
- f) Virtualidades educativas da materialidade escolar;
- g) Socialização adequada a cada idade-ciclo de formação;
- h) Construção de uma nova identidade da escola e dos profissionais.

A inovação tratou também dos tempos de formação dos alunos e a Escola Plural organizava-se em ciclos de aprendizagem:

- a) **1º Ciclo (Infância):** compreendendo alunos de seis a nove anos de idade;
- b) **2º Ciclo (Pré-Adolescência):** compreendendo alunos de nove a doze anos de idade;
- c) **3º Ciclo (Adolescência):** compreendendo alunos de doze a quatorze anos de idade.

No ano de 1993, o prefeito Patrus Ananias assume a Prefeitura de Belo Horizonte, os programas existentes são mantidos e em seu programa de governo a equidade aparece como um dos eixos norteadores para a educação:

- Estímulo ao desenvolvimento de práticas de ensino, aprendizagem e inclusão, visando à ampliação da equidade e justiça social.

Entretanto, assim como no estado de Minas Gerais, percebemos que a equidade vai gradativamente cedendo espaço para a eficácia na área da educação em Belo Horizonte, quando da adesão à política de avaliação externa do desempenho escolar teve início em 2003, quando assume a prefeitura municipal Fernando Pimentel (2003-2008). A partir de então, as escolas municipais passaram a participar do SIMAVE, situação que perdurou até 2008, quando a PBH cria um sistema próprio de avaliação, o Avalia BH.

Essa é uma tendência seguida por muitos municípios, conforme observado nas edições de 2007 a 2012 do Prêmio Inovação em Gestão Educacional (Brasília, 2007,2012), no qual a maioria das iniciativas dizem respeito à implementação de sistemas próprios de avaliação sistêmica.

No caso do sistema adotado em Belo Horizonte, o Avalia-BH compreende dois programas de avaliação:

- **Programa de Avaliação Externa do Desempenho Escolar:** para todos os alunos do 3º ao 9º ano do ensino fundamental.
- **Programa de Avaliação Diagnóstica do Desempenho Escolar:** as avaliações diagnósticas serão realizadas pela própria escola, a partir da disponibilização, no Portal da Avaliação, de um banco de itens pré-testados e organizados por habilidades e competências.
-

No ano de 2009, o prefeito Marcio Lacerda assume a prefeitura e o discurso da eficácia pela melhoria do desempenho dos alunos ganha força na cidade e vai se incorporar aos programas de gestão da educação. No plano de governo são implementados três programas para a educação:

- 1) Boletim escolar;
- 2) Avalia BH;
- 3) Monitoramento da aprendizagem.

Ainda em 2009, esses programas são englobados em um dos Programas Sustentadores para a área da educação: O programa Melhoria da Qualidade da Educação (PBH,2009). Nos objetivos do Programa, é possível identificar a mesma noção de qualidade da educação como

desempenho dos programas estaduais.

Objetivo geral: Aumentar a qualidade do ensino público municipal, a fim de garantir a todos os estudantes o acesso à escola, sua permanência, bem como a habilidade de ler e escrever aos 8 anos e as competências básicas dos cálculos matemáticos e resolução de problemas até os 10 anos.

Resultado esperado: Aumentar a qualidade da educação municipal, medida pelo Ideb, superando os índices estabelecidos pelo Ministério da Educação

Desse modo, orientados pela busca da eficácia e pela disputa em um lugar de destaque no *ranking* do Ideb que o governo de Minas Gerais e a prefeitura de Belo Horizonte dão continuidade às reformas na política de gestão da educação com a adoção de políticas orientadas pela responsabilização e gestão para resultados.

3.14A justiça educacional em tempos de gestão por resultados: o esmaecimento do paradigma da equidade e o predomínio da eficácia

No ano de 2010, o Banco Mundial divulgou o relatório intitulado: “Aprendizagem para Todos: Investir nos Conhecimentos e Competências das Pessoas para Promover o Desenvolvimento”, como parte de uma ação denominada de Estratégia 2020 para a Educação do Grupo Banco Mundial.

Embora o tema desse documento apresente um enfoque parecido com o da Declaração Mundial de Educação para Todos⁵⁷ na centralidade da educação básica, os seus objetivos remetem mais a uma relação com o desenvolvimento do que com o enfrentamento das desigualdades de renda e contenção da pobreza, que fundamentava o anterior.

No texto do relatório do Banco Mundial (BM, 2010), é possível perceber uma vinculação com as taxas de retorno da educação, em uma clara referência à Teoria do Capital Humano, retomando uma relação já contestada de que maior escolaridade leva necessariamente um indivíduo a ter mobilidade social:

Os investimentos em educação de qualidade produzem crescimento econômico e desenvolvimento mais rápidos e sustentáveis. Indivíduos instruídos têm mais possibilidade de conseguir emprego, de receber salários mais altos e ter filhos mais saudáveis. (BANCO MUNDIAL, 2010, p.3)

Apresentando argumentos muito parecidos com os defendidos por Carnoy (1992)

⁵⁷Declaração assinada por nove países: Indonésia, China, Bangladesh, Brasil, Egito, México, Nigéria, Paquistão e Índia.

quando, a partir dos resultados de um estudo feito para o UNICEF, defendia a vinculação da educação com o desenvolvimento econômico, social e pessoal dos indivíduos, o BM aponta para a valorização de um novo elemento, as avaliações internacionais:

Conhecimento e qualificações contribuem também para que um indivíduo possa ter uma família saudável e instruída, e participe na vida cívica. No nível social, pesquisas recentes mostram que o nível de competências de uma força de trabalho, medido pelos resultados de avaliações internacionais de estudantes, como o Programa Internacional para a Avaliação de Alunos (PISA) e as Tendências Internacionais no Estudo da Matemática e das Ciências (TIMSS) – preveem taxas de crescimento econômico muito mais elevadas que as médias de escolaridade. (BANCO MUNDIAL, 2010, p. 17)

A noção de justiça como eficácia econômica implica em um novo quadro da gestão liberal: obrigação de resultados para os docentes e seus alunos, concorrência entre as escolas, remuneração dos docentes atrelada à *performance* de seus alunos, etc.

Esse processo de responsabilização docente ocorre em um contexto de desigualdades na estrutura e no financiamento da educação. As desigualdades não se referem apenas ao desempenho nas avaliações, mas principalmente às condições de infraestrutura física e pedagógica, indicando que existem diferenças significativas entre as escolas que atendem os mais pobres e aquelas que recebem alunos de outros estratos sociais.

Fanfani (2008) entende que essa é uma realidade em nosso continente:

Na América Latina, os recursos de vários tipos que determinam as condições sociais de aprendizagem são desigualmente distribuídos. Além disso, a oferta de educação, apesar de sua igualdade/legal formal, não é homogênea em termos de qualidade que oferta. As instituições educacionais são desiguais em infraestrutura, recursos materiais, recursos humanos e tempo de aprendizagem. Por essas e outras razões, nas sociedades modernas, é cada vez mais necessário olhar para "fora da escola" para entender o que sucede do lado de dentro. (p. 15)

Para Demailly (2004), a obrigação de resultados, como modo de regulação da ação pública, significa uma ação imposta às instituições escolares na lógica de produtividade e eficácia, funcionando, de modo geral, de maneira imperativa, como obrigação institucionalizada.

Lessard (2004) também questiona o modo imperativo da obrigação de resultados, pois ocorre uma contradição entre os benefícios prometidos às escolas que têm um melhor desempenho e a eficácia global do sistema educativo. Segundo o autor:

a contradição pode ser explicada pelo fato de que as escolas que apresentam

melhores resultados são sempre as mesmas, aquelas localizadas nos meios urbanos socialmente mais favorecidos, as quais têm maior poder de atração sobre professores e alunos. Já as escolas localizadas em meio popular desfavorecido encontram-se em uma situação desfavorável em relação ao alcance das metas estabelecidas. (LESSARD, 2004, p. 38)

Nesse sentido, a gestão por resultados e as políticas de responsabilização são incorporadas as gestões da PBH e também ao Governo do Estado de Minas Gerais.

3.14.1 O Estado de Minas Gerais

A partir de 2008, o Estado de Minas Gerais deu continuidade ao “choque de gestão” com a implementação do “*Acordo de Resultados*”, que se configura como um contrato entre o Estado e os funcionários com o objetivo de obter melhorias no que diz respeito à eficácia e eficiência do serviço público.

Implementado pela Lei nº 17.600, de julho de 2008 e regulamentado pelo Decreto nº 44.873, de agosto de 2008, o “acordo é uma figura jurídica disciplinada constitucionalmente” (artigo 37, parágrafo 8º da *Constituição Federal de 1988*), e não um instrumento novo na administração pública no Brasil, tendo sido utilizado na década de 1990 em âmbito nacional.

O *Acordo de Resultados* do Estado de Minas Gerais teve início em 2008 e foi previsto em duas etapas: a primeira compreende o compromisso das Secretarias de Estado com o Governador; a segunda, o compromisso das Secretarias de Estado com seus órgãos componentes – no caso da educação, as Superintendências Regionais de Ensino (SRE), órgãos intermediários do sistema e as escolas públicas estaduais (AUGUSTO, 2012).

A partir da regulamentação, o Governo do Estado instituiu um bônus denominado *Prêmio de Produtividade*, que condiciona a avaliação de desempenho individual dos professores à melhoria dos resultados escolares.

O sistema de avaliação institucional das escolas estabelece mecanismos de premiação por produtividade das equipes e exige pontuação igual ou superior a 70% do total para a premiação. Em caso de não se atingirem as metas e a previsão, o órgão em questão perde as prerrogativas de autonomia e o direito ao prêmio (AUGUSTO, 2012).

A partir de 2011, o Governo do Estado avançou ainda mais na responsabilização como instrumento da gestão por resultados ao determinar a fixação de placas com o Ideb em todas as escolas da rede. A orientação foi amplamente divulgada na mídia e também no site da SEE/MG (2011): “A Secretaria de Estado de Educação (SEE) iniciou esta semana a

distribuição das placas com os resultados do Ideb 2011, que serão afixadas em mais três mil escolas estaduais mineiras que ofertam o ensino fundamental.”

A orientação da Secretaria foi que a fixação das placas deveriam ser feitas em locais de ampla visualização para o público externo e interno.

3.14.2 A prefeitura de Belo Horizonte

No caso da PBH, a gestão por resultados tem início a partir de 2009, quando é definido o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) para os quatro anos de governo do prefeito Marcio Lacerda. No plano, são definidos os programas e projetos com as respectivas metas e objetivos.

A eficácia como noção orientadora também está presente, como eixo norteador, no Plano Estratégico de Belo Horizonte -2030, lançado em 2010:

Assim, ao lançarmos publicamente o BH Metas e Resultados e o Planejamento Estratégico para BH 2030, assumimos claramente a decisão e o compromisso de buscarmos a compatibilidade entre a participação popular e democrática, o enfrentamento dos desafios e das demandas imediatas da cidade, os limites e possibilidades orçamentárias, o desenvolvimento sustentável e o planejamento em longo prazo, dentro de uma lógica de eficácia dos serviços públicos.(PBH, 2010, p.7)

E também no decreto de instituição do Programa BH Metas e Resultados:

Art. 1º- *O Poder Executivo adotará a gestão estratégica orientada por resultados, através do programa BH Metas e Resultados.*

A responsabilização se faz presente no Art. 2º, que definiu o Compromisso de Resultado: *é o compromisso firmado entre o Prefeito, os Secretários, os Gestores Públicos e os Servidores com o objetivo de pactuar as responsabilidades pelo alcance de resultados e respectivas metas.*

O BH Metas e Resultados estabeleceu as seguintes diretrizes:

- a) orientação para resultados, desde a formulação até a implantação e avaliação das políticas, programas e projetos;
- b) alocação de recursos financeiros, observados os critérios de prioridade definidos no Planejamento da Execução do Plano de Governo;

- c) gestão de recursos humanos orientada pela lógica de formação, capacitação, qualificação e avaliação permanentes;
- d) gestão de recursos técnicos orientada para integração das ações e potencialização de resultados, racionalização do tempo de resolução e ampliação da abrangência e qualidade de atendimento da rede de serviços públicos do Município;
- e) definição da responsabilidade da linha gerencial de cada Projeto Sustentador pelo alcance dos resultados e metas.

A gestão por resultados na PBH parte da mesma noção de qualidade da educação como desempenho quantitativo e melhoria de índices que no Estado de Minas Gerais, o Plano Estratégico de Belo Horizonte -2030, fala de um salto “de qualidade:

Além disso, a intensificação da globalização vem acompanhada de substancial aumento da competição internacional por capitais produtivos, financeiros e humanos. Esse fenômeno impõe importante papel aos atores econômicos, políticos e sociais de Belo Horizonte no sentido de induzir o investimento através do fortalecimento da competitividade da economia da cidade e de seu contexto metropolitano. Nesse sentido, além do desenvolvimento da logística e do ambiente de inovação, é indispensável promover um salto na qualidade da educação e no nível de escolaridade média da sua população. (PBH, 2010, p.26)

Entretanto, o pretendido salto de qualidade na educação se restringe à melhoria do Ideb: *“por meio da ampliação do acesso a um sistema de ensino qualificado, eficiente e orientado para resultados, aumentar o Ideb (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) para 7,7 nas séries iniciais e 6,8 nas séries finais em 2030.”*

No Plano Estratégico (2010), que é organizado em Projetos Sustentadores, destacamos o Projeto Gestão de Pessoas, que trata especificamente das bonificações pelo alcance das metas:

Programa Sustentador - Gestão Estratégica de Pessoas

Público-alvo: Servidores e empregados públicos municipais da administração direta e indireta da Prefeitura de Belo Horizonte.

Objetivo geral: Valorizar e aprimorar o desempenho profissional dos servidores e empregados públicos municipais, nas diversas funções da PBH, por meio de melhorias nas condições de trabalho, qualificação/capacitação e implantação do modelo de bonificação por resultado, através da modernização do sistema de gestão de pessoas.

Resultados: Reduzir o número de dias de afastamento por licença médica dos profissionais da educação em 50%.

Nesse sentido, não há nos documentos orientadores da gestão por resultados das duas instituições qualquer referência à igualdade ou equidade, à educação como direito ou na perspectiva de dimensão de cidadania. Trata-se de melhorar a posição no *ranking* do Ideb, e diminuir as taxas de distorção idade-série. Não há nos documentos tampouco qualquer referência às ações, responsabilidades e metas a serem cumpridas pelos órgãos gestores SEE/MG e SMED/PBH, toda responsabilidade e a estruturação para atingir as metas ficam a cargo das escolas e dos docentes.

Essas transformações que implementaram a formulação da política educacional na perspectiva da eficácia não foram as únicas que ocorreram na década de 2000. Assim como um folhetim que a cada edição apresenta novidades e surpresas, a política educacional volta seu olhar reformista para um novo processo de mudanças que refletiriam fortemente no trabalho docente, a territorialização da política educativa.

Esse fato é observado a partir dos anos 2000, quando a temática da diversidade começa a se incorporar à agenda da política social e também da política educativa trazendo novamente demandas e mudanças para os professores. O processo de territorialização, decorrente dessa nova orientação, vai incorporar o socioeducativo ao cotidiano da escola desafiando os docentes que trabalham nos territórios vulneráveis a responsabilizarem-se pelo enfrentamento da pobreza, pela melhoria do desempenho e pela implementação da educação para a diversidade.

- A educação para a diversidade

Ainda na década de 2000, o discurso político e educacional amplia a sua retórica para abarcar as demandas de reconhecimento das diferenças entre os alunos. Após duas décadas de constantes reformas, a diversidade deixa de ser uma bandeira dos movimentos sociais para se converter em uma realidade na política educacional. Os docentes veem-se diante de um novo desafio, a docência para a diversidade em um contexto, em que a justiça social pelo acesso é questionada e a escola perdeu espaço como promotora de igualdade e mobilidade social.

Dessa forma, o paradigma da igualdade não é o único a perder espaço, a bandeira histórica da redistribuição como base da luta política para o enfrentamento das desigualdades sociais e econômicas passa a conviver com a luta pelo reconhecimento:

A “luta por reconhecimento” está rapidamente se tornando a forma paradigmática de conflito político no final do século XX. Demandas por “reconhecimento da diferença” dão combustível às lutas de grupos mobilizados sob as bandeiras da

nacionalidade, etnicidade, “raça”, gênero e sexualidade. Nestes conflitos “pós-socialistas”, a identidade de grupo suplanta o interesse de classe como o meio principal da mobilização política. A dominação cultural suplanta a exploração como a injustiça fundamental. E o reconhecimento cultural toma o lugar da redistribuição socioeconômica como remédio para a injustiça e objetivo da luta política. (FRASER, 2006, p.1)

A diversidade passa então a ocupar um espaço importante na formulação das políticas educativas. Entretanto, em um país desigual como o Brasil, o reconhecimento e o respeito às diferenças entram no cenário da política educacional estreitamente vinculados ao combate às desigualdades.

É nesse contexto de imbricação entre desigualdade e diversidade que, no ano de 2003, no plano educacional, é criada a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD)⁵⁸. No texto de apresentação da nova secretaria é possível perceber essa vinculação:

Um dos objetivos da SECAD é tornar a multiplicidade de experiências pedagógicas dessas áreas em modos de renovação nas práticas educacionais. Mais do que uma reunião de programas, a tarefa da nova secretaria é articular as competências e experiências desenvolvidas, tanto pelos sistemas formais de ensino como pelas práticas de organizações sociais, em instrumentos de promoção da cidadania, da valorização da diversidade e de apoio às populações que vivem em situações de vulnerabilidade social. Para democratizar a educação é preciso mobilizar toda a sociedade. O MEC, por intermédio da SECAD, tem a missão de promover a união de esforços com os governos estaduais e municipais, ONGs, sindicatos, associações profissionais e de moradores. (BRASIL, 2004, p.1)

Como continuidade do processo de descentralização e autonomia local colocado em prática pelas reformas anteriores, a territorialização, o reconhecimento da diversidade e o enfrentamento da pobreza aparecem estreitamente ligados. Entretanto, além de estabelecer a melhor forma de lidar com as diferenças, a escola tem a necessidade de melhorar os resultados obtidos nas avaliações.

Como vimos, o estabelecimento de metas e a consolidação dessa gestão por resultados vão gradativamente substituindo, na política educacional, a noção de justiça social pela equidade, pela noção da eficácia, trazendo consequências e transformações para o trabalho docente em áreas de vulnerabilidade social.

É com o propósito de compreender a “entrada” da noção de território vulnerável na educação e observar como se configura o trabalho docente em contextos de extrema pobreza que realizamos a pesquisa de campo em três escolas de Minas Gerais, localizadas em territórios de alta vulnerabilidade social.

⁵⁸ A partir de 2011, a SECAD incorpora a responsabilidade pela gestão da política de inclusão educacional passando a se chamar Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI).

CAPÍTULO 4

4.1 O Trabalho docente no território de alta vulnerabilidade social

4.1.1 *Uma breve recapitulação*

Conforme vimos nos dois primeiros capítulos desta tese, como parte da agenda de reformas dos anos de 1990, a política social e a educação passam por mudanças que apontam para novas formas de organização.

Na educação, é implementada uma política de descentralização tanto da gestão como do financiamento e também é proposto um novo modelo de organização da escola, com a participação da comunidade escolar. No âmbito da política social, as mudanças são igualmente profundas, as reformas preconizam uma ação mais focalizada, uma gestão mais racional do gasto social.

Entretanto, a década de 1990 ainda traria novas vinculações para a educação, que a aproximaram de forma muito consistente da política social. Essa aproximação foi sendo construída a partir do reconhecimento do caráter multidimensional e intergeracional da miséria e da pobreza, o que trouxe novas demandas para a educação, que passou a integrar as ações de alívio e enfrentamento da pobreza ao mesmo tempo que enfrentava as suas próprias desigualdades.

Na continuidade dessa orientação focalizada, a política social foi se utilizando cada vez mais de indicadores estatísticos para orientar as suas ações, o que permitiu estratificar e atribuir valores às desigualdades sociais, econômicas e educacionais. Ao atribuir valores, as desigualdades foram fragmentadas, surgindo assim as desigualdades específicas para cada dimensão da vida social.

Assim, da mesma forma que a saúde, o trabalho, a moradia e a assistência social, educação não deixa de integrar a política social, mas passa a ter suas desigualdades vistas como específicas, transformando as desigualdades educacionais em desigualdades escolares e é essa noção de desigualdade como algo próprio de um grupo, de uma instituição ou de uma determinada área urbana que vai orientar a territorialização (FRANDJI, 2008).

O processo de territorialização da ação social na educação é tratado por Van Zanten (2001) como uma forma de condução da ação educativa “por baixo”, contando com as dinâmicas locais e a capacidade de iniciativa dos atores, processo que somente se tornou possível a partir dos dispositivos anteriormente deflagrados pelos processos de descentralização administrativa.

É esse percurso, iniciado nas reformas educacionais, que vai nortear a formulação da noção de território na política social e educacional como um espaço urbano delimitado pelas desigualdades de acesso às dimensões necessárias para o exercício da cidadania de forma plena, no qual o Estado deve atuar de forma prioritária.

É a partir da adoção do território como “beneficiário” da política social e educativa que surgem então as escolas vulneráveis, uma classificação que só pode ser construída a partir dos processos ocorridos anteriormente:

- a) a descentralização da educação;
- b) a focalização das políticas sociais;
- c) o reconhecimento da multidimensionalidade da pobreza;
- d) a valoração quantitativa das desigualdades escolares;
- e) a emergência da equidade como princípio de justiça social.

Foram justamente esses cinco elementos que forneceram a base para a estratégia mais recente das políticas públicas que é a adoção de território como espaço de ação da política prioritária. Cada um deles contribuiu em um determinado período para que a territorialização da política educativa fosse possível, o que resultou, nos dias atuais, em uma política de diferenciação escolar.

A descentralização talvez seja o elemento mais importante. Sem o processo anterior de atribuição de responsabilidades e serviços ao nível local seria difícil introduzir a ideia de uma escola vulnerável de certa forma a descentralização preparou o terreno para a territorialização ao preconizar uma escola contextualizada, próxima de sua comunidade, conhecedora de suas necessidades e, por isso mesmo, a principal responsável pelo que ali ocorre, transferindo para o nível da escola as responsabilidades que antes eram partilhadas.

O caráter focalizado, que redefiniu as estratégias de formulação e implementação das políticas sociais e o reconhecimento da multidimensionalidade da pobreza foram fatores fundamentais para que a racionalidade técnica dividisse o espaço de justificação e legitimação da política pública com a noção de justiça. Nesse contexto, a ciência de medição e

determinação estatística da pobreza também ofereceu sua contribuição, ao determinar o mais vulnerável entre aqueles que vivem em situação de pobreza, enfrentando esta sem erradicá-la.

Da mesma forma, a emergência da equidade como noção de justiça social e a valoração das desigualdades escolares atuaram como uma preparação para a estratégia de diferenciação escolar de que trataremos neste capítulo. Ao adotar a equidade como princípio orientador da política educacional, o Estado reconheceu a importância de se levar em conta as necessidades particulares de cada aluno e de cada escola mas, ao invés de adotar mecanismos de compensação dentro de um sistema equitativo, o processo de reconhecimento das diversidades foi gradativamente sendo direcionado para a separação dos alunos e das escolas com dificuldades em territórios, distanciando esses estabelecimentos da rede de escolas, criando um grupo de escolas vulneráveis.

Entretanto, apesar de guiar-se a princípio pela noção de equidade o Estado vai apoiar-se na eficácia para justificar essa segregação na necessidade de construir uma rede cujo desempenho alcance as metas estabelecidas, separando as escolas com baixo desempenho para que sejam recolocadas no “caminho certo”.

Nesse sentido, este quarto capítulo tem como propósito compreender esse processo de transformação das desigualdades escolares em diferenciação escolar, para então apreender as singularidades do trabalho diário dos professores nessas escolas e territórios vulneráveis.

Para tanto, o capítulo apresenta os resultados da pesquisa de campo, caracterizando as escolas selecionadas e buscando apreender o cotidiano do trabalho docente nesses estabelecimentos. Para essa análise, foram selecionadas três dimensões que entendemos serem de grande importância para realização do trabalho docente, as condições de trabalho, as estratégias de permanência dos docentes nas escolas e as relações que estabelecem com o desempenho dos alunos nas avaliações externas.

O percurso histórico e político foi trilhado pelos caminhos de Minas Gerais a partir da experiência observada no estado, que vem orientando a política educacional e o atendimento às demandas por equidade a partir da caracterização socioeconômica do público atendido ou do território de inserção do estabelecimento escolar. Para os trabalhos de campo foram selecionadas escolas das redes Estadual e Municipal de ensino de Minas Gerais e Belo Horizonte.

Com esse objetivo, para melhor organização, o capítulo divide-se em três partes. Na primeira é apresentado o marco conceitual da escola vulnerável e uma caracterização dessas escolas, que comprova a sua existência no âmbito da educação brasileira. A segunda transporta a pesquisa para o estado de Minas Gerais, onde observamos o processo de

territorialização da política educacional e o surgimento das escolas vulneráveis e é finalizada com a apresentação dos resultados da pesquisa de campo, quando buscamos apreender os contornos, as características e as possibilidades do trabalho docente nas escolas localizadas nos territórios de alta vulnerabilidade social.

Nesse sentido, o capítulo é assim organizado:

1. A escola vulnerável: o que é e como se caracteriza;
2. Vulnerabilidade e educação em Minas Gerais e Belo Horizonte: o território como espaço da política educativa;
3. O trabalho docente no território de alta vulnerabilidade social: condições de trabalho, permanência e desempenho.

4.2 A educação em territórios de alta vulnerabilidade social: o que é e como se caracteriza a escola vulnerável

Durante a última década, uma série de programas e projetos foram implementados em um número significativo de escolas em Minas Gerais com o objetivo de combater ou minimizar as desigualdades educacionais.

A escolha dos estabelecimentos onde tais ações seriam desenvolvidas se dava inicialmente a partir de indicadores de baixo desempenho ou de situações específicas como a ocorrência de um número elevado de casos de violência, atraso ou abandono escolar. Entretanto, a partir do início da década de 2000, a inserção da escola no território de alta vulnerabilidade surge no cenário da política social e educativa passando a ser o condicionante para implementação de projetos e programas de natureza e objetivos diversos.

A concepção territorial como espaço de combate às desigualdades ganha força com a mudança de perspectiva em relação às explicações acerca das desigualdades escolares, que passam a considerar a força dos fatores externos como o contexto social e geográfico em que a escola está inserida.

Nesses contextos, onde a dimensão geográfica imbrica-se com a desigualdade social, percebe-se que as formas de ocupação observadas no espaço urbano ocorrem, da mesma forma, no agrupamento dos alunos mais pobres em determinadas escolas.

A noção de “uma escola da área de vulnerabilidade social” remete assim à uma ambiguidade da organização educacional, que a partir dessa caracterização, tanto se configura

como instituição integradora e formadora de elites, como um espaço de diferenciação.

Dessa forma, em linhas gerais, a escola vulnerável é: o estabelecimento escolar inserido em um território de alta vulnerabilidade social ou que atende em sua grande maioria alunos oriundos de famílias em situação de pobreza extrema ou de vulnerabilidade.

Essa tendência diferenciadora é percebida em outros contextos, conforme observamos na literatura nacional e internacional quando se utilizam termos variados para conceituar essas escolas que atendem os estratos mais populares ou mais pobres da população (escolas populares, escolas de meios populares, escolas de meios difíceis, escolas da periferia, escolas vulneráveis e escolas do território de alta vulnerabilidade social).

Essa adjetivação se justifica pelo múltiplo caráter da categorização da escola, que engloba ao mesmo tempo a dimensão social, a econômica, a familiar, a pedagógica e a geográfica. Nesse sentido, trata-se de construir uma categoria que possibilite compreender essas escolas e o trabalho dos professores para além da questão histórica da distribuição espacial da população.

Desse modo, os meios difíceis ou vulneráveis vão além da desigualdade na ocupação do espaço urbano, remetem também a outras desigualdades, como no acesso ao emprego formal, às políticas sociais e à oferta escolar.

Para Van Zanten (2001), que faz suas considerações a partir da realidade francesa, a existência de uma escola de meios difíceis remete à incapacidade do sistema escolar de integrar os mais pobres:

A noção de uma escola de periferia também se refere à capacidade integrativa do sistema escolar. A diferenciação, principalmente quando resulta de um reforço das desigualdades, pode igualmente conduzir à exclusão ou à autoexclusão dos alunos de certos grupos que se distanciam do padrão definido pela instituição escolar. (p.13)

Embora construída a partir do contexto francês, a caracterização proposta pela autora guarde semelhanças com a realidade brasileira. Entretanto, ao contrário do que ocorre na França, observamos que, em nosso contexto, as diferenças entre as escolas vulneráveis e as demais vão além do pertencimento social dos alunos.

4.3 A classificação da vulnerabilidade: a caracterização da escola vulnerável

Para a construção de um conceito de vulnerabilidade na educação e de uma definição

de escola vulnerável, utilizamos informações da educação no âmbito nacional e regional, sendo o estado de Minas Gerais e a cidade de Belo Horizonte os espaços regionais de análise do tema. A conceituação se apoiou também na literatura que trata da temática da educação em territórios vulneráveis.

O primeiro passo para o surgimento de uma escola vulnerável foi a demarcação estatística das áreas urbanas de alta, média e baixa vulnerabilidade social. Sendo assim, a ciência da pobreza, que já havia se utilizado do IDH e da Linha da pobreza para orientação focalizada das políticas sociais, passa a se utilizar de um outro indicador, o IVS.

Na delimitação do território vulnerável no estado de Minas Gerais e na consequente focalização da política educativa em determinadas áreas, utilizou-se como indicador o IVS medida criada no ano de 2000 com o objetivo de expressar os níveis de inclusão/exclusão da população residente em um determinado território, conforme o relatório final de elaboração:

Um índice assim elaborado permite conhecer e avaliar as discrepâncias intraurbanas e quantificar a distância entre o mais incluído e o mais excluído, buscando retratar a cidade partida, importante para o planejamento urbano. (PBH, 2000, p. 6)

Trata-se, certamente, de um avanço para as políticas de enfrentamento da pobreza, pois amplia, em relação aos outros indicadores, as dimensões consideradas como necessárias para superação da situação de pobreza. Para o cálculo do IVS, consideraram-se as seguintes dimensões:

- a) Ambiental;
- b) Cultural;
- c) Econômica;
- d) Jurídica;
- e) Segurança de sobrevivência.

Para o IVS, a escala de valores é invertida: índices maiores refletem situações de vulnerabilidade social mais intensa. Sendo assim, adotou-se para o IVS uma escala de medida variando de 0 a 1, sendo que o menor valor representa a melhor situação (maior nível de inclusão), e o limite superior, a pior situação (maior exclusão ou menor inclusão) nas variáveis e indicadores que compõem o índice (Quadro 5).

A inclusão de variáveis que refletem o pouco acesso dos moradores do território vulnerável aos bens, serviços e políticas públicas que garantiriam a condição de vivência da

cidadania de forma plena reforçam a importância de se compreender as desigualdades educacionais também a partir de fatores externos à escola.

QUADRO 5 – Variáveis e Indicadores usados no Cálculo do IVS

Dimensões de cidadania	Variáveis	Indicadores
Ambiental	Acesso à moradia Acesso aos serviços de infraestrutura urbana	Qualidade do domicílio Densidade domiciliar Infraestrutura básica
Cultural	Acesso à educação	Índice de escolaridade relativa
Econômica	Acesso ao trabalho Renda familiar <i>per capita</i>	Taxa de ocupação formal Taxa de ocupação informal Acesso à renda
Jurídica	Acesso à assistência jurídica	Acesso à assistência jurídica privada
Segurança de sobrevivência	Acesso aos serviços de saúde Garantia de segurança alimentar Acesso à previdência social	Mortalidade neo e pós-neo natal Atendimentos de crianças por desnutrição Benefícios da previdência pública

Fonte: Nahas (2000).

Com o IVS, a cidade foi dividida em Unidades de Planejamento (territórios) para uma ação ainda mais focalizada das políticas sociais e de enfrentamento da pobreza, conforme a tabela 10.

TABELA 10 - Classificação das Unidades de Planejamento de Belo Horizonte por IVS

Classe I	IVS	Classe II	IVS		
Barragem	0,79	Belmonte	0,62		
Jardim Felicidade	0,78	Barreiro de Cima	0,60		
Taquaril	0,77	Primeiro de Maio	0,60		
Mariano de Abreu	0,77	Garças/Braúnas	0,60		
Capitão Eduardo	0,76	Isidoro Norte	0,59		
Cafezal	0,76	São Bernardo	0,59		
Baleia	0,75	Céu Azul	0,59		
Olhos D'Água	0,72	Tupi/Floramar	0,59		
Confisco	0,71	Jardim Europa	0,57		
Ribeiro de Abreu	0,70	Copacabana	0,57		
Gorduras	0,70	São Paulo/Goiânia	0,57		
Mantiqueira/Sesc	0,67	Lindeia	0,57		
Prado Lopes	0,67	Piratininga	0,56		
Jardim Montanhês	0,67	Cabana	0,56		
Morro das Pedras	0,65	São João Batista	0,54		
Jatobá	0,64	Serra Verde	0,54		
Jaqueline	0,64	Sarandi	0,53		
		Cardoso	0,52		
		Glória	0,52		
		Ouro Preto	0,52		
		Bairro das Indústrias	0,52		
Classe III	IVS			Classe V	IVS
Boa Vista	0,49			Barroca	0,21
Barreiro de Baixo	0,49			Santo Antônio	0,20
Betânia	0,49	Jaraguá	0,39	SãoBento/Santa Lúcia	0,20
Castelo	0,49	Concórdia	0,39	Belvedere	0,19
Abílio Machado	0,48	Santa Inês	0,38	Mangabeiras	0,18
Santa Maria	0,48	Planalto	0,37	Barro Preto	0,18
Estoril/Buritis	0,48	Santa Amélia	0,37	Centro	0,18
São Francisco	0,47	PUC	0,36	Serra	0,17
Cachoeirinha	0,47	Instituto Agrônômico	0,36	Francisco Sales	0,16
Camargos	0,46	Cristiano Machado	0,35	Prudente de Moraes	0,16
Antônio Carlos	0,46	Padre Eustáquio	0,34	Anchieta/Sion	0,14
Pompéia	0,45	Caiçara	0,34	Savassi	0,12
Jardim América	0,42	Pampulha	0,30		
Venda Nova/Centro	0,41	Floresta/Santa Tereza	0,29		

A partir da construção do IVS e da delimitação dos territórios vulneráveis foi possível conhecer um pouco mais da realidade desses contextos para além do que se apresenta à primeira vista. A ideia da vila ou da favela como espaços de segregação urbana vai sendo mais bem delineada e os elementos que diferenciam esses espaços de outros na mesma cidade permitem melhor identificação do grau de diferenciação no acesso às políticas públicas.

A delimitação geográfica da pobreza permitiu aos estudiosos da educação maior identificação do alcance das desigualdades urbanas e a sua influência na composição do público escolar, nas diferenças de desempenho e, principalmente, da estrutura ofertada àqueles que vivem ou estudam nos territórios vulneráveis.

O contato com as pesquisas sobre o tema e as nossas observações, a partir do trabalho de campo, permitiram identificar nessas escolas algumas características que permitem a afirmação da existência de uma escola vulnerável no Brasil. Essas escolas, os espaços urbanos que as acolhem e a relação que construíram com a educação serão aqui apresentados como características que apontam para uma ampliação da condição de vulnerabilidade, que ultrapassa o território, para identificar como igualmente vulneráveis as escolas que concentram a população inserida no quartil mais baixo da faixa de renda familiar.

Gostaríamos de ressaltar que o objetivo não foi unicamente caracterizar essas escolas mas compreender como se deu o percurso da política educacional focalizada, que ao reconhecer a diversidade do público escolar, separa os diversos, estabelecendo os limites físicos de existência. Observamos que esta não é somente uma política educacional que reconhece as desigualdades e busca atender às necessidades específicas dessas escolas, mas de colocar em prática, a diferenciação escolar, com dois tipos de escolas convivendo dentro da mesma rede na educação pública.

Para um melhor entendimento, destacamos 4 características observadas nas escolas vulneráveis:

- 1. a falta ou a precariedade de infraestrutura;**
- 2. o Ideb abaixo da média de escolas não vulneráveis da mesma rede**
- 3. a descontinuidade do percurso escolar;**
- 4. a baixa cobertura na Educação infantil;**

1. A falta ou a precariedade de infraestrutura

Um estudo realizado por Ximenes (2013), que mapeou as condições de infraestrutura de escolas vulneráveis avaliou as condições estruturais e pedagógicas de 60.000 escolas denominadas de “maioria BPF”,⁵⁹ (MPBF).

A pesquisa concluiu que, comparadas a outros estabelecimentos, as escolas MBPF, cujas famílias dos alunos percebem renda entre \$70,0 e \$120,00 *per capita* portanto vulneráveis, apresentam altos índices de precariedade, mostrando que a desigualdade não é prerrogativa da distribuição de renda, mas é fato percebido nas condições estruturais das escolas onde estudam aqueles que vivem em situação de pobreza.

O quadro relativo às desigualdades de infraestrutura nas escolas aponta indícios que as escolas MPBF, muitas delas localizadas em áreas de alta vulnerabilidade social não apenas reproduzem a segregação urbana, mas apresentam internamente outras desigualdades no atendimento aos mais pobres.

Observando a tabela 11 e também o próximo gráfico (Gráfico 8), notamos diferenças entre as escolas em quase todas as variáveis pesquisadas. A desigualdade não está presente apenas nas variáveis “pedagógicas” podendo ser percebidas já desde a infraestrutura de saneamento básico, com apenas 40% das escolas MPBF com acesso à água e somente 14% atendidas por uma rede de esgoto.

A biblioteca, a internet e a quadra de esportes são itens importantes que estão distantes da educação dos mais pobres, bem como os espaços destinados aos docentes e a gestão. Por outro lado, pode-se observar também que outros itens de infraestrutura são precariamente ofertados tanto nas escolas MPBF quanto nas outras, como por exemplo, o parque infantil, a sala de leitura e o laboratório de informática.

⁵⁹O conceito de escola maioria PBF refere-se a qualquer escola com 50% ou mais de estudantes de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família matriculados (portanto de famílias em situação de pobreza). Criado na parceria MDS/MEC em 2011, entre os Programas Mais Educação e Bolsa Família, pela necessidade de se operar com um conceito objetivo para focalizar as escolas com grande concentração de estudantes do PBF, com vistas à oferta da educação integral.

TABELA 11 – A desigualdade de infraestrutura nas escolas de maioria PBF (EMPBF)

Infraestrutura	Escola Pública	EMPBF
Acesso à água	76%	40%
Rede de esgoto	51%	14%
Biblioteca	35%	19%
Computadores	76%	47%
Acesso à internet	60%	25%
Quadra de esportes	40%	12%
Parque infantil	27%	4%
Impressora	72%	42%
Sala de diretoria	76%	48%
Sala de professores	60%	30%
Sala de leitura	19%	10%
Laboratório de ciências	12%	2%
Laboratório de informática	47%	29%
TV	83%	55%
DVD	80%	51%
Copiadora	43%	20%
Sanitário para Educação infantil	22%	4%
Sanitário interno	90%	73%
Sanitário para PNE	24%	10%
Dependências PNE	20%	9%
Energia elétrica	95%	85%
Parabólica	31%	21%
Cozinha	94%	90%
Sala de atendimento especial	94%	90%

A falta de condições estruturais básicas mostra o quanto a escola pode se apresentar de forma desigual para os mais pobres. Por isso, identificamos a falta ou precariedade de infraestrutura como uma das características da escola vulnerável.

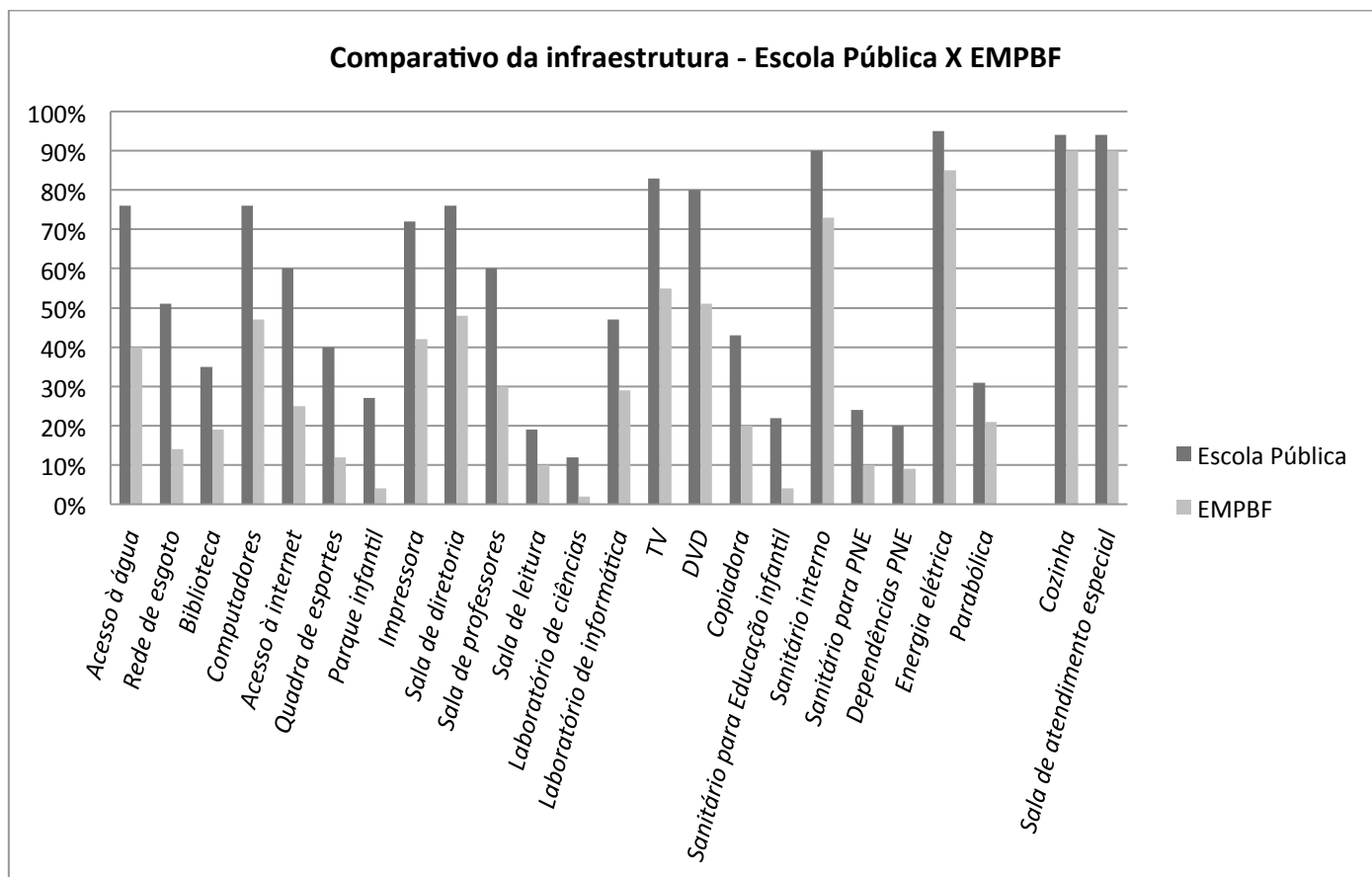


GRÁFICO 8 - Comparativo da infraestrutura escolar

Fonte: Ximemes (2013).

Partindo da triste constatação da existência de uma escola pobre para os pobres, buscamos ainda outras evidências que auxiliassem na caracterização da escola vulnerável. Nesse percurso, contatamos que a infraestrutura precária não é único elemento caracterizador dessas escolas, o próximo indicador encontrado diz respeito ao Ideb abaixo da média apresentado pelas escolas, uma combinação de baixo desempenho nas avaliações externas com taxas de reprovação elevadas.

2. Ideb abaixo da média de escolas não vulneráveis da mesma rede

TABELA 12 - Comparativo do Ideb no ensino fundamental de Minas Gerais - (anos iniciais)

	Escolas do território de Baixa Vulnerabilidade	Escolas do território de Alta Vulnerabilidade
2005	5,7	3,7
2007	5,9	3,9
2009	6,6	4,7
2011	6,8	4,9
2013	7,1	4,9

TABELA 13 - Comparativo do Ideb no ensino fundamental de Minas Gerais - (anos finais)

	Escolas do território de Baixa Vulnerabilidade	Escolas do território de Alta Vulnerabilidade
2005	5,7	3,7
2007	5,9	3,9
2009	6,6	4,7
2011	6,8	4,9
2013	7,1	4,9

Em todos os resultados apresentados nas tabela 12 e 13 percebe-se que, desde a primeira edição do Ideb as escolas vulneráveis apresentaram níveis de desempenho bem abaixo das outras escolas da mesma rede, tanto nos anos iniciais quanto nos anos finais do ensino fundamental. É possível notar também a incapacidade dessas escola em atingir as metas determinadas externamente.

Os gráfico 9 e 10 apresentados abaixo podem auxiliar na compreensão do nível de desigualdade entre as escolas vulneráveis e as demais escolas.

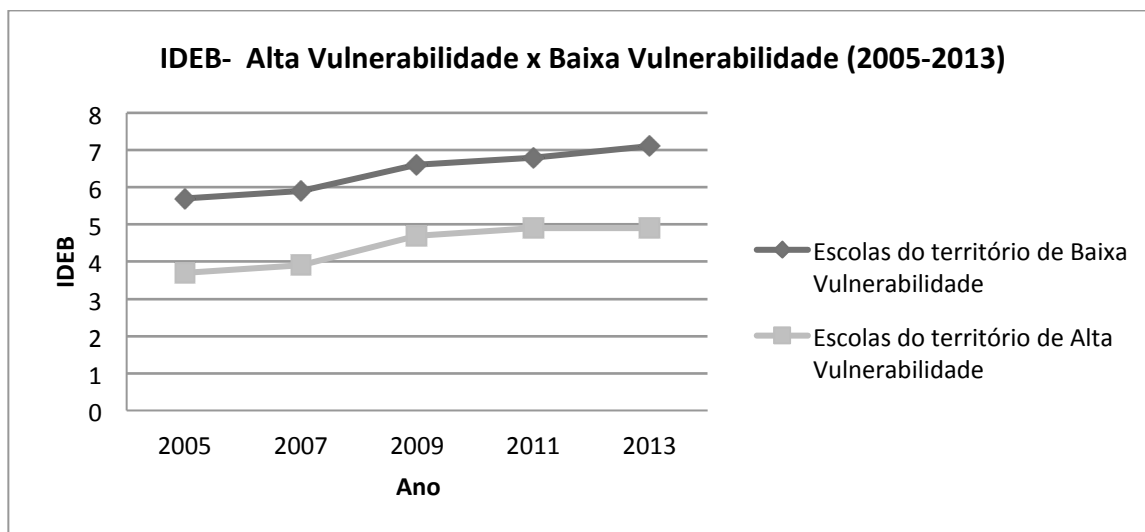


GRÁFICO 9 - Comparativo do Ideb - ensino fundamental (anos iniciais)

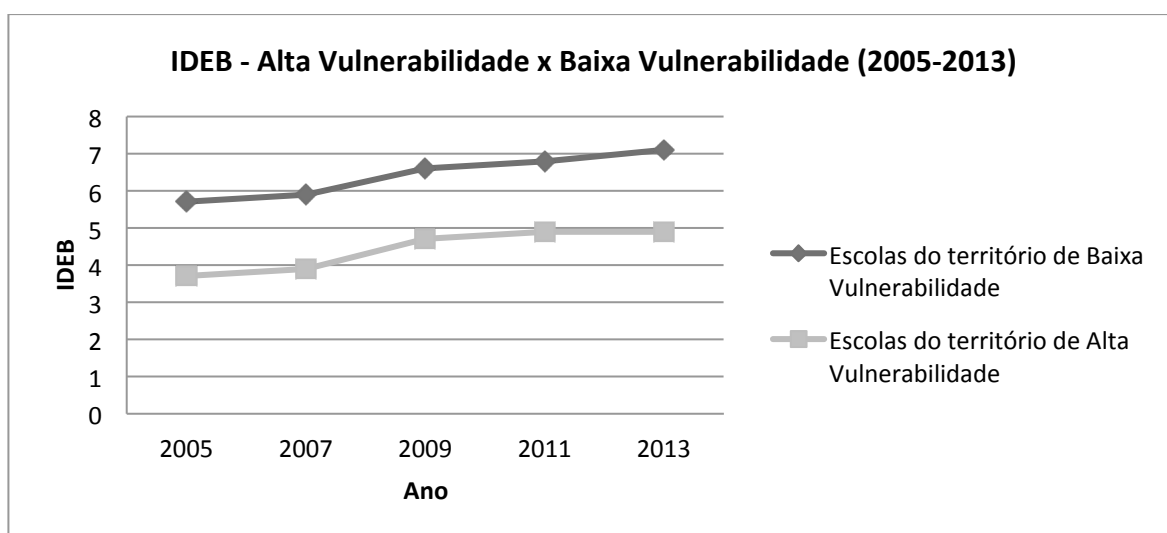


GRÁFICO 10 - Comparativo do Ideb - ensino fundamental (anos finais)

Outro fator observado na “construção” do perfil da escola vulnerável é a trajetória irregular dos alunos, mostrando que a evasão escolar ainda é um problema a ser enfrentado pela educação nos territórios de alta vulnerabilidade, que mesmo garantindo o acesso ainda enfrenta o desafio da permanência entre os que vivem em situação de pobreza.

3. A descontinuidade do percurso escolar

Se nos dias atuais o acesso ao ensino fundamental é considerado praticamente universalizado, o desafio da permanência ainda não foi vencido, representando um elemento de desigualdade entre aqueles que se encontram no estrato mais baixo, quando considerada a renda familiar.

TABELA 14 - Taxa de conclusão do ensino fundamental entre jovens de 16 anos (%)

Ano	25% mais ricos	25% mais pobres
2001	82,4	23,1
2002	86,8	26,9
2003	87,8	32,1
2004	86,6	32,3
2005	86,9	37,0
2006	90,5	38,9
2007	88,8	41,5
2008	91,1	43,3
2009	89,5	46,7
2011	87,0	51,7
2012	89,0	56,1

Fonte: IBGE/PNAD (2013).

A tabela 14 mostra que, apesar da melhora dos indicadores de conclusão do ensino fundamental entre os mais pobres (mais de 100% nos últimos dez anos) uma grande parcela dos adolescentes que vivem em situação de pobreza e vulnerabilidade não conseguem concluir essa etapa da educação Básica.

No gráfico 11, essa situação fica mais clara e podemos perceber que a taxa de conclusão do ensino fundamental para esses jovens esteve abaixo dos 50% até 2009 enquanto para os 25% mais ricos a taxa se manteve sempre acima dos 80%.

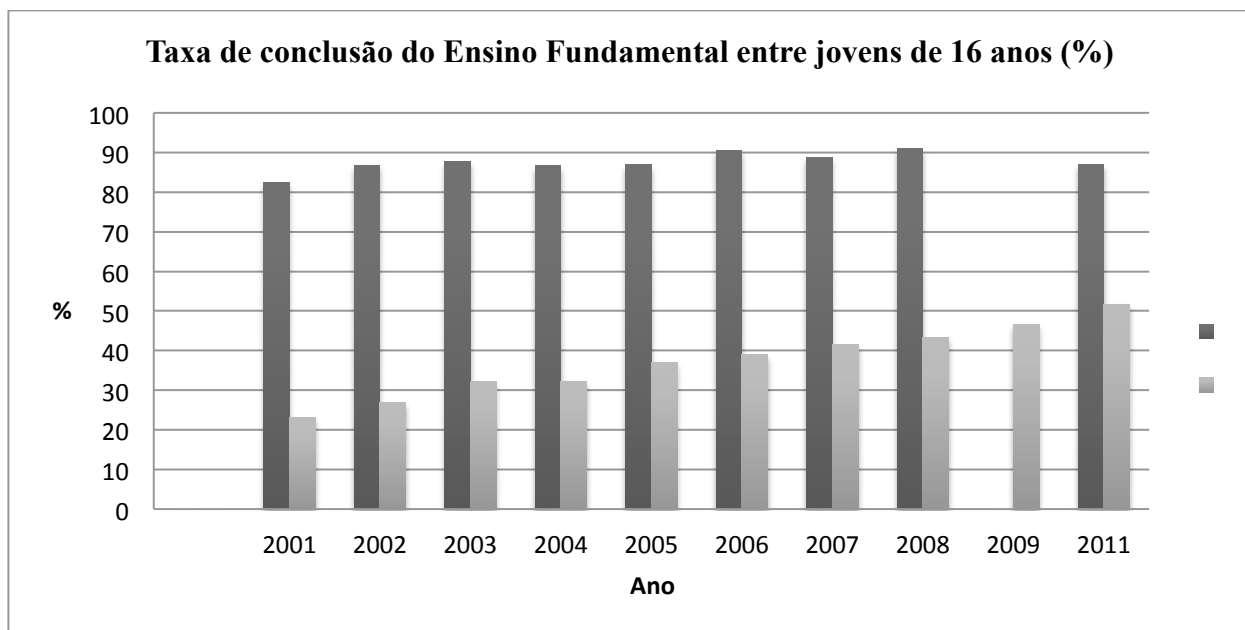


GRÁFICO 11 - Jovens de 16 anos que concluíram o ensino fundamental - (2001-2012)

As baixas taxas de conclusão se refletem nos níveis de escolaridade da população adulta, que apresenta em média cinco anos de estudo a menos que os mais ricos.

TABELA 15 - Taxa de escolaridade média da população de 18 a 29 anos

Ano	25% mais ricos	25% mais pobres
2001	11	5,1
2002	11,2	5,4
2003	11,4	5,8
2004	11,5	6
2005	11,6	6,3
2006	11,8	6,6
2007	11,8	6,8
2008	11,9	7,1
2009	12,1	7,3
2011	12	7,6
2012	12,2	7,9

Fonte: IBGE/PNAD(2013).

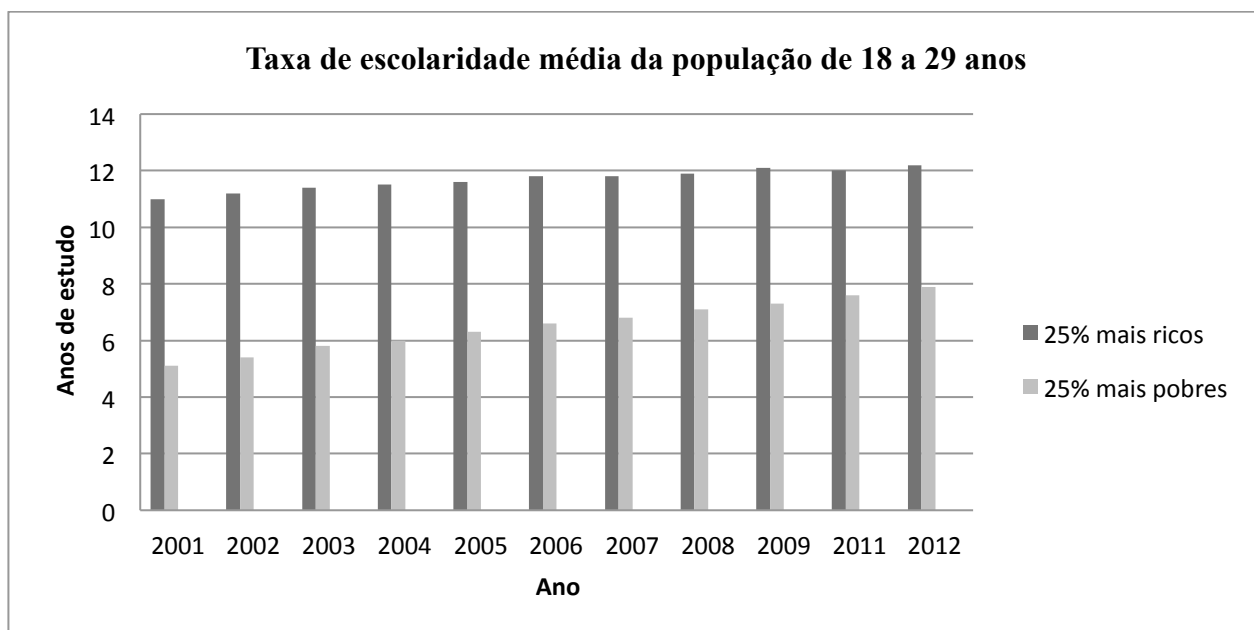


GRÁFICO 12 - Taxa de escolaridade média da população de 18 a 29 anos - (2001-2012)

As diferenças no desempenho, nos índices de conclusão e nas taxas de escolaridade entre aqueles que vivem em situação de pobreza não são os únicos elementos que caracterizam a educação no território vulnerável.

A baixa oferta de vagas na educação infantil (0 a 5 anos) também é um fator percebido nesse contexto, onde as escolas recebem um grande número de alunos que têm no início do ensino fundamental a sua primeira experiência escolar.

Na primeira metade da década de 2000, menos de 10% das crianças de 0 a 3 anos estavam na escola e no final da década o número de matrículas não atingia 20% das crianças (tabela 16 e gráfico 13).

Na faixa etária de 4 a 5 anos (tabela 14 e gráfico 14), o número de matrículas é mais elevado, entretanto, é importante considerar que um grande número dessas matrículas é proveniente de convênios estabelecidos pelo Município com entidades conveniadas e não em escolas de educação infantil.

4. - A baixa cobertura na Educação Infantil

TABELA 16 - Porcentagem de crianças de 0 a 3 anos matriculadas na escola - (2001-2012)

Ano	25% mais ricos	25% mais pobres
2001	29,3	8,9
2002	33,3	9,0
2003	28,7	9,9
2004	33,9	10,9
2005	31,6	10,3
2006	34,2	12,4
2007	38,9	13,1
2008	40,3	14,4
2009	39,1	15,0
2011	40,4	16,2
2012	44,0	16,2

Fonte: IBGE/PNAD (2013).

Extraído de: Observatório do Plano Nacional de Educação.

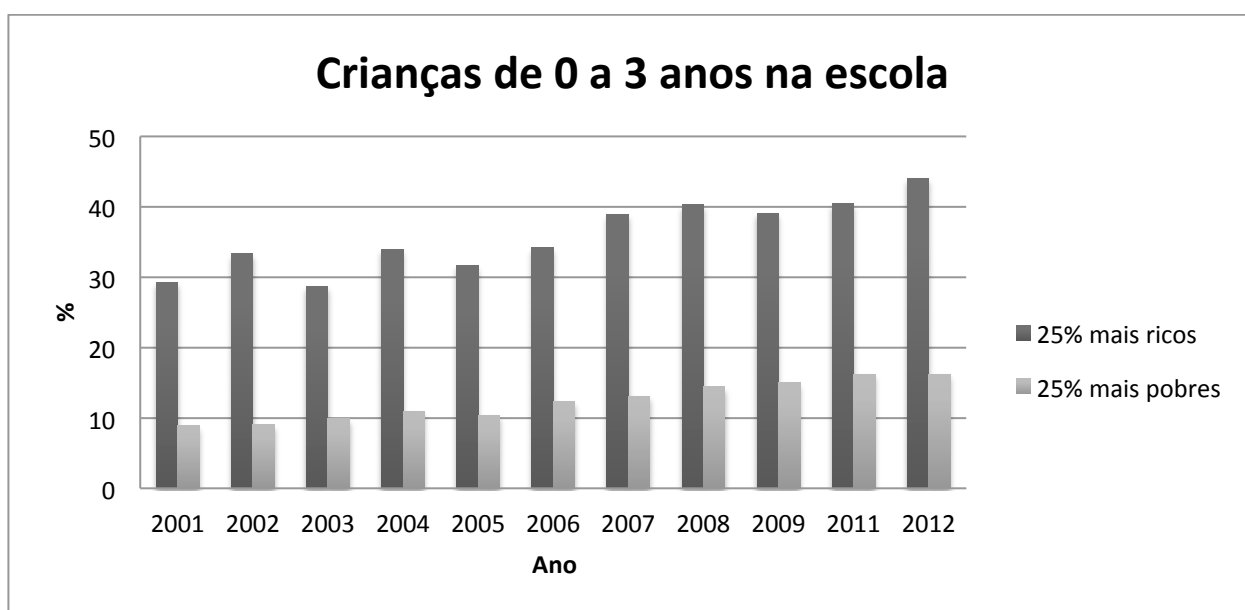


GRÁFICO 13 - Comparativo da Taxa de matrícula no Brasil de 0 a 3 anos - (2001-2012)

TABELA 17 - Porcentagem de crianças de 4 a 5 anos matriculadas na escola - (2001-2012)

Ano	25% mais ricos	25% mais pobres
2001	88,8	52,4
2002	87,8	52,7
2003	89,4	56,9
2004	88,8	59,2
2005	89,7	60,0
2006	90,7	65,4
2007	91,4	68,2
2008	93,4	70,9
2009	93,1	74,0
2011	93,4	77,1
2012	94,6	77,6

Fonte: IBGE/PNAD (2013).

Extraído de: Observatório do Plano Nacional de Educação.

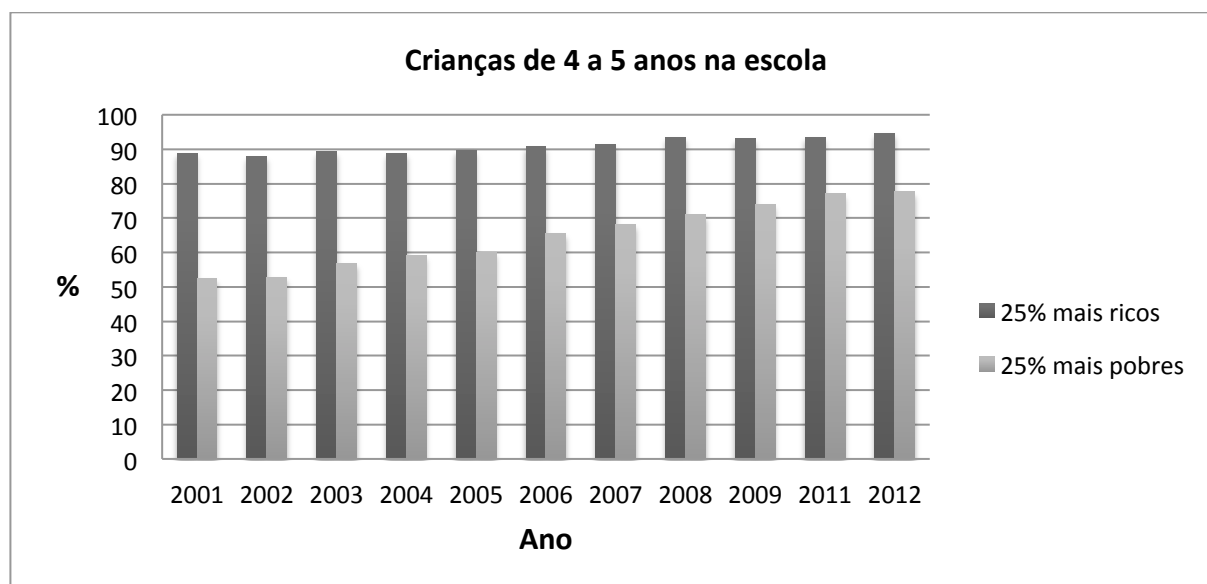


GRÁFICO 14 - Comparativo de Taxa de matrícula no Brasil de 4 a 5 anos - (2001-2012)

4.4 Da diferença à diferenciação: um breve histórico das políticas territoriais na educação

A delimitação de territórios para implementação de políticas prioritárias na educação não é uma prerrogativa de Minas Gerais, trata-se de um fenômeno observado também em outros contextos. Sendo assim, consideramos importante apresentar um histórico breve dessa tendência para então dar continuidade ao ocorrido em Minas Gerais. Para tanto tomaremos

como base as experiências de três países: Estados Unidos, França e Portugal, que implementaram anteriormente as suas políticas prioritárias de educação tendo como base um território delimitado.

As primeiras políticas de educação prioritária, que correspondem à primeira fase das políticas compensatórias, foram colocadas em prática nos Estados Unidos e na Inglaterra em 1965 e 1968, respectivamente (VAN ZANTEM, 2001; BROOKE; SOARES, 2008; ROCHEX, 2011). No caso americano o precursor foi o programa *Head Start*, que integrou as ações da chamada “Guerra contra a pobreza” posta em prática pelo então Presidente Lyndon Baines Johnson (1963-1969).

Em seu formato inicial, o programa, influenciado pelas conclusões do Relatório Coleman⁶⁰, baseava-se em um repasse de verbas para que agências comunitárias desenvolvessem atividades pedagógicas com crianças que viviam em situação de pobreza durante o verão, para prepará-las para o início das aulas, buscando minimizar as futuras desigualdades escolares (CLIFFORD, 2013). Embora focalizado nos mais pobres, o programa não tinha como alvo as escolas de uma determinada zona urbana, o foco eram as crianças das classes menos favorecidas.

Ainda na década de 1960, logo após a experiência americana, seriam colocadas em prática na Inglaterra as primeiras experiências com a delimitação de territórios, onde se concentravam a população em situação de pobreza e a seleção de um grupo de escolas pertencentes a essas zonas para a implementação do programa *Educational Priority Areas* em 1968.

O programa atendia cinco zonas vulneráveis da cidade de Londres e foi implementado pelo governo do Partido Trabalhista e, assim como o programa americano foi implantado a partir de uma recomendação feita por um relatório de pesquisa, o Relatório Plowden⁶¹, publicado em 1967.

O documento defendia a tese da necessidade de uma “discriminação positiva” por meio de uma ação diferenciada nas escolas localizadas nas áreas mais pobres da cidade de Londres, que receberiam um suporte financeiro maior além de outras ações compensatórias desenvolvidas no âmbito da comunidade:

⁶⁰O Relatório Coleman, publicado em 1966, apresentou os resultados de um *survey* realizado por James S. Coleman que produziu a partir de uma amostra de 645 mil alunos, distribuídos por cinco níveis de estudos diferentes, coletando dados sobre as características das escolas frequentadas, do corpo docente, dos alunos e suas famílias. Foram também aplicados cinco grupos de testes, que objetivavam medir competências verbais e não verbais dos alunos, com o objetivo de conhecer a variabilidade entre as escolas, de modo a subsidiar a implementação de políticas de melhoria escolar.

⁶¹ O Relatório Plowden apresenta as conclusões de um estudo de três anos com escolas de ensino primário realizado por Bridget Powden a pedido do Conselho Consultivo Central para a Educação na Inglaterra.

Por uma questão de política nacional, a "discriminação positiva" deve favorecer as escolas em bairros onde as crianças são mais severamente prejudicadas por condições de moradia. O programa deve ser gradual para tornar as escolas nas áreas mais necessitadas tão boas como as melhores do país. Para isso, pode ser necessário que a sua maior reivindicação sobre os recursos deva ser mantida.(PLOWDEN, 1967, p. 465)

A criação desses programas em períodos tão próximos têm relação estreita com o processo de democratização quantitativa do acesso à escola que ocorreu nesses países. Para Dubet (2004), “são políticas que se inscrevem no campo de luta contra as desigualdades educacionais e o marco de implementação é geralmente percebido no período que precede o acesso massivo à educação, na transformação da escola elitista em uma escola de massa”.

Como veremos mais adiante, à medida que o Brasil avança na massificação da educação isso também passa a ocorrer. A emergência dessas políticas focalizadas e compensatórias seria uma consequência de vários processos, dentre eles, a expansão massiva do ensino fundamental, a melhoria dos índices de frequência escolar e a redução da evasão escolar a partir dos PTRC.

Frاندji (2008), reportando à mesma questão na realidade europeia atual, igualmente tece considerações acerca das orientações de atendimento prioritário aos mais pobres, definindo assim as políticas focalizadas:

São as políticas destinadas a influenciar uma desvantagem acadêmica através de dispositivos ou programas de ação focalizada (a focalização é operada de acordo com critérios ou condicionantes socioeconômicos, étnicas, linguísticas ou religiosas, territoriais ou escolares), com o objetivo de oferecer às pessoas que se encaixem nesses critérios algo mais (ou "melhor" ou "diferente"). (p.17)

O autor chama a atenção para a ambiguidade presente no fato de que as políticas focalizadas de prioridade educacional ou compensatória na educação ocorrem como um prolongamento do período que representa o auge do otimismo em relação à escola, sendo implementadas logo após os períodos de transição de uma escola para a “elite” para uma escola de “massa” e na busca de uma expansão do sistema que permitisse a construção de uma sociedade mais igualitária.

As políticas compensatórias se inscrevem então no campo das ações que objetivam o enfrentamento das desigualdades escolares. Essas ações têm origem em outros programas com o mesmo objetivo como, por exemplo, as ações afirmativas desencadeadas nos Estados Unidos pelo programa *Head Start* a partir do relatório Coleman em 1966 e mais recentemente com o estabelecimento das *Zone d'Éducation Prioritaire* (ZEP) na França (VAN ZANTEN, 2001; ROCHEX,2011).

Nesse sentido, buscando a correção das falhas do ideal de igualdade de oportunidades, as chamadas políticas compensatórias teriam o objetivo de equalização dos percursos educativos e a promoção da equidade no desempenho acadêmico dos alunos. Nessa busca pela igualdade de resultados em um contexto desigual, diferentes noções de justiça vão coexistir.

Para Nóvoa (2008), essa coexistência não apresenta muitas novidades no processo de condução política das desigualdades educacionais, não se tratando apenas de um projeto político ou econômico, mas de uma “reforma social”.

Dessa forma, as teses que orientam os programas e projetos que colocarão a política em ação se encaixam em dois eixos: de um lado, a escola como gestora das desigualdades e de outro, a avaliação, a eficiência e a exigência acadêmica.

4.5 O território como espaço da política educacional

Nas décadas seguintes, esses programas desenvolvidos nos Estados Unidos e na Inglaterra foram descontinuados ou incorporados a outras iniciativas governamentais. A partir das décadas de 1980 e 1990, é inaugurada a segunda fase das políticas compensatórias e as políticas de educação prioritária começam a ser retomadas com o foco no território.

A primeira experiência colocada em prática foi na França, que em 1982, cria a ZEP, que concentrava escolas situadas em áreas urbanas mais pobres e com graves problemas de desempenho, indisciplina e violência.

Na Inglaterra é lançado, em 1998, o programa *Educational Action Zones* que atendeu no seu início 25 zonas selecionadas entre as regiões mais carentes. Em 1996, é implementado em Portugal o programa TEIP (Territórios Educativos de Intervenção Prioritária) com o mesmo objetivo de atender de forma diferenciada as escolas localizadas nos territórios mais vulneráveis (EUROPEP, 2008).

Embora nessa segunda fase as desigualdades escolares continuem norteando os programas de educação prioritária, a dimensão externa à escola é também incorporada, sendo trazidas para a educação as discussões acerca de um fenômeno até então ausente da escola, a exclusão social. Assim, as consequências das transformações ou “metamorfozes” (CASTEL, 1995; ROSANVALLON, 1995) verificadas no âmbito do trabalho e da produção, conforme visto no capítulo 2, passam a integrar as políticas educacionais.

Segundo Dubet e Martuccelli (1996), a aproximação entre a política educacional e as

ações de enfrentamento da pobreza pode ser assim compreendida:

A importação para o campo educativo da problemática da exclusão, fazendo corresponder, de modo simétrico, um fenômeno que seria exterior à escola (exclusão social) a um outro fenômeno, este interno à escola (exclusão escolar), exprime não um agravamento dos problemas específicos escolares, mas sim uma maior sensibilização por parte da instituição escolar a fenômenos de natureza social cuja origem se situa no mundo do trabalho, o que se convencionou chamar “a nova questão social. (p.50)

Esse breve histórico, embora tenha por base a realidade de outros países, ajuda-nos a compreender a política de diferenciação escolar posta em ação em Minas Gerais nos territórios vulneráveis pois, como observado, são políticas que, apesar de manterem os ideais da primeira fase das políticas compensatórias, incorpora, na atualidade, a “questão social”. Trata-se de melhorar o desempenho dos alunos e ao mesmo tempo superar a condição de vulnerabilidade, um desafio para a escola e para os docentes nos territórios vulneráveis.

4.6 Educação e vulnerabilidade em Minas Gerais: o território como espaço da política educativa

No Estado Minas Gerais, o termo vulnerabilidade social e econômica surge nos documentos oficiais a partir dos anos de 2000 sem, no entanto, apresentar vinculações diretas com a educação ou com um determinado território. A referência era feita no documento que explicita o plano de governo de Itamar Franco para o período de seu mandato (1999-2002), o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI).

No PMDI (2000-2003), elaborado e publicado em 1999, a palavra vulnerabilidade era utilizada com frequência para tratar da esfera econômica, quase sempre em tom de crítica à política econômica do Governo Federal na década de 1990 que segundo o documento, deixava vulnerável o mercado interno, a economia e o financiamento das políticas sociais: “...elevados déficits da Balança Comercial e de devastação das contas públicas, aumentando o grau de vulnerabilidade da economia brasileira”. O termo aparece ainda em outro trecho do documento: “...a estabilização da economia com a desregulamentação do mercado promovendo a dependência de capitais especulativos e a vulnerabilidade externa do país”.

Apenas na última parte do documento, que trata da política de assistência social, a vulnerabilidade é citada no tópico que trata das políticas públicas propostas:

- Apoiar as famílias através de repasses de recursos financeiros aos municípios e suporte técnico às prefeituras e entidades naqueles programas que atendem famílias em situação de vulnerabilidade econômica e social.

No que tange à educação não há no documento qualquer referência à vulnerabilidade ou mesmo ao enfrentamento da pobreza e das desigualdades relacionadas à política educacional a ser implementada. As diretrizes tratavam basicamente da promoção de uma educação de qualidade, do fortalecimento dos sistemas de avaliação e monitoramento e da melhoria dos índices educacionais.

Na PBH, a vulnerabilidade social começa a ganhar espaço no mesmo período, com a implementação do Programa BH Cidadania em 2002, nas nove regionais da cidade, em áreas de grande vulnerabilidade social com o seguinte objetivo:

- promover a inclusão social das famílias moradoras de áreas definidas como prioritárias para a intervenção, através da consolidação das políticas pré-existentes na área social, potencializando seus alcances e a efetividade de suas ações já desenvolvidas, com vistas a garantir, assim, a acessibilidade aos bens e serviços de saúde, educação, cultura, esportes, abastecimento, assistência social e direitos da cidadania. (PBH, 2003)

A estratégia do Programa foi assim definida: *“articular as políticas sociais, como: saúde, educação, assistência social, habitação e esportes e lazer, em unidades integradas de intervenção nos territórios delimitados e seus objetivos.”*(PBH, 2003)

Eixos estratégicos do BH Cidadania:

- a) direito à educação;
- b) direito à saúde;
- c) inclusão produtiva;
- d) socialidade.

O termo território é recorrente nos documentos orientadores do programa e é assim definido: *“são espaços que necessitam de gestão diferenciada das políticas públicas e, também deve compreender, a unificação das políticas sociais e urbanas”*. (PBH, 2003)

A partir de então, a relação entre a educação e a pobreza no Estado começa a ser

redefinida com base na territorialização. No âmbito do Estado de Minas Gerais, esse processo inicia-se a partir de 2003, primeiro ano do mandato do governador Aécio Neves. Assim como seu antecessor, ele elabora um plano de governo intitulado Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI 2003-2020), conforme já comentado.

A vulnerabilidade é pela primeira vez vinculada à educação quando são definidos os objetivos prioritários para a área:

- reduzir as desigualdades regionais com prioridade para a melhoria dos indicadores sociais, IDH e IVS nos territórios que apresentam os piores desempenhos.

Dentre os indicadores sociais está incluída a educação. Nesse sentido, com o lançamento no mesmo ano que o Governo Federal anunciou a integração dos programas de enfrentamento da pobreza que passaram a integrar o Programa Bolsa Família, conforme visto no capítulo 2, o PMDI (2003-2020) inicia uma aproximação com o enfrentamento da pobreza pela via da educação.

Entretanto, como foi possível observar no decorrer do seu mandato, essa relação se consolidaria por meio da territorialização da política educativa, do mapeamento dos territórios vulneráveis e do estabelecimento de metas e diretrizes em um ambiente educativo no qual equidade e eficácia dividiram as orientações da política educacional, não se tratando apenas de promover a justiça social para com os mais vulneráveis, mas de fazê-lo com base em uma racionalidade técnica, visando à melhoria do desempenho do Estado nas avaliações e indicadores nacionais

Essa relação entre o território e as desigualdades de desempenho foi observada em diferentes contextos como um dos condicionantes desse tipo de ação política na educação. Para Charlot (1994), com a territorialização da política educativa, o Estado resguarda de certa maneira os princípios de igualdade e equidade no atendimento dos alunos, uma vez que, ao reconhecer as dificuldades dos que vivem no território demarcado para ações específicas, exterioriza as causas da desigualdade de desempenho e de percurso escolar dos mesmos, reconhecendo suas especificidades, mas imputando a responsabilidade a uma injustiça geográfica, que impõe aos que ali vivem a pobreza, a degradação, a ausência de equipamentos e serviços públicos

O Estado vai de certa maneira se distanciando da responsabilidade pelo desempenho,

que é imputada à escola e ao histórico dos alunos e do contexto em que vivem. O baixo investimento é atribuído à falta de recursos e à impossibilidade de atendimento às demandas sociais com o modelo de gestão em curso.

Foi justamente essa a justificativa utilizada pelo governo de Minas Gerais quando lançou o PMDI, no qual foi destacada a grave crise fiscal enfrentada pelo Estado, o que demandaria, de acordo com o documento, uma ação mais efetiva na racionalização dos recursos, ficando aberto o caminho para a proposição de um projeto de modernização e ajuste denominado “Choque de gestão”.

Apoiado na racionalização dos processos e dos gastos públicos, o projeto constitui-se de ações principais que visam à:

- a) racionalização dos processos;
- b) modernização dos sistemas;
- c) reestruturação do aparelho do Estado;
- d) avaliação institucional e individual, como instrumento para melhorar a qualidade e reduzir os custos.

A preocupação com uma possível perda do lugar de destaque no cenário nacional também é expressa no documento. Um dos objetivos em longo prazo é: *“No futuro, Minas Gerais retoma a posição no cenário nacional”*.

Os baixos resultados educacionais relativos ao desempenho dos alunos também integra o documento mostrando que houve uma piora nos índices do Estado nas edições anteriores do Saeb (1999 e 2001) e, além disso, mais da metade dos alunos de Minas Gerais não haviam atingido o requisito básico de desempenho.

Em virtude dessa situação, o “choque de gestão” estabelece, para a educação, os seguintes objetivos:

- a) Ampliar o ensino fundamental para 9 anos com a incorporação de alunos aos 6 anos de idade;
- b) Estruturar os Centros de Formação Técnica, em parceria com a iniciativa privada, entidades de classe e municípios (pós-médio);
- c) Ampliar a jornada escolar: “Aluno em tempo integral”;
- d) Desenvolver o programa “Escola ativa, comunidade viva”, em áreas de vulnerabilidade social;

- e) Melhorar a qualidade e universalizar o ensino médio (qualificação para o trabalho, estágio e monitoria);
- f) Ampliar o “programa Bolsa Escola”;
- g) Ampliar a informatização nas escolas;
- h) Desenvolver o programa de alfabetização de adultos, em áreas de vulnerabilidade social;
- i) Modernizar o sistema educacional, racionalizando as estruturas e informatizando os processos;
- j) Estabelecer parcerias com empresas e organizações não governamentais, como entidades religiosas, para alfabetização de adultos;
- k) Capacitação continuada dos docentes.

E as seguintes metas:

- 1) Melhorar a proficiência acadêmica dos alunos do ensino fundamental na avaliação externa;
- 2) Melhorar a proficiência acadêmica dos alunos do ensino médio na avaliação externa (Saeb);
- 3) Reduzir o índice de evasão.

O PMDI, além de apontar que algumas desigualdades históricas presentes na relação entre a educação e a pobreza, como a desigualdade no acesso e na permanência, ainda não foram equacionadas e continuam como objetivos, apresenta uma novidade nessa relação, a implementação de políticas focalizadas e compensatórias nas áreas de vulnerabilidade social.

Ao incluir no programa de governo o termo “áreas de vulnerabilidade social”, o Estado incorpora um novo elemento à gestão da pobreza, vinculando as ações sociais ao território, aumentando assim sua capacidade de focalização e conseqüentemente racionalizando o gasto social.

Essa orientação focalizada da política social aparece em uma das etapas do PMDI intitulada: *Aspirações para o Futuro de Minas Gerais a Longo Prazo*, que se refere a uma descrição da situação esperada no final da vigência do plano. Apresentada na forma de cartas enviadas ao futuro, as aspirações referentes à educação apontam para a territorialização das ações:

Há uma verdadeira revolução no ensino público em Minas Gerais: não só todas as

crianças estão na escola, como a grande maioria dos jovens mineiros possui o ensino médio. Os municípios implantam, em regiões urbanas de maior exclusão social, escolas de horário integral, o que elimina a vulnerabilidade de crianças e de jovens ao crime e ao tráfico de drogas. (PMDI, 2003, p.73)

A pretendida eliminação da vulnerabilidade, restrita no documento à dimensão da criminalidade, seria alcançada conforme explicitado em outra das aspirações para o futuro:

“Minas Gerais é conhecida como um celeiro do capital humano no País, não só pela tradicional vocação para o trabalho e criatividade do mineiro, mas também por sua alta escolaridade média”.(PMDI, 2003, p.74)

É estruturando a educação no sentido de atender ao enfrentamento das desigualdades e garantir um lugar de destaque no *ranking* da educação que tem início em Minas Gerais um movimento de diferenciação escolar. Desse modo, apresenta-se para a escola mineira um duplo e complexo desafio, equacionar essas desigualdades sem perder de vista os rumos da educação para resultados.

Assim, a política educacional em Minas Gerais passou a se dividir entre a equidade e a eficácia, buscando colocar em prática uma política educativa que se oriente, ao mesmo tempo, para o atendimento das necessidades específicas (equidade) e para a melhoria homogênea dos índices de desempenho (eficácia).

4.7 A territorialização da política educativa: construindo a diferenciação escolar

Em Minas Gerais, essa ambiguidade vai resultar em um processo de diferenciação escolar, que é percebido a partir do ano de 2003, quando a então Secretária de Estado da Educação Vanessa Guimarães Pinto definiu os projetos que seriam o “carro chefe” da política educacional no estado:

- 1) **O Projeto Escolas Referência:** destinado a manter e fortalecer a condição de qualidade e excelência de escolas que historicamente ocuparam lugar de destaque na educação do Estado.
- 2) **Projeto Escola Viva, Comunidade Ativa:** conforme já citado, o projeto destinava-se ao combate à violência escolar e à promoção de atividades nos finais de semana em escolas vulneráveis.

O programa “Escola viva, comunidade ativa” (ECVA) foi implementado ainda no primeiro ano de vigência do plano, por meio da Resolução SEE/MG n. 416/2003 e os seus objetivos foram assim definidos:

O projeto Escola Viva, Comunidade Ativa é voltado para o fortalecimento de escolas em áreas urbanas, com população de vulnerabilidade social e sujeitas a índices expressivos de violência. Procura proporcionar a tranquilidade e as condições básicas de educabilidade no ambiente escolar para que o processo de ensino e de aprendizagem aconteça. O desafio deste projeto consiste em repensar a escola, tornando-a mais aberta à participação da comunidade e mais inclusiva.(SEE/MG, 2004, p. 10)

No processo de seleção das escolas participantes, a necessidade de medidas para o enfrentamento da violência aparece como um dos critérios, entretanto não se trata da violência como fenômeno social mas da violência escolar. Nesse sentido, a Resolução SEE n. 416/2003 estabeleceu em seu Art. 2 que:

“As escolas participantes do Projeto serão definidas pela SEE, com base em estudos dos índices de vulnerabilidade social de cada região e da frequência de ocorrências que afetam a integridade da escola e das pessoas que dela participam”. (SEE/MG, 2004, p. 20)

No ano de 2005, a partir de uma interpretação particular do artigo 34 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional/LDBEN que recomenda que *“A jornada escolar no ensino fundamental incluirá pelo menos 4 horas de trabalho efetivo em sala de aula, sendo progressivamente ampliado o período de permanência na escola”*, o Estado de Minas Gerais implementa o programa “Aluno de Tempo Integral”.

O programa, que se caracterizava como uma das ações do Escola viva, comunidade ativa, é assim apresentado e justificado:

É preciso que levemos o Aluno de Tempo Integral a comunidades que demandam esse atendimento diferenciado, seja em razão da precariedade social de algumas famílias que ali são atendidas, seja em relação aos desafios da questão da criminalidade, da violência que de alguma forma assediam outras famílias e outras comunidades.(SEE/MG, 2005, p.6)

O programa EVCA vai inaugurar um movimento de diversificação da agenda pedagógica e da composição do efetivo da escola, que passa a conviver com programas e projetos que adentram a escola buscando atender a demandas variadas e objetivos diversos, trazendo ainda para o universo escolar novos sujeitos docentes, colocando definitivamente no cenário a escola vulnerável.

No caso da PBH, a diferenciação começa a ser percebida com a implantação do

Programa Escola Aberta em 2004, que assim como o desenvolvido na rede Estadual, prioriza, no atendimento, as escolas localizadas nos territórios de alta vulnerabilidade social ao mesmo tempo que busca a melhoria dos indicadores de desempenho da educação.

Objetivo do programa:

tornar as escolas públicas de educação básica espaços alternativos para o desenvolvimento de atividades complementares às ações educacionais, nos finais de semana, melhorando a qualidade da educação, contribuindo para a construção de uma cultura de paz, reduzindo os índices de violência e aumentando as oportunidades de emprego aos jovens, sobretudo àqueles em situação de vulnerabilidade social.(PBH, 2004)

Essa diferenciação escolar observada no estado de Minas Gerais, mas conhecida também em outras realidades, apesar de buscar solucionar problemas de maior cobertura educativa, pode resultar em mudanças na organização dos sistemas educativos e na orientação de suas políticas que merecem ser mais bem observadas.

Analisando a questão da diferenciação escolar a partir da realidade de Portugal, Canário (2004) observa que esse processo determina uma ruptura com o conceito de território educativo, que norteou a descentralização da educação e o reconhecimento das especificidades locais, que deveriam ser equacionadas dentro do mesmo sistema educacional.

Segundo o Canário (2004), surge então a noção de território educativo, um isolamento de alguns estabelecimentos escolares, transformando um complexo problema social em uma questão escolar:

O território escolar corresponde a uma área que os poderes públicos se esforçam para organizar por decreto, isto é, através da criação de uma rede pedagógico-administrativa de um grupo de estabelecimentos de ensino que devem corresponder às necessidades em educação escolar daquela área. (p.57)

Para Van Zantem (2001), o estabelecimento de uma escola da periferia surge da necessidade simultânea do Estado de oferecer resposta às novas necessidades sociais das populações desfavorecidas e dar uma resposta às críticas feitas à escola: *“Não se trata mais de promover a mobilidade das classes populares pela educação, mas de limitar a generalização do fracasso escolar e os efeitos mais perversos da pobreza”*.

A partir de conclusões e reflexões construídas no projeto EUROPEP,⁶²Frاندji (2008) alerta para a necessidade de maior problematização acerca das possibilidades de capacidade de enfrentamento das desigualdades educacionais e sociais com a implementação das políticas educacionais focalizadas.

⁶²Pesquisa comparada de políticas de educação prioritárias desenvolvidas em países da Europa: França, Bélgica, Portugal, Inglaterra, Grécia, República Tcheca, Suécia e Romênia.

A eleição dos condicionantes para a focalização é uma das questões que demandam um pouco mais de reflexão. O estabelecimento de critérios como o território, a família ou a etnia podem futuramente estabelecer formas universais de atendimento, contrariando, desse modo, os princípios que justificam, no plano do Estado, a própria focalização.

A pobreza e a desigualdade de qualquer natureza (social, econômica ou educacional) precisam ser compreendidas como processo complexo e decorrente do cruzamento de vários fatores. Ao tratar da relação entre educação e pobreza, são necessárias algumas mediações. Parada (2001) ressalta que é importante ir além do conhecimento das relações estabelecidas entre educação e pobreza e conhecer a natureza e a gênese dessa relação.

Para o referido autor, a emergência das políticas educativas e das políticas sociais, que de alguma forma relacionam a educação com a pobreza em momentos específicos e bem marcados, possibilitam discutir a tese de que essa relação entre educação e pobreza não é natural e nem emerge do processo educativo, é sim uma relação construída, determinada historicamente por condicionantes econômicos e por isso conflituosa.

Para os professores que atuam nos territórios vulneráveis, se multiplicam-se as atividades e as funções, a docência passa a se desenvolver com uma grande proximidade com a assistência. As demandas que surgem no trabalho diário dos professores confundem-se muitas vezes com um trabalho social, além de terem que responder às demandas por melhorias da qualidade da escola pela via do desempenho em avaliações externas.

Os docentes, envolvidos em um processo constante de mudanças e reformas há quase duas décadas, devem adequar-se ao território, talvez com a necessidade de promover mudanças em suas práticas profissionais, adaptações em seus conteúdos e nas formas de avaliar os alunos.

Essa constatação traz consigo alguns questionamentos: Em que condições se desenvolve o trabalho docente nos contextos de alta vulnerabilidade social? Que estratégias constroem os professores para permanecer nessas escolas? Que relações estabelecem com as políticas de avaliação externa e obrigação de resultados?

Para compreender melhor essa imbricação entre política educativa, o trabalho na escola e o trabalho social desempenhado pelos docentes buscamos conhecer a realidade de três escolas localizadas em territórios vulneráveis.

4.8 As escolas da pesquisa

A escolha das escolas que participaram da pesquisa de campo começou em 2012, mais ou menos na metade do percurso do doutorado. O primeiro passo foi localizar as escolas existentes nos territórios de alta vulnerabilidade considerando as redes Estadual e Municipal.

Em seguida, buscamos escolas que contemplassem o atendimento, preferencialmente, do Ensino Fundamental e que funcionasse em três turnos, ofertando no período noturno o ensino regular, a EJA ou projetos socioeducativos. Procuramos também escolas que não fossem “novas” ou recém-inauguradas para tornar possível comparar os relatos entre os relatos dos professores novatos e os demais.

O primeiro contato com as escolas ocorreu no primeiro semestre de 2012 quando aforam marcadas reuniões com os três diretores para apresentação da pesquisa e suas intenções, detalhamento do cronograma e para informar quais seriam os sujeitos da escola que estariam envolvidos.

Nas duas escolas da rede Estadual as diretoras autorizaram a realização da pesquisa e solicitaram que daí em diante os contatos fossem mantidos com a vice-diretora em virtude da pouca disponibilidade que teriam para acompanhar os trabalhos e, na escola da rede Municipal, foi solicitado pelo diretor que procurássemos a Secretaria Regional para obter uma autorização para realizar a pesquisa na escola, o que foi feito sem maiores problemas.

Desse modo, de acordo com os demais critérios que estão mais detalhados no tópico referente à Metodologia da pesquisa, as três escolas selecionadas para os trabalhos de campo estão localizadas ou atendem em sua maioria alunos que vivem em áreas de alta vulnerabilidade social.

A partir das orientações do Comitê de Ética em Pesquisa (COEP/UFMG) e de acordo com o que foi acertado com os diretores das escolas, não serão divulgados nesta pesquisa os nomes verdadeiros dos estabelecimentos, eles serão identificadas doravante pelos seguintes nomes fictícios:

1. **A Escola do Engenheiro;**
2. **A Escola da Professora;**
3. **A Escola dos Apóstolos.**

4.8.1 A Escola do Engenheiro

A Escola do Engenheiro está localizada em uma das áreas de mais alta vulnerabilidade de Belo Horizonte com um IVS de 0,77 e tem como alunos as crianças e adolescentes moradores de um aglomerado que começa com alguns barracos próximos à portaria e se estende pelo morro acima da escola.

No trajeto até a escola, a área central da cidade, os bairros mais tradicionais e os equipamentos públicos com melhor infraestrutura vão ficando para trás. A dimensão da segregação urbana é percebida nas mudanças observadas na paisagem e, à medida que o aglomerado se aproxima, as casas e prédios vão dando lugar a terrenos sem muro, passeios precários, matagais e aterros improvisados.

Nos becos próximos à escola, é grande a movimentação, homens sentados conversando nas portas dos barracos que já começam praticamente na rua, as crianças e os adolescentes também são vistos em grande número jogando bola, empinando papagaio ou andando em pequenos grupos pelas vielas estreitas. Os carroceiros dividem o espaço com moradores, algumas mulheres e uns poucos idosos ficam sentados nas minúsculas calçadas.

Um aspecto que chama a atenção é o grande número de adolescentes que se concentram na portaria da escola durante todo o período de aulas, mesmo que a entrada seja proibida aos que não são alunos sempre há um grupo no portão querendo entrar cada vez que chega um funcionário, um carro ou um visitante, eles se aglomeram para entrar na escola.

Na escola, que foi fundada em 1966, a portaria apresenta uma característica peculiar, nos portões que permanecem trancados todo o tempo o controle de entrada e saída dos alunos e visitantes é realizado por um grupo de adolescentes.

A experiência foi implantada na escola pela atual direção há pouco mais de um ano e de acordo com a diretora, a ideia da utilização desses novos “porteiros” surgiu a partir de dois desafios enfrentados pela gestão

O primeiro foi o impedimento da contratação de porteiros para as escolas por parte da Secretaria de Estado da Educação (SEE), o que gerou um grande problema pois a escola dispõe de apenas um auxiliar de serviços gerais por turno o que impossibilitava o seu deslocamento para essa função. O segundo foi a necessidade de ofertar atividades aos adolescentes encaminhados à escola para cumprimento de medidas socioeducativas⁶³ (em

⁶³As medidas socioeducativas estão previstas no Art. 112 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e se aplicam aos adolescentes que cometem algum ato infracional. São sete as medidas: I - advertência; II - obrigação de reparar o dano; III - prestação de serviços à comunidade; IV - liberdade assistida; V - inserção em regime de semiliberdade; VI - internação em estabelecimento educacional; VII – Qualquer uma das previstas no Art. 101, I

média quatro ou cinco por semestre).

No que diz respeito às instalações físicas, a escola é que tem o menor espaço interno dentre as três participantes da pesquisa. O espaço comporta duas edificações separadas por um pátio, que também faz as vezes de quadra de esportes improvisada e sem marcação, já que a escola não possui uma.

A edificação do lado esquerdo da entrada comporta a secretaria, a sala dos professores, a sala da coordenação, a biblioteca e os laboratórios de ciências e informática, sendo que os dois últimos funcionam precariamente e não atendem de forma satisfatória a demanda da escola. No outro extremo do pátio ficam as salas de aula, cujo acesso se faz por uma escadaria e, ao fundo fica a cantina.

A escola possui internet, energia elétrica, água e rede de esgoto fornecidos pelas companhias estaduais de energia e de saneamento por meio de rede de distribuição. O aspecto geral mostra a necessidade de pequenas reformas e de uma pintura geral no prédio, nas áreas externas e nas 15 salas de aula, e a internet só pode ser acessada na secretaria, o que dificulta o uso pelos professores.

Quanto ao número de alunos atendidos, a escola mantém nos três turnos 600 alunos assim divididos:

- 1) Ensino fundamental (anos finais): 250 alunos.
- 2) Ensino médio: 100 alunos.
- 3) EJA: oferecido no período noturno para 250 alunos divididos entre as etapas do ensino fundamental e médio

O corpo docente conta com um efetivo de 36 professores sendo 30 mulheres e 6 homens, a escola conta ainda com 5 monitores do Programa Escola de Tempo Integral.

4.8.2 A Escola da Professora

A Escola da Professora pertence igualmente à um território de vulnerabilidade social

a VI. Para o ECA, adolescentes são as pessoas que têm entre 12 e 18 anos de idade. Os adolescentes que são encaminhados para essa escola se enquadram na Prestação de serviço à comunidade (PSC), que consiste na realização de tarefas gratuitas, em instituições assistenciais, hospitais, escolas ou outros estabelecimentos, bem como em programas comunitários ou governamentais (Art.117 do ECA). As tarefas devem ser atribuídas de acordo com a aptidão do adolescente, compreendendo, no máximo, oito horas semanais, não podendo prejudicar a frequência à escola e/ou a jornada de trabalho. O cumprimento dessa medida não deve exceder seis meses.

na cidade de Belo Horizonte. Embora o índice não seja tão elevado quanto o da Escola do Engenheiro, os alunos que frequentam a escola residem em vilas, aglomerados e também em uma ocupação popular relativamente distante da escola, todas elas consideradas áreas de alta vulnerabilidade social com IVS entre 0,74 e 0,75.

Com duas portarias, a escola tem de um lado vizinhos em uma rua tranquila e de outro, uma avenida mais movimentada. Além dos estabelecimentos comerciais populares que dividem a grande avenida com a escola, outros vizinhos também são percebidos no caminho, uma grande área verde, uma garagem de ônibus, um topa-tudo, a igreja, dois ou três bares, o posto de saúde e algumas pequenas oficinas de conserto de carros e bicicletas.

As poucas casas nas proximidades confirmam que muitos alunos moram um pouco distante da escola, alguns em uma cidade vizinha a Belo Horizonte, uma vez que a escola fica na divisa entre as duas cidades.

A movimentação na avenida é constante e assim como na Escola do Engenheiro um grupo de adolescentes fica durante quase todo o turno na porta da escola. A entrada só é permitida aos alunos e o controle na portaria é feito por um funcionário terceirizado contratado para esse fim e um guarda municipal também está sempre na escola ou nas proximidades e é chamado quando alguém causa problemas na portaria ou insiste em entrar sem ser autorizado.

O espaço interno da escola é bem grande e a divisão segue o padrão da primeira escola comum pátio bem largo dividindo dois corredores, de um lado as salas da direção, coordenação, professores e a secretaria e, do outro as 17 salas de aula.

No fim do pátio, fica a cantina de onde se avista um outro corredor pequeno com mais algumas salas de aula menores, que são utilizadas pelos projetos, dos dois lados e atrás das salas duas quadras esportivas, sendo uma coberta, além de um estacionamento para os funcionários.

O aspecto geral da estrutura física é bom, sendo necessários pequenos reparos nas quadras no pátio e nas salas de aula, onde portas e janelas necessitam de pintura e a maioria não tem fechadura funcionando, o que faz com que os alunos e os professores não possam deixar os materiais quando saem.

Um fato que nos chamou a atenção nas visitas que fizemos à escola foi a entrada frequente de mães e pais de alunos que buscavam a escola para que ajudasse em questões das mais variadas: violência doméstica, reconhecimento de paternidade, perda de imóvel em enchente, inscrição ou perda do bolsa família e perda de documentos, entre outras, foram algumas das situações que presenciamos.

O diretor nos informou que pelo fato de ele acumular as funções de diretor da Unidade Municipal de Educação Infantil (UMEI)⁶⁴ e também pela distância do Centro de Referência em Assistência Social (CRAS) as famílias acabam por considerar a escola e conseqüentemente a figura do diretor e da coordenação como referências para orientação ou resolução dos mais diversos problemas. Como a escola é o único equipamento público disponível para a comunidade, ela tende a ser a referência para as famílias.

A escola possui internet, energia elétrica, água e rede de esgoto fornecidos pelas companhias estaduais de energia e de saneamento, por meio de rede de distribuição. O laboratório de informática não está sendo utilizado pelos professores, pois está à disposição dos alunos da Escola Integrada e o acesso à internet pode ser feito na sala dos professores mas há apenas um computador e a conexão é muito lenta.

Quanto ao número de alunos atendidos, a escola mantém nos três turnos 1.000 alunos assim divididos:

- 1) Ensino fundamental (anos iniciais): 460 alunos.
- 2) Ensino fundamental (anos finais): 440 alunos.
- 3) EJA: oferecido no período noturno para 100 alunos divididos entre as etapas do ensino fundamental e médio

O corpo docente conta com um efetivo de 56 professores, 48 mulheres e oito homens. Ao contrário do que ocorre nas outras duas escolas da pesquisa, na Escola da Professora, que pertence à rede Municipal de ensino, todos os docentes são efetivos. A escola conta também com 7 monitores e 15 bolsistas para realização das atividades do programa Escola Integrada, que trabalham na escola como contratados e atuam nos dois turnos de ensino.

⁶⁴As UMEIs (Unidade Municipal de Educação Infantil) de Belo Horizonte não possuem autonomia administrativa e o cargo de direção é exercido pelo gestor da escola municipal mais próxima, que acumula assim as duas funções.

4.8.3 A Escola dos Apóstolos

A Escola dos Apóstolos, assim como as outras duas, também está localizada em um território de alta vulnerabilidade social de Belo Horizonte com IVS de 0,70 e a maioria dos alunos que a frequentam residem nos bairros próximos à ela. Em relação às outras duas, a escola tem a particularidade de atender somente as séries iniciais do ensino fundamental, do 1º ao 5º ano.

Uma das características da Escola dos Apóstolos é estar próxima a vários finais, as referências dadas aos visitantes que não a conhecem costumam ser o “fim do bairro”, o “fim da rua” ou o “final do ônibus”. A rua que dá cesso à ela é bem movimentada no início, com pequenos comércios e muitas pessoas circulando, à medida que nos aproximamos da escola vai ficando mais deserta e os comércios ficam para trás.

Observando a rotina da escola, é possível perceber que as crianças que cursam as séries iniciais do ensino fundamental moram em sua maioria em casas simples e inacabadas que compõem a maior parte da vizinhança. Numa avenida próxima, intercalados com alguns pequenos comércios, é possível visualizar alguns becos estreitos que dão acesso a uma pequena favela escondida para quem passa apressadamente.

Nos horários de início das aulas, é grande o fluxo de crianças com mochilas descendo dos becos em direção à escola. Apesar da pouca idade dos alunos, é rara a presença de adultos levando-as. A companhia mais constante no caminho são os próprios colegas e as mochilas parecem grandes demais para os menores.

Na chegada, apenas uma funcionária os recebe em um grande portão, o controle de entrada é tranquilo, o fato de não ter alunos maiores talvez explique a ausência de adolescentes agrupados na porta da escola, como nas outras duas. Segundo a funcionária responsável, apenas os alunos que se atrasam permanecem do lado de fora por alguns minutos. Os visitantes entram por outra portaria que, assim como o portão principal permanece fechada o tempo todo e a entrada é controlada pela secretária da escola por meio do interfone.

A escola tem uma área interna grande e muito bem conservada, as paredes recém pintadas e o piso limpo são vistos em todos os três corredores de edificações. Assim como as outras duas, um pátio central divide as salas da parte administrativa e a cozinha marca o final desse pátio.

Embora a escola atenda crianças a partir de cinco anos e meio não há parquinho ou lugar adequado para brincar, apesar de a área total do terreno ser grande, a maior parte é de

área construída, sobrando para circulação os corredores amplos e o pátio na entrada. As salas dos professores, da direção e da coordenação têm o tamanho adequado. A quadra de esportes é grande, coberta e bem conservada.

A escola também possui internet, energia elétrica água e rede de esgoto fornecidos pelas companhias estaduais de energia e de saneamento por meio de rede de distribuição. Da mesma forma que nas demais, a internet não atende às necessidades dos professores e o laboratório de informática não está disponível para os alunos.

A diretora, que está no cargo há mais de dez anos, recebe frequentemente pessoas da comunidade que participam de alguma atividade desenvolvida na escola ou que buscam auxílio para resolução de problemas pessoais ou familiares. No turno da noite, funciona uma escolinha de esportes gratuita para alunos e não alunos e as aulas são ministradas por um policial militar voluntário que mora na comunidade.

Para trabalhar no projeto Escola de Tempo Integral, a Escola dos Apóstolos conta com 12 pessoas contratadas. A partir de 2014, o projeto passou a funcionar apenas no turno da tarde e o da manhã ficou para as aulas regulares, sendo que a escola é a única das participantes da pesquisa em que não há funcionamento concomitante de ensino regular e do programa de ampliação da jornada escolar.

Quanto ao número de alunos atendidos, a escola mantém nos dois turnos 614 alunos. O corpo docente conta com um efetivo de 40 professores, sendo 39 mulheres e apenas um homem, responsável pelas aulas de religião.

- 1) Ensino regular (manhã): 614 alunos;
- 2) Escola de Tempo Integral (tarde): 345 alunos.

A partir das informações coletadas e das observações realizadas nas escolas, foi construído um quadro síntese que engloba:

- 1) Funcionamento;
- 2) Infraestrutura;
- 3) Recursos humanos.

QUADRO 6- Quadro síntese das escolas

Escola/ Infraestrutura e Recursos humanos	Escola do Engenheiro	Escola dos Apóstolos	Escola da Professora
Turnos	3	2	3
Etapas	fundamental e médio	Fundamental (anos iniciais)	fundamental
EJA	sim	não	sim
Alunos	800	614	1.000
Docentes mulheres	41	39	76
Docentes homens	14	1	8
Docentes efetivos	6	2	56
Docentes designados	30	38	0
Salas de aula	10	15	19
Banheiro p/ docentes	não	sim	sim
Internet p/ professores	não	sim (1 computador)	sim (1 computador)
Quadra	não	sim	sim
Laboratório de informática	não	fechado aguardando monitor	exclusivo para escola integrada
Laboratório de ciências	sim	sim	sim
Biblioteca	sim	sim	sim

4.9 Apresentação dos dados

Os dados coletados em todas as etapas da pesquisa de campo - aplicação do questionário, entrevistas com os professores, gestores e coordenadores pedagógicos, grupo focal e também nas observações - forneceram os subsídios necessários para compor um quadro representativo do trabalho docente em territórios de alta vulnerabilidade social.

Nas idas e vindas dos trabalhos de campo, entre os anos de 2013 e 2014, apesar de termos trabalhado com uma amostra de três escolas, foi possível apreender as características e particularidades do dia a dia dos professores.

Na primeira etapa de análise, foram definidos dois critérios para organização da apresentação. O primeiro refere-se ao tempo de trabalho do docente na escola e o segundo à etapa da educação básica na qual o docente trabalha na escola.

Primeiro critério:

Novatos: grupo de docentes com menos de dois anos de trabalho na escola

Permanentes: grupo de docentes com seis anos ou mais de trabalho na escola

A divisão dos dois grupos foi feita com o objetivo de coletar informações, impressões e vivências diferenciadas, que permitissem conhecer as condições de trabalho, as estratégias de permanência e a relação com o desempenho a partir de olhares distintos.

Segundo critério:

Rede: estadual ou municipal

Etapa: primeiro segmento do ensino fundamental

segundo segmento do ensino fundamental e ensino médio

A opção pelo agrupamento dos professores que atuam nos anos finais do ensino fundamental com os que atuam no ensino médio foi feita para composição de uma amostra o mais representativa possível da realidade das redes. O número de escolas estaduais que oferecem apenas o ensino médio nas áreas de alta vulnerabilidade social em Belo Horizonte é reduzido e um grande percentual de professores que atua no ensino médio exerce também a docência nos anos finais do ensino fundamental.

A amostra final foi composta por 24 docentes:

- a) 12 novatos
- b) 12 veteranos

que foram divididos igualmente entre 3 escolas assim organizadas:

- 1) uma que atende somente o primeiro segmento do ensino fundamental
- 2) outra que oferta o ensino fundamental completo
- 3) a terceira que atende o ensino fundamental e o ensino médio

4.10 Caracterização dos docentes entrevistados

Gênero:

Quanto ao gênero dos entrevistados a predominância foi de mulheres, sendo que dos 24 professores participantes somente um era do sexo masculino. Embora a escolha tenha sido definida pela disponibilidade do docente em participar da pesquisa, o grupo seguiu a tendência observada de um número maior de mulheres trabalhando nas três escolas (mulheres: 156; homens: 23).

Idade:

Idade média dos novatos: 31 anos

Idade média dos veteranos: 44 anos

Formação:

Graduação: 14

Especialização / aperfeiçoamento: 9

Mestrado: 1

Doutorado: 0

Satisfação com a profissão:

Entre os novatos:

Entre os doze, dez se declararam insatisfeitos e somente dois declararam que escolheriam ser novamente professor se tivessem que recomeçar a vida profissional.

Entre os veteranos:

No caso dos veteranos, as diferenças são mais bem percebidas quando controladas pela dependência administrativa de atuação. Todos os que trabalham na rede Municipal declararam-se satisfeitos e escolheriam ser novamente professores. Na rede Estadual apenas uma professora declarou-se satisfeita e disposta a repetir a escolha profissional.

A satisfação com a profissão foi uma questão abordada em dois momentos distintos da

pesquisa de campo, primeiro como integrante do questionário aplicado aos professores quando eles deveriam responder apenas se continuariam ou não na profissão se fossem recomeçar a sua vida profissional. Entretanto, na fase das entrevistas, a questão foi novamente abordada, mas de forma aberta e as justificativas, tanto para os que permaneceriam quanto para os que disseram que não seriam professores novamente, foram muito parecidas para veteranos e novatos nas duas redes:

Eu seria professora de novo, escolheria a mesma carreira, eu não teria porque mudar, o salário da prefeitura não é dos piores. A única coisa que eu faria diferente é que eu ia cursar uma licenciatura para dar aula nas outras séries, eu acho que são mais valorizadas e o salário é melhor e também é menos cansativo do que os pequenos. (Professora veterana da Escola da Professora)

Se fosse para voltar no tempo eu jamais seria professora de novo, ainda mais no Estado, a gente trabalha demais e o resultado não é reconhecido. Na sala de aula a gente vê que os meninos estão melhorando, mas o professor é sempre criticado, eu ia trabalhar em outra coisa com certeza. (Professora veterana da Escola do Engenheiro)

Se eu voltasse no tempo e pudesse recomeçar a minha vida profissional eu seria professora sim, foi com o salário do Estado que eu criei meus filhos e ajudei a formar muitos alunos. O problema é que hoje está mais difícil, as famílias não ajudam e o professor está na escola para ensinar não para fazer o papel dos pais. (Professora veterana da Escola dos Apóstolos)

A rejeição em ser novamente professora apresentado por algumas das entrevistadas, a partir de uma situação hipotética de um recomeço de carreira, principalmente pelas novatas, remete-nos a uma insatisfação com a carreira, as condições e o salário, fatores citados pelas professoras da rede Estadual para justificar a sua resposta.

Esses mesmos fatores podem auxiliar na compreensão do alto índice de escolha da docência novamente como profissão entre as veteranas da rede Municipal, na qual o plano de carreira, as condições de trabalho e o salário são reconhecidamente melhores, além da garantia da continuidade no emprego pela ausência de contratos precários como ocorre na rede Estadual.

No entanto, apesar da negativa em continuar na profissão se fossem recomeçar a vida profissional, nem sempre essa mudança se efetiva e a continuidade pode ser compreendida pela responsabilidade que elas têm de sustento da família, conforme observado no próximo item.

- Responsabilidade financeira e pessoal:

Entre os 24 docentes, apenas dois declaram não ser o responsável principal pelo sustento da família e 23 declararam ser os principais responsáveis pelas tarefas domésticas em casa.

A partir dessa caracterização, o capítulo entra nas categorias de análise propostas para investigação do trabalho docente em áreas de vulnerabilidade social. Com as informações coletadas nas entrevistas com os docentes, nas observações realizadas e nas conversas com coordenadores e gestores, buscou-se realizar algumas análises preliminares sobre as condições de trabalho, as características da permanência e a relação com o desempenho.

4.11 As condições de trabalho

Nesta pesquisa, a escolha das condições de trabalho dos docentes como uma das categorias de análise parte do pressuposto que a docência deve ser investigada a partir da perspectiva do trabalho, mas considerando as suas singularidades como trabalho interativo e também como constituinte de processos abertos, que se transformam e se ressignificam a partir de diferentes contextos históricos (VOLKOFF, 1992).

A noção de condições de trabalho designa, a princípio, o conjunto de recursos que possibilitam a realização do trabalho, envolvendo as instalações físicas, os materiais e insumos disponíveis, os equipamentos e meios de realização das atividades e outros tipos de apoio necessários, dependendo da natureza da produção (OLIVEIRA;ASSUNÇÃO, 2010).

Contudo, as condições de trabalho não se restringem às estruturas físicas e materiais, ao plano do posto ou local de trabalho, ou à realização em si do processo de trabalho, ou seja, o processo que transforma insumos e matérias-primas em produtos, mas diz respeito também às relações de emprego: formas de contratação, remuneração, carreira e estabilidade. (OLIVEIRA;ASSUNÇÃO, 2010).

Para Lessard e Meirieu (2008), no estudo do trabalho docente é imprescindível conhecer as condições de trabalho dos professores, pois, apesar da possibilidade de encontramos indicadores gerais, característicos de um determinado sistema e definidos administrativamente, existem as condições referentes à dimensão autônoma e ao grau de envolvimento docente com o trabalho e a escola.

- Os resultados da pesquisa

O material coletado foi analisado a partir das três categorias definidas para esta tese: as condições de trabalho, as estratégias de permanência dos docentes e a relação que têm com o desempenho dos alunos nas avaliações externas.

Nesse sentido, buscou-se apreender, em todos os instrumentos da pesquisa, as

percepções dos docentes e de outros membros da comunidade escolar que permitissem uma compreensão inicial do trabalho docente nessas escolas.

No que se refere às condições de trabalho, selecionamos os seguintes aspectos:

- condição funcional;
- jornada de trabalho;
- condições das salas de aula e outros espaços

- Condição funcional

Na análise feita considerando a dependência administrativa, o processo de flexibilização e das relações de trabalho na educação é percebido nas duas redes de ensino, tanto na Estadual quanto na Municipal existem formas variadas de contratação dos profissionais da escola.

Atualmente, na rede Estadual, coexistem quatro formas diferentes de contratação do quadro de funcionários, os efetivos, os efetivados pela Lei nº100, os designados para as turmas regulares e os designados para as turmas do Projeto Escola de Tempo Integral, sendo que estes atuam em sala de aula, mas com carga horária diferenciada (MINAS GERAIS, 2007a).

Na rede Municipal, encontramos três tipos de condição funcional, os efetivos, os efetivos que dobram o turno de trabalho, os monitores e oficinairos do projeto Escola Integrada que se dividem em: contratados pelo Caixa Escolar e contratados pela Prefeitura, e também os porteiros, as cantineiras e as auxiliares de serviços gerais que são contratados por meio de uma empresa terceirizada que atende todas as escolas da rede.

Quando observamos apenas os professores, encontramos diferenças mais consistentes entre as redes. Enquanto na rede Municipal todos os docentes são concursados e gozam de estabilidade no cargo, na rede Estadual, apenas duas professoras se encontravam na mesma condição.

Os demais dividiam-se entre duas situações:

Designados: contratados temporariamente como previsto no inciso IX do artigo 37 da CF para substituir uma licença ou um cargo vago. O professor designado não tem estabilidade, não é contemplado pelo plano de carreira e também não recebe qualquer tipo de gratificação. A duração do contrato é variável, devendo ser renovado no início de cada ano letivo.

Efetivados pela Lei nº 100: A partir da aprovação da Lei Estadual Complementar nº.100, de 7 de dezembro de 2007, que efetivou 98.000 servidores, a maioria na área da educação, os professores designados passaram à condição de efetivados, permanecendo com o

mesmo número de aulas que ministravam na unidade escolar no momento da mudança. Assim, passaram a ter seguridade de direitos trabalhistas e acesso às gratificações e vantagens, com exceção da estabilidade, não tendo mais que se desligar automaticamente no término do ano letivo, mas podendo ser dispensados a qualquer momento. Essa situação perdurou até 2014, quando a Lei nº100 foi julgada inconstitucional e os servidores retornaram à condição de contratados ou designados, conforme já visto (MINAS GERAIS, 2007a).

Esse quadro, além de trazer consequências para a docência como profissão aponta também para o surgimento de conflitos no interior da escola e problemas para a direção e coordenação para organização das turmas e do quadro de funcionários, uma tarefa que muitas vezes só é concluída com o ano letivo já em andamento. Nas entrevistas, foi possível perceber que essa diversidade de situações funcionais provoca descontentamentos tanto para os efetivos quanto para os efetivados:

Quando surgiu a Lei 100, eu achei muito bom, tinha nove aulas e poderia pegar mais aulas para ter um cargo completo, mas eu não sabia que teria que permanecer com as aulas que tinha sem poder pegar mais na mesma escola. Atualmente, trabalho em duas escolas diferentes para ter um cargo completo. (Professora efetivada na Escola do Engenheiro)

No caso dos efetivos, as consequências da Lei nº100 provocou desentendimentos entre os docentes ao alterar formas de organização da escola já consolidadas pelo Regimento Interno, principalmente no que diz respeito à escolha do turno de trabalho e das turmas com as quais o professor trabalhará:

No Regimento Interno da escola, o efetivo sempre escolheu o turno de trabalho e as turmas primeiro, só que, com a efetivação da Lei 100 que considera o primeiro dia de lotação, hoje tem gente que não fez concurso e escolhe na minha frente, o que eu acho muito errado.(Professora efetiva na Escola dos Apóstolos)

Na outra escola também foram relatados conflitos e insatisfação:

Esse ano eu tive que mudar o meu turno de trabalho. O problema é que essa escola tem muitos contratados que foram efetivados e alguns estavam na escola há mais tempo do que eu então escolheram na minha frente e eu fiquei sem vaga no turno que eu queria e que era o que eu já trabalhava. Nós já não temos quase direitos e agora menos ainda (Professora efetiva da Escola dos Engenheiro)

Apesar dos conflitos e críticas, a Lei nº100 foi considerada um avanço por alguns docentes, principalmente aqueles que trabalhavam como designados há muitos anos :

Para mim, a Lei 100 que efetivou as professores foi um reconhecimento daqueles que trabalham direito mas não tiveram a oportunidade de fazer um concurso, eu mesmo trabalho em três turnos e nunca tive tempo de estudar para concurso, mas sempre fui elogiada pelas minhas diretoras, eu acho que a Lei foi muito justa (professora da Escola da Professora)

Conforme já visto, com o fim da a Lei nº100 os servidores retornaram á condição de contratados ou designados, mas as escolhas de turno e turma foram mantidos até o final do ano letivo . Quando retornamos às escolas em 2014 para as últimas observações, essa questão foi abordada e os efetivados estavam inseguros e indignados com a sua condição:

Essa nossa situação de efetivado ficou muito complicada, cada um fala uma coisa, tem gente que diz que o Estado vai recorrer e outros falam que não tem mais jeito. O contrato acaba dia 22 e só de pensar em procurar escola eu fico muito preocupada porque para quem é designado tem que fazer a inscrição na internet e aguardar todo mundo escolher e para nós só sobram as escolas piores. (Professora da Escola do Engenheiro)

Para os diretores, o fim da Lei nº100 foi visto como um grande problema para a organização da escola e para a composição e escolha das turmas uma vez que a escola vai iniciar o próximo ano letivo sem o quadro de professores completo e recebendo muitos novatos em virtude da demora dos processos de designação e contratação que costumam avançar após o início do ano letivo. Além disso, tem outras situações que interferem na formação do quadro, como os docentes que pedem remoção, aqueles que estão gozando férias prêmio, os que solicitaram remoção para trabalhar em outra escola e os casos de licença médica:

Esse problema da Lei 100 é muito ruim para a nossa escola, porque no ano que vem vamos ter muitos designados e como a nossa escola nem sempre está entre as primeiras a serem escolhidas pelos professores a gente acaba começando o ano letivo com salas sem professores. Pela minha experiência o quadro só se completa depois que as aulas começam e os alunos já estão aqui desde o primeiro dia. (Diretora da Escola dos Apóstolos)

No caso da Escola Municipal, não existem professores contratados, entretanto também foram relatados problemas para composição do quadro de professores:

Aqui na escola não tem esse problema de contrato, mas temos os pedidos de remoção, tem os professores que querem sair e sempre recebemos novatos no início do ano, são professores que não conhecemos e que chegam já com as aulas começando. O ideal seria manter um quadro mais fixo de professores, sem tantas mudanças. (Coordenadora da Escola da Professora)

Manter um quadro de professores fixos parece ser um desafio difícil de ser superado nas escolas vulneráveis, segundo os diretores e coordenadores pedagógicos:

Nem os efetivos querem permanecer, às vezes, a troca já ocorre no meio do ano letivo, é professor que abandona as aulas, outros arrumam outro emprego e saem e, no final do ano, é pior ainda, parece que todo ano começamos de novo, não dá para ter uma continuidade e aqui nesse local é importante que os professores conheçam as crianças, as famílias, para entenderem melhor a situação. (Coordenadora da Escola do Engenheiro)

- A jornada de trabalho

No que diz respeito aos turnos de trabalho, os dados apresentaram uma distribuição bem variada. Considerando o tempo de trabalho:

Entre os 12 novatos: apenas uma professora declarou trabalhar nos três turnos, 3 trabalham em dois turnos e 8 em 1 turno somente

Entre os permanentes: apenas 2 professoras trabalham em um único turno, os demais trabalham em dois e nenhum em três turnos.

Considerando a dependência administrativa, as análises indicam maior incidência de trabalho em dois turnos na rede Municipal, sendo que todos os permanentes e dois novatos dobram, ou seja, trabalham em dois turnos só que na mesma escola.

Quando o controle é feito pela etapa em que o docente atua, a maior incidência de jornada ampliada ocorre no segundo segmento do ensino fundamental e no ensino médio. Outro fator de ampliação da jornada na rede Municipal são as reuniões pedagógicas, realizadas aos sábados (1 por mês) e remuneradas (R\$700,00 ao ano) de acordo com o Art. 35 da Lei 9154, de 12 de janeiro de 2006 que instituiu o abono de incentivo por participação em reunião pedagógica.

No caso da rede Estadual, os professores tem que cumprir o Módulo de Planejamento, que significa cumprir na escola 5 horas semanais, que podem ser divididas em 1 hora diária antes ou depois do turno de trabalho ou 5 horas corridas no sábado. Para os professores que trabalham mais de um turno, a opção é o sábado:

No sábado, eu venho para a escola e a minha casa fica uma bagunça, deixo a minha família e fico sem ver os meus filhos, atrapalha com meu marido e a vida social às vezes, se eu tenho um compromisso, eu assumo a falta, porque sábado e domingo é o dia que a gente tem para organizar a casa, se cuidar, ir no salão, passear com os filhos, a gente é muito cobrada e o salário é pouco para isso. (Professora da Escola dos Apóstolos)

Entretanto, a jornada de trabalho não se encerra com a saída da escola e o tempo gasto pelo docente com atividades para a escola em casa também foi verificado. Entre os entrevistados, apenas um relatou não realizar atividades em casa, entre os demais a média foi

de 6 horas semanais no segundo segmento do ensino fundamental e ensino médio e 5 horas no primeiro segmento do ensino fundamental.

Nas entrevistas, as professoras relataram que levar o trabalho para casa é uma forma de manter as atividades pedagógicas e administrativas em dia:

Eu sempre levo, não tem como não levar, na sala não dá tempo de fazer nada e os horários de planejamento na escola são apenas para correção de cadernos, exercícios e provas, pois o computador e a impressora não funcionam e eu acabo fazendo em casa mesmo. (Professora da Escola dos Apóstolos)

As demandas administrativas da escola acabam por utilizar o tempo de planejamento das professoras que, precisam realizar essas tarefas em casa, ocupando o seu tempo de descanso com atividades para a escola:

Quando eu tenho um tempo livre, o que é raro, eu aproveito para preencher o diário e colocar em dia os relatórios dos alunos, porque se não está tudo certinho a supervisora cobra. O planejamento das aulas e das atividades é em casa mesmo, tem vezes que eu fico até tarde da noite trabalhando e tem vezes que passo o sábado todo fazendo as coisas para a escola. (Professora da Escola dos Apóstolos)

- Condições das salas de aula e outros espaços (conservação, ruído, ventilação e iluminação)

No geral, as condições das salas de aulas foram consideradas boas pelos docentes com algumas ressalvas quanto à ventilação, sem entretanto considerarem que isso atrapalhe o seu trabalho. O ruído na sala de aula foi considerado insuportável em três casos, sendo todos na escola de maior vulnerabilidade (Escola do Engenheiro) e no segundo segmento do ensino fundamental.

Outro ponto importante foi a precariedade dos espaços de planejamento dos professores. As salas dos professores não se configuram como um espaço adequado de planejamento e o uso da internet foi classificado como ruim e, nas três escolas, existe um único computador na sala dos professores com acesso muito lento.

Nas escolas do Engenheiro e da Professora, a sala dos professores não comporta o número de docentes que, nos intervalos, se revezam para sentar ou lanchar e alguns preferem nem ir para lá alegando que é muito quente. Quanto aos banheiros, apenas na Escola dos Apóstolos o item foi avaliado como satisfatório. Na escola da Professora, foi classificado como péssimo e, na do Engenheiro, não há banheiro para uso exclusivo dos professores.

Uma questão que chamou atenção foi a reclamação dos docentes, com exceção da

Escola dos Apóstolos, acerca do ruído originado dentro da escola, mas fora da sala de aula. Os docentes o consideraram em sua maioria como prejudicial às atividades desenvolvidas em sala e frequentemente relacionavam esse ruído com os projetos desenvolvidos na escola, especialmente os de ampliação da jornada dos alunos.

Os meninos do projeto atrapalham demais, ficam andando e falando alto pela escola, passam na porta da sala e atrapalham a aula. Nos laboratórios de informática e ciências, a gente nem vai mais porque só os projetos que podem usar. (Professor da Escola da Professora)

Eu penso que o problema não é o projeto em si, a Escola Integrada é boa e os meninos necessitam pois, os pais trabalham e em casa eles ficam sozinhos. Acontece que a escola não tem estrutura para receber os alunos dos dois turnos em um turno só, fica um tanto de menino andando e fazendo barulho na porta da sala e a gente perdeu os espaços fora de sala, a biblioteca, a quadra e a sala de vídeo é só para os meninos do projeto. (Professor da Escola da Professora)

Eu sou contra esses projetos na escola, quando essa direção sair vai acabar tudo porque nenhum professor gosta, todos são contra porque não trouxe nenhuma melhoria para a escola e nem para o ensino, só trouxe bagunça e barulho para a escola. (Professora da Escola do Engenheiro)

Na Escola dos Apóstolos, a situação apresentou-se de forma diversa das outras duas, com os professores elogiando o projeto de ampliação da jornada, que nesse caso, é desenvolvido no contra-turno:

A escola tem muitos projetos, tem hora que a gente nem sabe qual está acontecendo e alguns a gente tem que desenvolver sem estar preparado. Uma coisa que eu achei ótima foi o PETI ter mudado de turno, a escola ficou mais tranquila e as professoras do projeto tem mais espaço para os meninos. (Professora da Escola dos Apóstolos)

Os programas e projetos aos quais as professoras se referem são um item importante nas escolas do território, a quantidade e a diversidade dessas ações acabam por transformar a organização dos tempos e dos espaços escolares que passam a ser disputados, o que interfere também nas relações entre os sujeitos escolares:

Eu acho que a escola é lugar para aprender e ensinar, aqui tem de tudo, é programa de saúde, escolinha de futebol, teatro, dança, tudo que é oficina. Algumas são importantes e os alunos gostam, o problema é que o espaço não comporta, então acaba atrapalhando. Às vezes a gente está dando aula e na porta da sala tem uma oficina de dança, com música e tudo. (Professora da Escola da Professora)

Para melhor entender essa questão levantamos junto à direção e coordenação quais eram os programas e projetos que as escolas participam como promotoras ou parceiras e, que sugerem, uma forma de promoção de assistência social dentro da escola. Os diretores apontam

que a implantação desses programas e projetos, na maioria das vezes, não é se iniciativa da escola, são ações formuladas em outras instâncias e que adentram as escolas sem a devida participação dos sujeitos escolares:

Tem projeto que é da própria Secretaria, tem outros que são do Governo Federal, tem da Secretaria de Saúde e da Assistência Social e, quase todos, já vem prontos, a escola só implementa e às vezes tem alguma capacitação para quem vai participar ou coordenar o projeto na escola. (Coordenadora da Escola da Professora)

Para melhor entender essa questão, levantamos junto à direção quais eram os programas e projetos que as escolas participam como promotoras ou parceiras (quadro 7). No quadro é possível observar a grande quantidade de programas e projetos que a escola desenvolve.

QUADRO 7 – Programas e Projetos desenvolvidos nas escolas da pesquisa

Programa /Rede	Escola do Engenheiro	Escola dos Apóstolos	Escola da Professora
Bolsa família	X	X	X
Escola integrada	-	-	X
Escola de tempo integral	X	X	-
Abrindo espaço (EVCA)	X	X	-
PIP 1	X	X	X
PIP 2	X	X	X
Acelerar para vencer	X	X	X
Mais educação	X	X	X
Programa saúde na escola	-	-	X
Escola aberta	-	-	X
Segundo tempo	-	-	X
Entrelaçando	-	-	X
Travessia	X	X	-
Escola inclusiva	X	X	X
Mais educação	X	X	X
Escola de esportes	X	X	X
PROERD	X	X	X

O quadro 7 ajuda a compreender um pouco melhor a variedade de ações empreendidas nas escolas e que sugerem uma forma de promoção de assistência social dentro da escola. Os temas abordados tratam da melhoria da aprendizagem, das relações com a comunidade, da saúde preventiva, do uso de drogas, da prática de esportes, da melhoria do fluxo e da inclusão de crianças com deficiência.

Além de transformar a escola em um lugar de assistência, buscando no espaço escolar a solução para problemas de natureza diversa, os programas adentram a escola sem muita participação da comunidade escolar que só fica sabendo quando eles são implementados e,

como a maioria é financiado pelo número de alunos, a escola acaba recebendo esses programas e projetos como forma de aumentar a verba recebida ou de conseguir melhorias na estrutura física e de material pedagógico também:

Eu já fui coordenadora em outra escola e sei que não dá para rejeitar nenhum projeto, principalmente os de tempo integral, a escola recebe *per capita* e esse dinheiro é importante, além disso vem também bastante material, coisas que não dá para comprar só com a verba que a Secretaria manda, sem os projetos não tem como a escola se manter (Professora da Escola dos Apóstolos)

- Assistir na escola: educação e assistência social no território vulnerável

Os programas parecem trazer novas demandas para a organização do tempo e do espaço escolar, interferindo também nas relações uma vez que trazem novos sujeitos para a escola. Os gestores consideram os programas necessários, mas também levantam questionamentos sobre as demandas que trazem para a gestão.

Como o foco aqui não é a gestão, apenas como informação um aspecto que mostra a intensificação do trabalho refere-se à gestão financeira dos programas, percebida no número elevado de contas bancárias que os gestores escolares administram.

Escola do Engenheiro: 15 contas

Escola da Professora: 12 contas

Escola dos Apóstolos: 10 contas

Percebe-se que, a partir da identificação dos territórios mais vulneráveis, as escolas ali instaladas têm prioridade na implementação dos programas que, por via de regra, vêm acompanhados de algum reforço financeiro ou de materiais pedagógicos para a escola.

Para Gluz (2011), estabelecer a escola como o lugar da política social e a educação como meio de superação implica em tratar dos pobres e não da pobreza, identificando-a equivocadamente como uma situação pessoal e não como resultado da reestruturação produtiva, dos ajustes de mercado ou da distribuição desigual da riqueza.

A autora tece ainda considerações importantes acerca desse enorme rol de ações desenvolvidas na forma de assistência nas escolas com o preenchimento do tempo em atividades produzidas quase que exclusivamente no ambiente escolar, o que reduziria a dimensão formativa da criança para um único espaço, além de lhe negar a liberdade de escolha nas suas experiências, uma dimensão central do processo formativo.

Nessa relação, ocorre o processo de aproximação entre o social e o educativo e uma série de iniciativas de caráter social passa a ser desenvolvida nas escolas localizadas em áreas de maior vulnerabilidade (programas de intervenção pedagógica para melhoria do

desempenho, ações de enfrentamento à violência na escola, ampliação do tempo de permanência na escola, programas que propõem estratégias de controle das famílias para que se adaptem às exigências escolares, programas de fixação de professores em áreas de difícil acesso).

Além disso, as políticas sociais desenvolvidas no ambiente escolar trazem para a escola novos sujeitos, novas demandas para os docentes, estabelecendo novas relações de trabalho e de controle, que afetam diretamente a nossa próxima categoria de análise, a permanência.

4.12 A permanência

De acordo com as informações da SEE/MG (2014), no primeiro semestre de 2013, de um total de 105.297 professores, 1.306 professores deixaram a Rede Estadual de ensino, sendo que, desse montante, 1.203 pediram exoneração, ou seja, saíram por vontade própria, e 23 foram exonerados por decisão do governo. O Estado apresenta ainda um déficit de 3.962 professores.

Na rede Municipal de ensino a situação é muito parecida, de um total de 13.199 professores, 286 solicitaram o desligamento, não havendo na rede nenhum caso de exoneração involuntária. Guardadas as proporções relativas ao tamanho e ao número de docentes das redes, percebemos que, somente no primeiro semestre de 2013, 1,4% dos docentes deixaram a rede Estadual de ensino e, aproximadamente, 2% deixaram a rede Municipal.

Os números preocupam ainda mais se considerarmos que as informações se referem somente aos docentes efetivos que, ao saírem da rede pública, não perdem apenas o trabalho, abrem mão também da estabilidade e dos benefícios que a condição de efetivo oferece.

Nesse sentido, a permanência foi certamente a categoria de análise mais complexa nesta pesquisa. Para entender a opção por permanecer, ou não, nas escolas do território vulnerável, seria importante a interlocução também com os docentes que deixaram a escola, o que estava além do alcance da pesquisa.

Entretanto, as informações colhidas nas escolas deram algumas pistas que nos ajudaram a conhecer melhor alguns condicionantes da saída e da permanência. A tomada de decisão pelo docente é influenciada por várias dimensões a pessoal, que passa pelas relações que são estabelecidas na escola a profissional, que diz respeito à forma como ele é acolhido e

o quanto ele se sente respeitado e valorizado, o desenvolvimento de estratégias e a relação com os alunos.

A nossa escolha foi separar a categoria permanência e analisá-la a partir dos dados referentes à:

- 1) etapa;
- 2) dependência administrativa

Considerando a da etapa que o docente atua:

O maior tempo de permanência foi encontrado nos anos iniciais do ensino fundamental, 5 anos em média.

O menor tempo de permanência foi no ensino médio, que é ofertado apenas na Escola do Engenheiro, 2 anos em média.

No segundo segmento do ensino fundamental, a permanência média dos docentes ficou em torno de 3 anos.

Considerando a dependência administrativa:

- 1) Rede Municipal: 6 anos
- 2) Rede Estadual: 4 anos

Esses resultados estão bem próximos do que foi encontrado nas escolas da pesquisa TDEBB, da qual utilizamos os dados coletadas em 28 escolas de Belo Horizonte pertencentes às redes Estadual e Municipal, para uma comparação com as informações encontradas nas escolas da pesquisa (Gráfico 15 e 16).

Para efeito do cálculo selecionamos 14 escolas vulneráveis e 14 não vulneráveis.



GRÁFICO 15 - Tempo médio de permanência nas escolas vulneráveis

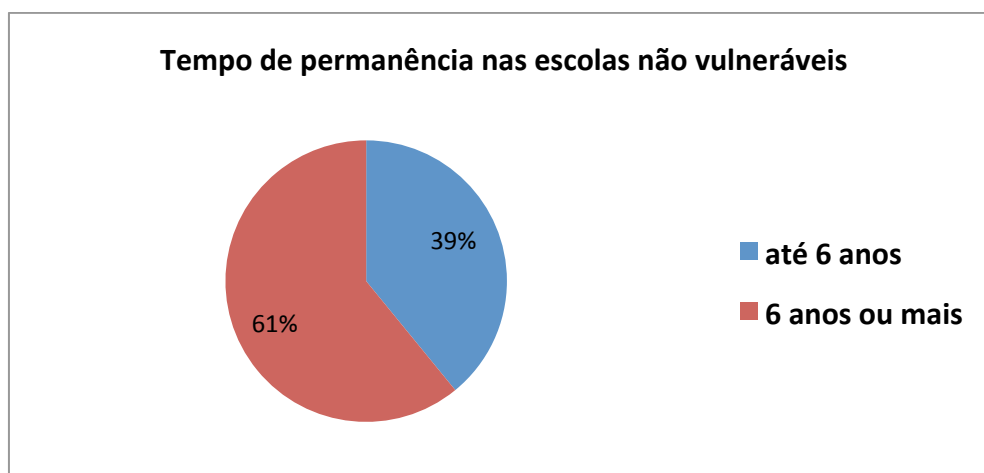


GRÁFICO 16 - Tempo médio de permanência nas escolas não vulneráveis

Um aspecto levantado pelos docentes veteranos e que pode auxiliar na compreensão da permanência maior na rede Municipal foi a possibilidade de “dobrar”, ou seja, ter dois cargos na mesma escola:

Eu prefiro ficar aqui nessa escola mesmo, apesar dos problemas aqui sempre tem vaga para dobrar, nem todos conseguem ficar muito tempo então dá para dobrar e aumentar o salário sem ficar indo de uma escola para outra porque é muito cansativo e aumenta também o gasto da gente com condução. Além disso, trabalhar os dois turnos na mesma escola é muito melhor. (Professora da Escola da Professora)

Entretanto, nem sempre a dobra se dá na área de formação, sendo que os professores que dobram às vezes o fazem ministrando outro conteúdo:

Para poder dobrar aqui eu tenho que dar aula de outras matérias, aqui já dei aulas de Ciências e Matemática, pelo que sei, isso acontece muito na rede porque faltam professores e os que ficam escolhem as escolas melhores. (Professora da Escola da Professora)

O fato da escola estar localizada nas proximidades de alguns bairros de alta vulnerabilidade é visto pelos professores que, desejam, ou precisam dobrar, acaba sendo considerado como algo “positivo” pelas professoras:

Para quem quer dobrar aqui é bem tranquilo, sempre tem vaga. Apesar que, nos últimos anos as turmas estão diminuindo um pouco, mas por enquanto sempre sobra turmas para dobrar. (Professora da Escola da Professora)

A relação com a comunidade escolar também foi escolhida como fator que pode auxiliar no entendimento do tempo permanência nas escolas vulneráveis. Entretanto, os docentes se valem de algumas estratégias que parecem facilitar essa permanência:

Uma coisa que eu não faço mais é chamar pai e mãe, é confusão na certa e, já aconteceu da criança apanhar na minha frente. Se não faz as tarefas ou está com dificuldades eu faço uma atividade mais simples, quer dizer, não levo o conteúdo a ferro e fogo. (Professora da Escola do Engenheiro)

No caso ensino médio a relação com o conteúdo é também complexa:

Aqui na escola eu não consigo preparar os alunos para um ENEM. Se for para dar o conteúdo certinho as notas vão cair muito e sempre tem reclamação e até briga, então a gente tem que adequar porque os meninos chegam no ensino médio sem vencer os conteúdos do fundamental. (Professor da Escola do Engenheiro)

- Envolvimento com a comunidade escolar

As relações estabelecidas com a comunidade escolar foram analisadas a partir de três grupos de sujeitos:

- a) os gestores (direção, coordenação e supervisão pedagógicas);
- b) os pais;
- c) os pares.

A Gestão

Entre os 24 entrevistados, somente 4 declararam não considerar a gestão da escola democrática, entretanto, todos os entrevistados declararam não ter conhecimento a respeito dos aspectos financeiros da escola, das tarefas administrativas desempenhadas pelo gestor e da existência de convênios com qualquer entidade ou órgão externo à educação.

No período passado nas escolas e também na fase anterior, quando fizemos os primeiros contatos, notamos que os gestores dedicam um tempo muito grande às atividades externas, principalmente nas escolas do território vulnerável, onde as demandas são muitas e às vezes difíceis de solucionar.

A agenda de atividades externas é muito intensa e o tempo que os diretores conseguem ficar na escola é insuficiente para lidar com todas as questões que demandam a sua atenção, e, quando estão na escola, recebem telefonemas da Secretaria o tempo todo.

Aqui a gente resolve quase tudo com a coordenadora, que é muito boa, a diretora está sempre fora, em reunião ou resolvendo algum problema da escola ou de aluno, o envolvimento dela com a parte pedagógica do dia a dia é bem pequeno, ela não tem tempo. (Professora da Escola do Engenheiro)

Eu sempre falo que quem toma conta da escola na parte do ensino é a coordenação e a supervisão antes o diretor sabia de tudo que acontecia na sala de aula agora eles vivem fora, tem que ir no banco, na Secretaria de educação, no CRAS, no Conselho Tutelar, em reunião na Regional, hoje o trabalho é mais fora da escola mesmo. (Professora da Escola da Professora)

Eu acho que ser Diretor de escola hoje é um trabalho totalmente administrativo. Antigamente o Diretor sabia nome de todos os alunos e acompanhava a parte pedagógica da sala de aula, mas hoje ele nem tem tempo de ficar na escola, é tanta reunião e tanto projeto que ela só passa na escola e já tem que sair, e quando fica é o tempo todo atendendo telefone. (Coordenador da Escola dos Apóstolos)

Apesar da fala dos docentes e coordenadores, a grande maioria dos entrevistados relata acreditar que quando o diretor está fora da escola ele está resolvendo questões relativas à administração e compreendem essa ausência como uma necessidade do cargo. Esse fato contribui para que os professores tenham certa autonomia para as questões do dia a dia, conforme relatado

Ter um grau elevado de autonomia na escola não se revela um indicador de permanência, uma vez que todos relatam ter muita autonomia em relação ao conteúdos, programas, avaliação e modos e métodos de educar, mas com relação à organização tempo eles alegam ter pouca ou nenhuma autonomia:

Nós não temos nenhuma autonomia sobre o tempo, é tudo engessado, qualquer coisa que você quiser fazer tem que obedecer à grade, se passar o horário de outra atividade dá problema com certeza (Professora da Escola dos Apóstolos)

Com o passar do tempo nós perdemos a autonomia sobre qualquer organização do tempo na escola, as aulas, o calendário escolar, até para reunião ou festa tem que submeter a data para a Secretaria de Educação. (Professor da Escola da Professora)

Eu tenho a impressão que a Secretaria não confia nos professores, a gente planeja um calendário letivo e eles mudam, alteram datas em cima da hora, antes nós começávamos o ano letivo com uma reunião, agora é chegar e sala de aula, nem conversamos com os colegas. (Professora da Escola do Engenheiro)

Os Pais

Os pais foram considerados de forma unânime como totalmente ausentes da escola e das atividades escolares dos filhos. Todos os professores fizeram relatos críticos em relação à participação deles na vida escolar dos filhos, apesar de alguns reconhecerem que a jornada de trabalho das mães é intensa e pesada, impedindo que elas participem de forma mais efetiva na vida escolar dos filhos:

Para mim, o maior problema das escolas hoje não são os alunos, são os pais, que não ajudam em nada, nem sabem o que está acontecendo com os filhos na escola. Esses meninos vivem abandonados, ninguém olha um para casa, um caderno e se a gente chama para conversar, eles nunca podem. (Professora da Escola da Professora)

Eu conheço mães de alunos aqui da escola que saem de casa antes de 6 horas da manhã e só chegam às 20:30. Elas deixam os meninos no Projeto e ainda pagam alguém para cuidar até elas chegarem. A vida das mulheres aqui da vila é muito sacrificada. (Professora da Escola dos Apóstolos)

Outro dia teve uma reunião aqui na escola e a supervisora da Secretaria disse que nós poderíamos subir o morro e tentar conhecer um pouco mais as famílias e a comunidade, eu que não vou, os pais não querem nem saber dos filhos quanto mais da escola. (Professora da Escola do Engenheiro)

Apesar de reconhecer as dificuldades dos pais em acompanhar o que acontece na escola, os professores entendem que essa “ausência” acarreta uma intensificação do seu trabalho:

A gente acaba tendo que ser um pouco pai e mãe também, tem que resolver problemas de saúde, arrumar consulta, ser psicóloga porque os meninos são muito carentes. Aqui eu falo que primeiro eu sou assistente social e depois professora, se eu quiser só ensinar sem me envolver não tem como. (Professora da Escola da Professora)

- Os Pares

A colegialidade estabelecida com os pares parece ser um bom indicador de permanência e, entre os veteranos, a forma de ingresso dos professores na profissão, quando já assumem uma classe no primeiro dia de trabalho, aumenta a importância dessa relação. Nas escolas a grande maioria relatou realizar frequentemente com os colegas as seguintes ações:

- a) aconselhamento;
- b) troca de materiais;
- c) conversas sobre os alunos;
- d) troca de experiência sobre métodos de ensino.

Os novatos admitem que apenas conversam sobre os alunos. De modo geral, essas ações ocorrem mais nos intervalos curtos e nos encontros no corredor do que nas reuniões ou nos horários de planejamento.

Ao eleger os pares como um dos grupos de sujeitos escolares pudemos conhecer um pouco mais o corpo de funcionários das escolas e, percebemos também uma mudança no perfil dos trabalhadores, com a incorporação de novos sujeitos, o que aponta para a emergência de uma nova divisão do trabalho técnico na escola.

Como já visto no tópico das condições de trabalho, os monitores e oficinairos surgem no contexto escolar a partir da implantação dos projetos e programas socioeducativos, entretanto, eles não são os únicos “novos” sujeitos escolares que identificamos. Também no caso dos professores também surgem novas funções nas escolas vulneráveis. Dentre eles identificamos e funções docentes:

- Professor Comunitário;
- Professor Coordenador;
- Professor da Família;
- Professor Mediador;
- Professor de Apoio.

4.13 O desempenho

O desempenho é a categoria que busca compreender como os docentes se relacionam com os resultados obtidos pela escola nas avaliações externas e, na maioria das vezes, o desempenho dessas escolas encontram-se abaixo da média da rede.

O termo desempenho é utilizado por entendermos que as avaliações externas realizadas no Brasil medem o desempenho dos alunos e não a aprendizagem ou a qualidade das escolas.

No modelo utilizado, de características transversais, o avaliador adentra a escola, faz uma única avaliação em um determinado período do ano e, a partir desse dado, faz suas inferências buscando determinar estatisticamente, a partir do desempenho dos alunos, o nível de aprendizagem em que se encontram.

Ao apresentar os resultados de uma avaliação sistêmica ou de um estudo em um grupo de escolas, a partir de uma avaliação transversal, corre-se o risco de comparar como iguais escolas muito diferentes, que recebem alunos com níveis de aprendizagem inicial diferenciados ou que desenvolvem as suas atividades pedagógicas sob condições mais ou menos precárias.

Para “medir” a aprendizagem, seria necessário utilizar um modelo de avaliação avaliações longitudinal, que incluíssem medidas iniciais, médias e finais para então fazer inferências acerca da aprendizagem dos alunos naquele estabelecimento. Infelizmente, os altos custos inviabilizam esse tipo de avaliação.

Desse modo, elegemos a categoria desempenho com o objetivo de conhecer que tipo

de relações os docentes estabelecem com os resultados das avaliações externas e com o Ideb, se eles se reconhecem nos resultados, sentem-se compelidos a mudar a sua prática e se percebem mudanças na organização da escola para melhoria dos indicadores.

Nas entrevistas e no grupo focal, as transformações trazidas pelas avaliações externas puderam ser percebidas não apenas no trabalho docente, mas também na organização da escola, no acesso aos programas e na emergência de diferentes formas de organização pedagógica.

A presença da avaliação na escola é notada antes mesmo de qualquer contato com os sujeitos da escola. Nas paredes dos corredores, na sala dos professores e da coordenação estão expostos os resultados do Ideb por etapa, as metas alcançadas, os fracassos e lembretes aos docentes sobre as próximas datas em que acontecerão as avaliações externas.

A primeira questão que colocamos para os docentes foi:

Você se sente responsável pelo desempenho da escola nas avaliações externas? A totalidade dos entrevistados respondeu que sim, mas não totalmente responsável, pois acreditam que existem outros agentes também responsáveis pelo desempenho:

É claro que eu sou responsável, eu que sou a professora deles, mas acontece que a escola e a família também são, porque a educação não é só responsabilidade da professora, tem a parte da direção, da coordenação, dos pais e do próprio aluno. (Professora da Escola da Professora)

Eu me considero responsável pelo desempenho juntamente com a Secretaria de Educação que deveria dar as condições para os meninos aprenderem mais e também melhores condições para os professores que, tiram até dinheiro do bolso para trabalhar. (Professora da Escola dos Apóstolos)

Eu me sinto responsável pelos resultados do Ideb sim, mas só de uma parte. A responsabilidade que cabe ao Estado ele não está cumprindo, por isso que eu digo que só uma parte do resultado do aluno é minha responsabilidade. (Professor da Escola do Engenheiro)

No que diz respeito à existência de competição entre as escolas pelo melhor índice de desempenho, a negativa foi igualmente unânime. De acordo com os professores, não há nenhum tipo de competição entre as escolas, sejam elas próximas ou distantes e, tampouco entre as redes de ensino.

Quanto às mudanças na forma de trabalhar em virtude das avaliações, apenas entre os docentes do primeiro segmento do ensino fundamental apareceram respostas positivas. Um aspecto levantado por duas coordenadoras e alguns docentes nesse foi, a implementação de projetos para o “reforço” da aprendizagem.

Esses projetos remetem a um retorno, muito contundente, dos programas de correção de fluxo e aceleração da aprendizagem, principalmente a partir de 2008, após a criação do IDEB que tem no fluxo um das suas variáveis de desenvolvimento da educação.

A partir de 2009, a SEE/MG implementa o Programa Acelerar para Vencer (PAV), que, nos moldes de seus antecessores (Programa de Aceleração da Aprendizagem, Travessia, Acertando o Passo e A Caminho da Cidadania) na década de 1990, busca equacionar as distorções idade-série no ensino fundamental com um objetivo a mais: melhorar a proficiência média da escola.

No mesmo ano, a rede Municipal de ensino também implementou o Programa de Monitoramento da Aprendizagem com o seguinte objetivo:

Este acompanhamento inclui várias ações como o reforço escolar, visando promover a aprendizagem e assim melhorar o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) das escolas da Rede Municipal de Educação. (PBH, 2009).

Nas duas redes, os programas tem como base o Programa de Intervenção Pedagógica (PIP), que consiste em formar turmas com os alunos de baixo desempenho, que são retirados da sala de aula para o “reforço”.

Eu vejo o PIP como um programa que é bom, mas é feito de forma errada. A professora do PIP pega os meninos na sala e leva para o reforço, só que, nesse período, eles perdem o conteúdo que está sendo dado na sala e acabam ficando sempre defasados. (Professora da Escola dos Apóstolos)

Aqui na escola o PIP começou muito bem, mas agora as turmas ficam muito cheias, não é mais um reforço é uma sala comum e os conteúdos são mais fracos que da sala regular. Para mim o aluno aprende mas está sempre atrasado em relação aos outros. (Professora da Escola da Professora)

Além de perceber os programas muito mais associados com o Ideb do que com uma preocupação com as desigualdades educacionais, os coordenadores e docentes criticam o seu caráter discriminatório e a forma pouco democrática na implementação.

A intervenção da Secretaria é constante e parece incomodar os docentes e coordenadores pedagógicos que, pouco participam das decisões no PIP:

O que aconteceu na escola foi um absurdo, quase três meses depois que as aulas começaram a Secretaria ordenou que a gente separasse os alunos mais fracos e os que estavam fora da faixa de idade e montasse uma turma só com eles, separando-os dos demais. (Coordenadora da Escola do Engenheiro).

A justificativa foi a necessidade de melhorar o Ideb da escola que estava abaixo da

média em relação ao restante da rede. A medida gerou insatisfação da parte dos alunos e docentes:

Os alunos ficaram bem chateados e as turmas ficaram desequilibradas, antes nós tínhamos turmas com média de 30 alunos e, depois da divisão passou a ter turmas com 42 ou 45 alunos e outras, dos mais fracos, com 20 ou 25 alunos e essas turmas têm hoje apenas 12 alunos porque alguns saíram e outros preferiram ir para a EJA. (Professor de matemática da Escola do Engenheiro)

Essa tendência é apontada no Censo Escolar da Educação Básica do MEC/INEP (2012), no qual é possível observar que os alunos que frequentam os anos iniciais do ensino fundamental da EJA têm perfil etário superior aos que frequentam os anos finais e o ensino médio dessa modalidade:

Esse fato sugere que os anos iniciais não estão produzindo demanda para os anos finais do ensino fundamental de EJA. Considerando as idades dos alunos nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio de EJA, há evidências de que essa modalidade está recebendo alunos provenientes do ensino regular, por iniciativa do aluno ou da escola. (p.25)

TABELA 18–Idade inicial dos alunos matriculados na EJA - (2007-2012)

Ano	Ensino Fundamental		Ensino Médio
	anos iniciais		
2007	25	-	20
2008	25	17	20
2009	26	17	20
2010	26	17	20
2011	25	16	20
2012	25	17	20

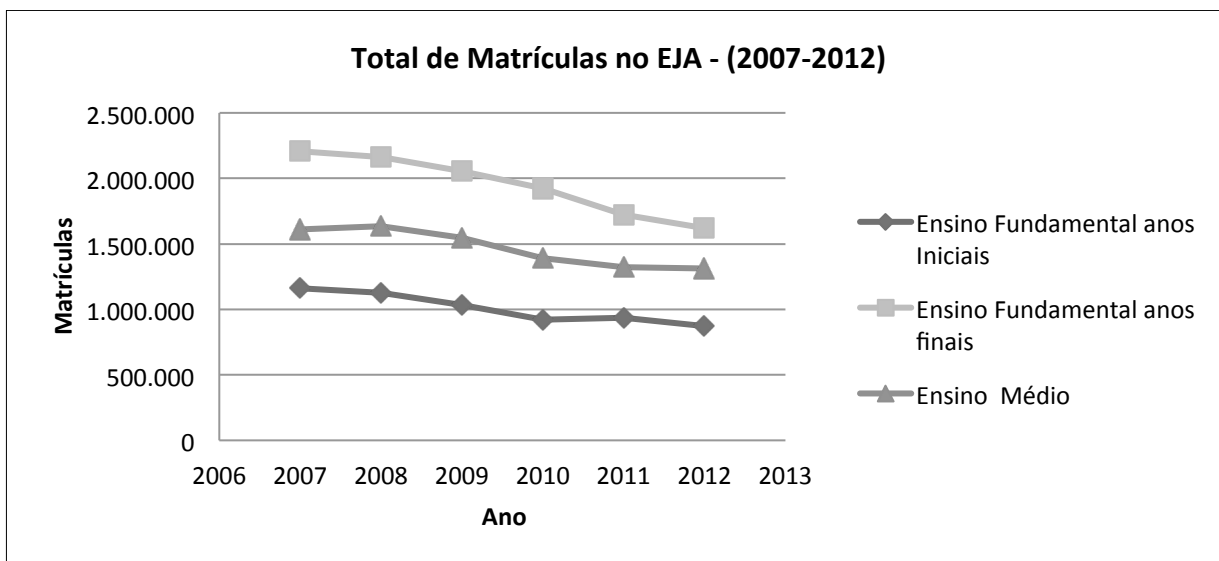


GRÁFICO 17 - Evolução da matrícula na EJA (2007-2012)

Fonte: MEC/INEP (2012)

O número superior de matrículas nos anos finais do ensino fundamental também sugere que, além dos alunos oriundos dos anos iniciais, outros têm se matriculado. Esse processo demonstra a grande influência exercida pelo desempenho no trabalho dos professores e, também, na dinâmica de organização da escola.

5 CONCLUSÃO

As considerações finais que são aqui apresentadas não encerram o debate e as percepções acerca do trabalho docente e suas singularidades nos territórios de alta vulnerabilidade social. Pretende-se com essa conclusão contribuir para ampliar as reflexões, discussões e pesquisas que têm como objeto a investigação das finalidades da política educativa quando desenvolvida no âmbito do enfrentamento da pobreza e suas consequências para o trabalho docente.

Na busca pela compreensão da docência em territórios vulneráveis, elegemos a relação entre a educação e a pobreza como o eixo orientador do início da pesquisa e, apoiando-se na literatura selecionada, percebemos que essa relação nem sempre apresentou a inerência que tem atualmente. Se, nesse início deste século, o enfrentamento da pobreza e a educação são apresentados como partes integrantes de uma relação natural, o breve histórico apresentado nos primeiros capítulos deste trabalho sugere que o percurso foi longo e conflituoso no acesso dos mais pobres à educação, um caminho que se orientou por diferentes noções de justiça social e por diferentes formas de organização do Estado no atendimento às demandas sociais.

Nessa trajetória, a política social brasileira passou por importantes transformações ao longo de todo o século XX, tendo como marcos iniciais da estruturação do sistema as décadas de 1930 e 1940, com a criação de instituições públicas que tratariam da saúde, educação, assistência social e habitação, em âmbito nacional.

Para a educação, a estruturação do sistema e os marcos regulatórios de acesso à escola pública nas décadas seguintes, pelas constituições subsequentes à de 1934, não garantiram o acesso massivo dos mais pobres e trataram basicamente da obrigatoriedade de oferta do ensino primário.

Entretanto, a partir do final da década de 1960 e início dos anos de 1970, com a difusão no país das teorias do desenvolvimento e da teoria do capital humano, a relação entre a educação e a pobreza começa a ser redefinida. Responsabilizados, em parte, pela condição de subdesenvolvimento do país, os adultos não escolarizados passam a ter acesso aos programas de alfabetização e aqueles que se encontravam em idade para o ensino primário começam a ingressar na escola de maneira mais efetiva.

Essa democratização quantitativa promovida pelo acesso massivo foi gradativamente estendida para as séries finais do ensino fundamental a partir da década de 1980, e a igualdade no acesso era a forma de se promover a justiça social para aqueles historicamente excluídos

da instituição escolar. Entretanto, esse processo ocorreu sem a devida preparação e adequação da estrutura escolar e o entendimento de que a escola que era boa para poucos seria também muitos passa a ser questionado, bem como o ideal de igualdade de oportunidades que orientou a sua abertura.

A entrada de um contingente enorme de alunos promoveu uma importante mudança para a organização da escola e para o trabalho dos professores, que passaram a atender novos sujeitos, novas demandas e novos comportamentos. Os maiores desafios diziam respeito principalmente à permanência dos alunos na escola, às dificuldades de regularização do fluxo, à violência escolar e principalmente às demandas por equidade, que ganhariam força a partir das reformas da década de 1990.

Assim, a reforma do Estado na década de 1990, guiando-se por uma flexibilização das relações de trabalho e por uma racionalidade do gasto social, apresentou à educação uma agenda de mudanças que promoveu uma reestruturação ainda mais contundente na gestão da escola e no trabalho docente. As transformações se efetivaram tendo como base uma reestruturação da organização administrativa, financeira e pedagógica por meio da descentralização e desconcentração de uma grande parte das ações.

Os professores, ainda às voltas com as questões relativas à democratização quantitativa do acesso como os altos índices de evasão, reprovação e o estranhamento dos alunos ao cotidiano escolar, decorrentes do formato de acesso adotado, veem adentrar o cotidiano da escola a equidade e, mais recentemente, a eficácia, como paradigmas orientadores da política social.

Nesse contexto, que visa a gestão da escola como uma corporação e não como instituição, coube aos docentes o desafio de minimizar os efeitos das desigualdades sociais e escolares e, ao mesmo tempo, garantir um desempenho compatível com as metas determinadas externamente para todos.

Nesta tese, entendemos que as proposições das reformas, como a emergência da equidade, bem como a descentralização da gestão educacional e a eficácia, esta última materializada com a criação de sistemas externos de avaliação em larga escala, representam o princípio de um processo de diferenciação escolar, quando a designação e o atendimento da unidade educativa deixam de ser exclusivamente relativos à dependência administrativa e passam a ser enquadrados na política educativa pelo pertencimento a um determinado estrato socioeconômico do público atendido em uma primeira etapa e, posteriormente, com base em um contexto geográfico no qual a escola está inserida .

Sendo assim, foi possível observar nos estabelecimentos que atendem em sua maioria

os alunos mais pobres, um movimento de forte imbricação entre a política educativa e a política social, uma relação que ganha força a partir dos anos 2000, impulsionada principalmente por um outro elemento da construção da diferenciação escolar, que foi o papel de condicionalidade que a educação passou a desempenhar com a emergência dos programas de transferência de renda condicionada como principal ação focalizada para o enfrentamento da miséria e da pobreza extrema desenvolvida no Brasil.

Nesse sentido, a focalização, baseada em um forte e crescente aparato estatístico, vai aos poucos definindo o corte populacional ideal para atuação das ações sociais e educativas prioritárias, o que vai contribuir também para uma adjetivação da pobreza à medida que avança o processo de reconhecimento da sua multidimensionalidade.

Assim, a pobreza vai deixando de ser apenas a falta ou insuficiência de uma renda de subsistência e os pobres deixam de ser caracterizados apenas como indivíduos incapazes de obter meios materiais para sua sobrevivência diária para serem também cidadãos. E é essa condição que possibilita o reconhecimento das diversas dimensões da pobreza, pois, como cidadãos, deixam de ser apenas “assistidos” e passam a terem reconhecidas as suas carências de acesso à educação, à saúde, à habitação, à justiça e ao trabalho

O indivíduo que tem pouco ou nenhum acesso a essas dimensões da política social passa a ser considerado em situação de vulnerabilidade, pois está, à mercê das consequências negativas dessa condição, está vulnerável ao trabalho indigno, em virtude da pouca ou nenhuma escolaridade, a doenças, à moradia precária, à violação de direitos e à violência.

Para a educação, ser considerada como uma dessas dimensões significou a consolidação da relação entre a educação e a pobreza. Se na década de 1960 essa relação tinha como objetivo a superação da condição de subdesenvolvimento do país, ela se estabelece nos anos de 2000 sob novas bases, à educação cabe contribuir de maneira central para a superação da pobreza intergeracional e da condição de vulnerabilidade.

Entretanto, a chegada dos vulneráveis à escola vai representar a consolidação do processo de diferenciação escolar que ocorre de forma concomitante à emergência da noção de território na política social, que passa a se organizar com base na delimitação dos territórios de alta vulnerabilidade social.

A delimitação do território vulnerável foi feita com base no IVS, um indicador que englobava as cinco dimensões às quais o pouco ou nenhum acesso levariam o indivíduo à condição de vulnerabilidade: ambiental, cultural, econômica, jurídica e segurança de sobrevivência.

O índice de vulnerabilidade, como ferramenta de focalização, passa a orientar também

a política educativa. Assim, saem de cena os territórios escolares e se apresentam para a educação os territórios educativos, delimitados para a implementação de ações e programas específicos para as escolas e alunos vulneráveis.

É o caso do estado de Minas Gerais, e da Prefeitura de Belo Horizonte que, a partir de 2003, formaliza a diferenciação escolar com a implementação de projetos sustentadores da política educativa, destinados a públicos e escolas distintas. No âmbito da rede Estadual:

- 1) **O Projeto “Escolas de Referência”:** destinado a manter e fortalecer a condição de qualidade e excelência de escolas que historicamente ocuparam lugar de destaque na educação do Estado.
- 2) **O Projeto Escola Viva, Comunidade Ativa:** com o objetivo de combater a violência escolar e a melhoria das relações com a comunidade em escolas localizadas nos territórios de alta vulnerabilidade social.
 - a. E na Municipal:
- 3) **O Programa Escola Aberta:** melhorar a qualidade da educação, contribuindo para a construção de uma cultura de paz, reduzindo os índices de violência e aumentando as oportunidades de emprego aos jovens, sobretudo àqueles em situação de vulnerabilidade social.

Os dois projetos deram início à implementação de vários outros, que adentraram as escolas vulneráveis com objetivos e natureza diversos, tratando da violência, da saúde, da aceleração da aprendizagem, do esporte educacional, das relações comunitárias, da ampliação da jornada e até mesmo da educação da família, entre outros.

Percebemos então que, já tendo modificadas as suas estruturas de gestão, as normas de financiamento, a organização pedagógica, o público atendido e também a divisão do trabalho técnico com a entrada na escola dos trabalhadores contratados para os projetos socioeducativos, a escola pública passou por um novo período de mudanças com a designação das escolas vulneráveis e o trabalho docente, como fenômeno historicamente situado, foi igualmente afetado por essa reorientação da política educativa.

Em nossa pesquisa nas escolas e nos referenciais teóricos que tratam do tema da educação e da pobreza, encontramos elementos que caracterizam um território educativo de alta vulnerabilidade e também algumas especificidades das escolas vulneráveis que apresentamos aqui de forma resumida:

QUADRO 8 – Caracterização Educacional dos Territórios

	Territórios educativos de alta vulnerabilidade	Escolas vulneráveis
Equipamentos públicos	Poucos ou nenhum equipamento.	Tende a ser o único equipamento no território.
NSE	Renda per capita média de \$120,00.	Em média 40% dos alunos são oriundos de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.
Educação infantil	Baixa oferta, em média apenas 40% das crianças estão matriculadas.	Grande contingente de alunos que iniciam a vida escolar aos 6 anos.
Ideb	Índices homogêneos entre as escolas, do território apresentando resultados abaixo da média das redes.	Apresentam em todas as edições do Ideb resultados em média 2 a 3 pontos abaixo das escolas não vulneráveis.
Modelo de organização pedagógica	Pouca participação das famílias na gestão da escola e da elaboração do PPP	Alto grau de intervenção dos órgãos administrativos superiores e dificuldade em adequar-se às metas e resultados exigidos.
Docentes	Baixo índice de professores efetivos e a maioria residente distante do território.	Alta rotatividade, baixo tempo de permanência e relatos de conflitos e casos de violência.

A partir do quadro síntese, é possível perceber que a diferenciação escolar extrapola as fronteiras administrativas e nos apresenta uma realidade educativa distinta. Assim, defendemos aqui a tese da existência de um tipo específico de trabalho docente que é desenvolvido cotidianamente nas escolas vulneráveis, com singularidades, percursos e demandas que o diferenciam daquele que se dá em outros estabelecimentos localizados fora do território.

Nesse sentido, a pesquisa se deparou com alguns questionamentos: que novos contornos adquire o trabalho docente nos territórios vulneráveis? Que condições de trabalho e permanência oferecem as escolas que atendem os que vivem em situação de pobreza? Como respondem esses professores às demandas das políticas de responsabilização?

As respostas, para o que ocorreu de novo, para o que mudou e o que permanece, foram buscadas em três escolas públicas de Belo Horizonte, localizadas em territórios de alta vulnerabilidade social (IVS próximo de 1).

Ao investigar esse trabalho docente diferenciado a partir das três dimensões propostas: condições de trabalho, permanência e desempenho, foi possível apreender algumas características e especificidades. No que diz respeito às condições de trabalho, os docentes das escolas pesquisadas são em sua maioria designados, em torno de 85%, com exceção dos que atuam na rede Municipal, para a qual o ingresso não se dá senão por concurso.

Essa condição funcional acarreta uma grande rotatividade de professores na rede Estadual, o que dificulta ainda mais o envolvimento e a relação com a escola e o território.

Importante ressaltar, que, na rede Municipal foi encontrado o maior número de dobras (atuação em mais de um turno), apenas duas professoras trabalham em um turno único. A dobra representa também uma forma de precarização pois o tempo nessa condição não conta para aposentadoria.

A estrutura física e material da escola não atende às demandas, embora em bom estado de conservação, os espaços são insuficientes, tanto para os alunos e monitores dos programas de ampliação da jornada, quanto para os professores, que não dispõem de salas para planejamento, estudo ou reuniões, que são, em geral, realizados na sala dos professores, com pouca privacidade e recursos digitais precários, sem acesso à internet e sem recursos para impressão de materiais pedagógicos, que geralmente é paga pelo professor. O uso de recursos financeiros próprios é relatado com frequência, a fala de uma professora explicita essa realidade: “É impossível trabalhar no território sem gastar dinheiro do próprio bolso”.

O planejamento e o trabalho coletivo está condicionado ao horário extra de permanência na escola, sendo 1 hora por dia durante a semana ou 5 horas corridas no sábado, embora esse formato não seja exclusivo das escolas vulneráveis, estas apresentam do ponto de vista dos professores uma necessidade maior de trabalho coletivo e troca de informações em virtude das dificuldades dos alunos e dos próprios professores. Entretanto, a presença dos alunos dos programas de ampliação de jornada e o pouco espaço físico faz com que, os docentes, prefiram o sábado, o que, segundo eles, causa problemas e conflitos familiares.

As questões relativas às condições de trabalho acabam por afetar a permanência dos professores nas escolas vulneráveis. A etapa do ensino médio foi a que apresentou o maior índice de rotatividade, com dois anos de permanência em média, e a maior taxa de permanência foi observada no primeiro segmento do ensino fundamental, com a média de 6 anos e de 4 nos anos finais.

O desencanto com a profissão e as dificuldades enfrentadas na escola estão presentes nas falas dos docentes, que desejam mudar de escola e até mesmo de profissão. As relações com os pais e com a comunidade escolar é muito distante e, no interior da escola, com exceção das séries iniciais na escola Estadual, a relação com os outros sujeitos da escola é conflituosa.

A alegação é de que os inúmeros programas e projetos implementados na escola tiram dos professores a possibilidade de utilização de outros espaços educativos, pois a prioridade no uso dos laboratórios, sala de informática, pátio, biblioteca e quadra esportiva é dos monitores e professores dessas ações paralelas desenvolvidas na escola.

Esses fatores relativos às características das escolas, às condições de trabalho e de permanência acabam por afetar o desempenho dos alunos nas avaliações externas e conseqüentemente o Ideb da escola. A relação dos docentes com o desempenho dos alunos é relatada como fator de grande preocupação e a cobrança para atingir a “meta” que nem sempre é alcançada, é uma constante.

O Ideb abaixo da média e, da meta estipulada, contribuiu para que os programas de intervenção pedagógica fossem adotados nas escolas, o que acarretou uma perda de autonomia dos professores em relação ao tempo de trabalho e ao percurso dos alunos, uma vez que as intervenções ocorrem no horário de aula e a definição dos alunos que participarão é feita pela Secretaria.

No caso dos alunos dos anos finais do ensino fundamental, a retirada de alguns para a sala de intervenção ou “sala dos mais fracos” promoveu uma migração para a EJA em uma das escolas da pesquisa, reduzindo muito o número de alunos no ensino regular no 8º e 9º anos. Embora os professores sejam responsabilizados pelos resultados, a sua intervenção é cada vez menor, pois a definição dos conteúdos da intervenção e a escolha dos alunos que devem mudar de sala são decisões externas.

Esse formato de atuação das Secretarias em relação às escolas vulneráveis nos leva a concluir que falta aos órgãos centrais da educação a compreensão de que território vulnerável não se constitui como uma invenção da política educacional ou como o lugar geográfico delimitado para a uma ação educativa específica. Ele constitui e é constituído por uma trajetória histórica, social e cultural que lhe é própria assim como aos sujeitos que ali vivem.

A diferenciação escolar não deveria então ir além do respeito e do reconhecimento às diferenças e individualidades, que deveriam ser equacionadas dentro de uma estrutura escolar igualitária. Ao estratificar as escolas, tenta-se em vão redefinir as trajetórias de vida sem compreender os percursos anteriores, as necessidades e as carências.

Ao analisar os achados desta pesquisa, percebemos que, ao longo da história da educação pública, a consolidação de uma escola Republicana pode ser questionada, não havendo evidências de sua efetiva constituição em nenhum período e, na atualidade, a diferenciação entre as escolas reforça nos territórios vulneráveis a ideia de uma escola pobre para os pobres e de uma política educativa que se estrutura reforçando as diferenças.

A centralidade da eficácia e a implementação de política educacional baseada em índices reforçam a noção de que a equidade é construída a partir da ótica do bem comum, de algo que é direito de todos, mas que não será necessariamente distribuído da mesma forma. A distribuição e o cumprimento do direito à educação nos territórios vulneráveis guiam-se então

muito mais por uma racionalidade técnica do que pela noção de justiça social que deveria orientar a política educativa.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. H. Política social e combate à pobreza: a teoria da prática. In: ABRANCHES, S. H; SANTOS, W. G; COIMBRA, M. A. (Orgs.). **Política social e combate à pobreza**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1987.

ALGEBAILLE, E.B. **Escola pública e pobreza**: expansão escolar e formação da escola dos pobres no Brasil.. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal Fluminense, 2004.278 p.

ALMEIDA, E. **Programas de Garantia de Renda Mínima**: Inserção Social ou Utopia?.181f. 2006.Dissertação (Mestrado em Economia Política). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2006.

ASSUNÇÃO, A.A. Saúde e condições de trabalho nas escolas públicas. In: OLIVEIRA, D.A. (Org.). **Reformas educacionais na América Latina e os trabalhadores docentes**. Belo Horizonte: Autêntica, 2003. p. 87-102.

AUGUSTO, M. H. **A regulação das políticas educacionais em minas gerais e a obrigação de resultados**: o desafio da inspeção escolar. 279f, 2010.Tese (Doutorado em Educação) . Universidade Federal de Minas Gerais, 2010..

AYED, C. B. **Le nouve lordre éducatif local**: Mixité, disparités, luttes locales. Paris: PUF, 2009.

BALL, S. J. **The education debate**. 2nded. London: Policy Press, 2013.

BANCO MUNDIAL (BM). **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial**: A Pobreza, 1990.Disponível em : <www.documents.worldbank.org>. Acesso em: 22/01/2014.

BANCO MUNDIAL(BM). Relatório: **“Aprendizagem para Todos: Investir nos Conhecimentos e Competências das Pessoas para Promover o Desenvolvimento”**, 2010.Disponível em<www.documents.worldbank.org>. Acesso em: 22/05/2013.

BARROSO, J. **Políticas educativas e Organização Escolar**. Lisboa: Universidade Aberta, 2005.(Temas Universitários; v.3).

BATISTA, P. N. **O consenso de Washington**: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos, São Paulo, 1994. Disponível em: <www.fau.usp.br>. Acesso 07/01/ 2013.

BAUDELOT, C.;ESTABLET, R. **La Escuela Capitalista**. México: Siglo Veintiuno, 1977.

BAUDELOT, C.;ESTABLET, R. **O elitismo republicano**. Paris:PUF, 2009.

BEISIEGEL, C.R. Educação e sociedade no Brasil após 1930. In: Fausto, B. (Org.). **História geral da civilização brasileira**. 2. ed. São Paulo: Difel, 1986. t. 3, v. 4, p. 381-416.

BIRGIN, A. A docência como trabalho: a construção de novas pautas de inclusão e exclusão. In: GENTILI, P. ; FRIGOTTO, G. (Orgs.) **A cidadania negada**: políticas de exclusão na educação e no trabalho. São Paulo, Buenos Aires: Cortez, CLACSO, 2001.p. 222-237.

BOBBIO, N. **A Era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOTTOMORE, T. ;OUTHWAITE, W. **Dicionário do pensamento social do Século XX**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996.

BOURDIEU, P. ;PASSERON, J.C. **La Reproduction**. Paris: Minuit, 1970.

BOWLES, S. ;GINTIS, H. **Schooling in Capitalist America**. New York: Basic Books, 1976.

BRANT, V.C. **São Paulo trabalhar e viver**. São Paulo: Brasilense, 1975.

BRASIL. Diretoria Geral de Estatística. **Estatística da Instrução de 1916**. Rio de Janeiro, Tipografia da Estatística, 1916.

BRASIL. **Lei nº 9394 de 20 de dezembro de 1996**: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.1996. Disponível em:<www.mec.gov.br>. Acesso em: : 22/01/2014.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Estado de Comunicação do Governo. **Brasil 1994-2002: a era do Real**. Brasília: SECOM, 2002. Disponível em: <www.psd.org.br>. Acesso em: 03/08/2013.

BRASIL. Lei nº 5.692 - de 11 de agosto de 1971. Lei de Diretrizes de Bases. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. **D.O.U.**, 12/8/71. Disponível em : <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1971/5692.htm>. Acesso em 18/03/2015.

BRASIL. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Revogada pela Lei nº 9.394, de 1996, exceto os artigos 6º a 9º .**D.O.U.**,e 27.12.1961 e retificado em 28.12.1961. Disponível em : http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4024.htm. Acesso em 18/03/2015.

BRASIL. Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. Revogada pela Lei nº 9.394, de 1996, com exceção do artigo 16, alterado pela Lei nº 9.192, de 1995. **D.O.U.**, 23.11.1968 e retificado no DOU de 3.12.1968. Disponível em : http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5540.htm Acesso em 18/03/2015.

BROOKE, N. O futuro das Políticas de Responsabilização Educacional do Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, v.36, n.128, p.377- 401. maio/ago, 2006.

BROOKE, N.;SOARES, J. F. **Pesquisa em eficácia escolar**: origem e trajetórias. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

BRUNO, L. (Org.). **Educação e trabalho no capitalismo contemporâneo**. São Paulo: Atlas, 1996.

BUDNIK, J. A. Políticas públicas em educación: el caso de Chile. In: ELICHIRY, N. (Org.) **Políticas y prácticas frente a la desigualdade educativa**: Tensions entre focalización y universalización. Noveduc: Buenos Aires, 2011.

CAMPOS, M. M. A educação infantil como direito. In: **Emenda Constitucional n. 59/2009 e a educação infantil**: impactos e perspectivas. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito a Educação, 2012. p. 8-14.

CANARIO, R. Critique de L'ecòle: pourquoi (re)lire Ivan Illich? In: HOUSSAYE, J. **Penser L'éducation**. Villeneuve d'Ascq: Emergences. 2004. n. 15, p.33-49.

CARDOSO, F.H. O Estado na América Latina. In: PINHEIRO, P.S (Org.) **O Estado na América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

CARDOSO, F.H.; FALETTO, E. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**: ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Zahar, 1969.

CARNOY, M. **Razões para investir em Educação Básica**. Brasília: UNICEF, 1992.

CARVALHO, J.M. **A formação das almas**. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

CARVALHO, J.M. **Cidadania no Brasil**: O longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

CASTEL, R. As armadilhas da exclusão. In CASTEL, R; BELFIORE-WANDERLEY, M.; YAZBEK, M.L. (Orgs), **Desigualdade e a questão social**. São Paulo, EDUC, 1997. p. 17-50.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 1995.

CASTEL, R. **El ascenso de las incertidumbres**. Mexico: Fondo de cultura econômica, 2010.

CATANI, A.F.; OLIVEIRA, J. F.; DOURADO, L.F. Política educacional, mudanças no mundo do trabalho e reforma curricular dos cursos de graduação no Brasil. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 22, n. 75, p. 67-83, Ago. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302001000200006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 10/03/2015.

CAVAROZZI, M. América Latina y La encrucijada democrática de principios de Siglo XXI. In: OLIVEIRA, D.A. *et al.* **Políticas educativas y territorios**: modelos de articulación entre niveles de gobierno. Buenos Aires : IIPE-Unesco, 2008. p. 27-48. Disponível em: <www.buenosaires.iipe.unesco.org>. Acesso em: 14/05/2012.

CEPAL. Equidad y Transformación Productiva: Un Enfoque Integrado, Chile, 1992.

CEPAL. Focalización y Pobreza. **Cuadernos de lacepal**. Chile, maio, 1995.

CHARLOT, B. **L'école et le territoire**: nouveaux espaces, nouveaux enjeux. Paris: Armand Colin Éditeur, 1994.

CHESNAIS, F. **La mondialisation du capital**. Paris: Syros, 1994.

CLIFFORD, R. M. Estudos em larga escala de educação infantil nos Estados Unidos. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, v. 43, n. 148, apr. 2013.

COHEN, E.; FRANCO, R.; VILLATORO, P. Mexico: el programa de desarrollo humano oportunidades. In: COHEN, E.; FRANCO, R. (Coord.). **Transferencias conresponsabilidad: una mirada Latino americana**. FLACSO, MEXICO, 2006. p. 85-136.

COHN, A. As políticas sociais no governo FHC. **Tempo soc.**, São Paulo v.11, n.2, out. 1999.

COHN, A. **Programas de Transferência de Renda e a Questão Social no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2004.

CONAE. **Conferência Nacional de Educação**. Brasília, 2010. Disponível em:<conae.mec.gov.br>. Acesso em : 24/09/2013.

CUNHA, L.A. As agências financeiras internacionais e a reforma brasileira de ensino técnico: a crítica da crítica. In: ZIBAS, D.; AGUIAR, M.; BUENO, M.S.S. **Ensino médio e a reforma da educação básica**. Brasília, DF: Plano, 2002. p. 103-134.

CUNHA, L.A. **Educação e desenvolvimento social no Brasil**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1978.

CURY, C. R. J. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cad. Pesqui.** São Paulo, n.116, p. 245-262, jul. 2002.

CURY, C. R. J. Os Parâmetros Curriculares Nacionais e o Ensino Fundamental. **Revista Brasileira de Educação da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação-ANPEd**. n. 2, p. 4-17. mai/jun/jul/ago. 1996.

DALBEN, A. I. (Org.) **Avaliação da Implementação do projeto político pedagógico da Escola Plural**. Belo Horizonte: UFMG/FAE/GAME, 2000.

DEMAILLY, L. Enjeux et Limites de l'obligation de résultats: quelques réflexions à partir de la politique d'éducation prioritaire en France. In: LESSARD, C; MEIRIEU, P. (dir). **L'Obligation de Résultats en Éducation**. Laval: Les Presses de l'Université Laval, 2004.p. 105 -122.

DEMAILLY, L. ; DE LA BROISE, P. Les enjeux de la déprofessionnalisation: Études de cas et pistes de travail. **Revue Socio-Logos**, Paris, n. 4, 2009.

DEROUET, J. L. A sociologia das desigualdades de educação numa sociedade crítica . **Sociologia, problemas e práticas**, Oeiras,v.45, p. 131-43. maio 2004. Disponível em <http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0873-65292004000200008&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 05/02 /2015.

DEROUET, J. L. ;DEROUET, M. C. **Repenser la justice dans le domaine de l'éducation et de la formation**. Paris: Editions Peter Lang- INRP, 2009.

DRAIBE, S. As políticas sociais e o neoliberalismo :reflexões suscitadas pelas experiências latinoamericanas. **Revista da USP**, v. 3, n. 17, 1991.

DRAIBE, S. **Brasil 1980 -2.000- Proteção e insegurança sociais em tempo difíceis**. Caderno 65. São Paulo: Nepp/Unicamp, 2005. 63p. Disponível em: <www.nepp.unicamp.br>. Acesso em: 23/05/2012.

DRAIBE, S. **O sistema Brasileiro de Proteção Social**: o legado desenvolvimentista e a agenda de reformas. Relatório sobre o Desenvolvimento Humano. PNUD/IPEA: Brasília, 1998.

DRAIBE, S. **O Welfare State no Brasil** : características e perspectivas.Caderno 08. São Paulo:Nepp/Unicamp, 1993. 57p. Disponível em: <www.nepp.unicamp.br>. Acesso em: 13/04/2012.

DRAIBE, S.;RIESCO, M.**El Estado de bienestar social en América Latina**. Una nueva estrategia de desarrollo. Fundación Carolina, Documento de Trabajo n. 31, 2009. Disponível em: <www.fundacioncarolina.es>. Acesso em: 10/06/2013.

DUBET, F. ; MARTUCCELLI, D. **A l'école: Sociologie de l'expériencescolaire**. Paris: ÉditionsduSeuil, 1996.

DUBET, F. O que é uma escola justa? **Cad. Pesqui.**, São Paulo , v. 34, n. 123, p. 539-555, dez. 2004. Disponível em :<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742004000300002&lng=en&nrm=iso>.Acesso em 05/02/2014.

DUHAU,E. Política social, pobreza y focalización: Reflexiones en torno al programa de educación, salud y alimentación. In: ZICCARDIA,A. (Org.) **Pobreza, desigualdad social y ciudadanía**: Los límites de las políticas sociales en América Latina.Buenos Aires: CLACSO, 2001.

DULCI, O.S. **Transferência de renda e política social: Modelos e trajetórias institucionais na América Latina.** In: ENCONTRO DA ANPOCS, 33, Caxambu, 26 a 30 de outubro, 2009. Disponível em : <www.anpocs.org.br>. Acesso em: 28/03/2013.

DURU-BELLAT, M.; VAN ZANTEN, A. **Sociologie de l'école.** Paris: Armand Colin, 2006.

DURU-BELLAT, M.; VANZANTEN, A. **Sociologie Du système éducatif: Les inégalités scolaires.** Paris: Puf, 2009.

EUZEBY, C. El Ingreso Mínimo Garantizado: experiencias y propuestas. **Revista Internacional Del Trabajo.** v.106, n. 3, 1987.

FANFANI, E.T. **La condición docente.** Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2005.

FANFANI, E.T. **Nuevos temas en la agenda de política educativa (Org.)**. Argentina: Siglo XXI Editores, 2008.

FELFEBER, M.; SAFORCADA, F. **La educación en las Cumbres de las Américas: un análisis crítico de las políticas educativas de la última década.** Buenos Aires: Miño y Dávila ed., 2005.

FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil.** Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

FLEURY, S. **Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina.** Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1994.

FONSECA, M. O Banco mundial e a gestão da educação brasileira. In: OLIVEIRA, D. A.(Org.). **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos.** Petrópolis: Vozes, 1997.

FRANDJI, D. **EUROPEP: Comparaison des politiques d'Éducation prioritaire em Europe.** Rapports scientifique. v. 1 : Conceptions, mises en œuvre, débats, INRP, 2008.

FRASER, N. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era “pós-socialista”. **Cadernos de Campo,** São Paulo, n. 14/15. p. 231-239, 2006. Disponível em : ≤ <http://www.revistas.usp.br/cadernosdecampo/article/viewFile/50109/54229>>. Acesso em: 13/02/2014.

FRASER, N. Reenquadrando a justiça em um mundo globalizado. **Lua Nova**, São Paulo, n. 77, 2009, p. 11-39. Disponível em : <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452009000200001&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 10/01/2014.

FREITAS, H. C. L. Certificação docente e formação do educador: regulação e desprofissionalização. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 24, n. 85, p. 1095-1124, dez. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302003000400002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 26/01/2015.

FURTADO, C. **Transformação e crise na economia mundial**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. 289 p.

FURTADO, C. Factores estructurales del estancamiento latinoamericano. In: MARINI Y MILLÁN (Coord.) **La Teoría Social Latinoamericana**. Las Orígenes. Tomo I. México: Ediciones El Caballito, 1994. p. 257-288.

GERMANI, G. **Política e sociedade em uma época de transição**: da sociedade tradicional à sociedade de massas. Buenos Aires: Paidós, 1973.

GLUZ, N. “Assistir en la escuela”, um cambio en los sentidos de “assistir a la escuela”. In: ELICHIRY, N. (Org.) **Políticas y prácticas frente a la desigualdade educativa**: Tensions entre focalización y universalización. Noveduc: Buenos Aires, 2011.

HADDAD, S.; DI PIERRO, M. C. Escolarização de jovens e adultos. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, n. 14, mai/jun/jul/ago. 2000.

HARGREAVES, A.O **Ensino na Sociedade do Conhecimento**: a educação na era da insegurança. Porto: Porto Editora, 2003.(Coleção Currículo, Políticas e Práticas).

HILSDORF, M. L. S. **História da Educação Brasileira**. São Paulo: Thompson, 2005.

IANNI, O. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

IANNI, O. **Industrialização e desenvolvimento social no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1963.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Anuário Estatístico do Brasil**. Rio de Janeiro: 1951-2000. Disponível em :<www.ibge.gov.br>. Acesso em: 14/01/2013.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 1940/2000**, 2000. Disponível em : <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 14/01/2013.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estatísticas do Século XX**. Rio de Janeiro, 2003. Disponível em : <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 14/01/2013.

IBGE/PNAD. **Estatísticas da Educação**, 2013. Disponível em : <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 09/01/2013.

IPEA. **Boletim de Política Social: acompanhamento e análise.v.1**, Brasília, junho, 2012. Disponível em: www.ipea.gov.br. Acesso em: 28/03/2013.

IPEA. **Dimensão, evolução e projeção da pobreza por região e por estado no Brasil**. Brasília, 2010. Disponível em: <www.ipea.gov.br>. Acesso em: 28/03/2013.

IVO, A.B.L. Bolsa Família: Caminhos da coesão social ou segmentação da pobreza? In: SOLANO, C.B. ; COHEN, N. (Orgs.) **Perspectivas críticas sobre la cohesión social**. Buenos Aires : Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, 2011. p. 171-194.

JORNAL DO BRASIL. **Entrevista com o Ministro da Educação Paulo Renato Souza**, edição de 05/12/2001.

LAHIRE, B. Cultura escolar, desigualdades culturales y reproducción social. In: FANFANI, E.T. (ed.). **Nuevos temas en la agenda de política educativa**. Argentina: Siglo XXI Editores, 2008. p. 35-52. cap.2.

LAVINAS, L. Brasil, de La reducción de la pobreza al compromiso de erradicar La miseria. **Revista CIDOB d'a fers internacionals**, n. 97-98, p. 67- 86. abril 2012. Disponível em : <http://www.cidob.org/es/publicaciones/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/97_98/brasil_de_la_reduccion_de_la_pobreza_al_compromiso_de_erradicar_la_miseria> .Acesso em mar 2015.

LAVINAS, L.; VARSANO, R. **Programas de garantia de renda mínima e ação coordenada de combate à pobreza**. Texto para Discussão, 534, Rio de Janeiro: IPEA, 1997.

LESSARD, C. L'obligation de résultats en éducation: de quoi s'agit-il? Le contexte québécois d'une demande sociale, une rhétorique du changement et une extension de la recherche. In: LESSARD, C. ; MEIREU, P. **L'obligation de Résultats en Éducation**. Les Presses de

l'Université Laval , Québec, 2004.

LESSARD, C.; MEIRIEU, P. **L'obligation de résultats en éducation**: Évolutions, perspectives et enjeux internationaux. Bruxelles: de Boeck, 2008.

MARINI, R.M. **La Teoria Social Latinoamericana**: Las Orígenes.In: MARINI Y MILLÁN (Coord.) Tomo I. México: Ediciones El Caballito, 1994.

MAROY, C. **Ecole, régulation et marché**: une analyse de six espaces scolaires locaux en Europe. Paris : Presses Universitaires de France, 2006.

MARSHALL, T.M. **Política Social**.Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTUCCELLI, D. ; SORJ, B. **O desafio latino-americano**: coesão social e democracia. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

MEC / INEP. **Informe Estatístico da Educação Básica**. Brasília. INEP, 1998.

MEC / INEP. **Desempenho do sistema educacional brasileiro**: 1994-1999. Brasília, 1999.

MEC/ INEP. **Censo Escolar da Educação Básica**. Brasília, 2012.

MEC. **História do Inep**, 2011 Disponível em <<http://portal.inep.gov.br/institucional-historia>. Acesso em 12/07/2012.

MINAS GERAIS (Estado) .**Lei complementar nº 100, de 5 de novembro de 2007**. Institui a Unidade de Gestão Previdenciária Integrada - Ugeprevi - do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos do Estado de Minas Gerais e do Regime Próprio de Previdência dos Militares do Estado de Minas Gerais e o Conselho Estadual de Previdência - Ceprev -, altera a Lei Complementar nº 64, de 25 de março de 2002, e dá outras providências.2007^a.Disponível em : www.ipism.mg.gov.br. Acesso em 11/03/2015.

MINAS GERAIS (Estado). **Lei nº17.600 de 5 de julho de 2008**. Disciplina o Acordo de Resultados e o Prêmio por produtividade no âmbito do poder Executivo e dá outras providências. Disponível em: www.almg.gov.br. Acesso em: 16/10/2014.

MINAS GERAIS (Estado). **Lei Complementar nº 71, de 30 de julho de 2003a**. Institui a avaliação periódica de desempenho individual, disciplina a perda de cargo público por

insuficiência de desempenho e dá outras providências. Disponível em: <www.almg.gov.br>. Acesso em: 16/10/2014.

MINAS GERAIS (Estado). **Lei nº 14.693, de 30 de julho de 2003b**. Disponível em: <www.almg.gov.br>. Acesso em: 16/10/2014.

MIRANDA, G.V. Escola Plural. **Estudos Avançados**, São Paulo, SP, v. 21, n. 60, p. 61-74, 2007.

NAHAS, M.I.P. O índice de vulnerabilidade social. **Revista Planejar BH**, ano II, n. 8, agosto, 2000. Disponível em: <www.pbh.gov.br>. Acesso em: 01/02/2014.

NÓVOA, A. Os professores e o “novo” espaço público da educação. In: TARDIF, M.; LESSARD, C. **O ofício de professor: histórias, perspectivas e desafios internacionais**. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008. p.217-233.

O'DONNELL, G. Anotações para uma teoria do Estado. **Revista de Cultura e Política**. n. 4, fev/abr, 1981.

O'DONNELL, G. **Poverty and inequality in latin america: some political reflections**. The Helen Kellogg Institute for International Studies. Working Paper n. 225 – July, 1996a. Disponível em : <<http://kellogg.nd.edu/faculty/fellows/odonnell.shtml>>. Acesso em 15/10/2014.

O'DONNELL, G. Uma outra institucionalização: América Latina e alhures. **Lua Nova**, São Paulo, n. 37, 1996b. Disponível em<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010264451996000100002&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 15 mar. 2014.

OCAMPO, J.A. Las concepciones de la política social: universalismo *versus* focalización. **Revista Nueva Sociedad**, n. 215, maio-junho, 2008. Disponível em: <www.nuso.org>. Acesso em: 13/09/2014.

OFFE, C. "Politica sociale, solidarietà e stato nazionale". In: FERRARA, M. (Org.) **Stato Sociale e Mercato Mondiale**. Torino: Fondazione Giovanni Agnelli, 1993. p. 169-178.

OFFE, C; RONGE, V. Teses sobre a fundamentação do conceito de "Estado capitalista" e sobre a pesquisa política de orientação materialista. In : OFFE, C. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, D.A.; ASSUNÇÃO, A.A. Condições de trabalho docente. In: OLIVEIRA, D.A.; DUARTE, A.M.C.; VIEIRA, L.M.F. **Dicionário**: trabalho, profissão e condição docente. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010. CD-ROM.

OLIVEIRA, D.A. ; DUARTE, A. Política educacional como política social. **Perspectiva**. Florianópolis. v.23, n.02, p. 279-301, jul/dez. 2005. Disponível em: <periódicos.ufsc.br> Acesso em: 07/06/2013.

OLIVEIRA, D.A. As reformas educacionais e suas repercussões sobre o trabalho docente. In: OLIVEIRA, D.A.(Org.) **Reformas Educacionais na América Latina e os Trabalhadores Docentes**. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

OLIVEIRA, D.A. **Educação básica**: gestão do trabalho e da pobreza. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2000a.

OLIVEIRA, D.A. O ensino médio diante da obrigatoriedade ampliada: que lições podemos tirar de experiências observadas? **R. bras. Est. pedag**, Brasília, v.91, n. 228, p. 269-290, maio /ago, 2010. Disponível em : <rbep.inep.gov.br>. Acesso em: 03/07 2013.

OLIVEIRA, D.A. Política Educativa, crise da escola e a promoção de justiça social. In: FERREIRA, E.B. ; OLIVEIRA, D.A. (Orgs.). **Crise da escola e políticas educativas**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

OLIVEIRA, D.A. Regulação das políticas educacionais na América Latina e suas consequências para os trabalhadores docentes. **Educ. Soc.**, Campinas, v.26, n. 92, out 2005 .Disponível em : <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302005000300003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 10/03/2015.

OLIVEIRA, D.A. Regulação educativa na América Latina: repercussões sobre a identidade dos trabalhadores docentes. **Educ. rev.**, Belo Horizonte, n. 44, p.209-227, dez. 2006.

OLIVEIRA, D.A. A reestruturação do trabalho docente: precarização e flexibilização. **Educ. Soc.**, Campinas , v. 25, n. 89, dez. , p.1127-1144, 2004 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010173302004000400003&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 10/03/2015.

OLIVEIRA, R.P. Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. **Educ. Soc.**, Campinas , v. 28, n. 100,p.661-690, out. 2007 . Disponível em<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010173302007000300003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 26/03/2013.

PAIVA, J.M. Educação Jesuítica no Brasil Colonial. In: LOPES, E.M.T.; FILHO, L.M.F.; VEIGA, C.G. (Orgs). **500 Anos de Educação no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

PARADA, M.B. Educación y pobreza: una relación conflictiva. In: ZICCARDI, A. (Org.) **Pobreza, desigualdad social y ciudadanía: Los límites de las políticas sociales en América Latina**. Buenos Aires: CLACSO, 2001.

PBH. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Planejar BH. **Revista trimestral da Secretaria Municipal de Planejamento**, ano II, n. 8, ago. 2000.

PBH. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. **Documento do Programa BH Cidadania**, v. 3/3, Nov. 2003.

PBH. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. **Programa Escola Aberta**. Documento impresso, 2004.

PBH. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. **Avalia BH Rede Municipal de Educação**. Belo Horizonte, 2008. Disponível em <http://portalpbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=educacao&tax=18298&lang=pt_BR&pg=5564&taxp=0>. Acesso em: 06/02/2014.

PBH. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. **Plano Estratégico de Belo Horizonte -2030**, 2010. Disponível em: <<https://bhmetaseresultados.pbh.gov.br/content/planejamento-estrat%C3%A9gico-2030>>. Acesso em: 06/02/2014.

PMDI (2000-2003). **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado**, 1999. Disponível em : <www.mg.gov.br>. Acesso em: 25/01/2012.

PMDI (2003-2020). **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado**, 2003. Disponível em : <www.mg.gov.br>. Acesso em: 25/01/2012.

PMDI (2007-2023). **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado**, 2007. Disponível em : <www.mg.gov.br>. Acesso em: 25/01/2012.

PEREIRA, L.P.; FORACCHI, M.M. **Educação & Sociedade**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1978.

PLOWDEN, B. **Plowden Report: Children and their Primary Schools**. Central Advisory Council for Education (England). London: Her Majesty's Stationery Office, 1967.

POCHMANN, M. **O trabalho sob fogo cruzado**. São Paulo: Contexto, 1998.

PUIGGRÓS, A. Educación neoliberal y quiebre educativo. **Nueva Sociedad**, n. 146, p.90-101, nov./dec 1996.

QUIJANO, A. Dependencia y marginalidad: el concepto de polo marginal. In: MARINI Y MILLÁN (Coord.) **La Teoría Social Latinoamericana**. Las Orígenes. Tomo II. México: Ediciones El Caballito, 1994.

RAWLS, J. **A theory of justice**. Oxford: Oxford University. Press, 1971.

RIBEIRO, X. B. Más que algo y menos que la nada: transferencias condicionadas y educación. **SER Social**. Brasília, v.13, n. 29. p. 195-217, jul/dez,2011.

ROCHEX, J. Y. Les politiques de lutte contre les inégalités scolaires d'un pays à l'autre. **Revue française de pédagogie**, n° 178, 2011.

ROSANVALLON, P. *La nueva cuestión social*. Repensar el Estado Providencia. Buenos Aires: Manantial, 1995.

SAFORCADA, F. ; VASSILIADES, A. Las leyes de educación en los comienzos del siglo XXI: Del neoliberalismo al postconsenso de Washington en América del Sur. **Educ. Soc.**, Campinas, n. 115, v. 32,p.287-304, abril/jun. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302011000200003&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 15/04/2013.

SALAMA, P.; VALIER, J. **Pobrezas e desigualdades no terceiro mundo**. São Paulo: Nobel, 1997.

SANTOS, B.S. Em defesa das políticas sociais. In: Políticas sociais para um novo mundo necessário e possível. **Caderno Ideação**. II Fórum Social Mundial, Porto Alegre, Brasil, 2002.

SANTOS, W G. A trágica condição da política social. In: ABRANCHES, S.H.; SANTOS, W.G; COIMBRA, M.A. (Orgs) **Política Social e combate à pobreza**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1987. p. 22-46.

SANTOS, W.G. **Cidadania e Justiça** : a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: E d . Campos, 1979, 138 p.

SAVIANI, D. O legado educacional do “longo séc. XX” brasileiro. In: SAVIANI,D.; ALMEIDA, J. S.; SOUZA, R. F. de; VALDEMARIN, V. T. (Orgs.). **O legado educacional do século XX no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2006.

SAVIANI, D. Vicissitudes e perspectivas do direito à educação no Brasil: abordagem histórica e situação atual. **Educ. Soc.**, Campinas , v. 34, n. 124,p. 743-760, set. 2013 . Disponível em:<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010173302013000300006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 10/03/2015.

SEE/MG. Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais .**SIMAVE** (Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública), 2000. Disponível em<<https://www.educacao.mg.gov.br/component/search/?all=simave&area=all>> Acesso em: 22/04/2013.

SEE/MG. Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais. **Projeto Escola Viva, Comunidade Ativa** – Apoio às Escolas Públicas Situadas em Áreas de Risco Social. 2004.Disponível em: <www.educacao.mg.gov.br>. Acesso em: 14/05/2013.

SEE/MG. Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais. **Projeto Aluno de Tempo Integral**, 2005. Disponível em: <www.educacao.mg.gov.br>. Acesso em: 06/08/ 2014.

SEE/MG. Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais .**Projeto Escola de Tempo Integral**, 2009. Disponível em: <www.educacao.mg.gov.br>. Acesso em: 06/08/2014.

SEPLAG/MG. **Manual Alinhamento Estratégico**, 2004. Disponível em: <www.educacao.mg.gov.br>. Acesso em: 17/09/2013.

SMED. Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte. **Escola Plural**, 2000.

SMED. Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte. **Proposta Político-Pedagógica**. Rede Municipal de Educação, outubro de 1994.

STEIN, R.H. **As políticas de transferência de renda na Europa e na América Latina: recentes ou tardias estratégias de proteção social?**2005, 384f.Tese. (Doutorado em Sociologia), Instituto de Ciências Sociais/ Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (CEPPAC), Universidade de Brasília, 2005.

SUPLICY, E. M. **Renda de cidadania: a saída é pela porta.** 2.ed.Cortéz: São Paulo 2013.

TEDESCO, J.C. **Educar en la sociedad del conocimiento.** México: Fondo de cultura econômica, 2000.

TIRAMONTI, G. Los imperativos de las políticas educativas de los 90. **Rev. Fac. Educ.**, São Paulo, v.23, n.12, jan. 1997.Disponível em
<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-25551997000100005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 05/02/2014.

VALLE, L. **A escola e a nação: as origens do projeto pedagógico brasileiro.** São Paulo: Letras & Letras, 1997.

VAN ZANTEN, A. **L'école et L'espace local: Les enjeux des Zones d'Education Prioritaires.** Lyon: Presses Universitaires de Lyon, 1990.

VAN ZANTEN, A. Une discrimination banalisée? L'évitement de lamixité sociale et racial e dans lês établissements scolaires. In: FASSIN, D.; FASSIN, E. (Eds.) **De la question sociale à la question raciale?**Représenter La société française. Paris: La Découverte, 2006.

VAN ZANTEN, A.**L'école de La périphérie.** Paris: Puf, 2001.

VILLELA, H.O.S. O mestre-escola e a professor. In: LOPES, E.M.T.; FARIA FILHO, L.M.;VEIGA, C.G. **500 anos de educação no Brasil.** Belo Horizonte: Autêntica, 2000.p. 95-134.

VOLKOFF, S. **As Pesquisas Francesas sobre as Condições de Trabalho e a Organização do Trabalho: dos Métodos aos Resultados.** Texto para discussão nº 276, IPEA, set. 1992.

XIMENES, D. ;AGATTE, J.P. A gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família: uma experiência intersetorial e federativa. **Inc. Soc.**, Brasília, DF, v. 5 n. 1, p.11-19, jul./dez. 2011. Disponível em <<http://revista.ibict.br/inclusao/index.php/inclusao/article/view/234>> . Acesso em: mar. 2015.

XIMENES, D. Ciclo da pobreza. **Revista UOL educação**, n. 189, jan. 2013.

ANEXO

ANEXO A - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Prezado(a) Senhor (a)

Temos o prazer de convidá-lo(a) para participar da pesquisa: **“A Docência em meios difíceis: condições de trabalho, permanência e desempenho em áreas de vulnerabilidade social”**, que será realizada pela doutoranda Ana Maria Alves Saraiva, sob a orientação da Professora Dalila Andrade Oliveira, da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais.

Esta investigação busca compreender o trabalho docente em áreas de vulnerabilidade social a partir de três categorias de análise: as condições de trabalho, as estratégias de permanência e o desempenho dos alunos em

avaliações externas.

Ressaltamos que as entrevistas serão agendadas previamente de acordo com a sua disponibilidade.

Esclarecemos que:

- O senhor(a) pode fazer perguntas sobre esta pesquisa a qualquer momento e suas dúvidas serão esclarecidas. Os contatos das pesquisadoras encontram-se no final deste termo;
- A sua participação é confidencial. Apenas as pesquisadoras terão acesso a sua identidade. No caso de apresentações ou publicações relacionadas à pesquisa serão utilizados pseudônimos.
- Sua participação é voluntária. Você é livre para deixar de participar da pesquisa a qualquer momento, bem como se recusar a responder qualquer questão.
- Este estudo envolverá gravação de áudio. Apenas as pesquisadoras terão acesso ao material gravado.

Agradecemos desde já sua atenção e nos colocamos a disposição para qualquer esclarecimento. Informações adicionais podem ser obtidas junto ao Comitê de Ética em Pesquisa (COEP) da Universidade Federal de Minas Gerais pelo telefone: (31) 3409-4592 ou no endereço: Avenida Antônio Carlos, 6627 – Unidade Administrativa II – 2º andar - sala 2005 - Campus Pampulha - Belo Horizonte/MG.

Caso esteja de acordo com os termos deste consentimento, por favor assine:

Eu, _____,

Fui consultado (a) pelas pesquisadoras Ana Maria Alves Saraiva (doutoranda) e Dalila Andrade Oliveira (orientadora) e respondi positivamente a participação na pesquisa acima citada por meio de entrevistas. Entendi as informações prestadas neste termo e sinto-me seguro(a) para participar. Participo, portanto, com meu consentimento livre e esclarecido.

_____, _____, de _____, de _____

Assinatura do entrevistado: _____

Dalila Andrade Oliveira

Ana Maria Alves Saraiva

Contatos: Ana Maria Alves Saraiva (doutoranda) anasaraiva.ef@gmail.com - 31-92167422

Dalila Andrade Oliveira (Orientadora) dalilaufmg@yahoo.com.br - 3409-6164