

**Mariza Brandão Esteffanio**

**AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL DE BELO  
HORIZONTE EM PARCERIA COM A ESCOLA:  
REPRODUÇÕES, CONFRONTOS E CONVERGÊNCIAS**

**Belo Horizonte  
Faculdade de Educação da UFMG  
2008**

Mariza Brandão Esteffanio

**AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL DE BELO  
HORIZONTE EM PARCERIA COM A ESCOLA:  
REPRODUÇÕES, CONFRONTOS E CONVERGÊNCIAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Conhecimento e Inclusão Social, da Faculdade de Educação da Universidade de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Educação.

Área de concentração: Políticas Públicas e Educação

Orientadora: Maria do Carmo de Lacerda Peixoto

Belo Horizonte  
Faculdade de Educação da UFMG  
2008

Mariza Brandão Esteffanio

AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL DE BELO HORIZONTE EM PARCERIA COM A ESCOLA:  
REPRODUÇÕES, CONFRONTOS E CONVERGÊNCIAS.

Dissertação defendida em 04/11 de 2008, apresentada à banca examinadora constituída pelos  
professores:

---

Prof<sup>a</sup>. Maria do Carmo de Lacerda Peixoto ó Orientadora

---

Prof<sup>a</sup>. Ângela Imaculada L. de Freitas Dalben

---

Prof. Carlos Aurélio Pimenta de Faria

*À minha mãe Nelsa,  
e ao Rafael, meu filho,  
referências de vida.*

## AGRADECIMENTOS

À prof<sup>ª</sup>. Maria do Carmo de L. Peixoto, minha orientadora, pelo convívio e confiança.

Aos professores, colegas de curso e funcionários da Faculdade de Educação, que tornaram esse trajeto mais caloroso e amável.

Aos colegas de trabalho, da Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social de BH, pela ajuda, pela amizade, cuja dedicação no exercício do que fazem inspiraram essa pesquisa.

A todas as pessoas, que não posso nomear porque são muitas, que trabalham com o intuito de deixar um mundo melhor para as crianças e adolescentes, no poder público, nas organizações da sociedade civil (do Programa de Socialização), em outras organizações, Conselhos e Frentes de Defesa.

À Eleonora S. M. Cunha, minha orientadora no curso de especialização da Fundação João Pinheiro - FJP, pelo incentivo para chegar aqui e pelas contribuições generosas. Aos demais professores da FJP, pelo apoio e pela seriedade do trabalho no Curso.

À Shirley Jacimar e Levindo Diniz que compartilharam momentos decisivos nessa caminhada na FAE, me incentivando. À Leda Brandão Melo, Fátima Loureiro e Maria Dulce Reis pela colaboração direta neste trabalho.

Ao Rafael Esteffanio Miranda, pela ajuda com os arquivos e pela compreensão.

Às Escolas e Organizações pesquisadas, pela confiança, pela receptividade com que me receberam, um agradecimento muito especial.

## A Ponte

*Composição de Lenine e Lula Queiroga*

Como é que faz pra lavar a roupa?  
Vai na fonte, vai na fonte  
Como é que faz pra raiar o dia?  
No horizonte, no horizonte  
Este lugar é uma maravilha  
Mas como é que faz pra sair da ilha?  
Pela ponte, pela ponte

A ponte não é de concreto, não é de ferro  
Não é de cimento  
A ponte é até onde vai o meu pensamento  
A ponte não é para ir nem pra voltar  
A ponte é somente pra atravessar  
Caminhar sobre as águas desse momento

A ponte nem tem que sair do lugar  
Aponte pra onde quiser  
A ponte é o abraço do braço do mar  
Com a mão da maré  
A ponte não é para ir nem pra voltar  
A ponte é somente pra atravessar  
Caminhar sobre as águas desse momento[...]

## RESUMO

Trata-se de uma pesquisa de mestrado em Educação, sobre políticas públicas. O objetivo é analisar experiências de parcerias sistemáticas entre escolas e organizações da sociedade civil, observando que ações conjuntas conseguem realizar na perspectiva do direito à educação e de maior equidade social. Busca-se uma análise da interface entre política de assistência social e educação, a partir do olhar sobre a realização de parcerias das escolas com instituições conveniadas para execução de serviços socioassistenciais. A política municipal de assistência social em Belo Horizonte implementa várias ações e programas com o objetivo, dentre outros, de tornar mais acessível à população em situação de vulnerabilidade social, os bens e serviços disponíveis no Município. O Programa de Socialização Infante-juvenil, dirigido às crianças e adolescentes de 6 a 14 anos, oferece, em horário complementar à escola, atividades socioeducativas. As organizações da sociedade civil ó OSCs que executam este programa, em parceria com a Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social ó SMAAS, em geral não mantêm com as escolas de origem das crianças e adolescentes atendidos relações próximas. O que este projeto de pesquisa propõe é analisar como algumas dessas OSCs conseguem manter parcerias sistemáticas com as escolas e em que direção essas ações se complementam, se confrontam e se desenvolvem. A partir do objetivo de inclusão social, dentro das Escolas e das Organizações da Sociedade Civil ó OSCs, quais seriam os pontos de influência de uma e outra cultura institucional ? Em resumo, se estas conseguem estabelecer uma relação de apropriação e troca dos saberes próprios de cada um desses espaços de socialização e como isto se reflete na expectativa de potencializar o direito à educação e a inclusão social das crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade. As escolas de Belo Horizonte estão envolvidas, nesse momento, no processo de implantação da educação em horário integral, que estabelece uma extensão da jornada escolar no ensino fundamental. Esta realidade vai implicar em decisões de políticas educacionais que apontam para algum tipo de parceria com Universidades e OSCs, e na organização de espaços dentro e fora da escola. Neste sentido esta pesquisa busca relacionar algumas contribuições do estudo em foco com as diretrizes da política educacional em Belo Horizonte.

## RÉSUMÉ

Cette recherche est une maîtrise en éducation, sur les politiques publiques. L'objectif est d'examiner les expériences systématique de partenariats entre les écoles et la société civile, en notant que des actions communes visent à atteindre l'angle du droit à l'éducation et à une plus grande équité sociale. On cherche une analyse de l'interface entre la politique de sécurité sociale et d'éducation, à travers la réalisation de partenariats avec des institutions de l'école pour exécuter des services d'assistance sociale. La politique municipale d'aide sociale à Belo Horizonte met en œuvre de diverses activités et programmes, dans le but, entre autres, de le rendre plus accessible à la population dans une situation de vulnérabilité sociale, les biens et les services disponibles dans la ville. Le Programme de Socialisation «Enfance-jeunesse», à destination des enfants et des adolescents âgés de 6 à 14 ans, propose, à l'heure complémentaire à l'école, des activités sociales éducatives. Les organisations - OSCs qui exécutent ce programme, en partenariat avec le Département Municipal de la Protection Sociale en général ne maintiennent pas des relations intimes avec les écoles d'origine des enfants et des adolescents qui participent au programme. Ce que ce projet de recherche propose c'est d'analyser comment certaines de ces OSCs peuvent garder systématiquement des partenariats avec les écoles et dans quelle direction ces actions peuvent être complémentaires peuvent se confronter et se développer. À partir de l'inclusion sociale dans les écoles et dans les organisations de la société civile - OSCs, quels seraient les points d'influence de l'une ou de l'autre culture institutionnelle? En bref, si elles peuvent établir une relation de propriété et d'échange des connaissances spécifiques à chacun de ces domaines de la société et comment cela se reflète dans l'attente de la potentialiser le droit à l'éducation et l'inclusion sociale des enfants et des adolescents dans les situations de vulnérabilité. Les écoles de Belo Horizonte sont impliquées à ce moment-là, dans le processus de déploiement d'enseignement à plein temps, établissant une prolongation de la journée scolaire dans les écoles élémentaires. Cette réalité implique des décisions sur les politiques éducatives qui mènent à une sorte de partenariat avec les universités et les OSCs, et dans l'organisation de l'espace intérieur et extérieur de l'école. En ce sens, cette recherche vise à relier certaines contributions de l'étude en évidence avec les lignes directrices de la politique éducationnelle à Belo Horizonte.

**LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

AS	Assistência Social
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CMDCA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CME	Conselho Municipal de Educação
CEBs	Comunidades Eclesiais de Base
CENPEC	Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FDG	Fundação de Desenvolvimento Gerencial
FMC	Fundação Municipal de Cultura
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MEB	Movimento de Educação de Base
NAF	Núcleo de Apoio à Família
NOB	Norma Operacional Básica
OSCs	Organizações da Sociedade Civil
PBH	Prefeitura Municipal de Belo Horizonte
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
SEE/MG	Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais
SMAAB	Secretaria Municipal Adjunta de Políticas de Abastecimento
SMAAS	Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social
SMAES	Secretaria Municipal Adjunta de Esportes
SMED	Secretaria Municipal de Educação
SMSA	Secretaria Municipal de Saúde
SMPS	Secretaria Municipal de Políticas Sociais
SUAS	Sistema Único da Assistência Social
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>2. SOCIEDADE CIVIL é O SIGNO DO VAZIO OU A EXPECTATIVA DE MUDANÇAS SOCIAIS.....</b>	<b>19</b>
2.1. Sociedade civil e Estado .....	19
2.2. Espaço Público e Privado é construções teóricas .....	28
2.3. Movimentos Sociais .....	30
2.4. Redes de Movimentos Sociais .....	33
2.5. Organizações da Sociedade Civil no Brasil .....	36
2.6. Parceria .....	41
<b>3. EDUCAÇÃO E POBREZA .....</b>	<b>47</b>
3.1. Políticas Sociais e Pobreza no Brasil .....	47
3.2. A Assistência Social enquanto Política Pública .....	53
3.2.1. <i>Os objetivos da Assistência Social</i> .....	56
3.2.2. <i>Direitos socioassistenciais e participação da sociedade</i> .....	59
3.3. O Desafio da Educação para Todos é direitos e impasses .....	66
3.3.1 <i>A forma escolar é novo modelo de relações sociais</i> .....	69
3.3.2 <i>A Educação no Brasil</i> .....	74
3.3.3 <i>Educação de tempo integral</i> .....	79
<b>4. EDUCAÇÃO E ASSISTÊNCIA SOCIAL é Programas de Governo.....</b>	<b>86</b>
4.1. O Histórico das Políticas de Educação e de Proteção Social no Município .....	86
4.1.1. <i>A Educação em Belo Horizonte</i> .....	90
4.1.2. <i>A Assistência Social em Belo Horizonte</i> .....	94
4.1.2.1 <u><i>O Programa de Socialização Infante-Juvenil</i></u> .....	96
4.2. Educação de Tempo Integral em Belo Horizonte .....	102
4.2.1 <i>A Escola de Tempo Integral é programas do Município e do Estado</i> .....	106

	10
<b>5. DUAS EXPERIÊNCIAS DE PARCERIA ENTRE ESCOLAS E OSCS.....</b>	104
5.1. As Escolhas Metodológicas da Pesquisa .....	114
5.2. A Pesquisa e as Instituições .....	120
5.2.1. <i>Primeiro par: Escola Marília e Casa de Dirceu</i> .....	124
5.2.2. <i>Segundo par: Escola Anita e Casa de Garibaldi</i> .....	133
<b>6. ESCOLAS E OSCS ó LIÇÕES POSSÍVEIS DE UM TRABALHO CONJUNTO .....</b>	144
6.1. Duas parcerias ó da autonomia à ação comunicativa .....	147
6.1.1. <i>Autonomia</i> .....	147
6.1.2. <i>Coerência com o marco legal</i> .....	151
6.1.3. <i>Coesão, autoridade e relação institucional</i> .....	153
6.1.4. <i>Diversidade e legitimidade</i> .....	159
6.1.5. <i>Inovação</i> .....	162
6.1.6. <i>Solidariedade</i> .....	165
6.1.7. <i>Ação comunicativa</i> .....	166
<b>7. CONCLUSÃO</b> .....	170
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	184
<b>APÊNDICES</b> .....	196

## 1. INTRODUÇÃO

A política educacional e a de proteção social são temas desta pesquisa. Entenda-se política de proteção social como a política de assistência social, no texto deste trabalho, prevista na Constituição Federal Brasileira (1988) e na Lei Orgânica de Assistência Social ó LOAS (1993). É nesse espaço comum onde política de educação e de proteção social se limitam, criam interfaces, que direcionamos este estudo. Nosso objeto mais específico é a parceria entre escolas e organizações da sociedade civil<sup>1</sup> - OSCs, no atendimento a crianças e adolescentes do ensino fundamental, na perspectiva do direito à educação e de maior equidade social.

O cenário da assistência social brasileira é de construção, a implementação recente do Sistema Único da Assistência Social ó SUAS, reflete a intencionalidade de transformá-la em política pública, pelo menos pelos atores e profissionais desse campo. Embora a prática da ação assistencial seja antiga e tenha se constituído na história brasileira como uma área de iniciativa da Igreja e da sociedade civil. É um campo de identidade fraca, ambígua, como política social, que luta por sua institucionalização. A parceria com as OSCs é uma realidade nesse âmbito, trazendo aprendizagens e desafios.

Para além do cenário nacional, a educação ganha destaque nos debates internacionais, como condição fundamental para o desenvolvimento das sociedades modernas, estando também relacionada às políticas de combate à pobreza. Embora se reconheça que a educação sozinha não resolverá a questão da exclusão social, ela tem sido apontada como um dos fatores preponderantes para ultrapassá-la. No Brasil e na América Latina onde a população em situação de pobreza é maioria, quantificada em milhões de habitantes, a educação pública é olocusõ de reformas contínuas, sendo freqüentemente incorporada no discurso político, mas sua democratização ainda não aconteceu em todos os níveis. A urgência que a educação básica vem ganhando nas últimas décadas fica demonstrada na sua grande expansão, especialmente no final do século XX, contando com o empenho inclusive de agências internacionais como o Banco Mundial e a UNESCO.

---

<sup>1</sup> Optou-se por denominar como organizações da sociedade civil ó OSCs em lugar de organizações não-governamental ó ONGs, tendo em vista que debates recentes, na área social, expressam a preocupação em não definir tais instituições pela negativa.

No Brasil, tanto a Carta Constitucional, conhecida como a Constituição Cidadã (1988), como a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente ó ECA (1990), da Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS (1993) e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional ó LDBEN (1996) são avanços que contaram com a mobilização da sociedade, num país recém saído de um regime autoritário. Nesse período, diferentes grupos e forças organizadas buscavam recuperar canais de participação, temas nacionais ganharam espaço público, ocorrendo também o incremento do número de organizações da sociedade civil - OSCs. Estas vão compondo um cenário de participação ampliado, inicialmente apoiando e assessorando movimentos populares e num período mais recente executando ações em parceria com o Estado. Segundo Gohn (2005), a volta das eleições diretas também alterou a dinâmica das lutas sociais, surgindo novas necessidades, como a de democratizar espaços estatais. Com o declínio da mobilização, da participação social, pelo menos nos moldes que vinham acontecendo, as OSCs envolvem-se cada vez mais na execução de projetos e programas de governo. Muitas OSCs executam serviços públicos, desenvolvendo projetos ou ações continuadas num campo bastante heterogêneo em diversas frentes: defesa do meio ambiente, assistência social, educação, saúde etc.

O desenvolvimento do capitalismo industrial direcionou as políticas sociais no último século e pôs em marcha a supremacia do mercado. O modelo neoliberal dos anos 1990 influenciou a economia de muitos países, dentro do contexto de avanço do capitalismo e de questões estruturais como desemprego e exclusão social. O papel e a função do Estado têm sido alvo de críticas, a descrença na efetividade da gestão governamental gerou propostas de privatização de serviços públicos e minimização de suas funções. Essa influência, como definiu Gohn, criou um novo tipo de cidadão, com o desvirtuamento desse conceito, no qual o cidadão transforma-se em cliente, consumidor de bens e serviços, e não mais detentor de direitos (2005, p.29). No Brasil, esses processos, ao lado de uma expectativa de mudanças com a volta do regime democrático, provocam decisões de resultados muitas vezes contraditórios no campo social, atrelados ao discurso da participação da sociedade e da descentralização das políticas e fortalecimento das comunidades, mas subjugados à lógica neoliberal ou à influência do campo empresarial.

Neste contexto o processo de privatização do ensino, como relata Draibe, tem assumido diversas formas, seja pela privatização deliberada (modelo chileno), pelo aumento do peso relativo da participação do setor privado ou através das parcerias ou subvenções a organizações não-governamentais, de tipo filantrópico, para a prestação de serviços

educacionaisö (1997, p.220), ocasião em que o modelo de descentralização pode estar associado à privatização. As diversas modalidades e interesses envolvidos na privatização do ensino formam um cenário complexo, de avaliação difícil, e analisar distintamente o que cada contexto e estratégias podem significar, e suas implicações menos aparentes, são cuidados fundamentais.

No Brasil, nos últimos anos, tem sido mais explicitado um interesse dos governantes em ampliar a oferta do ensino fundamental público e gratuito, refletindo-se numa melhoria nos índices de oferta de vagas e inserção de um maior número de crianças nas escolas. A discussão sobre a qualidade do ensino é mais freqüente, bem como uma ampliação das demandas sociais para as escolas, com um público em situação de vulnerabilidade cada vez mais dentro deste espaço. A inserção deste público e o resultado da escolarização passam a ser um desafio para os gestores e governos.

A educação básica é também influenciada pelo contexto das políticas como um todo. Dividir a tarefa de educar, no espaço dito ãnão-formalö, com organizações da sociedade civil, pode tomar características que anunciam maior precarização do serviço e omissão do dever do Estado. Entretanto, novas formas de articulação com a sociedade civil podem também servir para modificar uma visão unilateral de que só o Estado pode dar respostas, e que ao indivíduo cabe consumir e lutar competitivamente pelo seu sucesso pessoal. No rol das ações de combate à pobreza, a política de assistência social muitas vezes se sobrepõe, se complementa ou compete com a política educacional. A assistência social, ao definir seus princípios, se compromete em buscar ãa universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicasö (LOAS, 1993). E dentre outras políticas, a educação cumpre um papel especialmente destacado, pois a escolaridade é um dos indicadores amplamente utilizados para medir o desenvolvimento das comunidades. Entretanto essa alteração da qualidade de vida não é uma decorrência segura, o maior acesso à educação básica não implica necessariamente em promoção social, como demonstram as pesquisas que revelam a escola também como reprodutora da desigualdade, na linha de trabalhos como os de Bourdieu e Passeron (1975).

Para a assistência social também não se pode descartar as mesmas críticas que identificam, por trás do discurso da promoção e do apaziguamento dos pobres. E sendo uma política ainda não instituída amplamente, seu espaço de negociação é bem mais cercado de manipulações e

interesses particulares. É também nesse campo que as parcerias com as OSCs têm uma trajetória antiga e fazem parte significativa das ações governamentais, conferindo, ao mesmo tempo, maior indefinição sobre o papel do Estado nesta área.

No Brasil, que ainda não conta com uma jornada escolar mais extensa, as OSC vêm desenvolvendo um projeto de atendimento às crianças e adolescentes, na faixa etária de escolaridade obrigatória (6 a 14 anos), com atividades que visam complementar o trabalho da escola e desempenhar a função da proteção social. As inúmeras denominações para o trabalho desenvolvido pelas OSCs, tais como: jornada ampliada, extra-turno, contra-turno, educação não-formal ou ações complementares à escola, comprovam que seus objetivos sempre estiveram enredados com os da escola. Essas ações normalmente têm como público alvo as classes populares, os que estão em situação de vulnerabilidade social, visando à garantia de direitos sociais. Nesse sentido tornam-se executoras de uma ação de proteção social, tendo como uma estratégia o incentivo à escolaridade de crianças e jovens, bem como o apoio a suas famílias.

O enfoque desta pesquisa está posto nas relações de parceria entre escolas e OSCs, que desenvolvem ações socioeducativas no horário alternado à escola. Na trilha destas ações, o governo federal tem incentivado a ampliação da jornada escolar com alguns programas focalizados, como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil ó PETI onde está condicionada essa oferta. Outro exemplo é o Programa Segundo Tempo, que propõe atividades de esporte no horário complementar. A jornada ampliada pode acontecer dentro ou fora da escola, e a LDB (1996) já prevê a educação em horário integral, sendo que recentemente esse tema ganhou centralidade nas políticas educacionais.

Muitos municípios no Brasil começaram a desenvolver as ações socioeducativas, em horário alternado à escola, para crianças e adolescentes de 7 a 15 anos, por exigência do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, mas num formato flexibilizado, em que a jornada ampliada podia ser oferecida fora da escola, em execução direta ou em parceria com OSCs. A implantação do Programa Bolsa Escola, uma estratégia entre política de educação e de assistência social, que já vinha sendo também implementado no país todo, é um investimento na educação básica, com especial objetivo de viabilizar a permanência na escola da população mais vulnerável.

Em Belo Horizonte, a Lei n. 8.432, de 31/10/2002, que dispõe sobre a implementação da jornada escolar de tempo integral no ensino fundamental, ainda não foi cumprida. Passados seis anos da sua aprovação, sua implementação progressiva está defasada. Dentre outros fatores, a necessidade de uma escola com horário ampliado responde a uma exigência de maior qualidade no ensino e de adaptação a uma sociedade, em que as mulheres estão ocupando em larga escala o mercado de trabalho. É também uma resposta aos baixos resultados do nível de aprendizagem dos alunos, hoje medido por diversos sistemas de avaliação nas três esferas de governo. A escola em tempo integral é um passo a mais quando já se atingiu praticamente a universalização do acesso ao ensino fundamental no Brasil. A não permanência das crianças e adolescentes oriundas das camadas populares na escola ou os resultados pouco eficientes dessa vivência são aspectos relevantes nesse debate. No entanto, dentro de uma multicausalidade que interfere na questão da aprendizagem e na permanência do aluno na escola, a promessa da escola de tempo integral certamente não será uma solução cabal para os problemas da educação. A forma dessa implementação e o desenho proposto podem dizer muito da lógica do Estado e suas prioridades.

As ações socioeducativas desenvolvidas por organizações da sociedade civil, a oferta pelo Estado em parceria com as OSC, ou pelo Estado, têm sido objeto de algumas pesquisas recentes em âmbito nacional. *Vila Olímpica da Maré e as Políticas Públicas de Esporte em Favelas do Rio de Janeiro*, pesquisa de Marcelo Paula de Melo (2004), *Entre a proteção, a educação e a emancipação: análise da contribuição das Ações Complementares à Escola*, tese de Maria Beatriz Lima Herkenhoff e *Entre nós o sol: relação entre infância, cultura, imaginário e lúdico na educação não-formal*, de Renata Sieiro Fernandes (2001) são alguns exemplos.

A expansão das iniciativas das OSCs para reivindicar demandas ou atuar concretamente têm várias causas. Ocupar o espaço vazio deixado pelo Estado ou a reação crítica à sua ineficiência, bem como a resistência ao individualismo da sociedade moderna são algumas dessas causalidades. As formas de encontro entre OSCs e Estado vão suscitar polêmicas e algumas pesquisas apontam a heterogeneidade e a indefinição de limites nesse campo. Teixeira desenvolve uma pesquisa com OSCs, de São Paulo e Rio de Janeiro, cuja atuação inclui vínculos com governos (federal, estadual e municipal), classificando três tipos de encontro entre Estado e sociedade civil: *encontro de pressão*, *encontro de prestação de serviço* e *encontro participativo* (2002, p. 110-111). No primeiro há uma relação menos

formal, envolve pressão, monitoramento, crítica, às vezes proposição, colaboração, por parte das OSCs junto ao Estado. No segundo há uma prestação de serviço pela OSC para o Estado, envolve formalização, relações distantes, permeadas por cobranças e avaliações, relações burocratizadas, consideradas relações quase mercantis. No terceiro caso há vínculos formais, mas há diálogo, espaço para críticas mútuas e divisão de responsabilidades entre Estado e OSC, é um tipo de encontro participativo, onde a elaboração e avaliação de projetos são conjuntas.

A ação compartilhada entre OSC e escola, na perspectiva de proteção e educação em tempo integral, não é uma experiência comum de se encontrar, embora a ação das OSCs no Brasil com projetos junto às escolas venham se tornando muito mais frequentes nos últimos anos. São mais comuns ações de OSC junto às escolas para atingir um determinado objetivo, um projeto pontual, mas não uma parceria duradoura, compartilhando investimentos e objetivos.

Em Belo Horizonte, a Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social ó SMAAS executa, desde 1994, o Programa de Socialização Infanto-juvenil que caracteriza-se hoje como um serviço de proteção social básica, segundo a Política Nacional de Assistência Social ó PNAS. O Programa desenvolve ações socioeducativas, para crianças e adolescentes de seis a quatorze anos, no horário alternado à escola. As ações socioeducativas configuram uma modalidade que veio se expandindo no Brasil nas últimas décadas, executadas em grande parte por organizações da sociedade civil. Expressa uma preocupação e tentativa de promover famílias das classes populares, atenuar os efeitos da pobreza ou garantir uma permanência de crianças e adolescentes na escola.

Compreender como se compartilham ações educativas dentro e fora da escola, de forma articulada e sistemática, parece-nos uma discussão pertinente, sobretudo neste momento, em que se debate a implantação da escola de horário integral em Belo Horizonte. Na verdade uma parte dos alunos da rede municipal e outros da rede estadual já estão freqüentando uma dupla jornada, com atividades fora do espaço da escola, totalizando cerca de 13 mil crianças e adolescentes. As mesmas crianças e adolescentes atendidas nas escolas freqüentam as atividades nas organizações conveniadas com a Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social ó SMAAS, no Programa de Socialização Infanto-juvenil. A articulação das políticas sociais pode ser um facilitador, e a sua fragmentação um obstáculo para fortalecer ações públicas mais efetivas.

Esta pesquisa tem como objetivo avaliar se experiências de parcerias, entre escolas de ensino fundamental e organizações da sociedade civil de Belo Horizonte, tendo em vista as práticas conjuntas realizadas de proteção social e educação, têm contribuído para assegurar o direito à educação e promover articulação de políticas sociais no plano local. Buscamos mais especificamente compreender como se originou e se desenvolveu a parceria da OSC e da escola, e como estas ampliam seu campo de ação para outros espaços (comunidades, famílias, conselhos, etc). São também objetivos mais específicos: conhecer os projetos pedagógicos da OSC e da escola e verificar seus pontos em comum, observando se na prática conseguem caminhar juntos, bem como verificar que instrumentos de monitoramento e avaliação são usados pelas escolas e OSCs que permitam revelar algum resultado do trabalho conjunto. A partir dessa análise focada numa ação local e de pequeno alcance, busca-se estabelecer algumas evidências e características que possam contribuir com a discussão mais ampla de parcerias, de promoção social, de construção de espaço público e de educação de tempo integral.

No primeiro e no segundo capítulo são debatidas as referências teóricas que fundamentam conceitualmente o universo e as práticas da pesquisa. Compreender como o conceito de sociedade civil foi sendo elaborado ao longo dos anos, como essa idéia expressa as diversas vertentes e ideologias no estudo de políticas públicas, é a base do primeiro capítulo. Os conceitos de público e privado, movimentos sociais, redes, parceria e organizações da sociedade civil também integram este capítulo. No segundo capítulo, educação e pobreza são as idéias centrais, com o objetivo de tratar das políticas de assistência social e educação de forma ampla e, em seguida, estabelecer as trajetórias mais recentes no contexto brasileiro.

O terceiro capítulo trata dessas mesmas políticas no Município e no Estado, com ênfase nas ações da política municipal, nas ações da proteção social básica para crianças e adolescentes e na implantação do ensino fundamental em horário ampliado, a escola de tempo integral. A metodologia da pesquisa e a descrição de seu desenvolvimento são os temas do quarto capítulo. Nele são apresentadas as instituições pesquisadas, suas práticas e os dados coletados por este estudo. No quinto capítulo, finalmente é feita a análise das parcerias e das práticas de cada instituição a partir das categorias construídas. Em síntese, nossa conclusão aponta para a necessidade de um debate menos carregado de dogmatismos ideológicos, onde o conceito de parceria possa ser revitalizado, a partir de uma dimensão democrática e participativa. As duas

experiências pesquisadas percorrem caminhos diferenciados, onde destacamos o conceito de espaço público para analisar a potencialidade de promoção social em cada uma.

A pesquisa envolve o tema das parcerias entre Estado e sociedade civil, no âmbito da educação e da política de proteção social, com o esforço de uma análise crítica que coloque espaço público e equidade como conceitos centrais. A complexidade da tarefa e a ambigüidade dos temas tramam contra uma conclusão muito fechada. Entretanto, adotamos um posicionamento e esperamos que alguma contribuição este estudo possa acrescentar no debate sobre a concretização e o sonho coletivo de uma sociedade promotora de menos desigualdade e mais justa.

## 2. SOCIEDADE CIVIL Ó O SIGNO DO VAZIO OU A EXPECTATIVA DE MUDANÇAS SOCIAIS

A relação próxima e sistemática entre uma escola pública, de ensino fundamental, e uma organização da sociedade civil, atendendo as mesmas crianças e adolescentes em horários alternados, reproduz numa escala micro um cenário mais abrangente, o da ampliação das parcerias entre o setor público e o privado. Se tais parcerias não são totalmente novas, as bases atuais e sua ampliação trazem elementos novos num contexto diferenciado. Tanto o âmbito privado como o público, para sua compreensão no tratamento dessa pesquisa, são *delimitações provisórias* e referem-se à oposição entre a ação estatal e a das iniciativas das organizações da sociedade civil ó OSCs. Escolas públicas e OSCs atuando em parceria representam uma aproximação entre um tipo de iniciativa estatal e as da sociedade civil. Interessam, portanto, ao escopo desta pesquisa, o conceito de sociedade civil e de Estado, de espaço público, de redes de movimentos sociais e as relações de aproximação, as parcerias, entre políticas de Educação e de Assistência Social. Neste capítulo trataremos de alguns destes conceitos, temas relacionados às organizações da sociedade civil e ao espaço público.

### 2.1 Sociedade Civil e Estado

De forma mais usual, a idéia de indivíduo está relacionada ao conceito de privado, de vida privada, e a idéia de sociedade a de interesses coletivos, de organização da vida em grupo. O termo *privado* pode ser entendido e valorizado de diversas formas: como o interesse do indivíduo (ou grupo de indivíduos), o interesse da empresa, como o espaço da intimidade, da vida em família, da proteção à liberdade, e em certo sentido, o espaço que se contrapõe ao social. O conceito de *público* também é passível de interpretações diversas, conformado por escolhas ideológicas e fases históricas; uma definição que mereceu esforços de muitos estudiosos. Os termos *público* e *privado* são aqui empregados em sua relação com o interesse coletivo da sociedade ou do indivíduo (ou grupo de indivíduos), em suas implicações com a ação do *Estado* e com a *sociedade civil*. O público não se restringe aos aparelhos do Estado, à ação estatal, nem a sociedade civil se traduz como setor privado.

A divisão mundial em dois grandes blocos, capitalismo e socialismo, na era da guerra fria, marcou duas lógicas diferentes para um projeto de desenvolvimento e convivência da humanidade. E cada um deles buscou traduzir o papel do Estado e da sociedade civil. Estes conceitos, entretanto, vinham sendo construídos desde a antiguidade, passando evidentemente por mudanças e elaborações diversas. A leitura que muitos estudiosos fazem do século XX expressa, em geral, a incerteza e a frustração, diante de uma aposta ideológica não concretizada, com o fim da guerra fria e as contradições do socialismo. As crises resultantes de um capitalismo selvagem tornam a vida menos segura e previsível. O avanço tecnológico e a diminuição das distâncias, dentre outras causas, produziram o contexto de aceleração da vida moderna, um *esgarçamento* das relações sociais e uma crescente urbanização das cidades. Uma discussão recorrente é a de que a sociedade moderna marcou-se pela crescente individualização, o espaço privado ganhou preponderância, uma valorização, mudando as relações sociais.

O conceito de sociedade civil ressurge na atualidade dentro deste contexto, o da frustração com processos revolucionários que não evoluíram como se esperava, o avanço do capitalismo, mobilizações em oposição aos regimes políticos autoritários e as demandas por políticas sociais, diante das desigualdades perpetuadas. De acordo com Avritzer (1994), a idéia de *sociedade civil* ressurgiu nos anos 1980, associada ao processo que deflagrou a modernidade ocidental; sendo importante destacar que este ressurgimento tem características e formas diferenciadas nos países centrais do Ocidente em relação aos países do leste europeu e à América Latina. Embora os processos de democratização na América Latina tenham trazido à tona a idéia de sociedade civil como elemento de oposição e influência junto ao Estado, uma característica comum com o resto do Ocidente.

Segundo Gohn (2005), o conceito de sociedade civil tem origem na antiguidade com Aristóteles, que cunhou a expressão, depois traduzida para o latim como *ōsocietas civilisō*, correspondendo a uma comunidade pública ético-política. Para Alexander (apud GOHN, 2005), historicamente o conceito foi se impondo, secularizando-se, podendo ser entendido a partir de três formas típicas ideais, as quais têm sucedido uma após a outra na modernidade. Na primeira forma, pós-medieval, a sociedade civil era compreendida como um guarda-chuva que abrigava todas as instituições fora do Estado, incluindo o mercado capitalista, mas também associações e relações sociais cooperativas, abrangendo forças distintas do ponto de vista da ética e da moral. Na segunda forma, a sociedade civil aparece como um campo de

interesses puramente privados, como na teoria marxista, quando todas as atenções concentravam-se no Estado. E na terceira forma, ela é vista como algo maior que um simples guarda-chuva, não é apenas espaço para as ações individuais, passa a ser vista como um tipo de comunidade civil, uma esfera solidária cuja linguagem e códigos vão criando conceitos e práticas democráticas. Destacamos alguns aspectos no debate sobre o conceito de sociedade civil, a oposição ao conceito de Estado, que vai mudando historicamente, e a relação com forças distintas do campo moral.

No que concerne ao conceito de *Estado* podemos retratá-lo como um produto da sociedade. Ele não se confunde com governo, país (Estado-Nação) ou regime político; traduz-se como uma estrutura organizacional e política, um poder organizado acima da sociedade que, pelo menos teoricamente, regularia e garantiria o espaço público. O conceito toma da mesma forma conformações diversas segundo a escolha ideológica de seus tradutores. Segundo Carnoy e Levin (1993), na teoria marxiana o Estado é um aparelho coercitivo, a serviço das classes dominantes, seu surgimento não parte de um consenso a respeito da estrutura da sociedade, não é uma adesão voluntária, õmas sim o resultado de relações de poder cujas bases se encontram no modo predominante de produçãoö (1993, p.47). Da mesma forma o conceito de Estado ganha valorações diferentes e pode ser entendido tanto como um agente representativo da sociedade como um todo, ou como um meio de dominação das classes subalternas.

Segundo Coutinho (1985), a teoria política de Gramsci compõe o quadro de evolução teórica do marxismo; em Marx e Engels a sociedade civil era o conjunto das relações econômicas capitalista, a base material ou infra-estrutura. Em Gramsci, diferentemente, a sociedade civil designa um momento ou esfera da superestrutura, é o conjunto das instituições responsáveis pela elaboração e difusão de valores simbólicos, de ideologias, é a portadora da hegemonia<sup>2</sup>. Gramsci elabora uma teoria ampliada do Estado, entendido não só como sociedade política, ou aparelho coercitivo para adequar a massa popular. Na visão deste autor, o Estado comporta duas esferas principais: a sociedade política e a sociedade civil. A sociedade política é o que Gramsci chama de Estado em sentido estrito ou Estado-Coerção, e ao conjunto nomeia de Estado em sentido amplo. De acordo com Coutinho (1985) na teoria de Gramsci, o conceito de sociedade civil é um elemento essencial que confere originalidade a sua produção, a

sociedade civil é uma esfera de mediação entre a infra-estrutura econômica e o Estado em sentido restrito. As duas formas, ou o Estado em sentido amplo, são duas esferas que se distinguem pela função que exercem na vida social; a sociedade civil difundindo valores e ideologias e a sociedade política exercendo seu poder de repressão e de coerção. Embora com funções diferentes, o autor não deixa de reconhecer a unidade entre as duas esferas. Segundo Semeraro (1999, p. 74), Gramsci defende uma relação dialética de identidade-distinção entre sociedade civil e sociedade política [...] distintas e relativamente autônomas, mas inseparáveis na prática. O Estado em sentido amplo, na visão de Gramsci, abrange a sociedade civil.

Com o avanço dos direitos políticos e sociais, a consciência de ser cidadão mobilizou a sociedade em busca da garantia ou da ampliação de direitos, em lugares e tempos diferentes. Nos últimos anos, os impactos de uma economia globalizada, a supremacia do setor mercado e o avanço da ideologia neoliberal são fatores que não resultaram em melhores condições de vida para a maioria da população, não impediram a crise do desemprego e a fome em níveis mundiais. A economia mundial é consolidada com a maior expansão do capitalismo, e as críticas ao Estado se tornam generalizadas, pelo excesso de burocracia e sua ineficácia na oferta de serviços. Nesse contexto, a idéia de sociedade civil ressurgiu com novas expectativas, podendo representar tanto um espaço de convergência de interesses, de autonomia, um contraponto para o Estado dito ineficiente e burocrático, como também um âmbito de participação democrática, onde um novo tipo de solidariedade possa compensar o rompimento dos vínculos comunitários, se contrapondo ao processo de individualização da vida moderna.

Para Avritzer, o conceito de sociedade civil nos países centrais do Ocidente remete à recuperação de uma dimensão societária associada à modernidade temporária (1994, p.271). Esta dimensão reflete percursos históricos diferentes e coloca um problema de natureza teórica para a compreensão do conceito de sociedade civil. Nos países da América Latina, a chamada modernidade ocidental se traduz de forma particular e complexa; segundo o autor, as idéias de autonomia, direitos e publicidade estiveram sempre presentes no discurso político, mas ausentes nas práticas políticas dominantes. O conceito de sociedade civil, nos países com história de processos democráticos e lutas diferentes dos países latino-americanos, emerge conectado aos avanços da modernidade da ampliação de direitos e da individualização. Com a

---

<sup>2</sup> Gramsci usa o termo hegemonia como um processo que permite a participação política e a transformação moral e intelectual das massas, a conquista da capacidade teórica e cultural que possibilitará uma concepção de mundo coerente e

incapacidade do mundo moderno de desenvolver formas comunitárias de solidariedade, boa parte dos teóricos da filosofia política volta-se para o tema, tentando buscar respostas para outras formas de solidariedade que se contraponham ao processo de individualização da sociedade.

Arato e Cohen (1994) discutem sociedade civil lembrando as diversas combinações que se estabelecem dentro de uma tripartição, de influência gramsciana, entre *sociedade civil*, *Estado e mercado*. Buscam na obra de Habermas elementos para uma reconstrução do conceito de sociedade civil, que tenha aplicação nas sociedades modernas, demonstrando que essa reconstrução pode levar ao que eles denominam de uma *utopia democratizadora permanente e autolimitada*. Procuram avançar e articular relações entre os conceitos de *mundo da vida*, de *sistema* (conceitos habermasianos) e o de sociedade civil. A visão de Arato e Cohen sobre sociedade civil possibilitou uma proposta conceitual que inclui a pluralidade societária e a solidariedade, conjugadas a uma recuperação dos direitos. Dessa forma os autores buscam uma saída para a tensão entre interesse da comunidade e liberdade, onde a idéia de uma luta por direitos pode fortalecer a utopia do espaço democrático, sem resvalar para uma luta auto-interessada e individualista.

Segundo Nogueira, M. (1999), o *mundo da vida* em Habermas constitui o contexto onde os processos de entendimento ocorrem, abrange não só o horizonte da consciência, mas o acervo de padrões de interpretação que são legados da cultura e da linguagem. O mundo da vida é intersubjetivo, compartilhado por todos, tendo como seus componentes estruturais: cultura, sociedade e personalidade. De acordo com Arato e Cohen (1994), o mundo da vida habermasiano refere-se ao reservatório de tradições, implicitamente conhecidas, e aos pressupostos automáticos usados pelos indivíduos na sua vida cotidiana. Por um lado, isto permite entendimentos, formas de compartilhar uma tradição cultural, uma linguagem e, por outro lado, ao participarem da vida em grupo internalizam valores e normas, adquirem competência para agir e desenvolver identidades individuais e sociais. Os indivíduos estão em relação e dependem de processos comunicativos de transmissão da cultura, de integração social e de socialização para constituírem-se como pessoas, estão imersos nas tradições e na vivência coletiva. A comunicação é um conceito fundamental na teoria de Habermas, para ele a efetividade e o valor da democracia estão essencialmente ligados ao processo de argumentação e ao reconhecimento do outro como igual na ação comunicativa.

A teoria de Habermas pressupõe na estruturação social duas lógicas: a do *mundo da vida* e a do *sistema*, ligadas a dois tipos de racionalidade, a racionalidade comunicativa (do mundo da vida) e a racionalidade sistêmica. A racionalidade sistêmica está associada à burocratização, predominante na esfera administrativa do Estado moderno, e à esfera do subsistema econômico. A racionalidade comunicativa estruturaria a esfera pública, e não o Estado, constituindo-se como um espaço de relações e de desenvolvimento da democracia. Arato e Cohen (1994) distinguem duas dimensões no mundo da vida, a primeira ligada ao reservatório de tradições imersas na linguagem e na cultura, e a segunda, incluindo as instituições e formas associativas que contam com os processos de integração social. Estas duas dimensões ao serem diferenciadas e esclarecidas, na análise dos autores, permitiriam apontar o lugar da sociedade civil no modelo habermasiano. Os autores identificam a sociedade civil com a emergência de instituições especializadas na reprodução das tradições, solidariedades e identidades. Para Avritzer (1994), estes autores propuseram um conceito habermasiano de sociedade civil, fazendo algumas modificações importantes; este conceito liga-se com movimentos sociais e instituições que podem se localizar tanto na esfera privada como na pública, tendo como objetivo deter ações do mercado e do Estado.

De acordo com o modelo acima, a sociedade civil existe somente onde exista garantia jurídica da comunidade pluralista, no âmbito de um conjunto de direitos. Pressupõe uma estrutura jurídica e uma constituição que articulem princípios e normas para sua organização interna. Uma idéia próxima do conceito de comunidade pública ético-política, do nosso ponto de vista. A estrutura jurídica é no mundo moderno uma forma de estabelecimento das normas de convivência, de regulação das relações entre indivíduos ou grupos, possibilitando também uma pluralidade de formas de associações que se articulem dentro desse conjunto de direitos. Mesmo que essa estrutura por si mesma não garanta o consenso em relação à justiça, ela é um instrumento fundamental na utopia de uma sociedade democrática. De acordo com estes autores, a expressão dos direitos, o debate, a luta e a construção de uma estrutura jurídica efetiva podem ser a base de estabilização das estruturas do mundo da vida, cuja auto-regulação da sociedade e a publicidade são elementos indispensáveis.

Considera-se nesta formulação de sociedade civil o posicionamento crítico sobre o discurso dos direitos, reconhecendo-se que tal debate explicitou objeções referentes a uma visão dos direitos como discurso puramente ideológico, com a função de controle das populações.

Apenas alguns direitos assumem um caráter individualista e o seu conjunto não se resume ao direito de propriedade. Se de fato há a manipulação pelo Estado, enquanto agência de legalização dos direitos, da sua aplicação concreta, é também verdade que o Estado não pode substituir a sociedade, sua base, é nela que os direitos são validados. Os direitos surgem enquanto reivindicações de grupos ou indivíduos nos espaços públicos de uma sociedade civil emergente (ARATO E COHEN, 1994, p. 155). Neste sentido, o fator dinâmico da sociedade civil é a esfera pública e os direitos universais devem ser vistos como um princípio organizativo.

A sociedade civil é uma dimensão do mundo da vida, assegurada institucionalmente por um conjunto de direitos que a pressupõem, ao mesmo tempo diferenciada das esferas da Economia e do Estado. A teoria habermasiana possibilitou, através do conceito de mundo da vida, uma visão do processo de modernização que estabelece outra relação com as tradições, ao invés de retratar o fim das tradições. Na modernidade há o questionamento e julgamento discursivo das tradições, não há uma conformidade (ou uma crença) porque assim se convencionou, há uma relação diferente com a tradição, criada por um consenso reflexivo. Pluralidade de atores, normas e sentidos a partir da convivência social e participação na redefinição de normas e valores são elementos da compreensão sobre sociedade civil. Não obstante, essa formulação incorpora a negatividade da sociedade civil, ou a visão dos seus obstáculos no confronto e na incorporação da lógica sistêmica, o que Habermas chamou de reificação ou colonização do mundo da vida.

Mesmo dentro de uma visão crítica à lógica liberal, há formulações divergentes sobre o conceito de sociedade civil e seus desdobramentos. Na visão de Santos, B. (2003) há pelo menos três lógicas distintas na interpretação de sociedade civil: a liberal clássica, outra ligada aos novos movimentos sociais, sendo aí inserida a proposição de Arato e Cohen (sociedade civil pós-burguesa e antimaterialista) e a sociedade civil socialista. Para o autor, a reemergência da sociedade civil está essencialmente ligada a um reajustamento estrutural das funções do Estado, ou seja, é mais uma manipulação em favor do grande capital, usando para isso um intervencionismo ainda mais autoritário e eficiente. Santos, B. (2002) traz uma visão das sociedades capitalistas, onde distingue seis espaços estruturais: espaço doméstico, da produção, de mercado, da comunidade, da cidadania e mundial. Estes espaços são conjuntos mais elementares de relações sociais, uma formulação que pretende superar a dicotomia entre Estado e sociedade civil.

Ao analisar o processo do surgimento da sociedade civil no Brasil, Avritzer (1994) aponta dois problemas: primeiro, a destruição das estruturas particulares de solidariedade antes que elas houvessem se generalizado e, segundo, as diversas tentativas de importação de estruturas democráticas, com todos os problemas que os processos de imitação institucional provocaram nos países da América Latina. Tal imitação redundou geralmente em fracasso, ou seja, a organização da sociedade civil malogrou enquanto uma cópia da organização nos países centrais, já inseridos na modernidade. A realidade brasileira não tem estruturas legais, administrativas, de cunho democrático operantes, a legislação avançou muito nos últimos anos, mas a sua operacionalização ainda é um desafio.

A reconstrução da solidariedade social na modernidade, como diz o autor (1994), está associada à idéia de autonomia social. Neste caso, o papel das instituições intermediárias que exercem mediação entre o indivíduo, o mercado e o Estado ganha relevância e pode fortalecer tal autonomia. Na América Latina essas instituições só começam a ganhar amplitude com o processo de democratização e estão voltadas inicialmente para esse foco, a volta ao regime democrático, logo, o processo em direção à autonomia social, dificultado por anos de regime autoritário, tem um caminho diferente de outros contextos. A construção democrática no Brasil, e na América Latina em geral, ainda esbarra em uma cultura de regimes populistas e numa forma particularista de Estado; o surgimento recente da sociedade civil constitui um fenômeno novo e requer uma análise que contemple sua particularidade. Avritzer aponta que:

O surgimento da sociedade civil brasileira está associado a três fenômenos: 1º) o surgimento de atores sociais modernos e democráticos; 2º) a recuperação por esses atores da idéia de livre associação na relação estado-sociedade, lado a lado com o questionamento de formas privatistas de relação estado-sociedade; 3º) a constituição de estruturas legais, públicas e políticas capazes de levar à institucionalização dos anseios políticos culturais da sociedade civil (1994, p. 285).

Com o processo de modernização (que não se confunde com modernidade), implementado pela ditadura brasileira, na segunda metade do século XX, o chamado milagre econômico, constituíram-se novos atores sociais. Este surgimento era decorrência de uma grande ampliação do número de trabalhadores urbanos, da classe média e de profissionais especializados, com novas perspectivas culturais e políticas; ampliava-se também o acesso ao ensino e as iniciativas de empresas estatais e privadas.

Para Avritzer (1994), as decisões econômicas mais importantes, pós-ditadura, continuaram na mão do Executivo, havendo pouquíssimas mudanças nas práticas gerenciais do período autoritário para o democrático nos últimos anos, continuando vigentes a concentração de poder e o clientelismo. No Brasil, a mobilização da sociedade civil constituiu um dos fatores no processo de democratização, desencadeando certo aprendizado na relação com o Estado, mas esta relação não foi o fator primordial. O Estado incorporou um discurso mais democrático, e o conflito se constituiu pela diferença entre a teoria e suas práticas. O questionamento da nova sociedade civil dirige-se às velhas práticas de um Estado cujas estratégias políticas continuam as mesmas do período autoritário. Nesse contexto, a sociedade civil brasileira surge como resultado de inovação social e da mobilização em momentos particulares, embora não permanente. Destaca o autor que houve um aprendizado político resultante da experiência autoritária no Brasil:

[...] a sociedade civil nasceu da experiência do medo. Ela nasceu na família que, apesar de proteger um filho ou um pai perseguidos pelo aparato de repressão, não era vista como uma instituição suspeita. A partir da família, em ordem ascendente da participação surgiram a igreja, a OAB e a imprensa (WEFFORT apud AVRITZER, 1994, p. 297 ).

A reivindicação de novas práticas do Estado, da publicização e da ampliação das informações sobre as decisões estatais, surge como demanda das organizações sociais da sociedade civil, conseguindo institucionalizar mecanismos legais com a finalidade de obter uma relação de transparência, relação potencial ainda, com muitos obstáculos. Para um avanço maior nesse sentido é necessário também contar com um sistema judiciário operante, mais justo no sentido de alcançar os mais desprovidos de direitos, e para Avritzer (1994), a inefetividade do direito é um problema que a sociedade civil ainda não conseguiu atacar de forma contundente.

A adoção de políticas neoliberais no Brasil acarretou a flexibilização ou desregulamentação da função do Estado na oferta de serviços públicos, buscando-se na parceria com as OSCs um modelo conveniente, onde o Estado corta custos, transfere responsabilidades para estas organizações, adotando o papel de gestor e controlador dos recursos. Estabelece uma relação onde prevalece uma racionalidade sistêmica, uma racionalidade cognitivo-instrumental, onde só o que importa é o alcance dos resultados, especialmente os quantitativos, através de uma escolha racional dos meios. Entretanto, a realidade da implementação política é mais complexa que uma análise das tendências e interesses de grupos conservadores no poder, há resultados inesperados e obstáculos não totalmente previstos. Os movimentos e as

organizações da sociedade civil tiveram papel importante na retomada dos princípios democráticos no país e têm propiciado contribuições na socialização destes princípios, debates que influenciam avanços na legislação brasileira.

## 2.2 Espaço Público e Privado ó Construções Teóricas

Para melhor entendimento sobre o conceito de sociedade civil, precisamos retomar contribuições sobre a idéia de espaço público e privado. Autores como Hannah Arendt e Habermas constroem a definição de espaço público a partir de referências da Antiguidade, inspirados na vivência da cultura grega, com o surgimento da cidade-Estado, e na constituição da república romana. Um dos motivos que levou Arendt a reexaminar a vida política na antiguidade foi a individualização do conceito de liberdade no mundo moderno; para os antigos *a liberdade é uma categoria coletiva e implica a existência de um projeto comum* (Avritzer, 2006, p. 151). Arendt (2000 a) constrói o conceito de *público* relacionando-o a dois fenômenos correlatos, embora diferentes: a esfera pública significa primeiramente tudo que pode ser visto e ouvido por todos e tem a maior divulgação possível, numa interação que vai moldar nossa percepção de realidade; o segundo aspecto diz respeito à idéia de mundo, aquilo que é comum a todos nós, mas que não se traduziria como a terra ou a natureza. Para a autora, o mundo se compõe também do artefato humano, tem a ver com o produto das próprias mãos, com os negócios realizados pelos seres humanos.

Conviver no mundo significa essencialmente ter um mundo de coisas interposto entre os que nele habitam em comum, como uma mesa se interpõe entre os que se assentam ao seu redor; pois, como todo intermediário, o mundo ao mesmo tempo separa e estabelece uma relação entre os homens (ARENDR, 2000 a, p.62).

A garantia de realidade do mundo e dos homens é um desdobramento na constituição da esfera pública, só podemos pensar em diferença ou em identidade na medida em que podemos nos ver e ser vistos por outros, encontrar semelhanças ou diferenças em relação ao outro ou ao mundo. As relações entre os homens, sua convivência no mundo de coisas produzidas e compartilhadas conduzem à existência de uma esfera pública que depende da permanência e do discurso, deve transcender a duração da vida ou o espaço de uma geração; o espaço público só faz sentido se construído ou planejado não apenas para os que estão vivos. Para

Arendt (2000 a), público é o espaço social constitutivo da vida política, espaço do diálogo, da comunicação livre onde o interesse comum é produzido entre os homens.

O termo privado em sua acepção original significava *privação*, por expressar o isolamento da comunidade, a necessidade de se dedicar quase inteiramente ao *labor*, ou seja, às atividades ligadas à sobrevivência e às exigências da vida biológica. Arendt (2000 a) diferencia as atividades humanas, a vida ativa, em *labor*, *trabalho e ação*. O *labor* é a atividade que corresponde ao processo biológico do corpo humano, tem a ver com as necessidades vitais, sua premência é a satisfação de todas as exigências para a manutenção da vida; essas atividades eram consideradas servis pelos gregos, que se utilizavam dos escravos nesse tipo de tarefa. A autora propõe a retomada de uma diferenciação entre labor e trabalho, conceitos que foram se imbricando com o tempo. O *trabalho*, segundo ela, corresponde ao artificialismo da existência humana, seu resultado tem como característica uma relativa durabilidade, ao contrário do labor que se consome rapidamente.

Ao diferenciar a *ação* como uma atividade exercida diretamente entre os homens, capaz de criar permanência e que só existe no espaço público, ela a associa à atividade política, não condicionada à necessidade de sobrevivência, ela é a própria liberdade. A *ação* é um fundamento para os conceitos de política e de público segundo a compreensão da autora. Em que pesem seus limites e as tensões que a sua produção teórica não alcançou resolver, sua linha de pensamento tem influenciado muitos trabalhos, evidenciando a contemporaneidade de suas idéias, especialmente quanto a sua formulação de espaço público e ação. Segundo Arendt (2000 a), a sociedade contemporânea vem perdendo a capacidade de manter os seres humanos juntos, pela dissolução e pelo enfraquecimento da esfera pública. E o desaparecimento desta vem acompanhado de igual ameaça na esfera privada. Portanto o conceito de público para ela não se confunde com estatal, mas pressupõe um mundo comum, que não é uma natureza comum, mas um espaço de diálogo e de construção de uma esfera coletiva pela participação política e pelo reconhecimento da dignidade humana na sua ampla diversidade.

A vida privada remete ao espaço da vida em família, à intimidade, ou às relações econômicas, o espaço do mercado. Se para os gregos a ênfase era o espaço público, aqueles que não participavam desta esfera (as mulheres e os escravos) não tinham o status de cidadão, para os romanos, que valorizavam o espaço no lar e na família, estas duas esferas, pública e privada,

eram compreendidas como essências para a existência de cada pessoa, precisavam coexistir. A existência de ambas parece ameaçada na sociedade moderna, com a indistinção destes dois espaços. Habermas traz da obra de Arendt a discussão de espaço público e estabelece com a autora uma proximidade; os dois concordam no entendimento da política enquanto autodeterminação da comunidade, mas para o primeiro é possível institucionalizar as formas de comunicação da opinião pública e da formação da vontade política, o que não é verdade para Arendt, segundo Avritzer (1996). Nos dois, a ênfase está na capacidade de comunicação e de entendimento com liberdade. A afirmação da autora revela a sua concepção de política: *“Sempre que a relevância do discurso entra em jogo, a questão torna-se política por definição, pois é o discurso que faz do homem um ser político”* (ARENDR, 2000 a, p.11).

Nessa perspectiva, a oferta de serviço público pelas OSCs, ou pelas escolas, não é garantia do desenvolvimento de um espaço público, este caracteriza-se pela prática de uma educação que problematiza, dialógica, comprometida com a formação de cidadãos críticos e conscientes de sua ação política. O espaço público é também espaço de criação, de renovação das formas de organização social, de exercício da liberdade, abre possibilidades de mudança. Essa renovação remete também a elaborações sobre o conceito de movimentos sociais, que sistematizamos a seguir.

### **2.3 Movimentos Sociais**

O conceito de sociedade civil guarda uma relação próxima com o de movimento social (MS), e ambos têm sido objetos de teorização, sendo por vezes reformulados. Podemos dizer que a idéia de movimentos sociais está relacionada com as formas com que a sociedade se desestabiliza e constrói novos modelos de relacionamento e discurso, extrapolando relações já consolidadas. Sociedade civil e espaço público estão relacionados com movimentos sociais, enquanto confluência nos momentos de elaboração crítica ao modelo vigente do poder do Estado, enquanto criação de novas formas de organização.

No Brasil a temática dos *movimentos sociais* (MS) é recente, não mais de 40 anos, segundo Fischer (2000). Tornou-se uma categoria importante de análise, especialmente na Sociologia, um conceito moldado no bojo das transformações e do impacto das relações entre Estado e

sociedade, uma maneira de identificar um tipo de ação ou identidade coletiva. Segundo Goss e Prudêncio (2004), vários pesquisadores reconhecem que não há um acordo sobre o conceito de movimento social, como Alain Touraine, Manuel Castells e Alberto Melucci que compõem os referenciais teóricos entre os autores europeus, sendo que Melucci prefere chamar os MS de *ações coletivas*.

Fischer (2000) destaca a qualidade da produção teórica dos pesquisadores brasileiros sobre o tema, reconhecendo que as contribuições de estudiosos de países centrais, não foram apenas reproduzidas frente à nossa realidade, mas antes serviram para consubstanciar uma reflexão própria e ousada. A mudança nas relações entre trabalho e capital, entre Estado e sociedade trazem novas ordenações, novas formas de organização que já não se ajustam apenas na divisão de classes sociais. Os estudiosos brasileiros, visando compreender melhor os grupos mais excluídos, não poderiam deixar de levar em conta o extenso período de regime autoritário nem a forte demanda por soluções provocada pelas necessidades imediatas. Fischer considera que estes novos parâmetros devem contemplar o novo sem descartar o velho. Na sua perspectiva, a categoria classe social serve como ponto de partida para uma visão histórica dos movimentos sociais, visto que é no movimento operário que começa o processo de luta por melhores condições de vida, por parte dos segmentos populares.

Segundo Goss e Prudêncio, até o início do século XX, o conceito de MS contemplava apenas a organização e a ação dos trabalhadores em sindicatos. [...] A partir da década de 60, as definições, embora ainda permanecessem imprecisas, assumiram uma consistência teórica (2004, p.75). Por ser um movimento, como o nome afirma, traduz-se como uma forma de desestabilizar as relações já produzidas, por expressar uma demanda por acesso a direitos ou a uma identidade própria. Para Melucci, os MS são sinais dos lugares e formas pelos quais a sociedade se constrói (apud BURITTY, 1991, p.2), ao invés de simplesmente se reproduzir nos passos de uma tradição passada. Por tais qualidades o objeto MS, tanto como foco de pesquisa ou como a expressão de uma força da organização humana, passou a mobilizar o interesse de vários estudiosos da área social.

A universalização dos MS e a dificuldade de propor uma teoria explicativa apontam desafios, mas também avanços no debate, no reconhecimento de que a matriz avaliativa tem sido modificada frequentemente por não dar conta de abarcar de forma satisfatória a realidade vivida. Constata-se que os pesquisadores latino-americanos têm feito um diálogo com as

produções de autores europeus, no sentido de uma posição mais crítica, mesmo reconhecendo que há muitas semelhanças entre o que ocorre em termos de MS tanto no Norte como no Sul do hemisfério. É o caso da análise feita por Burity (1999) sobre a urgência, nos países latino-americanos, em dialogar com as teorias desenvolvidas a partir do capitalismo avançado.

Busca-se construir um sentido para essa forma de ação coletiva, sem desconhecer que os próprios analistas sociais que o procuram estão envolvidos na realidade prática, pela militância, pela escolha política e pela formação discursiva. É necessário entender qual a função dos MS na sociedade contemporânea, que expressão conseguem ter e qual o seu papel na construção de sociedades mais democráticas. Há análises pendentes para uma visão conservadora, isto é, uma visão dos MS como tendentes à integração e manutenção do sistema. Na visão de Burity (1999), ao contrário, mesmo reconhecendo que se estes não vão produzir necessariamente poderosos efeitos ou uma ruptura total, percebe-se o reconhecimento da dimensão política nos MS, da renovação. O autor destaca que a análise do lugar político dos MS não pode ser reduzida à consideração de seu impacto ou influência sobre as instituições. MS seriam resultantes de processos de articulação de uma determinada identidade com outras agências sociais, desencadeando outras formas de sociabilidade e de organização que se transformam em outros campos ou identidades.

Nos debates recentes, conceitua-se movimento social como chamamento ao sujeito, um sujeito que resiste à dominação social e que, com outros atores, abre espaço na agenda pública, força a sociedade a ouvir suas teses. Scherer-Warren, ao discutir os movimentos no campo, relaciona três pré-requisitos para a formação de um MS: *o reconhecimento coletivo de um direito e a formação de identidades; o desenvolvimento de uma sociabilidade política e a construção de um projeto de transformação* (2005, p.69). Embora o reconhecimento coletivo de um direito seja uma condição básica, é preciso também o reconhecimento do direito a ter direito e do dever de lutar por este direito. Há uma pluralidade de identidades, e cada movimento cria sua identidade específica, como os *õSem Terraõ*, *õAtingido pelas Barragensõ* etc. Apesar da pluralidade, os MS podem apresentar convergências, buscar uma identidade comum na luta por direitos mais amplos. A ação política dos MS traduz-se no aprendizado prático de como se unir, organizar, participar, negociar e lutar. Caracteriza-se por produzir uma identidade social, a consciência e a apreensão crítica de seu mundo e das relações sociais e culturais. Se o MS fica atrelado à luta por seu objetivo específico, limita sua visão e tende a terminar sua existência ao atingir este objetivo. A construção de um projeto de transformação

da sociedade requer uma ampliação dos interesses imediatos para uma consciência de participação no processo maior da justiça social.

É importante marcar a capacidade de transformação da sociedade, via MS, mas é inegável também que as ações coletivas não se desenvolvem sem conflitos internos, contradições e interesses particularistas. A realidade das relações humanas não se traduz no automatismo dos modelos teóricos, na sua previsibilidade e estabilidade. Nesse sentido, Calderón afirma que há cinco pares de orientações coexistentes no interior das práticas coletivas estudadas na América Latina, expressando uma tensão entre:

- a) democracia *x* verticalismo e autoritarismo dentro dos próprios movimentos;
- b) valorização da diversidade societal *x* tendência ao reducionismo e a monopolização da representação;
- c) autonomia diante de partidos e Estado *x* heteronomia, clientelismo e dependência;
- d) busca de formas de cooperação, de autogestão ou co-gestão da economia diante da crise *x* a dependência estatal e ao sistema produtivo capitalista;
- e) emergência de novos valores de solidariedade, reciprocidade e comunitarismo *x* individualismo, lógica de mercado e competição (apud SCHERER-WARREN, 2005, p.19).

Apesar das influências externas, o Brasil tem uma história particular de MS, onde a luta pela reforma agrária e pela democracia são pontos de destaque. Com a crescente urbanização no país e a migração de parte da população rural para as grandes cidades, os processos de exclusão nos centros urbanos vem pressionando soluções dos governos e mobilizando ações coletivas das camadas populares, mesmo que descontínuas, como movimentos *Dos Sem Teto*, *Pró-Creche* e outros. É também no aprendizado decorrente destas mobilizações que novas estratégias surgem para dialogar com o Estado e potencializar essas ações. Uma dessas estratégias é a articulação de ações e de organizações sociais que se apóiam e mantêm o interesse nos MS, na capacidade de interação de movimentos com objetivos comuns, neste sentido ganhou destaque o conceito de redes de MS.

## **2.4 Redes de movimentos sociais**

Ao descrever a trajetória brasileira, Scherer-Warren (2005) ressalta que na década de 1970 houve um interesse especial pela sociedade civil, por ser nesse período que o trabalho de lideranças comunitárias e grupos religiosos, com as comunidades locais, se expande

consideravelmente. Nos anos 1980, os movimentos sociais ganham uma especial relevância e a visão da cultura popular modifica-se, o valor positivo substitui a visão negativa como era comumente percebida. O interesse dos estudiosos nos movimentos populares ganha ênfase com a introdução de novas questões na análise da realidade social, tais como: a ênfase na microestrutura e não somente na macro, a multiplicidade de fatores além do econômico, a redescoberta do conceito de sociedade civil. Fischer (2000, p.168) também comenta essa mudança: ótanto na sociologia como na ciência política e na antropologia, houve uma alteração radical nas representações dos pesquisadores sobre as classes popularesö.

Na década seguinte, os anos 1990, o cenário é diverso, há um declínio no interesse pelos movimentos populares. Segundo Scherer-Warren (2005) há duas visões ou formas de análise desta realidade: a primeira não atribui grande relevância aos MS, destacando as condutas de crise, como a intensificação da violência e a desmobilização; a segunda visão conceitua as ações coletivas da sociedade civil como *Novos Movimentos Sociais (NMS)*. Mesmo não negando a crise, a segunda visão estabelece a necessidade de articular duas dimensões de análise do social, a macro e a microdimensão, numa realidade multifacetária e complexa. O potencial transformador dos NMS é a influência que vêm exercendo nas relações cotidianas, no mundo da vida, como por exemplo, as relações de gênero, modificando e traduzindo novos papéis para a mulher e o homem. Os NMS representam uma forma diversa de organização, são mobilizações que não se congregam apenas em sindicatos, partidos políticos e movimento de trabalhadores; temas como gênero, etnia, orientação sexual e ecologia arregimentam grupos de diferentes classes sociais.

Destaca-se ainda o papel dos mediadores nos NMS, tais como intelectuais, religiosos, educadores, líderes, que trazem uma bagagem de conhecimento e militância política e agregam ao grupo de base. A grande heterogeneidade desses grupos não impede uma ação compartilhada, e com o alcance das novas tecnologias de informação desenham um modelo que tem sido nomeado como *redes de movimentos sociais*. A constituição das redes de MS marca a trajetória dos anos 1990. Segundo Burity (1999), a configuração das redes neste momento expressa a dimensão política (articulatória, contingente, hegemônica), que marca a prática de mediadores interessados no reforço da sociedade civil em décadas anteriores, e agora mais focados nessas articulações.

Vários estudiosos, como já foi dito antes, referem-se à sociedade atomizada como um processo decorrente da modernidade e da urbanização crescente, com o predomínio da individualização e do rompimento da solidariedade das comunidades. As redes de MS estão no sentido contrário, buscam desenvolver interações com base em interesses coletivos e na solidariedade. A urbanização descontrolada e o processo de migração rural-urbana das últimas décadas também condicionaram a segregação espacial da pobreza, e junto com a crise econômica em níveis globais, com a crescente complexidade da vida em sociedade estabelecem formas de exclusão persistentes. Os meios de comunicação de massa contribuem muitas vezes para conformar uma conduta passiva, estereotipada e individualista. As novas relações sociais deixam de se constituir na relação face a face com o outro, caracterizando uma sociedade *atomizada*, traduzida como relações não-interativas, de forma meramente receptiva, passiva à massificação ideológica. A novidade nos anos 1990 foi o destaque para a idéia de *redes de movimentos*, expressão cunhada para retratar a busca de articulações com grupos de interesse comum, os trabalhos de cooperação de diferentes tipos, uma base defensiva contra a desmobilização dessa década, possibilitando uma amplitude e uma permanência no cenário político das ações coletivas.

As organizações da sociedade civil que proliferaram no país, nas décadas de 1970/80, tiveram na realidade brasileira um impacto no regime autoritário, menos por seu resultado de transformação do Estado e mais por representarem o espaço de expressão política possível para novos atores sociais, após anos de repressão, segundo Scherer-Warren (2005). As ações coletivas desenvolvidas por organizações populares localizadas e específicas, tais como, associações de bairro, movimento de mulheres, e outras, buscavam a resolução de problemas do cotidiano, mas transformavam-se em questões políticas, em demandas por direitos ou denúncias de sua violação. Com a mudança no cenário brasileiro, criam-se as condições para uma maior participação política por um lado, mas a atomização da sociedade reflete uma crise das formas mais tradicionais de solidariedade e enfraquecimento do espaço público. Segundo Gohn (2005), nos anos 1990, as mudanças na conjuntura política levaram também à emergência, ou ao fortalecimento, de outros atores sociais, dentre estes, as organizações da sociedade civil. Se as OSCs já tinham um crescimento expressivo em décadas anteriores, este fortalecimento tem impacto diferenciado, com maior especialização destas, menor expressão política e maior aproximação com o Estado, na implementação de parcerias.

## 2.5 Organizações da Sociedade Civil - OSCs no Brasil

O crescimento expressivo no Brasil e no mundo de iniciativas da sociedade civil, na defesa de direitos, de mudanças e de desenvolvimento de projetos sociais, através de uma organização juridicamente formalizada, de direito privado, é um fato já bastante reconhecido. Tais instituições passam a ser reconhecidas como ONGs ó organizações não-governamentais, denominação ainda muito utilizada que teve origem do inglês, *Non-Governmental Organizations (NGO)*. O termo foi utilizado pela primeira vez nas Nações Unidas, em 1946, referindo-se às organizações supra e internacionais. Esta referência também aparece na resolução 288 de 1950:

A Carta das Nações Unidas concedeu ao Conselho Econômico e Social (Economic and Social Council ó ECOSOC) a possibilidade de consultar ONGs no tocante a assuntos de sua competência (Willets, 1982). Isso significa que as ONGS forneceriam ao ECOSOC informações, sobretudo, sobre as questões de violação dos direitos humanos em todo o mundo (MENESCAL, 1996, p.22).

Essa denominação tornou-se corrente em diversos países, ganhando repercussão mundial. No cenário brasileiro, segundo Menescal (1996), o termo surgiu na metade dos anos 1980 em estudos de Rubem César Fernandes, utilizando na época a denominação *micro-organizações não governamentais* sem fins lucrativos. Como dito anteriormente, optamos por utilizar o termo *organização da sociedade civil ó OSC* em substituição a *ONG*, para não conceituar pela negativa, considerando ainda que é uma denominação cuja interpretação está em disputa.

Percebe-se, em vários trabalhos, um esforço de conceituar e categorizar as OSCs, que nos parece uma tarefa envolvendo muitas controvérsias. Em geral são definidas como organizações que buscam a mobilização de pessoas em torno de um objetivo, que partilham idéias comuns; têm áreas de atuação e origens diversas. Algumas surgiram após o declínio de movimentos sociais, outras são continuidades das ações de filantropia, de movimentos religiosos, de cunho cultural e são organizações sociais sem fins lucrativos, formalmente constituídas. Muitas partiram da iniciativa de opor-se criticamente ou de reivindicar ao Estado, direitos de cidadania, mas também compartilham e a ele aliam-se na execução de serviços públicos. Para Menescal (1996) dois aspectos fundamentais devem ser considerados em relação à identidade das OSCs: a solidariedade e a atuação política. Entretanto, constatamos que estes aspectos foram deixados em segundo plano por muitas instituições que

se identificam hoje como organizações não-governamentais. No Brasil, nos anos 1970 e 1980, as OSCs que ajudaram a construir um campo democrático popular, são chamadas por Gohn (2005) de ONGs cidadãs, movimentalistas e militantes.

Outro conceito amplamente usado, ligado às iniciativas da sociedade civil é o de *terceiro setor*. O debate sobre as OSCs, nas últimas décadas, tem estreito relacionamento com o conceito de *terceiro setor*, na linha da divisão tripartite, entre Estado (primeiro setor), mercado (segundo setor) e sociedade civil (terceiro setor). Com a ampliação das OSCs no mundo e o fortalecimento do discurso neoliberal, o tema do terceiro setor entra na pauta das discussões políticas e acadêmicas, ao mesmo tempo em que aumenta o interesse da mídia pelo assunto. Faz-se necessário interpretar a realidade de um segmento que cresce rapidamente. Dentro do conceito de terceiro setor cabem coisas muito diferentes entre si, como por exemplo: associações comunitárias, institutos de empresas, instituições filantrópicas, igrejas e seitas, fundações, sindicatos, clubes, etc, o que torna difícil uma clareza conceitual. Segundo Teodósio, ão que se percebe é que são velhas idéias que retornam como novas soluções milagrosas para os problemas sociais, pois empresas e associações de caridade sempre atuaram em projetos sociaisö (2001, p.88). O terceiro setor não se constitui uma novidade, mas acabou sendo ora traduzido como sociedade civil, ora identificado com as OSCs ou com as fundações patrocinadas por empresas. Para Gohn (2005), terceiro setor está mais articulado às empresas e fundações. Dentro da lógica liberal o termo ganhou impulso, com ênfase na modernização, na gestão do recurso, justificando-se pelo possível enfraquecimento do papel do Estado.

Do nosso ponto de vista, o conceito de terceiro setor empobreceu a análise, simplificando e abarcando organizações muito diversas, e a idéia de sociedade civil parece-nos mais adequada de forma ampla, conceito melhor explorado, por autores já mencionados anteriormente. Em geral as OSCs são sinônimo de terceiro setor, mas alguns autores defendem uma diferenciação, pelo menos no que se refere as OSCs cidadãs, como na proposta de Gohn (2005). Considerando que o conceito de terceiro setor não esclarece ou contribui para nossa análise, decidimos abdicar de seu uso, considerando mais coerente o uso do conceito sociedade civil.

De acordo com Teixeira (2002), três setores importantes de interface com as OSCs merecem destaque: *as agências de financiamento internacional, o relacionamento com movimentos*

*sociais e as relações com o Estado.* Apesar da grande heterogeneidade no campo das OSCs, essas três características representam influências fundamentais que também apontam para a própria identidade desse grupo, traduzem ideais por vezes contraditórios e delimitam alcance e formas de atuação. Se é característico dos NMS a intervenção contingente, episódica por vezes, a atuação nas OSCs possibilitou uma ação continuada, capaz de representar um foco de resistência ao imobilismo, à desmobilização, que vai sendo apontada como um dos pontos marcantes da década de 1990. Outros aspectos, apontados por Teixeira (2002), dizem respeito à abertura política, quando formas de relacionamento mais próximas com o Estado tornam-se possíveis, e a necessidade de uma mediação técnica aproximam OSCs e movimentos sociais.

Tanto os MS como as OSCs partem de iniciativas da sociedade civil e tem no Estado um interlocutor importante seja por oposição, por cooptação ou por colaboração. As relações com o Estado têm gerado inúmeras críticas para as OSCs, inclusive sobre a perda de autonomia, de identidade, uma forma contraditória de atuação, visto que seria oposta ao ideal de solidariedade e do fomento a um grupo de pressão social em defesa de interesses coletivos.

Para Scherer-Warren (2005, p. 49) o autoritarismo na cultura política brasileira não é apenas o resultado do agir das elites políticas, mas tem também suas raízes nas formas como as camadas populares se submetem e reproduzem em suas próprias práticas cotidianas este autoritarismo; ou seja, os espaços de mobilização e organização da sociedade civil não estão imunes às contradições e às práticas conservadoras ou autoritárias. Outro perigo para a consecução de seus ideais de mudança social é que, ao se transformarem em organizações formalizadas, as OSCs se distanciem das demandas mais diretas com a comunidade local ao criarem uma interlocução direta com o Estado, em oposição ou em total dependência a este, segundo Teixeira (2002).

Várias análises do contexto em que se ampliam as OSCs no Brasil referem-se ao momento de transição, de abertura política, marcada pelo fracasso da guerrilha no país, uma oposição armada e radical. As estratégias de luta e de sobrevivência voltam-se para os movimentos de base, com as classes populares. Como relata Carvalho (2003), a Igreja teve um papel importante na luta contra a ditadura, começando a mudar a sua atitude a partir da Segunda Conferência dos Bispos Latino-Americanos, de 1968, em Medellín. De uma posição de neutralidade ou mesmo de apoio ao governo, especialmente pela sua ala conservadora, passou para uma posição de denúncia, estabelecendo um movimento de oposição ao regime militar.

Dentro da influência da teologia da libertação criam-se as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) por volta de 1975. Antes de 1964 setores militantes da igreja atuaram diretamente na oposição à ditadura, nos sindicatos e movimento estudantil. As CEBs fazem um trabalho tanto de conscientização como buscam fortalecer a autonomia das classes populares no sentido de buscar soluções para seus problemas cotidianos. Muitas ações sociais que hoje são executadas em parceria com o Estado tiveram sua origem no movimento das CEBs, que em 1985 já se constituíam em torno de 80 mil comunidades. Outras organizações surgem: como as associações de bairro, de mulheres; algumas apoiadas por lideranças que sobreviveram ao regime ditatorial e buscam o trabalho de mobilização das comunidades.

Segundo Carvalho (2003), o contato estreito com a população mais pobre, com as comunidades, é uma vantagem dessas organizações em comparação com o mundo partidário e sindical da época. Se hoje esse trabalho de mobilização continua, parece ter perdido seu fôlego inicial e desperta menos a participação da juventude de classes diferenciadas. O caminho brasileiro para uma ampliação da participação democrática é descontínuo e retratado em altos e baixos; após um longo período de autoritarismo, a retomada dos direitos políticos e a participação através do voto não significaram necessariamente uma mudança das condições de vida da maioria da população.

A Igreja contribuiu assim para o desenvolvimento de um processo comunicativo e crítico, de interação social, nas relações entre a população e o poder político, influência já apontada por outros pesquisadores na análise dos movimentos e organizações sociais no Brasil, através das práticas dos Movimentos de Educação de Base (MEBs) e das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs). Nas décadas de 1970 a idéia era atuar em pequenos grupos, discutir a realidade local, tornar tais comunidades pro-ativas, em relação aos seus problemas, e críticas sobre as condições da desigualdade social. A Igreja também é hoje responsável por organizações grandes ou menores, ligadas às paróquias, que desenvolvem enquanto OSCs, ações de assistência social, saúde e de educação, dentre estas citamos a Pastoral da Criança e a Pastoral do Menor, cujos trabalhos têm alcance significativo.

Muitas OSCs que foram criadas a partir de experiências de aproximação com movimentos sociais, tiveram o reconhecimento de suas reivindicações, o que trouxe uma aproximação com o Estado. Outras tiveram papel importante como centros de assessoria entre a sociedade e o Estado, passando a desenvolver projetos de interesse público ou de capacitação de agentes

comunitários. Tanto como iniciativa da sociedade, com o objetivo de controle das ações do Estado, como pela aproximação com os diversos níveis de governo, estão num espaço entre Estado e sociedade civil. O que acarreta uma indefinição conceitual e posições antagônicas ou contraditórias. Estas mudanças no papel das OSCs contribuíram para um outro movimento no seu percurso histórico, o primeiro, o da supervalorização, e o segundo, o da sua condenação da mesma forma unilateral.

Segundo Menescal (1996, p. 22) a grande parte das ONGs africanas foram criadas pelo governo ou são parte deste. No Brasil, na década de 1990, as ações conjuntas entre Estado e OSCs se estabelecem com muita frequência, sendo em 1999 aprovada a Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIPs, no governo Fernando Henrique Cardoso. Segundo Teixeira (2002, p.108), *a lei veio ao encontro do interesse do Estado e também das OSCs, que desejavam uma maior normatização tanto para beneficiar organizações mais idôneas, quanto para contrabalançar a perda de aporte financeiro de organizações internacionais que se tornaram mais escassos*. Esta lei é mais uma normatização que estabelece um divisor com as instituições filantrópicas, sem fins lucrativos, as instituições ditas de utilidade pública (no âmbito do município, estado ou união) que atuam especialmente na área da assistência social. E que causou ainda mais indefinição frente a identidades das OSCs e o Estado, frente ao mercado. As OSCIPs trazem como novidade a possibilidade de remunerar os membros da sua diretoria, ao contrário das organizações filantrópicas, de utilidade pública. Esse fato tem gerado polêmicas até a presente data, como a questão da dúvida sobre a possibilidade de inscrição das OSCIPs nos Conselhos de Assistência Social. Em Belo Horizonte, o Conselho Municipal de Assistência Social ó CMAS realizou uma plenária ampliada para submeter a questão ao grupo, mas ainda não chegou a um consenso. A posição até o momento é que as OSCIPs não podem ter inscrição no CMAS, porque contrariam uma disposição da Lei, que se refere a não remuneração dos membros da diretoria.

Com a mobilização destas organizações surge a necessidade de uma representação aglutinadora de seus interesses e o aparecimento da Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais - ABONG é uma decorrência. A ABONG realizou em 1998 uma pesquisa sobre as próprias filiadas, na intenção de descrever o perfil destas instituições.

No processo de colaboração com o Estado, as OSCs passam a executar políticas, em especial aquelas voltadas para as populações mais excluídas. Na transição para o regime democrático,

o Brasil teve um ambiente propício para o incentivo e surgimento de novas organizações. A crítica corrente, em especial a partir do governo Fernando H. Cardoso, é que o Estado estaria se desresponsabilizando de suas funções, de acordo com a cartilha neoliberal do Estado mínimo. As políticas sociais transformam-se muitas vezes apenas em políticas compensatórias, neste contexto a colaboração das OSCs retrataria e confirmaria essa estratégia. Apela-se para as qualidades dessas organizações, sua maior agilidade e seus recursos, para além das verbas públicas, para sua missão institucional (solidariedade) e a possibilidade de executar com menos dinheiro projetos mais flexíveis, pontuais e focalizados. Por outro lado estas organizações tiveram um papel importante na crítica ao autoritarismo e, no caso brasileiro, contribuíram sem dúvida no processo de redemocratização e na formalização de uma legalidade instituída.

Esse processo de colaboração entre Estado e OSCs é freqüentemente perpassado por relações de conflito, desconfiança e grandes ambigüidades, caracterizando muitas vezes uma lógica utilitarista. É também possível verificar, em alguns casos, uma cooptação das lideranças e OSCs pelo poder constituído. No nosso entendimento, a realidade é bem mais matizada, não sendo prudente uma interpretação linear e reducionista, embora as motivações governamentais de cunho liberal sejam verdadeiras, outras ideologias e motivações estão em disputa. Devemos escapar de uma dualidade que opõe Estado e sociedade civil como estruturas irreduzíveis, antagônicas, ou mesmo evitar uma visão reducionista, que apela para a participação das OSCs como espaços de eficiência e única alternativa de salvação. Conforme Dagnino (2002, p. 281), é preciso escapar da visão ingênua da sociedade civil como pólo de virtude e do Estado como a encarnação do mal e vice-versa.

## 2.6 Parceria

Boas parcerias partem de uma sólida compreensão dos interesses existentes, e de um esforço, freqüentemente penoso para cada um de nós, de aprender a ler a realidade de um outro ponto de vista. (DOWBOR, 2002, p. 92).

O termo parceria, já apontado neste trabalho algumas vezes, carece de uma delimitação mais precisa dentro do objetivo proposto, embora sua tradução envolva escolhas ainda não inteiramente fundamentadas, devido ao caráter polissêmico da palavra. A definição de parceria tornou-se objeto de discussão e de pesquisa, em decorrência do espaço que ganhou

nas decisões e práticas de políticas públicas. Refere-se em geral ao encontro, a participação de dois ou mais atores na realização de um objetivo comum; no jargão atual do serviço público significa a relação contratual estabelecida entre governos e organizações da sociedade civil, fundações ou empresas privadas. Dos conceitos recolhidos por Leporace (apud AMARAL, 2003) destacamos alguns elementos: os benefícios que são revertidos para todos os envolvidos, a possibilidade de manter a liberdade constitucional de ação dos parceiros e a corresponsabilidade social de diferentes atores em objetivos de interesse público.

É importante explicitar que não estamos nos referindo, nesta pesquisa, ao objeto da Lei 9.790, de 23/03/1999, e Lei nº 11.079, de 30/12/2004, sobre a PPP- Parceria Público-Privada, que regulamentam normas para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Apesar de entendermos que a realidade do contexto e algumas motivações podem ser as mesmas, ou estão em relação próxima, as parcerias para o foco deste trabalho, emergem de outro âmbito que não o mercado, o das OSCs. Esse tipo de parceria, entretanto está em parte regulamentada por leis e decretos comuns ao setor mercado, como a Lei 8.987, de 13/02/1995, enquanto instituições formais de direito privado. A Lei estabelece relações entre o Estado e o mercado para a concessão de serviços públicos e a Lei 9.790, de 23/03/1999 regulamenta a parceria do Estado com as OSCIP- organizações da sociedade civil de interesse público. Um novo termo surgiu, a *OSCIP*: organização da sociedade civil de interesse público, mais uma palavra que até hoje gera interpretações ambíguas. Ao lado de terceiro setor e ONGs, ainda não está claro qual a identidade da OSCIP e sua especificidade, mesmo tendo um texto legal que a institui. No âmbito do governo municipal, em Belo Horizonte, para a execução conjunta de OSCs e a SMAAS, na política de assistência social, aprovou-se a Lei de Parcerias, que será apresentada no capítulo seguinte.

A pesquisa do Fundo das Nações Unidas para a Infância - Unicef, sob a coordenação de Dowbor (2002) sobre parcerias aponta para uma interpretação do termo envolvendo a noção de redes interinstitucionais sob uma visão de conjunto articulado, mais do que a de uma coordenação central junto a um grupo de apoiadores. A argumentação é de que está em jogo uma mudança de gestão das políticas públicas, onde a urbanização problemática, a emergência de espaços políticos locais e a complexidade das relações mudaram o mapa onde as decisões acontecem. Um número maior de atores, com interesses diversos, está envolvido e a questão da participação torna-se uma luta e um desafio do processo democrático. Assim, as parcerias constituem uma forma de articulação em torno de objetivos

que se transformaram profundamente, e esta dinâmica é contínua. O ritmo das transformações cobra reajustes e reformulações periódicas nas parcerias e alianças, exige uma interação mais flexível que ultrapassa a visão de simples aliados envolvidos com os mesmos objetivos, de forma complementar e estanques. Esse permanente processo de reajuste e articulação, na visão do autor, significa que a filosofia das parcerias evolui para a idéia de rede interativa, dinâmica e densa em fluxos de informação.

O Dicionário de Termos Técnicos da Assistência Social (SMAAS, 2007, p.77) define **parceria público-privado** como:

Modelo que propicia o ingresso de recursos do setor privado na consecução de serviços públicos, mediante o compartilhamento de riscos. Sua regulamentação foi publicada no Diário Oficial da União de 31 de dezembro de 2004. [...] Mais recentemente, com o crescimento do setor não lucrativo/ não governamental, têm se tornado comuns novas formas de cooperação também no campo da execução de políticas sociais (JEGGER, 1996, p.160).

É curioso, passível de uma interpretação institucional, que a SMAAS trate a definição de parceria de forma tão instrumental, impessoal e claramente pragmática. A definição formal não é coerente com a visão de parceria registrada na LOAS, nem faz jus à amplitude e às metodologias com as quais se vêm trabalhando o tema, na Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social. Parece que a ambigüidade do conceito de parceria acarreta interpretações muito distantes, mesmo dentro de uma só instituição. E se há concepções em disputa, é evidente que a lógica do sistema tende a prevalecer no lócus governamental.

Para fundamentar a estrutura desta pesquisa vamos definir *parceria* como uma relação entre diferentes atores, como no nosso exemplo, uma instituição pública/estatal e organizações da sociedade civil, propiciadora de uma ação conjunta, com objetivos comuns, onde as mesmas mantêm a sua autonomia. Elas se co-responsabilizam pelo acordo firmado, pelos recursos investidos (financeiros ou outros) e pelo princípio do interesse público, já que estamos tratando de serviço público na área da assistência social e da educação. O termo fica aqui restrito dentro desse escopo, mas reconhecemos que a palavra pode ter um uso mais abrangente. Por outro lado destacamos certas dimensões que nem sempre estão presentes, no que se convencionou chamar de parceria em políticas sociais, tais como: autonomia, co-gestão, transparência na comunicação, aprendizagem e diálogo.

Há várias formas de fazer uma tipologia das parcerias, incluímos a que caracteriza os tipos de instituições envolvidas:

- Parcerias com o setor governamental;
- Parcerias com o setor privado;
- Parcerias com o setor não-governamental (subdividido em ONGs, entidades filantrópicas, fundações empresariais, organizações comunitárias);
- Parcerias com a mídia;
- Parcerias com universidades;
- Parcerias intergovernamentais e intersetoriais.

(VILLAS-BÔAS, apud DOWBOR, 2002, p. 78).

Dois aspectos apontados por Dowbor (2002) são relevantes para a análise deste trabalho. O primeiro é entender que *formar* uma parceria com uma instituição envolve um tipo de *esforço de gestão*, demanda planejamentos e reuniões sistemáticas, divisão de trabalho, interação em diversos níveis; ou seja, investimento de tempo, esforço e recursos. Soma-se a esses esforços um outro aspecto que diz respeito à articulação entre forças que pouco conversam entre si, por tanto, promover parcerias envolve um trabalho de articulação difícil, desafiante, nesse sentido entidades intermediárias podem ter um papel relevante. O segundo aspecto importante, para uma visão mais ampla do cenário das parcerias, é a contribuição destas em resultados não necessariamente planejados, ou para além dos objetivos imediatos. Para Dowbor (2002), o desenvolvimento do capital social, a ampliação da cultura da solidariedade e o aprendizado de formas cooperativas (de mobilização) são exemplos dessas contribuições e objetivos essenciais. Estes resultados e essas dimensões abrem espaço para outras iniciativas. Conclui-se que, como diz Tânia Zapata (apud DOWBOR, 2002, p. 141), *parceria não acontece por assinatura de convênio*.

Esses encontros suscitam muitas controvérsias e indagações: a quem interessam verdadeiramente, que concepções estão fundamentando tais parcerias, qual a influência destes na consolidação do processo de ampliação da democracia no Brasil, até onde comprometem a mobilização social, dentre outras perguntas. Acreditamos que é possível estabelecer uma parceria para além da relação utilitarista, que encontros no modelo da ação comunicativa, usando uma definição de Habermas, ainda não foram bem avaliados. Ainda não estão dentro das prioridades eleitas pelo setor estatal no quesito avaliação. As OSCs parecem ter atraído o interesse tanto da ala mais conservadora, quanto dos atores e grupos mais progressistas; e em decorrência também se tornam o alvo de críticas dos dois lados. Coutinho (2003, p.36) refere-se a essa pseudo e incômoda concordância:

Mas um dia li um artigo do Bresser Pereira defendendo esta idéia de espaço público não estatal, [...] ao ler este artigo do Bresser lembrei-me [...] de uma frase do velho Mao que dizia o seguinte: -Se o inimigo defender tua posição, pense duas vezes antes de voltar a defendê-la. A partir desse momento, preferi não falar mais em espaço público não estatal, embora, eu insisto, se entendida como uma forma de autogestão, mas com financiamento estatal, a coisa pode ter uma dimensão democrática e antiburocrática.

O que se percebe é que, ao reconhecer a importância e os limites do Estado e da sociedade civil, podemos encontrar diferentes concepções no que se refere às parcerias, que diversas lógicas e ideologias são o pano de fundo que definem estratégias, um discurso político, uma proposição cercada de tensões e ambivalências. A autogestão das OSCs com financiamento estatal também poderia servir a interesses particularistas e não serem propiciadoras do espaço público. Se o Estado deve garantir o uso do recurso de todos em políticas públicas, como articular essa função com uma gestão mais democrática, criando espaços de articulação entre a função do Estado e o interesse da sociedade? Todas essas questões complexas estão envolvidas na discussão das parcerias e na execução de políticas por organizações da sociedade civil. Está em jogo uma mudança de gestão das políticas públicas, quando nos vemos frente a um modelo que tanto pode servir aos interesses de um projeto político como ao seu oponente, tudo depende da forma, da ênfase em determinados aspectos e da capacidade de organização da comunidade envolvida. As atitudes cotidianas podem ser mais reveladoras do que aquilo que se registra nos planos de trabalho, nos termos de convênio. Um mesmo vocabulário está sendo apropriado por grupos divergentes e as atuais coligações políticas não ajudam a diferenciar a identidade de projetos políticos partidários.

No que se refere à compreensão das parcerias, Dowbor (2002, p. 118) apresenta algumas dimensões relacionadas na pesquisa do Unicef, que sintetizamos a seguir:

- a) compreensão compartilhada da situação ou da realidade social em que se estrutura a ação conjunta;
- b) construção de relações de confiança entre parceiros por meio de trocas e conhecimento mútuo proporcionado pela convivência;
- c) respeito e valorização das diferenças entre parceiros que proporciona aprendizagem entre saberes, expertises e complementação de competências no desenvolvimento das ações;
- d) flexibilidade nas relações, que favorecem o surgimento de novas oportunidades de atuação, bem como a recriação dos processos de trabalho;
- e) informação e comunicação ágil e contínua que alimentam o processo coletivo de trabalho;
- f) transparência na prestação de contas e na avaliação da atuação de cada parte envolvida;
- g) apropriação dos resultados e impactos gerados pelas ações comuns;
- h) respeito à autonomia e independência de atuação das organizações parceiras que pressupõe definição clara de papéis e funções de cada uma.

Estas dimensões são elementos que também vão direcionar nossa análise sobre as parcerias da pesquisa e são opostas à lógica de tercerização dos serviços públicos, com a lógica que está geralmente expressa nas leis e normativas do Estado. Portanto, consideramos que este é um terreno movediço, onde a idéia de parceria pode gerar propostas muito diferenciadas. As ações em parceria com as OSCs formam uma base histórica no retrato da política de assistência social, mas na educação pública trazem elementos de novidade, como veremos a seguir, com os temas educação e pobreza do próximo capítulo. Essa base histórica congrega elementos de construção de uma sociedade civil brasileira importantes para entender a cultura de diversas OSCs, que não podem ser esquecidos ou subestimados. Entretanto na dinâmica das relações sociais, espaços de solidariedade sofrem influências e ataques contínuos da lógica conservadora e utilitarista. Aliados e opositoristas se vêem muitas vezes usando o mesmo discurso.

### 3. EDUCAÇÃO E POBREZA

Este capítulo aborda a política social e duas de suas temáticas: educação e assistência social. Algumas contribuições teóricas resgatam o processo histórico no âmbito mundial do que se convencionou chamar de política social, buscando-se descrever particularmente seu papel na realidade brasileira. O tema pobreza está, por força de sua natureza, atrelado à discussão da política social e a da assistência social no Brasil. Buscamos analisar o difícil caminho da assistência social, cuja identidade como política social ainda não ganhou reconhecimento. E na perspectiva do direito à educação, de sua função enquanto política social, iremos focar o ensino fundamental, a ampliação do tempo na escola e as parcerias com organizações da sociedade civil - OSCs. Neste capítulo retrataremos o contexto onde escolas e OSCs estão inseridas, que políticas as referenciam e como estas apresentam objetivos, oposições ou interesses comuns.

#### 3.1 Políticas Sociais e Pobreza no Brasil

Educação e proteção social são temáticas atinentes ao conjunto de ações que integram a política social, cuja função precípua é assegurar direitos coletivos, buscando manter integrada a sociedade. De forma simplificada, as *políticas sociais* são definidas como um bem ou serviço distribuído à população, devolvido à comunidade através da riqueza acumulada. De acordo com Nogueira, R. (1998), o propósito de políticas e projetos sociais é satisfazer necessidades básicas, construir capacidades, modificar condições de vida ou introduzir mudanças de comportamentos, de valores ou atitudes que os sustentam. Para Cézár (2003), o tema envolve dificuldades teóricas e metodológicas, sendo comumente encontrados dois enfoques, na definição de política social: o *funcional*, que a descreve por suas funções, e o do *aporte institucional*, que a concebe pelo seu lócus de elaboração, ou seja, o Estado. Para a autora, há duas versões que perpassam esses enfoques, a que se identifica com os fundamentos da ideologia liberal, e a outra, com os da ideologia marxista. Esta última aponta o caráter contraditório do capitalismo, vendo nessas políticas uma forma de controle do capital, através de concessões de alguns benefícios sociais. Tais análises, segundo Cézár (2003), embora enriquecedoras, se limitam a determinados aspectos da política social, sem

considerar sua complexidade e movimento histórico processual. A política social não é resultado do interesse único de uma classe, ou do Estado, ela não se circunscreve somente à esfera da produção, é fruto de uma dinâmica contraditória, onde interesses diversos estão presentes, é um processo dialético de determinações conjunturais, jogo de reciprocidade e antagonismo. Para Sposati (2002, p.4) política social é *um conjunto de provisões de necessidades sociais do cidadão que são incluídas como de responsabilidade social e pública*, sendo o financiamento público um critério essencial, mas essa provisão não é exclusiva do Estado. Estamos falando, portanto, de políticas que procuram satisfazer necessidades básicas, condições mínimas para o convívio em sociedade, e que refletem interesses e lutas dentro de um processo histórico, traduzem avanços ou retrocessos em direitos coletivos.

A luta da classe trabalhadora e a insatisfação com a exploração do trabalho na era da industrialização geraram avanços na legislação e no elenco de direitos mais abrangentes, embora possamos distinguir outras situações que também fomentaram estes avanços. Singer (2003) observa que, antes da Primeira Guerra Mundial (1914-1918), um conjunto de direitos sociais de amparo a trabalhadores e suas famílias estava tendo suas bases construídas, em alguns países europeus. As relações de classes e do Estado com a sociedade civil após guerras totais vão conferir um progresso na luta por direitos. Na trajetória dos direitos sociais após a Segunda Guerra, mesmo que de forma diferente em cada país, abria-se espaço para o debate mundial, onde se destacavam: o direito ao trabalho, à previdência social, ao repouso, ao lazer, à educação e outros. Segundo Telles, desde a Declaração dos Direitos Humanos, da ONU em 1948, os direitos sociais foram reconhecidos, junto com os direitos civis e os direitos políticos, no elenco dos direitos humanos (1999, p. 173). Especialmente após a Segunda Guerra Mundial os direitos sociais foram ganhando destaque, sendo incorporados em Constituições de muitos países. Ainda que de forma insuficiente para resultar numa sociedade mais justa, mais igualitária, as legislações têm evoluído no sentido da universalização dos direitos e na proteção dos marginalizados pela sociedade.

Nas décadas de 1950/60, o ideal de construção do *Estado de bem-estar social* (welfare state) mobilizou as decisões políticas de países centrais, impulsionando a crença no desenvolvimento econômico com equidade. Segundo Wilensky, a essência do estado de bem-estar social reside na proteção oferecida pelo governo na forma de padrões mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação e educação, assegurados a todos os cidadãos como um

direito político, não como caridade (apud FARIA, 1998, p.39). Esta foi uma das primeiras teorizações, em 1975, acerca da expansão do *welfare state*, e dentro dessa perspectiva teórica, o estado de bem estar social corresponderia à institucionalização dos direitos sociais. Segundo Faria (1998), essa é uma conclusão problemática por não explicitar a existência de dois padrões distintos, embora complementares: seguridade social e serviços sociais estatais. Enquanto no primeiro há um componente redistributivo, no segundo há o componente institucional, que reside na capacidade do Estado de implementar serviços e de responder às demandas vocalizadas pela sociedade. O autor alerta que é preciso ter cautela ao empregar os termos política social e *welfare state* como sinônimos. O conceito de bem-estar social tem uma conotação histórica (pós-guerra) e de política pública muito específica, isto é, a provisão de serviços como função do Estado.

Vários teóricos vão explicar a expansão e a crise do estado de bem-estar social. Dependendo de como se concebe o papel do Estado, da sociedade civil e os recursos de poder, o Estado pode ser visto como um executor de políticas sociais, que reage, mais ou menos automaticamente, às necessidades de setores da população; ou como um instrumento permeável às pressões de sindicatos e partidos; ou como um instrumento de perpetuação do capitalismo. As decisões políticas, os aparatos administrativos e os atores políticos são influenciados por diferentes situações, num processo de disputas, concessões e também de aprendizagem. Na formulação de Schattschneider (apud FARIA, 1998, p.48), *novas políticas criam uma nova maneira de se fazer política*. A reprodução do orçamento participativo em várias cidades brasileiras, por diferentes partidos, pode ser um exemplo, mesmo que com interesses muito diversos, há uma aprendizagem, tanto dos atores políticos como da população em geral, que tem acesso a práticas e informações não usuais, que fomentam aprendizagens. Com isso outros processos podem ser desencadeados, gerando maior participação e interesse na vida pública.

A crise econômica dos anos 1980 pressionou a demanda por políticas sociais e precarizou ainda mais a cobertura do Estado de bem-estar social. Nesta década, Raczynski (1999) avalia que alguns fatores contribuíram para mudanças no velho modelo de proteção social, apontando como os mais importantes, a crise do petróleo nos anos 1970, as pressões de agências internacionais, a crise fiscal do Estado de bem-estar social europeu e a difusão da ideologia neoliberal. Torna-se evidente a subordinação da política social à política econômica, com a aposta na privatização dos serviços sociais para os menos ou não pobres e a focalização

das ações do Estado, dentro da lógica neoliberal. O desemprego estrutural e o índice elevado da pobreza, mesmo em situação de crescimento econômico, denunciam a fragilidade dos argumentos dos defensores de uma política liberal, recomendando cortes em investimentos sociais pelo Estado. Este é um quadro mais dramático e comum nos países ditos do terceiro mundo. Segundo Raczynski (1995), o Brasil conseguiu um denso e imperfeito Estado de bem-estar, processo que se iniciou nos anos 1930 e se acelerou no anos 1970.

Com a crise do desemprego numa escala mundial, o avanço da política neoliberal e o agravamento da pobreza, especialmente nos países periféricos, o fenômeno da exclusão social ganha destaque no embate político, denunciando as contradições das políticas públicas. No Brasil, segundo Barros, Henriques e Mendonça (2000), os dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ó IPEA mostram que ao longo de duas décadas (de 1977 a 1999) a intensidade da pobreza manteve um comportamento de relativa estabilidade, com a percentagem de pobres oscilando entre 40% e 45% da população. Ou seja, a pobreza se manteve estável, com índices alarmantes, apesar das inúmeras propostas, reformas e políticas implementadas.

TABELA 1 - Evolução temporal da indigência e da pobreza no Brasil entre 1977 e 1999

ANO	INDIGÊNCIA			POBREZA		
	PERCENTUAL DE INDIGENTES	HIATO MÉDIO DA RENDA	NÚMERO DE INDIGENTES (EM MILHÕES)	PERCENTUAL DE POBRES	HIATO MÉDIO DA RENDA	NÚMERO DE POBRES (EM MILHÕES)
1977	17,0	6,1	17,4	39,6	17,2	40,7
1981	18,8	7,2	22,1	43,2	19,5	50,7
1985	19,3	7,1	25,1	43,6	19,7	56,9
1989	20,7	8,5	29,3	42,9	20,6	60,7
1995	14,6	6,0	21,6	33,9	15,3	50,2
1999	14,5	6,1	22,6	34,1	15,4	53,1

Fonte: Barros, Henriques e Mendonça. Desigualdade e Pobreza no Brasil, 2000.

<sup>a</sup> As linhas de indigência e pobreza utilizadas foram as da região metropolitana de São Paulo.

O grau de pobreza atingiu seus valores máximos durante a recessão do início dos anos 1980, sendo as maiores quedas resultantes dos impactos dos planos Cruzado e Real. Na segunda metade da década de 1990 há um decréscimo na magnitude da pobreza, inferior ao observado nos anos 1980. Isso indica, sem dúvida alguma, uma melhora aparentemente estável no

padrão da pobreza, mas esse valor continua moralmente inaceitável (BARROS, HENRIQUES E MENDONÇA, 2000, p.24).

A situação do Brasil com a crise econômica e o baixo crescimento, não foi muito diferente de outros países da América Latina. A fase de retomada do processo de democratização brasileira é marcada também pelo aumento da pobreza no país, pela luta por políticas sociais de pouca amplitude e pouca efetividade. A intervenção de organizações internacionais na área econômica, especialmente a partir dos anos 1980, se faz com maior poder de pressão, sendo o Banco Mundial e o FMI ó Fundo Monetário Internacional- exemplos recorrentes de um sistema financeiro globalizado, cuja ideologia vai influenciar decisões nas políticas públicas de vários países da América Latina. A crença no mercado livre só se transformou em doutrina de governo na década de 1980, como destaca Dupas, sendo este período visto como o da ãexaltação ideológica do discurso hegemônico neoliberalö (2003, p.103). Entretanto a implementação dessas políticas, a condução das políticas econômica e social no Brasil, não conseguiu reverter a intensidade da condição de miséria e pobreza, de parte significativa da população nas décadas de 1980/90, como apontam os dados acima.

O fato é que neste cenário, a política social, sofre uma retração quando mais se demandava por sua expansão, com o agravamento do desemprego e processos de migração. Sob a influência da lógica neoliberal, algumas posições foram especialmente defendidas: a idéia do Estado mínimo, com conseqüentes privatizações, políticas sociais predominantemente focalizadas, reforçando o descrédito no Estado e a liberalização do mercado. As medidas de combate à pobreza são pontuais, descontínuas, apelando para a participação da sociedade na oferta dos serviços como forma de compensar os cortes de orçamento ou investimentos mínimos justificados pela lógica econômica, o que Sposati (2002) chama de novo modelo de regulação social. O discurso da efetividade das políticas consegue consenso público, a ênfase nos resultados é uma tese realmente defensável, mas a forma como se realiza, e metas somente quantitativas não são parâmetros que possam reverter a lógica da expropriação e da exclusão social.

Depois de duas décadas de experimentações, com o precário avanço na meta de reverter o déficit social, a dificuldade em modificar os índices de desigualdade, a política social continua desafiando e gerando propostas polêmicas no âmbito da administração pública. Em período recente, o governo brasileiro aumentou os gastos na área social, transformando o *Bolsa*

*Família* no maior investimento na área da assistência social, um programa de transferência de renda, cuja eficácia e pertinência são debatidas e questionadas pela mídia, pelos partidos, como pela sociedade em geral. Segundo Ananias (2006) houve uma redução da pobreza nos últimos anos, conforme dados da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios de 2004 (PNAD), sendo que três milhões de pessoas saíram da condição de extrema miséria. O Bolsa Família, em 2004, beneficiava 48% da população pobre, o programa hoje já chega a 81% , com expectativa de universalizar o atendimento entre os mais pobres. É o programa prioritário na política de proteção social do governo federal.

Segundo Neves e Helal (2007), o relativo sucesso do Programa Bolsa Família pode ser analisado com base em dois elementos: o *insulamento burocrático* e a *inserção social* do Estado. As evidências desse sucesso referem-se ao excelente nível de focalização, ou seja, o benefício chega a quem realmente precisa; além da melhora dos índices de pobreza da população como revelam os dados da PNAD. O insulamento burocrático tem a função de preservar o Estado da pressão excessiva dos grupos de interesse, de isolar relativamente a ação do governo com base em processos públicos, universais. Entretanto, a burocracia, em que pese a sua independência e profissionalização, não pode estar fora do alcance do controle social, não pode se sobrepor ao interesse da sociedade como um todo. A inserção social do Estado é o antídoto para esse desvirtuamento, é a participação da sociedade em toda a sua diversidade, em todos os níveis de articulação. A descentralização do Programa Bolsa Família conferiu um grau de inserção social, de maior controle público, mas houve também uma forma de insulamento, com o sistema de pagamento pela Caixa Econômica Federal e o controle informatizado de cruzamento de dados sobre o público alvo.

A implementação das políticas sociais requer o envolvimento com características e situações complexas, com níveis relativamente altos de capacidade institucional, de controle de sua ação e grau de coerência com suas diretrizes. Diversas causalidades influenciam sua implementação, que pode sofrer profundas alterações, desde sua formulação inicial, seu desenho institucional, até a sua oferta na comunidade alvo. A corrupção é uma das formas de desvirtuamento do interesse público, assim como o clientelismo, a sonegação de informações, falta de transparência, de apoio institucional ou a precária profissionalização do serviço.

Nas últimas décadas, novas metodologias são criadas no âmbito da gestão estatal, há maior preocupação com os resultados e com a exposição na mídia, das ações implementadas pelo

poder público. A existência de programas de transferência de renda, que resultem em mudanças na situação de miserabilidade de grande parcela da população brasileira, que precisam ser acompanhados de políticas sociais universais, podem alterar a prioridade na gestão dos recursos públicos. Esta alteração depende também de mudança na cultura política nacional e de intervenções radicais na lógica da primazia econômica, do valor mercado impregnado na vida pública. Os programas de transferência de renda devem ser acompanhados de outras ações e mudanças na estrutura do sistema, nas causas da desigualdade e níveis de exclusão. As políticas sociais são influenciadas por problemas históricos relacionados a uma cultura política que ainda não se desvencilhou de práticas antigas, como o autoritarismo e o clientelismo. No caso brasileiro, ainda não temos uma política social de fato, universal, há um caminho percorrido, com avanços e recuos. A responsabilidade primordial do Estado deve ser traduzida por ações e investimentos dos recursos públicos para melhorar e aumentar o alcance das políticas sociais, incluindo-se formas e metodologias de participação e o fomento do controle social. Isto é válido tanto para as políticas educacionais como para as de proteção social.

### **3.2 A Assistência Social enquanto Política Pública**

Aos atores desta política, urge que se aprofunde e se defina a essência deste fenômeno, sob pena de que a assistência social ponha em risco seu status de política social (REIS E PESTANO, 2006, p.20).

Dentre as funções da assistência social a AS está a de proteção social, tarefa compartilhada com outras políticas públicas, como, por exemplo, a de emprego e saúde, mas para a AS essa função é também sua especificidade. A Constituição Brasileira (1988) estabelece como direitos sociais, exemplificados no art. 6º: *São direitos sociais, a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.* A Constituição ao tratar a assistência como um direito social reconhece uma ação com um público alvo, seja aquele em situação de vulnerabilidade, os *desamparados*, seja pela condição particular de necessidade de proteção ou dependência, a maternidade e a infância. É essencialmente uma política de proteção social.

A AS segundo a Constituição é incluída no conjunto da seguridade social, formando um tripé com a Previdência Social e a Saúde. O art. 194 dispõe que a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Este conjunto deve assegurar condições de sobrevivência a toda sociedade, seja na velhice, com o acesso às aposentadorias; seja na prevenção das doenças, que impossibilitam os adultos para o trabalho, ou na cura dessas doenças; ou mesmo em condições quaisquer que dificultem o acesso aos direitos sociais, ainda assim todos têm direito a condições mínimas de sobrevivência com dignidade.

Definir a assistência social - AS não é uma tarefa simples, mesmo porque sua ascensão *como política pública* no Brasil, direito do cidadão e dever do Estado, é muito recente, data de 1988 com a Constituição Federal. Segundo Boschetti (2001), a ação assistencial do estado brasileiro, institucionalmente organizada, surge na década de 1940 com a criação da Legião Brasileira de Assistência - LBA, mas só tardiamente se configurou como direito social. A análise histórica mostra que mesmo não sendo uma ação nova, a prática da assistência social remonta ao Brasil Colônia, esse campo de intervenção e conhecimento sempre esteve imbricado com a filantropia e a benemerência. Esta é uma dificuldade comum não só no Brasil, como separar o que é filantropia e o que é política pública.

A questão da definição (e por decorrência da avaliação) do que é assistência social e de qual deve ser o seu campo de ação e suas finalidades surge quando se assume política e legalmente a assistência como dever político determinado por uma condição de cidadania e não como dever moral (BOSCHETTI, 2001, p. 29).

Pereira (1996) aponta que falar de assistência social implica em qualificá-la. Ao definir a *assistência social liberal-burguesa* afirma que esta nasce das contradições capitalistas, sendo determinada pelo processo de produção. Atua como uma medida reguladora da desigualdade provocada pelo capitalismo e pelo processo de industrialização, e é também usada pelo próprio sistema para a dominação. É o caráter contraditório da assistência que dificulta sua institucionalização, seu reconhecimento como política social. Segundo a autora, essa conformação da assistência social no contexto das sociedades capitalistas é que caracteriza a *assistência social liberal-burguesa*.

No entanto, é também possível através da política de AS estabelecer bases para a transformação social, criando oportunidades de inclusão dos indivíduos na organização da sociedade, dentro da lógica dos direitos. Enquanto medida e possibilidade de denúncia, enquanto espaço político para a função de alavancar as políticas sociais, a assistência social tem caráter emancipatório. Pereira (1996) distingue a AS em duas categorias: assistência social *õstricto sensuõ*, que é aquela ação tópica, circunstancial e sem garantia legal, voltada para minorar carências graves; assistência social *õlato sensuõ* que aponta para a inclusão, apoiada na noção de pobreza relativa, na concretização e universalização dos direitos sociais, e é, desse modo, condição necessária para que as políticas de atenção às necessidades sociais se efetivem como direito de todos. Encontramos em Pereira (1996) uma proposta de caracterização da assistência social, distinta da função apaziguadora, quando diz que a AS pode revelar-se formal e ideologicamente como medida reguladora da desigualdade produzida pelas relações econômicas neste sistema.

A seguridade significa um conjunto de ações e políticas que possam proporcionar a sociedade e ao indivíduo o maior grau possível de garantia, uma afirmação dos direitos do cidadão, mesmo que este esteja impossibilitado ao trabalho, por desemprego, aposentadoria, doença. É também uma proteção para a família ou indivíduos fora do mercado de trabalho, como crianças, idosos e demais excluídos desse sistema, portanto é *não contributiva*. A Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS (1993), por sua vez, reforçou, complementou e caracterizou a política de assistência social como direito do cidadão e dever do Estado, como política de seguridade social *não contributiva*, destinada a prover os mínimos sociais através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, objetivando garantir as necessidades básicas dos cidadãos (LOAS, art.1, 1993).

A formalização da AS como direito no Brasil é nova e, portanto, ainda não consolidada. Boschetti destaca dentre as particularidades da AS, historicamente identificadas como inerentes à sua prática, as seguintes:

*[...] sua subordinação aos interesses clientelistas dos governantes e de muitos parlamentares que fazem das verbas e subvenções públicas um patrimônio privado, o uso clientelista da assistência, freqüentemente implementada em função dos interesses político-econômicos do governo em exercício, a prática pontual e descontínua (governamental ou não) e a eterna (e muitas vezes intencional) confusão entre assistência e filantropia sendo reforçada pela opacidade das relações entre público e privado no Brasil (2001, p. 30-31).*

Consolidar a AS como direito social e dever do Estado é a principal tarefa hoje colocada neste campo. Para tanto é necessário mudar uma cultura que sempre esteve muito atrelada à benesse, à filantropia e ao uso clientelista das ações, de um investimento normalmente visto pelos gestores como ôfundo perdidoô, mirando um público normalmente enfraquecido na sua capacidade de verbalização de demandas, nem sempre consciente de seus direitos e de seu poder de mobilização. Sua institucionalização formal, estabelecida em lei, garantiu um passo importante, mas não resolveu ainda uma questão crucial, que é a insuficiente clareza da sua especificidade.

### **3.2.1 Os objetivos da assistência social**

Falar dos objetivos da AS é retomar a tarefa árdua de sua especificidade. Segundo Reis e Pestano (2006, p.2-5) os objetivos estabelecidos para a AS são amplos e podem ser traduzidos, diante de alguns argumentos, como funções de outras políticas sociais. Este desafio tem mobilizado vários autores no sentido de esclarecer essa especificidade, um processo que ainda está sendo construído. A Constituição Federal de 1988, art. 203, estabeleceu que a AS é ôpara quem dela necessitarô e traz como seus objetivos: *a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e reabilitação de pessoas portadoras de deficiência ao mercado de trabalho e promoção de sua integração á vida comunitária e a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso [...]*. Este último item gerou a implementação do benefício de prestação continuada ó BPC para aqueles não inseridos na previdência social, cujas famílias não têm meios de promover a própria manutenção.

Diante de tamanha amplitude de objetivos, uma característica parece se destacar, a provisão de condições mínimas de sobrevivência para os que estão fora do mercado de trabalho. Uma tradução possível sobre o que faz a AS é entendê-la *como o mínimo que se recebe sem a contrapartida do trabalho*, na definição de Faleiros (apud REIS E PESTANO, idem, p.3). A AS ficaria assim subordinada, na dependência das demais políticas sociais, submissa à adoção a aos efeitos da política econômica e de emprego, confirmando seu caráter unicamente tópico e compensatório.

Sobre o caráter *compensatório* podemos dizer que este é um terreno ainda mais movediço, porque o conceito ora é interpretado como o reajustamento do mercado para continuar operando dentro da mesma lógica, reforçando uma realidade desigual, ora é explicado como uma medida de correção dessa desigualdade, ao tratar os desiguais de forma diferente. É importante observar que há diferença para a ação compensatória numa sociedade, que alcançou políticas avançadas de proteção social, e num país onde tais políticas estão longe de uma universalização e impacto. No primeiro caso os direitos fundamentais estão garantidos para a maior parte da população, com condições dignas de sobrevivência para a maioria; nos países onde a maior parte da população ainda não tem essas condições, os direitos sociais não estão garantidos, é necessário um maior cuidado ao se analisar o caráter compensatório da política pública e denunciar a ausência de políticas sociais universais. Parece-nos necessária esta e outras diferenciações; primeiro porque não se pode ignorar que existe uma urgência em garantir condições de sobrevivência de grande parte da população; segundo porque direitos universais podem estar formalmente declarados, mas na realidade estão inacessíveis para aqueles que mais deles necessitam. A ambigüidade do termo compensatório expressa, de forma muito semelhante, a própria dificuldade de se compreender o que é a AS, que existe para garantir os mínimos sociais. Nesse sentido a AS busca uma universalização de condições dignas de sobrevivência numa sociedade, protege quem por alguma condição está sem o trabalho, e ainda denuncia a desigualdade de acesso aos direitos sociais, tratando de forma diferente os que são normalmente culpabilizados pela sua condição desigual. É necessário *compensar*, podemos dizer, esse *desvio de olhar*, não só com ações concretas e objetivas, como renda mínima, mas também com a mudança de valores, de atitudes discriminatórias, que contribuem para a permanência da exclusão social.

Os bens sociais, culturais e as condições dignas são elaborações teóricas difíceis de serem determinadas pelo coletivo da sociedade e não têm uma aplicação homogênea, as pessoas são únicas e respondem também de forma singular a essa realidade. As ações emergenciais são frequentemente tratadas como as únicas ações possíveis na AS, isoladas e pontuais, sem o enfrentamento das causas originais, o combate a essas causas deixa de ser reconhecido como um dever do Estado. Neste caso as ações da AS perpetuam a situação de exclusão e de dependência, não contribuem para mudar uma realidade social injusta. A política de AS que apenas pretende minorar ou controlar a miséria e se conforma com as desigualdades sociais não cumpre sua função, é uma assistência social *stricto sensu*. O objetivo compensatório da AS, no seu sentido *lato sensu*, é o seu imperativo de apontar para a inclusão, tratar de forma

diferente os desiguais, tornar claro situações encobertas pela ólei do silêncio e da omissão, onde alguns são mais cidadãos que outros, por condição econômica, de etnia, pelo local onde residem, etc. O mal não está no caráter compensatório da ação, quando esta é parte de uma concepção de direitos universais e de democracia plena, mas sim no uso da ação compensatória como estratégia do sistema vigente, estruturado para privilegiar poucos ou aqueles que detêm o poder político e controlar os pobres. Neste caso podemos pensar que a AS não é uma política social, mas uma ação reformista e uma estratégia emergencial. Segundo Reis e Pestano (2006), é urgente que a AS busque construir sua especificidade enquanto política social, que não é uma tarefa fácil diante do quadro de ausência de políticas sociais efetivas e universais nos países periféricos.

No Brasil após a aprovação da LOAS, as discussões voltaram-se para a aprovação da Política Nacional de Assistência Social ó PNAS (2004) e da Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social NOB-SUAS (2005). A PNAS estabelece seus *objetivos*, procurando uma maior distinção do seu campo.

A Política Pública de Assistência Social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, considerando as desigualdades socioterritoriais, visando seu enfrentamento, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais. Sob essa perspectiva, objetiva:

\* Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitem.

\* Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural.

\* Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária. (BRASIL, PNAS, 2004, p.27).

O texto da PNAS acima traz ainda uma diretriz bastante enfatizada no discurso oficial, que as ações tenham *centralidade na família*, e garantam a convivência familiar e comunitária. Os últimos vinte anos representam para a política de assistência social òum esforço de institucionalização sem precedentes, como destaca Costa (2006), e na busca dessa formalização e reconhecimento a última Conferência de AS aprovou a formulação dos dez direitos socioassistenciais.

### 3.2.2 *Direitos socioassistenciais e participação da sociedade*

É possível verificar que há um esforço no sentido da formulação da identidade de uma política de AS e do seu processo de regulamentação. A partir da LOAS, em 1993, alguns conceitos vão sendo reelaborados, outros são formulados para dar conta de um padrão institucional. A consolidação de espaços de interlocução entre Estado e sociedade civil ganha impulso no Brasil com o restabelecimento do regime democrático, a partir do final da década de 1970, e a LOAS também reflete esse momento. Nessa lei a política de assistência social é apresentada como ação continuada, como direito social. Veio somar-se a outros mecanismos, num contexto mais amplo, onde a criação de conselhos gestores de políticas públicas nos vários níveis de governo, os orçamentos participativos (OPs) em algumas cidades brasileiras e projetos em parceria (Estado e OSCs) são exemplos dos canais de participação abertos.

Os processos de mobilização e a luta de movimentos sociais no Brasil tiveram papel relevante na formulação do Estatuto da Criança e do Adolescente ó ECA, da LOAS, promulgados após a nova Constituição Brasileira, na luta por maior participação da sociedade na formulação das políticas. Por ser uma área cuja institucionalização contraria interesses da classe política mais conservadora e clientelista, ou por não despertar o empenho de grupos privilegiados, por estar relacionada com o fenômeno da exclusão social, podemos dizer que a AS é o campo dos invisíveis. A regulamentação da política representa um começo desse desvelamento, e nos obriga a aplicar um olhar, mesmo que um olhar enviesado. Este olhar é apresentado simbolicamente na fala de uma adolescente, no documentário *Pro dia nascer feliz*, ao contar sobre sua percepção do outro, *o pobre*. Ela diz que olha de longe, rapidamente, através do vidro do carro, de soslaio. É a forma como ela explica sua percepção da pobreza. A identificação dos pobres como público alvo da AS (embora não o único) é um dos pontos importantes na discussão sobre a especificidade desta área, envolve a discussão com todas as demais temáticas da questão social, emprego, moradia, educação, saúde; implica mudança de concepções e *des*destrução de preconceitos culturalmente constituídos.

A PNAS, ao formular a gestão do sistema, apresenta as novas bases para a relação entre o *Estado e a sociedade civil* (2004). Reaparece no texto da PNAS o nexó apontado na Constituição Federal sobre a participação das entidades de assistência social na política, enfatizando a primazia e a responsabilidade do Estado, mas reconhecendo o imperativo de

formar redes de proteção social com a participação e colaboração da sociedade civil. Aponta que:

[...] a nova relação público e privado deve ser regulada, tendo em vista a definição dos serviços de proteção básica e especial, a qualidade e o custo dos serviços, além de padrões e critérios de edificação. Neste contexto, as entidades prestadoras de assistência social integram o Sistema Único de Assistência social, não só como prestadoras complementares de serviços socioassistenciais, mas como **co-gestoras** através dos conselhos de assistência social e co-responsáveis na luta pela garantia dos direitos sociais em garantir direitos dos usuários da assistência social (PNAS, 2004, p. 41, *grifo nosso*).

A relação entre poder público e OSCs, segundo o que PNAS preconiza, está caracterizada como uma co-gestão, identificadas não só como prestadoras de serviços, mas também como interlocutoras na formulação, acompanhamento e avaliação das políticas, exercendo o controle social. Tal referência também se expressa na Norma Operacional, quando trata da necessidade de adotar um regime geral próprio de gestão, considerando que este, dentre outros, se particulariza:

[...] pela exigência de ação integrada com a sociedade civil através de suas organizações sem fins lucrativos, nominadas em lei como entidades de assistência social, sob o modelo público não contributivo e não lucrativo de gestão, cuja direção, nem estatizadora, nem de subsidiariedade, consagra parcerias sob a primazia do dever de Estado e do direito de cidadania (NOB/ SUAS, 2005).

A ação integrada com as OSCs não pode ser regida nem pela estatização dessas instituições, nem pela política de subsídios, que contraria a primazia do dever do Estado, nas ações de garantia dos direitos de cidadania. De acordo com Cunha, na AS não se pode perder de vista o papel do Estado como provedor e protagonista principal, os direitos relacionados à política de AS não são direitos individuais ou de liberdade negativa, *mas os direitos sociais, que têm como perspectiva a igualdade, a justiça, e que exigem atitudes positivas, ativas por parte do Estado* (PEREIRA APUD CUNHA, 2001, p.2). Também não faz sentido tratar as OSCs como aparelhos do Estado, essa posição resvala entre uma tercerização de forte cunho econômico e uma posição de dominação, desconsiderando-se o papel de interlocutores e sua identidade e autonomia. Na verdade as OSCs executam um serviço público, mas não são uma organização estatal, foram historicamente as primeiras a envolverem-se com a proteção de pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade.

As situações de risco e de vulnerabilidade social demandam ação ágil e imediata, na atenção de pessoas ou grupos. A intervenção da política de AS requer rapidez, por um lado, e investimento num processo de médio e longo prazo por outro, envolvendo proteção, prevenção de riscos maiores e um alargamento do processo comunicativo na própria sociedade, capaz de alterar estruturas e posições cristalizadas. A história da AS está originariamente marcada pela ação da Igreja, da sociedade civil e da própria família que estabelecem uma rede de proteção, mas que atuam com lógicas diferentes, circunstanciais e particularistas. Sem que seja alterada a sua condição de dever moral para direito de cidadania é impossível pensar numa política pública de proteção social. É difícil para aquelas OSCs, que tradicionalmente exerciam, e ainda exercem, uma ação caritativa, identificarem-se como gestores de uma política pública no âmbito da AS.

Segundo Filgueiras (2004), a noção de risco apresenta duas abordagens, a primeira referindo-se à invenção de seguros e contratos, a segunda (com a qual este trabalho está implicado) relacionada ao risco da fatura social e instalação na sociedade de segregações sócio-espaciais e isolamento das pessoas idosas e pobres, entre outros problemas, o que exige intervenções específicas em política social. Com a noção de *risco* relaciona-se o conceito de *vulnerabilidade social*, que é definida como a capacidade de resposta frente a situações de risco, significando a maior ou menor resistência a uma crise e a probabilidade de que esta implique em declínio do bem-estar e uma piora da condição social. A capacidade de enfrentar positivamente um risco seria determinada pelo patrimônio, não só financeiro, dos indivíduos e grupos, como pela rede de proteção social na qual estão inseridos. Dessa forma explica-se porque duas famílias em contextos semelhantes, com nível sócio-econômico igual, podem estar em situações de vulnerabilidades diferenciadas.

A efetivação dos *direitos sociais* seria um passo fundamental para minorar a situação de risco social e combater a segregação de grande parte da população brasileira. A ausência de direito, ou a dificuldade de acesso, significa maior vulnerabilidade e risco, e em geral são situações que expressam multicausalidades, necessitando intervenções cujas análises e respostas são de diversos âmbitos e, portanto, complexas. A AS tem por *natureza* a sua complementaridade com as demais políticas setoriais, o que pode ocasionar tensão e superposição de ações. Tem suas raízes em funções protetivas historicamente cumpridas pela família, pela comunidade e pela Igreja. Num esforço de traçar seu espaço e atribuições específicas, a V Conferência de

Assistência Social (2005) deliberou sobre a divulgação e a apropriação de dez *direitos socioassistenciais*:

Todos os direitos de proteção de assistência social consagrados em lei para todos.

Direito de equidade rural-urbana na proteção social não contributiva.

Direito de equidade social e de manifestação pública.

Direito à igualdade do cidadão e da cidadã de acesso à rede socioassistencial.

Direito do usuário a acessibilidade, qualidade e continuidade.

Direito em ter garantido as convivências familiares, comunitárias e sociais.

Direito à proteção social, por meio da intersetorialidade das políticas públicas.

Direito à renda.

Direito ao co-financiamento da proteção social não contributiva.

Direito ao controle social e à defesa dos direitos socioassistenciais.

No elenco dos direitos acima, vimos que estes representam, de certa forma, respostas aos desafios e problemas enfrentados pela política de assistência social, tanto no que se refere à universalização, qualidade e continuidade dos seus serviços, ao co-financiamento estatal e a intersetorialidade das políticas públicas. Outro aspecto relevante são as referências ao direito à informação, à manifestação pública e ao controle social, numa alusão a capacidade de autogestão e autonomia que tradicionalmente não eram dimensões consideradas nos serviços destinados aos pobres.

As políticas sociais nos países de desenvolvimento industrial tardio sofrem a influência das instâncias econômicas globalizadas, como nos outros países, mas por conta de sua realidade própria têm uma trajetória também particular. No Brasil, os direitos sociais estão sendo conquistados ao lado dos direitos políticos, sem uma tradição de proteção social. O sistema de proteção social é parte imprescindível da função do Estado, deve ser entendido como sua responsabilidade precípua, o que não impede uma relação de completude com outras instâncias não-estatais. No caso da assistência social brasileira houve uma prioridade de oferta pelas organizações da sociedade civil, como expressão da caridade e filantropia, missão religiosa, de diferentes credos. Enquanto um país de tradição católica, essa foi a vertente religiosa mais influente e tem ainda uma expressiva atuação no campo da AS. O processo de

institucionalização da assistência social enquanto política pública, dever do Estado, é uma mudança normativa que ainda está se estruturando.

Exemplo desse esforço em avançar na identificação das ações socioassistenciais é o debate em torno do Projeto de Lei 3.021/2008, que trata da Certificação das Entidades Beneficentes de AS - CEAS e dos procedimentos de isenção das contribuições para a Seguridade Social. Atualmente a certificação é feita exclusivamente pelo Conselho Nacional de Assistência Social ó CNAS. A Lei 8.212/1991 estabelece os requisitos para a concessão da isenção de contribuições sociais, sendo sua regulamentação complementar aplicada segundo o Decreto 2.536/1998. Para alguns especialistas o Decreto a rigor é inconstitucional, e não poderia regular a certificação das instituições que prestam serviços no âmbito da AS. Pela proposta a ser votada, a certificação passaria a ser regulada por uma Lei Ordinária, e a certificação passaria a ser concedida pelos Ministérios da Saúde, da Educação e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, conforme sua área de atuação ó saúde, educação e assistência social. Assim todos os processos de concessão e renovação do CEAS, hoje em torno de oito mil aguardando julgamento no CNAS, seriam divididos entre os três Ministérios. Várias Emendas estão sendo apresentadas para modificar ou complementar o projeto de lei, travando-se nesse momento mais uma *batalha* de interesses e de natureza conceitual entre governo e organizações da sociedade civil. Em nota do Grupo de Trabalho ó GT do CNAS (2008), este se posiciona dizendo por que defende o PL 3021/2008, reafirmando o compromisso com a construção do campo específico da AS, a adesão à política pública e o resgate do papel do controle social. O PL tira do CNAS uma função de gestão que é a certificação e aponta, aos Ministérios da Saúde e da Educação, a função de certificar entidades beneficentes em sua área. O Grupo de Trabalho do CNAS (2008) defende que num país marcado por desigualdades sociais, as políticas públicas setoriais devem constituir mecanismos próprios a cada setor para o enfrentamento dessas desigualdades, reforçando a dimensão assistencial como condicionante das demais políticas, mas destaca que estes mecanismos não podem ser confundidos como sendo mérito ou especificidade da política de AS. Sem dúvida, a proposta do PL traz avanços para a política pública, mas há pontos que devem ser analisados com cautela e vão gerar muitos debates em todo o país.

Sobre os desafios para a construção do SUAS no Brasil, Lima (2004, p.81) aponta que *a LOAS preconizou que a gestão da política e a organização das ações deveriam ser articuladas em um sistema descentralizado e participativo, organizado nos três níveis de*

*governo*. Entretanto muitas funções continuam concorrentes entre União, estado e município e a delimitação de cada esfera continua pouco precisa, dificultando a função de controle pelos conselhos de AS. A regulamentação permaneceu ambígua, não sendo viabilizados os instrumentos de ação, para sua descentralização seriam fundamentais a autonomia e os recursos financeiros que possibilitassem a execução da política. Como a maior parte dos municípios depende de recursos da União e não conta com políticas sociais abrangentes, universais, a AS fica em total dependência do governo federal ou precisa contar com o apoio da sociedade civil, as iniciativas filantrópicas. Outro aspecto limite é que a regulamentação foi toda baseada na concepção que orientou a área da saúde, área com problemas muito distintos da AS, com um processo de institucionalização mais avançado e forte coalizão de apoio. Complementando, nos parece importante lembrar o agravante que significa ter uma ação que está de certa forma concorrendo com as outras temáticas e ao mesmo tempo buscando uma intersectorialidade da política social.

Além do desafio a ser enfrentado com a institucionalização da política, a AS opera um conjunto de atividades que envolvem alto grau de incertezas, o que alguns especialistas denominam como o caráter *brando*<sup>3</sup> das tecnologias. A política de AS estabelece serviços com conhecimento precário sobre o objeto da ação, como no caso do risco social e a exclusão, fenômenos, como dito anteriormente, que tem multicausalidades e respostas que precisam abarcar dimensões e áreas de conhecimento diversas. É uma política que ainda revela pouco avanço em sistemas de monitoramento e avaliação, embora com alguns passos importantes nesse sentido. Os trabalhadores dessa área, de forma geral, têm baixa qualificação e estão mais suscetíveis às intervenções do clientelismo político.

O papel complementar das organizações filantrópicas, sem fins lucrativos, embora não exclusivo da AS, tem nessa área um impacto grande. Durante muito tempo, e ainda em alguns lugares, a ação dessas organizações é a principal, não uma atividade complementar. A pesquisa de Souza (2004) sobre *a economia da caridade* enfatiza essa relação no período da construção de Belo Horizonte, revelando um planejamento elaborado por suas elites, e como trabalhadores e pobres foram submetidos a uma rede de instituições assistenciais, alvos da filantropia mineira. O autor procura demonstrar que a atenção aos pobres foi um tema e uma

---

<sup>3</sup> Tecnologia branda é uma qualificação referente ao grau de incerteza quanto aos resultados, comum nas metodologias e instrumentos utilizados nas atividades e processos da área social, especialmente no campo da assistência social, em oposição à tecnologia dura, no campo das ciências exatas, nos termos de Sulbrandt, apud Costa (2004, p. 40).

demanda para a Igreja, para a sociedade, nos séculos passados, que ao Estado cabia a segurança, o controle mais explícito.

Não faz muito tempo que a condição de pobreza era formalmente atestada pela Polícia, conforme determinava a lei, sendo o atestado uma exigência para alguns benefícios. Essa realidade infelizmente é ainda vigente em cidades do interior do país, mesmo com a proibição legal, preconizada pela LOAS, de tais procedimentos. Souza relata que, nas décadas de 1920/1930, a assistência médica na Santa Casa de BH, segundo seus dirigentes, tinha uma concepção moderna porque *todo indivíduo tinha direito ao atendimento médico*, rico ou pobre; no caso do rico, o pagamento de uma taxa pequena o habilitava, e no caso do indigente, apresentava-se o atestado de pobreza (2004). A necessidade de controle dos pobres e dos não integrados ao convívio social é ainda fato inconteste.

Lidar com as questões da exclusão, com os excluídos, torna a assistência social igualmente vítima e algoz: vítima do mesmo preconceito que é dirigido ao seu público alvo, como uma *opólitica da esmola*, como constata Godoy (2006), mas por outro lado identifica-se com o algoz porque torna-se facilmente um instrumento de manipulação e cooptação dos mais pobres, podendo significar a tutela e a estratégia de manutenção do *statu quo* das elites, a manobra pelo capital. O pano de fundo da exclusão coloca a AS em lugar insustentável, no lugar do desequilíbrio, da contradição, de pensar a proteção e a autonomia para aqueles a quem a própria sociedade deslocou e os transformou em invisíveis, culpados, violentos ou inúteis. Não se trata de fazer a apologia da pobreza, nem de generalizar as virtudes de um segmento da população, mas de reconhecer que a exclusão é um fenômeno social, que existem causas estruturais, que a condição de vulnerabilidade de muitos possibilita a manutenção da riqueza e do poder de poucos.

Mais do que práticas, regulamentação e técnicas (também importantes), o campo da AS requer uma percepção crítica das dimensões ideológicas, dos agentes políticos e das conformações de forças, requer um investimento na formulação teórica de seus conceitos, um investimento nos recursos humanos e uma posição firme diante de sua própria autocrítica. Autocrítica que também se refere ao conjunto da sociedade, uma luta de cunho democrático, participativo e promotor de mais equidade. Acreditamos que política de AS é dever do Estado, cujo objetivo é garantir a condição de cidadania para todos, que precisa orientar-se por essa visão do campo dos direitos sociais, e ultrapassar a herança da filantropia enquanto

caridade. E dar mais importância à dimensão *aprendizagem* nas relações sociais, no sentido de politizá-las. Devemos ainda ressaltar, na linha de uma proposição de Habermas, que valores do mundo da vida não podem ser descartados da produção de um espaço democrático, com o risco de tornar a política pública uma redução ao aparato burocrático e estatal. O que possibilitou uma alteração, um desejo de mudança na política de AS foi, dentre outras causalidades, a ampliação do discurso crítico, um discurso que não descarta a participação da sociedade civil, que questiona a moral individualista das modernas sociedades e problematiza a idéia de espaço público e sua anulação pela primazia da lógica do mercado. Há muito que avançar nessa área e para sermos mais proficientes é preciso aprender com os acertos e especialmente com os erros.

### **3.3 O Desafio da Educação para Todos - direitos e impasses**

Neste subitem vamos tratar da política de educação, seu papel como promotora de mobilidade social, do surgimento da forma escolar, bem como da discussão sobre educação integral e novas formas de gestão dessa política.

A relação entre educação e desenvolvimento humano, ou entre educação e pobreza, nos provoca a pensar que complementaridade ou oposição estamos tratando, como sugere a pergunta-título do artigo de Torres (2000): *“Melhorar a educação para aliviar a pobreza ou aliviar a pobreza para melhorar a educação ?”*. A discussão nos remete ao tema da interface das políticas de educação e assistência social, como também à questão já apontada por alguns pesquisadores, especialmente por Bourdieu e Passeron (1975) sobre o papel da escola na reprodução e na manutenção das desigualdades sociais. Tanto a educação como a política de assistência social podem contribuir para a continuidade do sistema vigente, podem reproduzir a exclusão social, entretanto essa *face* é mais visível no âmbito dos serviços da assistência social. O adjetivo *assistencialista* está frequentemente atrelado ao papel da assistência social - AS, confunde-se com seu próprio nome, colocando-a no papel funcional de manter a lógica da desigualdade. O papel da educação parece estar quase sempre associado com a ampliação do acesso à cidadania, sendo a escolaridade geralmente valorizada pelas classes populares, embora sofra em alguns momentos o mesmo questionamento.

A escolaridade é constantemente apresentada como um indicador importante nas políticas de combate à desigualdade social, e a ampliação da oferta decorre de um consenso de que sem educação nem as transferências de renda conseguirão produzir o impacto necessário. Defender um maior investimento em educação básica tem sido um discurso bem generalizado, hegemônico. Paiva e Warde (1994, p.9) descrevem a prioridade do Estado, de investimento na educação básica, como um novo paradigma de desenvolvimento, ancorado na exigência do mercado de trabalho, mais seletivo, desde as décadas de 1950/1960. Sejam as exigências colocadas pelo setor produtivo ao setor educacional, sejam as de uma sociedade cada vez mais complexa e letrada, a educação básica passa por grande expansão nas últimas décadas, em especial o ensino fundamental. No Brasil, nas décadas de 1980/90, seja em função do mercado de trabalho mais exigente e seletivo, seja para cumprir metas estipuladas pelas Conferências e acordos internacionais, a necessidade de expansão da educação básica ganha maior significado político.

A Conferência Mundial sobre a Educação para Todos, realizada em março de 1990, em Jomtien, na Tailândia, resultou numa Declaração assinada por 155 governos presentes, compromissados em garantir uma educação básica de qualidade para crianças, jovens e adultos; sendo patrocinada por quatro organismos internacionais: a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura - UNESCO, o Fundo das Nações Unidas para a Infância - UNICEF, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD e o Banco Mundial. Apoiado na tese que estamos na era do conhecimento, a educação é freqüentemente apontada como uma ação estratégica para a promoção de maior equidade, um indicador importante para o aprimoramento social, e que o acesso de todos é parte integrante da medida do desenvolvimento humano.

Para Torres (2001), a Conferência de Jomtien não foi a primeira conferência internacional importante que estabeleceu metas de alfabetização e de escolarização universais. Desde os anos 1950 e 1960 conferências internacionais de educação já estipulavam metas, com expectativa de alcançar a alfabetização e escolarização universais em 1980. Entretanto, as estatísticas em 1990 revelaram a existência de mais de 100 milhões de crianças sem acesso à escola e mais de 900 milhões de adultos analfabetos no mundo. O relatório da Conferência de Jomtie, publicação da UNESCO, apresenta o trabalho da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI, sob a coordenação de Delors, onde está traduzida a centralidade e a urgência da educação para todos:

Ante os múltiplos desafios do futuro, a educação surge como um trunfo indispensável à humanidade na sua construção dos ideais de paz, da liberdade e da justiça social. Ao terminar os seus trabalhos a Comissão faz, pois, questão de afirmar a sua fé no papel essencial da educação no desenvolvimento contínuo, tanto das pessoas como das sociedades. Não como um remédio milagroso, não como um ôbre-te sésamo de um mundo que atingiu a realização de todos os seus ideais mas, entre outros caminhos e para além deles, como uma via que conduza a um desenvolvimento humano mais harmonioso, mais autêntico, de modo a fazer recuar a pobreza, a exclusão social, as incompreensões, as opressões, as guerras [...] (DELORS, 2001, p.11).

O objetivo do programa *Educação para Todos*, independente dos interesses das grandes corporações financeiras como o Banco Mundial, é uma idéia defensável, de toda sociedade, de todos os grupos, de diferentes ideologias. Não há discordância quanto ao objetivo, mas sim quanto aos meandros de sua implementação, o enfoque de prioridades, a concepção que a alicerça e o seu alcance como educação continuada. A escolaridade é comprovadamente um dos indicadores que produz melhoras nas condições de vida e pode contribuir no combate à pobreza.

Como atestam Carnoy e Levin (1993), a tensão entre a reprodução da desigualdade e a produção de maior igualdade é intrínseca à escola pública. São diversas as teorias que procuram relacionar e explicar como essas tensões se concretizam dentro das relações sociais, como Estado e sociedade civil procuram efetivar seus interesses e aspirações. A educação enquanto política social é parte das atribuições do Estado, sendo esta atribuição uma das menos contestadas pelos teóricos, políticos e pela sociedade em geral. O sistema educacional é a principal estratégia para a produção, distribuição e troca de conhecimentos. Fornece subsídios necessários para a acumulação de capital, gera grande número de empregos e é também espaço de conflitos ideológicos. Segundo Popkewitz (1997), a escolarização de massa é um elemento importante na formação dos do Estado moderno, a educação pública pode ser vista como uma resposta do poder instituído no sentido da democratização, da uniformidade de tratamento e serviços visando à socialização equânime do conhecimento. A convicção dos atores políticos era que a racionalidade deveria produzir progresso, a escola seria uma instituição onde todos os cidadãos seriam tratados de forma igualitária.

No continente europeu, em especial na França, Plaisance e Vergnaud (2003) usam o termo *explosão escolar* para descrever a evolução da frequência escolar após 1945. Entendem que a frequência de massa cria a necessidade de reforma das estruturas, e que o debate dominante

sobre a escola passa a ser o da democratização e da igualdade de oportunidades. No entanto os dados mundiais não atestam muitos avanços, como dito acima sobre as estatísticas de 1990.

### **3.3.1 A forma escolar ó novo modelo de relações sociais**

Vincent, Lahire e Thin (2001) tratam do aparecimento da escola como organização social. Estes autores localizam a origem da escola no desenvolvimento das escolas urbanas, organizadas pelos Irmãos das Escolas Cristãs no fim do século XVII, chamando-as de *novidade* radical. É graças ao esforço de comunidades religiosas e grupos semelhantes que surge uma nova forma de educar: a escolarização. A organização escolar se desenvolve rapidamente nos países europeus, já segundo um modelo que a grosso modo se conserva até os dias de hoje.

Por meio do conceito de *forma escolar* esses autores vão delinear um tipo de relação social e de cultura próprias da instituição escola. Destacam que a noção de forma representa, antes de tudo, uma unidade que não é a da intenção consciente, não se concretiza em métodos ou objetos. Há nesse sentido formas históricas, que cada sociedade inventa como solução para o problema das relações do homem com a natureza e com o homem. Falar de forma escolar é, portanto, pesquisar o que faz a unidade de uma configuração histórica particular, surgida em determinadas formações sociais, em certa época. A forma escolar é um modo novo porque se diferencia de outras formas de relações sociais, e para se consolidar enfrentou lutas e resistências. O que faz a unidade da forma escolar é, segundo os autores, o seu princípio de engendramento, ou sua inteligibilidade, como por exemplo, a relação social com regras impessoais que é uma maneira, uma vivência das relações na escola. Ao mesmo tempo em que o aparecimento da escola pode ser associado a um contexto, a uma nova ordem social com interesses particulares, esse novo modelo vai desestabilizar certas posições, práticas, destituindo poderes ou contrariando interesses. E nesse sentido, atores como a família, a igreja e o Estado são afetados nesse processo, visto que antes do aparecimento da escola era a família ou pessoas da comunidade, de forma espontânea, que detinham a tarefa de instrução.

O processo de socialização requer diversas aprendizagens, as negociações geradas na convivência e as regras sociais são aprendidas e modificadas. Em épocas mais remotas, antes

do aparecimento da escola, as crianças e adolescentes aprendiam as tarefas domésticas, as atividades artesanais e profissionais no convívio diário com os adultos. Aprender não era separado do fazer, seja entre camponeses ou nobres, os mais novos eram iniciados através de ver, ouvir e experimentar o trabalho, a forma de vida ou a conduta dos adultos (VICENT, LAHIRE e THIN, 2001). Com o surgimento da escola, uma novidade importante é a definição de um espaço próprio, um lugar separado para que as crianças e jovens possam se socializar e aprender.

A emergência da forma escolar resulta de uma conjugação de fatores: a crescente urbanização, a industrialização e lutas de classes, dentre outros. Traz nas disciplinas escolares um novo modo de instrução, entendidas também como regras e princípios que os alunos devem aprender e obedecer, além do conteúdo. Na origem da escola a própria palavra *disciplina* tem essas duas conotações, como controle da conduta e matéria de estudo, espaço de socialização e instrução. Esta nova instituição é assim essencialmente definida como um espaço fechado, separado e ordenado, onde o mestre governa os alunos, com atividades previstas, fixadas com rigor e regras impessoais. Para além das disposições religiosas a forma escolar é um tipo de aplicação e interiorização das regras, lugar onde se deve obter a obediência, a aceitação mais pacífica e natural do papel de cada um na sociedade. A escola exerceria no indivíduo, desde o início do seu desenvolvimento, uma influência frente à sua obediência ao Estado, uma forma de controle social.

Segundo Vincent, Lahire e Thin (2001) é possível comprovar a existência de uma forma relativamente invariante e recorrente de relações sociais que se configuram como *forma escolar*. Para demonstrar essa premissa, apontam cinco processos característicos e invariantes:

- a) a escola como espaço específico, separado das outras práticas sociais;
- b) a pedagogização das relações sociais, na criação de metodologias, saberes delimitados e codificados;
- c) a sistematização do ensino, produzindo efeitos de socialização duráveis;
- d) a escola como lugar da aprendizagem de formas de exercício do poder, de relações mediadas pela regra geral e impessoalidade;
- e) um lugar onde é necessário dominar a língua escrita, de aprendizagem da língua de acordo com as regras gramaticais.

Uma conclusão importante é que a forma escolar das relações sociais não se detém às õportasõ da instituição escolar e, inversamente, a escola pode ser atravessada por formas de relações sociais diferentes. A *pedagogização* das relações sociais é a influência da forma escolar nos espaços externos à escola.

Dubet (2004) trabalha com o conceito de *programa institucional*, definido como a forma e o modelo de socialização que a escola assumiu com a sua expansão, especialmente a partir da modernidade (séclo XIX e primeira metade do séclo XX). Este programa é entendido como uma estrutura estável de informação, cujos conteúdos podem variar de maneira infinita, independente de um conteúdo cultural, de uma ideologia. Neste autor constatamos uma ampliação do tema da forma escolar, aquilo que ele chama de programa institucional, e sua ênfase recaí em aspectos mais simbólicos, analisando a escola através de dimensões como valores e princípios, um modelo de socialização referenciado na crença desses valores. Em que pesem as diferenças entre um e outro trabalho, ao esquematizar suas características, o conceito de Vicent, Lahire e Thin (2001) e o de Dubet (2004) são muito semelhantes.

Para Dubet (2004) o programa institucional pode ser definido por quatro grandes características: *primeira*, a escola sempre está implicada com um modelo de sociedade õfora do mundoõ, um espaço fechado e separado do mundo õrealõ; *segunda*, para executar seu programa é preciso vocação, o professor deve crer nos valores institucionais: da ciência, da cultura, da razão e da nação; *terceira*, a escola é um santuário, ela deve proteger-se das õdesordens e paixões do mundoõ, os conhecimentos mais teóricos, gratuitos e abstratos são os mais valorizados; *quarta*, a socialização também é uma subjetivação, idéia expressa na crença de que a socialização produzida na disciplina escolar racional é capaz de resultar em autonomia e liberdade dos sujeitos ali formados.

O sagrado, na formulação de Dubet, era a nação recém surgida e a ciência da razão. Apesar de laicas, as escolas criaram o *programa institucional* que remete a um modelo de crença e vocação, um modelo sacralizado. Tanto Vicent, Lahire e Thin como Dubet traduzem a escola como um lugar não profissional, nem religioso, mas adequado ao processo do mundo moderno, reverente ao Estado e a Ciência. Uma outra característica da escolarização, apontada pelos autores, é o distanciamento entre teoria e prática.

Como outros estudos na França já apontavam, também se denuncia a seletividade quanto ao conhecimento e investimento, para tipos de público diversos: os conhecimentos mais abstratos e valorizados são para as elites, os saberes mais imediatos e socialmente úteis se reservam aos alunos menos dotados e aos socialmente mais desfavorecidos. A mudança vai ocorrendo no sistema educacional, o programa institucional vai declinando, a vocação perde seu status e ganha força o discurso da profissionalização, e a burocracia institucional se consolida. A partir da Segunda Guerra Mundial a maioria dos países industrializados investe numa profunda massificação escolar, e amplia-se a educação básica. A entrada de novos alunos, particularmente os pobres em grande número, muda o caráter sagrado do programa institucional, desestabiliza a rotina e a organização do trabalho docente. Esse momento simboliza o declínio da visão da escola como espaço isolado e neutro. A exclusão dos alunos que não se adaptavam ao programa, às crenças e rotinas, era, até então, uma forma de manter esse espaço como um mundo relativamente simples e estável, um mundo à parte.

A explosão ou massificação escolar confere um sentimento de crise, produz um questionamento por parte da sociedade sobre a eficácia da escola, sobre as mudanças ocorridas nas últimas décadas. A idéia de crise é também acirrada pelas mudanças nas relações sociais como um todo, pelo desaparecimento dos laços de solidariedade das comunidades, pelo aumento das exigências de conhecimento, pelo aumento da violência dentro das escolas, etc. A predominância da forma escolar é forte e visível, hoje as trajetórias sociais e profissionais são ainda mais entrelaçadas e condicionadas pelas trajetórias escolares, mas também são necessárias trajetórias cada vez mais longas em termo de formação acadêmica.

As práticas socializadoras fora da escola, como por exemplo, as ações socioeducativas desenvolvidas pelas OSCs no horário alternado à escola, têm na forma escolar um mote de organização e influência. Alguns traços podem denotar tal influência, tais como: a constituição de um universo separado para a infância, a importância das regras na aprendizagem, a organização racional do tempo, a multiplicação e a repetição de exercícios. O desenvolvimento rápido da própria escolarização no mundo, desde o século XIX, e de forma mais acelerada depois dos anos 1960, é sinal dessa predominância da forma escolar nas nossas formações sociais. As classificações escolares agem sobre a vida profissional e conseqüentemente sobre as relações sociais. Conjugando-se contemporaneamente a crise de emprego com as exigências de maior escolarização no mundo do trabalho, cria-se uma

demanda cada vez maior para as escolas e a forma escolar pode ser ampliada além do seu próprio espaço, questionada ou sofrer modificações de acordo com as novas exigências.

A tendência de numerosas famílias (principalmente nas classes superiores e médias) de multiplicar as atividades extra-escolares para os filhos é um exemplo de traços da forma escolar em outras relações sociais. As classes populares estão menos à vontade com o modo escolar de socialização. Segundo Vicent, Lahire e Thin (2001), o desenvolvimento das atividades extra-escolares nos bairros populares tende a garantir a ocupação sistemática das crianças e jovens, com o objetivo de tirá-los da rua e preservá-los da influência das famílias, cuja ação é freqüentemente considerada como nefasta. A afirmação dos autores aplica-se totalmente frente às justificativas de muitas OSCs, sobre o trabalho que desenvolvem com crianças e adolescentes e a visão que têm das famílias. O trabalho desenvolvido pelas organizações comunitárias no horário alternado, as atividades extra-escolares, traduzem uma incorporação da forma escolar e em alguns casos uma afirmação, tal como nas escolas, do descrédito generalizado na capacidade da família de educar os filhos.

A ampliação do papel da escola não é uma questão nova, mas essa discussão tem provocado maior impacto na atualidade, com a proposição das metas de universalização e democratização da educação básica. As funções de socialização e de instrução sempre estiveram presentes, mas enquanto espaço fechado e para os que ali se adaptassem; a escola não se via implicada com a formação da classe mais empobrecida, excluída desse espaço. Para democratizar o acesso à escola, esta passa a receber um público que não está familiarizado com as formas e o domínio da língua escrita. Por outro lado, as mudanças sociais que afetam a todos, numa sociedade de consumo, de ritmo acelerado e de informações instantâneas são um fator de impacto em todas as relações e organizações sociais.

Se a forma escolar configurou um poder legitimado pela ciência, pela racionalidade, pela impessoalidade, por outro lado a tarefa de socialização requer um componente moral e fortemente ideológico. A escola e a classe são ambientes controlados, mas são também ambientes abertos nos quais os alunos escapam constantemente à influência dos professores, afirmam Tardif e Lessard (2005, p. 80). A forma de socialização, qualquer que seja, pressupõe que sejam colocados limites à liberdade do indivíduo, algum tipo de cerceamento que possibilite a vida em comum. Parece-nos, pelas manchetes da mídia e pelas pesquisas

acadêmicas<sup>4</sup>, que nunca a autoridade do professor foi tão questionada e a falta de limites dos alunos tão apontada pelos docentes como na atualidade. As relações de poder tomam outras configurações, a violência urbana invade as escolas e o papel do professor aparece para alguns como um objeto de consumo, um valor de mercado. Uma escola mais aberta às influências, boas ou más, de outras relações sociais absorve mais rapidamente o mundo lá fora, sem, entretanto, conseguir ter espaços de reflexão e tempo para desenvolver sua própria leitura do mundo.

A escola não se sustenta mais como um espaço fechado, isolada do mundo exterior. Se a transformação da sociedade afeta diretamente professores e alunos, e não parece abalar a forma escolar, ainda é difícil delinear a direção mais exata dessas mudanças na educação. A escola de hoje se caracteriza pela burocratização do trabalho, pela heterogeneidade, com papéis ambíguos e demandas conflitantes. Tardif e Lessard (2005) argumentam que a organização escolar sempre se propôs finalidades muito amplas e ambiciosas, muitas vezes ambíguas. Sendo uma profissão de relações humanas, o trabalho docente tem como característica a comunicação entre indivíduos. As finalidades da educação se confundem em parte com a própria sobrevivência da humanidade, sobrevivência de sua cultura, de seu conhecimento e de suas tradições, de seu fazer coletivo. A busca da equidade nas políticas públicas de educação está relacionada com os critérios de seleção, com o programa institucional e o modelo meritocrático da igualdade de oportunidades. Nem sempre a escolaridade garante mobilidade social, e sem igualdade de condições básicas de acesso e permanência, o modelo meritocrático vira um embuste social, fortalecendo o processo de exclusão.

### ***3.3.2 A Educação no Brasil***

Na história da educação brasileira, o papel da escola na formação do Estado nacional e na coesão social não é diferente do cenário mundial. Buscamos tratar aqui o processo de institucionalização da escola, referenciando-nos pelos documentos legais e pelo contexto social. Nessa história, a preocupação em copiar a experiência dos países mais desenvolvidos aparece também na educação, como em outras áreas. No discurso da elite brasileira, a

---

<sup>4</sup> Ver por exemplo Gonçalves e Sposito (2002), *Iniciativas Públicas de Redução da Violência Escolar no Brasil*.

intenção de civilizar o povo para a construção de um Estado ordeiro, com uma adesão espontânea ao seu projeto de nação é fato demonstrado pelos historiadores. No Brasil, a preocupação com a instrução e educação do povo torna-se uma questão de central importância após a independência do país, no século XIX, segundo Inácio et alli (2006).

A instrução começa a ser vista como um fator primordial na consolidação da nação, e a emergência de um Estado independente requer atenção das elites brasileiras para a unidade e a ordem na sociedade. Neste contexto político o interesse do Estado era civilizar o povo, e o processo de escolarização foi impulsionado como uma forma de alcançar tal objetivo. A racionalidade do processo e a discussão dos métodos na escola passam a ganhar o interesse político. No Brasil, firmava-se gradativamente a forma escolar, e o método mútuo, a novidade na Europa, foi trazido ao país para ser aplicado nos anos 1800. É a transição de um modelo de educação individualizada para um processo coletivo, em nome da maior eficácia, de ensinar a um número maior de crianças e jovens com o mesmo professor, no mesmo espaço de tempo. A metodologia vigente além de estabelecer uma prática mais racionalizada e menos pessoal, com a organização do espaço e etapas pré-estabelecidas, recomendava com detalhes e exemplos os castigos corporais e a humilhação como função socializadora, incorporados como parte da didática oficial (INÁCIO et alli, 2006).

A ênfase na implantação da escola responde assim tanto no Brasil, como na Europa, por uma necessidade de consolidar a criação do Estado nação, de dar ao povo as condições mínimas de civilidade, de garantir a ordem e a colaboração pacífica. Como espaço onde se estabelecem formas específicas de relações sociais, ao mesmo tempo em que transmite saberes e conhecimentos, a escola não está isolada das formas de exercício de poder. Se por um lado há motivações históricas, a escola enquanto reprodução das classes sociais, por outro se abre caminho para um acesso a cultura escrita, antes particularmente reservada para os religiosos e os nobres. A cultura letrada é um forte instrumento de poder e a ampliação ao seu acesso demonstra uma transformação significativa nessas relações sociais.

Segundo Cury (1996) a Constituição Imperial de 1824, no art. 179, já estabelecia a *instrução primária gratuita e aberta a todos os cidadãos*, e mesmo que a idéia de cidadão fosse bastante restrita naquele momento, havia a intenção de promover a gratuidade da instrução primária. Ao contrário, a primeira Constituição Federal Republicana de 1891 não apresenta o princípio da gratuidade, não avoca para o Estado a responsabilidade primeira quanto à instrução

primária. A Constituição de 1891 foi cautelosa em matéria de educação, em parte porque o Ato Adicional de 1834 estabeleceu a responsabilidade das províncias na criação das escolas, resultado da polêmica discussão sobre centralização e descentralização da educação pública. A descentralização, embora criticada por alguns deputados e intelectuais, vingou, por se tratar de uma tarefa considerada de menor importância, na época, pelas elites do país. A escola pública era mais uma declaração da lei que uma realidade, pela ausência de políticas para este fim.

A Constituição Republicana de 1891 omitiu a gratuidade da instrução, mas manteve a descentralização, estabeleceu a liberdade de ensino, sendo permitido à iniciativa particular o exercício da educação, e expressou a posição firme em favor da laicidade do ensino público. Este último ponto expressa uma clara proposição em separar Estado e Igreja. O reaparecimento da educação como direito de todos acontece na Constituição de 1934, a educação deve ser ministrada pela família e pelos poderes públicos.

Destaca-se nesse período o crescente papel do Estado na área educacional, mas a co-responsabilidade da família, e de outras instituições, está também escrita no texto constitucional. O ciclo das leis de Diretrizes e Bases da Educação ou LDB começa com a Constituição de 1946, sendo que a última LDB, a Lei nº 9.394/96, instituiu a educação básica que pela primeira vez é formulada, em seus três níveis, a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, como uma responsabilidade do Estado e que amplia consideravelmente esse período de escolaridade.

Ao lado da luta pela obrigatoriedade da educação brasileira como dever do Estado, podemos constatar também propostas para melhorar a qualidade da educação, a partir da visão crítica sobre a exclusão "natural" de parte do seu público. Segundo Freitas (2005, p.123), alguns movimentos interpelavam as instituições em busca de espaço, como exemplo de alternativa, o Teatro Experimental do Negro criado em 1944. A sociedade como um todo se organizava para responder, enquanto instância de ensino, àqueles deixados à margem pelas instituições, o negro, o pobre, a população rural etc. No foco das discussões estava a possibilidade de emancipação, uma crítica às instituições fechadas, inclusive à escola, buscando uma relação entre educador e educando que contribuísse para diminuir a distância social entre um e outro. Tais movimentos ganham expressão nas décadas de 1950 e 1960, defendendo o resgate da

cultura popular como uma manifestação autêntica e fazendo oposição a um sistema de ensino que cultuasse a cultura das elites.

O início dos anos 1960 no Brasil é descrito como um período de efervescência cultural e política, forças nacionalistas favoreciam e valorizavam demandas populares, a ação dos sindicatos e a militância estudantil aliadas a uma ideologia revolucionária que pressionavam por reformas e espaço no campo político. A alfabetização de adultos era um dos focos de vários movimentos no país, tema que mobilizou a sociedade e se constituiu como movimento social. Paulo Freire foi um destaque, uma das principais lideranças no campo da *educação popular*, participou da fundação do Movimento de Cultura Popular (MCP) no Recife e coordenou o Projeto de Educação de Adultos (BARRETO, 2004). Educação popular foi um conceito novo naquele período e que significava uma ruptura com um sistema educacional elitizado e falsamente neutro enquanto poder ideológico. Segundo Brandão (1984), educação popular não é uma variante ou desdobramento da educação de adultos, ela emerge como um movimento político do trabalho com as classes populares através da educação. Traz em seu movimento histórico uma re-significação do saber popular, o reconhecimento dos sujeitos populares como sujeitos econômicos e políticos, uma valorização da experiência do educando e do seu posicionamento crítico no processo de aprendizagem.

Para Freitas (2005), observa-se nesse processo um deslocamento em direção ao povo com o intuito de ouvi-lo e mobilizá-lo, entendê-lo com autonomia e capacidade de participar do desenvolvimento nacional. Era presente nesse debate também a autonomia nacional, a aspiração do Terceiro Mundo em se expressar e crescer, sem o colonialismo cultural e político de origem. Uma terceira via entre o Ocidente e o Oriente, na visão de Freitas (2005, p. 131), termo já usado no Brasil pós segunda guerra mundial, representava o anticolonialismo, a sociedade civil como lugar de ação entre o Estado e as hierarquias eclesiásticas. A ideia de *terceiro setor* reeditada como uma nomenclatura nova, já era usada nesse contexto.

A relação educação e desenvolvimento é ponto central nos debates nas décadas de 1950/1960, a teoria do capital humano impõe um valor central para a educação, influenciada pela crescente tecnocracia no âmbito do trabalho, da produção. O período da ditadura, pós 1964, inviabilizou o diálogo e a atuação dos movimentos organizados com vistas à democratização da educação no país, houve uma ruptura na própria ação política da sociedade de forma mais ampla, na sua possibilidade de organização e expressão de ideias. Embora o regime militar

tenha mudado violentamente a relação do Estado com a sociedade, algumas coberturas sociais, como a oferta de vagas no ensino fundamental, foram instituídas e ampliadas. Oliveira e Paoliello (2005) citam a criação do Instituto Nacional de Previdência Social e a expansão relativa da educação básica com a Lei nº 5.692, de 1971, como exemplo de políticas sociais desenvolvidas na ausência de direitos políticos.

Com o fim do regime militar, o país passa a viver um período de retomada da participação da sociedade e a valorização de princípios democráticos. Segundo Cury (1996), o capítulo da educação na Carta Constitucional é resultado de disputas do grupo conservador com a ala progressista, cujo resultado evoluiu em direção à ampliação da dimensão democrática. Entretanto a consciência da sociedade sobre o seu poder no controle dos abusos ou omissões do Estado carece ainda de um aprendizado, sendo necessário o diálogo e articulação entre educação e direito, visando à efetivação do que está posto na lei. Pinheiro (apud Cury, 1996) aponta a polêmica sobre o entendimento da relação *público x privado*, no debate da Constituição de 1988, e descreve três posições nesse debate. A primeira posição advoga que o Estado é o responsável por atribuições comuns que só ele pode propiciar, inclusive pela progressiva redução das desigualdades; na segunda, destaca-se o lugar do *público* como um espaço oposto aos interesses de um individualismo possessivo, oposto aos interesses do mercado, do lucro; e pela terceira posição, o caráter público é definido *pelo serviço que presta à população*, e neste sentido toda educação seria pública. Neste último caso, não se deve confundir o serviço com a entidade que presta o serviço, porque as entidades podem ser públicas, confessionais, comunitárias, particulares, mas o serviço educação é público, autorizado pelo Poder Público.

A defesa da liberalização da economia, na retomada da concepção liberal, caminhou para uma lógica que estabelece a primazia do mercado, dos interesses econômicos e individualistas. As alternativas de oposição às tendências neoliberais passam, não só por mudanças nas decisões de governo, mas por processos de amplitude maior que envolvem toda sociedade, contrapondo modelos hegemônicos e emergentes. Tais modelos trazem a concepção de público, para além da definição cunhada pelo direito administrativo, de um serviço prestado pelo Estado, uma identificação direta da esfera pública com o Estado, segundo Oliveira e Paoliello (2005). O conceito de *público* tem uma outra amplitude, onde a dimensão do interesse coletivo, da democratização e das conquistas emergentes das classes subalternas constituem seu universo. Essa amplitude evidentemente reflete na formulação e

implementação dos serviços públicos. Perspectivas teóricas diferentes influenciam a política de educação e a visão do que seja um serviço público. Nos últimos anos, a defesa de um espaço de ação *público não-estatal* foi apresentada como uma novidade, uma proposta para complementar e controlar a gestão do Estado.

Na história da educação brasileira, a disputa daqueles, que falam em nome da sociedade civil, gerou debates freqüentes, como os que envolveram a Igreja Católica e o Estado sobre o direito de educar, sobre a laicidade do ensino. Nessas disputas ora a Igreja se identificava como sociedade civil, ora como Estado, ao defender os interesses da sociedade civil num país de colonização católica e denunciando um *øestadismoø* ou defendendo o financiamento de escolas confessionais como uma função pública, a educação. As escolas confessionais eram ditas como públicas não-estatais. Discutir o significado da esfera pública e privada foi historicamente um processo recorrente nas relações entre Estado e Igreja, alternavam aproximação e distanciamento da sociedade como um todo. A sociedade civil já foi considerada como instância de aprendizagem, quando Estado e Igreja pareciam insuficientes na oferta da educação pública. Nos anos 1940/60, a iniciativa de grupos e organizações da sociedade civil foi marcante nos movimentos de alfabetização de adultos.

É fato que a desigualdade do país afeta as políticas de educação, como também o capital internacional, a pressão e oposição de novos atores políticos, instâncias como os Conselhos temáticos e os organismos internacionais buscam influenciar ou acompanhar a política educacional. A resposta do Poder Público nem sempre se traduz por uma lógica concernente com o seu próprio discurso, sendo fruto de acordos, pressões de diversas ordens e da mobilização da sociedade. A educação de tempo integral retorna no cenário político como uma condição para o avanço na qualidade do ensino fundamental, da educação básica.

### ***3.3.3 Educação de Tempo Integral***

A idéia da responsabilização do Estado com a educação pública é bastante consensual, mas sua implementação é um problema complexo, pelos interesses, conflitos e divergências que a envolve. No Brasil a extensão da jornada escolar e o aumento da qualidade do ensino são reivindicações de setores da sociedade e também diretrizes apontadas pelo Estado com maior

ênfase na atualidade, quando a legislação começa a incorporar o tempo ampliado de escolaridade. A questão já proposta pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação ó LDBEN (1996) continua uma intenção.

Algumas tentativas do poder público para concretizar a extensão da jornada, implementadas no âmbito municipal ou estadual, revelam avanços e retrocessos, como é o caso dos CIEPs no Rio de Janeiro. Durante os anos 1980 e 90, foi criado no Rio de Janeiro, no decorrer de duas gestões estaduais (83/86 e 91/94), um conjunto de escolas públicas de tempo integral, os CIEPs (Centros Integrados de Educação Pública), num total de 506 em todo estado. Segundo Cavaliere (2002) o que se encontra hoje, no conjunto dessas escolas, fica muito aquém das pretensões originais do *Programa Especial de Educação*, mas ainda assim, pelo menos no sistema municipal, a experiência propiciou avanços efetivamente incorporados, tais como um forte investimento na formação do professor, marcando uma geração de docentes ainda na ativa, como também uma mudança na cultura organizacional da escola. Trouxe à discussão o novo papel social da escola, levantando questões referentes desde a estrutura física, profissional e a articulação com a comunidade local.

A escola pública na sociedade brasileira vive um momento de tensões; alvo de críticas de diversos setores, de depredações físicas, especialmente nas grandes cidades, convivendo com a violência dentro de seu próprio espaço. Sua identidade vem sofrendo transformações assim como a própria dinâmica das relações interpessoais, especialmente nos grandes centros urbanos. No passado, enquanto um espaço para poucos, ainda que sempre reconhecida como um lugar de socialização, de ações mais democráticas, as populações mais pobres ficavam geralmente do lado de fora da escola. Numa sociedade em que os direitos sociais vêm ganhando mais ênfase e crescem as demandas por estes, a escola é provocada a atender a um processo de intervenção social bem mais amplo. A escolarização em massa no ensino fundamental, especialmente após os anos 1970, com a ampliação em 1971 da obrigatoriedade do ensino de 4 para 8 anos, levou a atender mais alunos com os mesmos recursos ou com pouca ampliação destes.

Cresce a demanda por maior escolarização, e ao mesmo tempo os questionamentos sobre sua qualidade pressionam os gestores da política. Propostas de ampliação do tempo na escola pública foram testadas em algumas cidades brasileiras e voltam ao cenário de discussão nas políticas de educação. Educação integral passa a ser defendida hoje na rede pública, por um

lado, como forma de melhorar a qualidade, oferecendo mais tempo para o aluno adquirir conhecimentos, e por outro, permitindo uma ampliação da interação da escola com a comunidade a qual atende. Estão assim envolvidas as metas de aprendizagem dos alunos e também diretrizes de gestão da escola, cada vez mais autônoma e gerencial, a escola deve buscar recursos e inserção na própria comunidade.

Fazendo uma retrospectiva histórica, buscamos conceituar educação integral, evidenciando que essa idéia mereceu a elaboração de educadores em épocas e contextos diferentes. Gallo (2002) apresenta o conceito de educação integral numa perspectiva anarquista ou liberal, no século XIX, tais como as propostas de Proudhon, Bakunin, Kroopotkin ou Malatesta. Segundo o autor (2002), o conceito de educação integral foi sendo desenvolvido no seio do movimento operário, cabendo a Paul Robin sistematizá-lo e propor uma prática pedagógica, cujos princípios eram: a educação integral é um processo de formação humana, é parte de algo mais amplo que envolve a sociedade, deve ser permanente, deve contribuir para uma superação da alienação, articulando individualidade e coletividade. Um aspecto importante na visão anarquista é que a educação integral é entendida numa perspectiva libertária, tendo em vista seu papel na revolução social. O caráter ideológico do papel da escola é traduzido antes da contribuição de autores do século XX. O movimento anarquista também influenciou o pensamento educacional no Brasil, nas primeiras décadas do século XX, seus adeptos condenavam o ensino oferecido pelo Estado.

Para Guará (2006), educação integral é entendida como formação integral, compreendendo o desenvolvimento das potencialidades humanas, em seus aspectos cognitivos, afetivos, psicomotores e sociais. O conceito remete a natureza una do homem, enfatizando um processo pedagógico que seja coerente com a concepção de integralidade, de múltiplas relações de saberes e práticas. Segundo a autora, há outras duas formas de conceituar educação integral, enfatizando os aspectos metodológicos ou a integração dos conhecimentos oferecidos na escola. Uma visa tratar os conhecimentos de forma transversais e transdisciplinares, e a outra enfatiza a metodologia participativa, voltada para a solução de problemas de forma coletiva. O termo aparece ainda na perspectiva do tempo ampliado, como educação em tempo integral.

A educação em tempo integral é vista com desconfiança por parte dos educadores. Para os críticos dessa proposta, a extensão da jornada não garantirá o bom funcionamento da escola

ou a esperada qualidade do ensino. O tempo é um fator que interfere na qualidade, mas há outros tão importantes como, por exemplo: superlotação das salas de aula, motivação do professor, baixos salários, precariedade das instalações, etc. Outro ponto de tensão diz respeito à dificuldade de manter o adolescente na escola, especialmente os da classe popular, para alguns professores, já é difícil segurá-los em meio período, o que dirá em horário integral.

As críticas sobre a forma autoritária, como muitas vezes se expressam as relações sociais na escola, trazem à tona a discussão sobre o tempo como dimensão inquestionável na oferta de maior qualidade do ensino. Questionamos ainda dentro deste debate a concepção de pobreza como problema moral, ainda muito comum quando se fala no público atendido nas escolas de vilas e periferia.

Segundo Cavaliere, a ampliação do tempo diário de escola pode ser entendida e justificada de diferentes formas:

(a) ampliação do tempo como forma de se alcançar melhores resultados da ação escolar sobre os indivíduos, devido à maior exposição desses às práticas e rotinas escolares; (b) ampliação do tempo como adequação da escola às novas condições da vida urbana, das famílias e particularmente da mulher; (c) ampliação do tempo como parte integrante da mudança na própria concepção de educação escolar, isto é, no papel da escola na vida e na formação dos indivíduos (2007, p. 1016).

Todas essas justificativas estão geralmente integradas como fatores que impulsionam a decisão política. Aliadas a um modelo que atualmente procura responder à crítica de uma escola isolada e distante da comunidade. A articulação entre espaços da comunidade e instituição de ensino tem sido apontada como uma alternativa desejável e viável para o tempo integral, inclusive através de uma ação em parceria entre OSCs e escola. O debate fica mais acirrado quando se trata de uma execução em parceria, congregando Estado e organizações da sociedade civil. Os que defendem a educação pública oferecida única e exclusivamente pelo Estado, dentro da escola, não aprovam tais modelos. O viés econômico é sempre um componente importante que, mais ou menos explícito, acaba desenhando ou definindo soluções e propostas. Por outro lado uma diretriz como a ampliação do tempo na escola, que consegue agregar um grande consenso, por motivos diversos, congrega também concepções diferentes sobre educação, sobre educação integral, ou mesmo sobre o papel do Estado e da sociedade civil.

É freqüente a relação entre a ampliação do tempo na escola e sua prioridade para as camadas populares, visto que a rede particular oferece diversas possibilidades de atividades extra-urno, além das escolhas e ofertas feitas pelas próprias famílias. Mesmo que se planeje uma oferta generalizada no município ou estado, em bairros mais e menos periféricos, a evasão ou a dificuldade em acompanhar os conteúdos curriculares são maiores nas classes populares, sendo objetivo da escola em tempo ampliado, combater a evasão e aumentar qualidade da aprendizagem. O sentido de aprofundamento das relações democráticas e de maior equidade aponta para uma escola capaz de contribuir com estes princípios. A preocupação de alguns especialistas refere-se ao formato e as concepções que podem referenciar a escola de tempo integral. A questão do combate à pobreza e as políticas de proteção não são problemas periféricos dentro deste tema.

De que maneira uma proposta de educação integral, na escola pública, pode ser um elemento de avanço ó no sentido do aprofundamento democrático ó não submetendo-se à lógica do controle e da segregação social das antigas õinstituições totaisõ para crianças pobres ? (CAVALIERE e COELHO, 2002, p. 8).

A política educacional que estabelece o ensino fundamental em tempo integral tem na questão da pobreza uma dimensão indissociável, porque hoje o sistema público congrega a maior parte da população, especialmente os mais vulneráveis. Pelo aspecto geográfico, espacializado da pobreza, pode-se facilmente mapear as escolas públicas que diretamente atendem as camadas mais pobres da população, sendo a qualidade uma questão primordial no sentido da equidade e do efeito que a escolaridade possa produzir nas condições de vida desse público.

É importante destacar que as circunstâncias sócio-históricas determinam prioridades, metodologias, investimentos e decisões. O tempo ampliado de escolaridade atende a interesses diversos, a proposta é limitada por um contexto político e social, os recursos disponibilizados são componentes importantes na produção dos resultados, na qualidade do serviço, embora não sejam os únicos. Torres (2005) lembra que democratizar a educação significa democratizar o aprendizado, não basta o acesso, a matrícula; e que oferta e demanda educativa têm estado separadas, com a oferta sempre dominando o cenário. A oferta de mais textos, mais capacitação docente, mais bibliotecas, *mais tempo...*, insumos de oferta que são importantes, mas é preciso dar mais atenção à demanda. Alunos, pais, comunidades locais, sociedades nacionais são atores interessados, cuja demanda deve ser continuamente qualificada e melhorada, a fim de que uma educação de qualidade seja viabilizada. õSe não

melhorarmos a qualidade da demanda educativa, jamais poderemos aspirar a melhorar a qualidade da oferta educativa (TORRES, 2005, p.4). Isto implica claramente em políticas públicas participativas, que resultem em aprendizagens coletivas e relações menos autoritárias.

Nos últimos seis anos, o debate da educação integral resultou em iniciativas do Poder Público, a partir de 2006 uma Proposta de Lei ó PL da Comissão de Educação do Senado, aprovada por unanimidade, torna obrigatória, no prazo de cinco anos a oferta de ensino fundamental em tempo integral, a PL permanece em apreciação na Câmara Federal. Em Belo Horizonte uma lei municipal, aprovada em 2002, instituiu a jornada de tempo integral, e esse percurso será tratado com mais detalhes no capítulo seguinte.

O Ministério da Educação criou um índice para avaliação do ensino e das escolas, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica ó IDEB e formulou o Plano de Desenvolvimento da Educação ó PDE. O PDE propõe inclusive, como uma inovação, que a escola de tempo integral receba, do Fundo Nacional da Educação Básica - FUNDEB, 25% a mais por aluno matriculado. Esse movimento para aumentar o tempo do aluno na escola vem crescendo junto com a política de avaliação dos resultados da educação pública. A política de educação no país, embora não possa sozinha responder ou dar solução ao problema da desigualdade, está intrinsecamente relacionada com essa questão, não podendo se furtar de discuti-la, de buscar entender que relações sociais ocorrem dentro da instituição escola que contribuem, alimentam e perpetuam essa realidade. No PDE está registrado o reconhecimento e a sua intenção nesse âmbito, ao explicar que:

O objetivo da política nacional de educação deve se harmonizar com os objetivos fundamentais da própria República, [...] construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos (PDE, 2007).

E, de outra forma, precisará entender sua cultura organizacional como parte de uma política integrada comprometida com a promoção social de todo o conjunto da sociedade, que não existe espaço neutro ideologicamente, nem isolado do restante do mundo, onde a relação de subalternidade não possa ser questionada. Discutir o direito à educação, o direito à educação de qualidade é essencialmente discutir a pobreza e a desigualdade no país, então não faz sentido a fragmentação das ações da AS e políticas educacionais. Também não faz sentido

pensar que duas culturas diferentes e hierarquizadas vão automaticamente funcionar em conjunto por decreto municipal. Mudar concepções e promover aprendizagens coletivamente construídas são caminhos dessa transformação.

No próximo capítulo apresentaremos o cenário da gestão municipal com relação às políticas de educação e de assistência social.

#### **4. EDUCAÇÃO E ASSISTÊNCIA SOCIAL ó Programas de Governo**

Este capítulo trata da política de educação e de assistência social em Belo Horizonte, incluindo também referências à política do governo federal, que evidentemente influencia a implementação de ações no Município e no Estado. Incluiu-se ainda a apresentação das diretrizes e principais ações do governo estadual e municipal, em relação à educação de tempo integral, em especial as ações da política municipal. Como o ensino fundamental, de acordo com o art. 211 da Constituição (BRASIL, 1988), é de responsabilidade direta do município, entendemos que o destaque é pertinente.

##### **4.1 O Histórico das Políticas de Educação e de Proteção Social no Município**

Nas décadas 1980/1990 a crise de legitimidade do Estado e a influência das teorias administrativas vão produzir reformas tanto na gestão pública, como na educação. Segundo Bruno (1993), as teorias administrativas modernas preocupam-se sobretudo com a integração e o controle da ação coletiva, onde autonomia e participação surgem como conteúdos essenciais, mas resulta de uma mudança na forma de controle, mais subjetivo, onde se procura implicar o sujeito com os objetivos da organização. O controle dos resultados, a criatividade dos trabalhadores e a sua responsabilização são dimensões valorizadas nessa lógica administrativa. Os processos de avaliação e a preocupação com os resultados tornam-se aspectos priorizados nas ações do governo e chegam como modelo de gerenciamento no nível das instituições. Na educação e nas políticas sociais em geral, os processos de avaliação têm avançado como um aspecto da gestão, em todos os níveis de governo, e a influência da lógica empresarial é fato já explorado em diversos trabalhos<sup>5</sup>.

Alguns autores estabelecem uma preocupação com outras causalidades e relações que estão influenciando as reformas educacionais. Segundo Santos, L., além da perspectiva de influência marxista e neo-marxista, outras análises vêm se desenvolvendo, como por exemplo, os trabalhos de Popkewitz, cuja reflexão vai no sentido de eliminar essas diferenças entre as reformas que poderiam ser designadas de mais conservadoras ou mais críticas, ou seja,

reformas de esquerda ou de direita (SANTOS, L, 2002, p. 348). Para Popkewitz essa onda de reformas expressa uma nova forma de pensar ou propor a liberdade, um novo discurso sobre o indivíduo e formas de regulação. Sua tese tem afinidade com a formulada por Foucault, vendo a escola como um aparato de regulação, classificação e monitoramento da infância, um lugar perpassado pelas relações de poder.

Dentro do contexto de reformas educacionais e de busca por uma gestão mais moderna, em meados da década de 1980, o governo federal cria o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica ó SAEB, seguindo a tendência de foco nos resultados e priorização da educação básica, especialmente do ensino público fundamental. Outro ponto importante é, como já visto em capítulo anterior, o fato de que o aumento da pobreza pressionou por respostas dos governos em relação à educação. A educação básica ganha foco e priorização, a demanda pela assistência social cresce especialmente nos centros urbanos e a segregação espacial da pobreza torna-se uma marca nas grandes cidades. A política de educação no Estado de MG segue também essa tendência mais ampla, conferindo esforços nos processos de avaliação das escolas e do rendimento dos alunos, delegando mais autonomia na gestão local e estimulando a articulação da escola com a comunidade.

Hoje em BH, o governo municipal caracteriza-se pela continuidade de um mesmo projeto político; a base de partidos aliados, chamada Frente BH Popular<sup>6</sup>, foi eleita em 1992, assumindo o Partido dos Trabalhadores a gestão da cidade por praticamente esses 16 anos. Este fato é relevante quando se avalia a continuidade de projetos políticos, supondo-se, a princípio, mudanças de menor impacto, visto que um mesmo partido ou coligação estaria implementando seu programa de governo. Por outro lado, a reeleição evidencia uma aprovação da população ao grupo político, podendo respaldar projetos de reforma e experimentações mais ousadas, com maior prazo. No seu primeiro mandato na Prefeitura, o Partido dos Trabalhadores criou, em 1994, o Orçamento Participativo, inspirado em experiência já realizada em outro Estado, mas que se constituiu um marco na administração, se mantendo até hoje no seu programa político para a cidade. O Orçamento Participativo é uma experiência vivida na capital nesses 16 anos e pode ser configurado como uma forma de

---

<sup>5</sup> Vide Oliveira, Garcia, Bordignon e Gracindo, em *Gestão da Educação*, 2006.

<sup>6</sup> A Frente BH Popular foi formada pelos seguintes partidos: Partido dos Trabalhadores - PT, Partido Socialista Brasileiro - PSB, Partido Comunista do Brasil - PCB, Partido Verde - PV, Partido Comunista do Brasil ó PCdoB. A chapa foi encabeçada por Patrus Ananias do PT (Prefeito) e Célio de Castro do PSB (vice), vigorando na

mobilizar e buscar a participação da população numa ação política mais direta, via canais tradicionalmente menos acessíveis aos cidadãos. A aprendizagem decorrente dessa participação acaba por trazer outros resultados mais subjetivos, mesmo com os eventuais problemas na execução ou possíveis manipulações.

O governo municipal implantou a primeira reforma administrativa em 2001, sendo criado em 2002 o Programa BH Cidadania, apresentado como um novo modelo de gestão das políticas sociais, estruturado a partir dos princípios da descentralização, intersectorialidade e territorialidade (MOURÃO, 2007). A descentralização na gestão pública envolve a distribuição de poder e o planejamento da relação entre os diferentes níveis de governo. Cada esfera de governo tem suas responsabilidades na execução das políticas, e a municipalização passa a ser uma estratégia de ação, de execução das políticas de forma mais próxima ao público alvo, um elemento que pudesse favorecer a democratização das decisões. Segundo Lima (2003), o gradualismo é uma variável importante no processo de descentralização, sendo necessário uma implementação gradual, com diretrizes claras e o reconhecimento das diferenças da capacidade técnica, política e institucional dos órgãos gestores. Podemos falar de descentralização em diferentes instâncias. No âmbito municipal a descentralização, especialmente nas grandes cidades, deve possibilitar uma aproximação maior do gestor com a comunidade local, maior distribuição de poder. A reforma da administração pública em Belo Horizonte, em 2001, modificou a relação hierárquica com as Administrações Regionais, nas nove áreas em que se divide a cidade, ganhando status de Secretarias Regionais, num movimento de maior descentralização das ações, maior autonomia, reformulando-se a organização, a estrutura administrativa e a gestão política.

O Programa BH Cidadania é criado com a proposta de promover ações integradas, descentralizadas e de impacto social, nos territórios onde se encontra a população de maior vulnerabilidade e risco. O princípio da territorialidade tem orientado o planejamento e a organização das ações na gestão pública, conceito próximo ao da descentralização. Expressa uma valorização da dimensão local, uma percepção e um reconhecimento do território como uma dimensão significativa, com suas potencialidades e problemas, sua especificidade, sua força de decisão. Não se trata apenas de um recorte do espaço geográfico, o conceito engloba as relações sociais, um tecido social onde os indivíduos interagem, onde se constituem as

---

gestão 1993-1996. Célio é eleito à Prefeitura em 1996, reeleito em 2000, tendo como vice Fernando Pimentel (PT), que assume o cargo em 2001, devido à doença do prefeito, onde está até hoje.

redes de sociabilidade (Duque Brasil, 2004). Estes princípios têm regido a gestão pública como um novo modelo de governar. O princípio da intersetorialidade envolve um grande, e talvez o maior, desafio. Segundo Menicucci,

[...] a intersetorialidade significa uma nova maneira de abordar os problemas sociais, enxergando o cidadão em sua totalidade e estabelecendo uma nova lógica para gestão da cidade, superando a forma segmentada e desarticulada como em geral são executadas as diversas ações públicas encapsuladas nos vários ninchos setoriais que se sobrepõem às subdivisões profissionais ou disciplinares. (apud MAGALHÃES, 2004, p.35).

As diversas políticas sociais são acionadas para inaugurarem uma nova prática, com o objetivo de evitar superposição das ações, de potencializar esforços, de combater a segmentação das políticas. A coordenação do BH Cidadania está sob a responsabilidade da Secretaria de Política Social, buscando articular setorialidade e intersetorialidade, ou seja, integrar as temáticas, sem perder de vista a especificidade de cada política social. Outras políticas integram hoje esse esforço no Programa, tais como as políticas urbanas e de habitação. Entretanto a forma segmentada e desarticulada das políticas sociais ainda é uma realidade difícil de ultrapassar.

A Secretaria Municipal de Políticas Sociais agrega hoje quatro Secretarias Municipais Adjuntas: de Abastecimento, de Assistência Social ó SMAAS, de Direitos de Cidadania e de Esportes. A reforma administrativa, aprovada em 2000 e implantada em 2001, criou a Secretaria Municipal da Coordenação de Política Social - SCOMPS, hoje Secretaria Municipal de Políticas Sociais, incluindo além das Secretarias acima, as de Educação, de Cultura e de Saúde, mas em 2005 estas Secretarias se desvinculam da SCOMPS, e a Secretaria Municipal de Cultura transformou-se em Fundação Municipal de Cultura. Para não caracterizar um retrocesso na diretriz de intersetorialidade das diversas políticas temáticas, criou-se a Câmara Intersetorial de Políticas Sociais, coordenada pelo Secretário de Políticas Sociais, composta pelas Secretarias Adjuntas, as Secretarias de Educação e Saúde, as Secretarias Municipais de Administração Regional e a Fundação Municipal de Cultura. A intersetorialidade como princípio das reformas no Município, em busca de uma ação articulada das políticas sociais, via Programa BH Cidadania, encontrou grandes limites e também gerou para a AS uma expectativa de fortalecimento institucional, pela articulação das políticas no enfrentamento da exclusão. O Programa BH Cidadania elegeu áreas em cada uma das regionais, onde a situação de vulnerabilidade é grave. Não há dúvida que foram criados

espaços importantes de diálogo e ações mais articuladas, sob a coordenação da Secretaria de Políticas Sociais, mas a intersetorialidade continua um desafio. O planejamento conjunto entre as diferentes temáticas, Saúde, Educação, Assistência Social, Cultura, etc, é ainda uma ferramenta de manipulação difícil, que atende em determinados momentos a decisões superiores, dentro de uma cultura de fragmentação das políticas que ainda não está vencida, embora importantes passos tenham sido iniciados.

Por um lado, o longo tempo de governo de partidos de esquerda revela um envolvimento maior da população no espaço público, mesmo que nem sempre os interesses sejam a efetiva participação da camada popular e a inversão das prioridades de investimento. E por outro lado, pode também sustentar práticas conservadoras apoiadas na história de luta democrática e no respaldo dado pelo voto da população. De qualquer forma há aprendizagens fundamentais que envolvem relações sociais e envolvimento na responsabilização coletivo, que competem com uma lógica instrumental e particularista.

#### ***4.1.1 A Educação em Belo Horizonte***

A Secretaria Municipal de Educação - SMED implantou o Programa Escola Plural, em 1995, visando garantir o direito à educação para todos, e em 1996 uma lei municipal (Lei nº 7.135) criou o Programa Bolsa Escola Municipal - BEM, numa perspectiva de inclusão e proteção social. Belo Horizonte foi a primeira cidade no País a incluir, ainda em 1996, crianças de seis anos no Ensino Fundamental, tanto nas escolas da rede municipal como na rede estadual. A iniciativa só foi adotada no âmbito federal em 2005, através da Lei nº 11.114, de 16 de maio de 2005. Em 1998, em cumprimento ao disposto na LDB, Lei nº 9.394/96, foi instituído o Sistema Municipal de Ensino e o Conselho Municipal de Educação ó CME, dentro dessa nova perspectiva de gestão, onde se combinam controle e participação (Belo Horizonte, SMED, 2006). A Secretaria Municipal de Educação tem também a função de prestar suporte técnico e administrativo ao Conselho Municipal de Educação.

Com o Programa Escola Plural, a política municipal em Belo Horizonte inicia uma mudança significativa na concepção dos processos escolares e na própria organização da escola, incorporando propostas que vinham sendo debatidas pelos professores dentro do movimento

de renovação pedagógica. O Programa Escola Plural é uma diretriz político-pedagógica, mas é também uma reformulação radical nos tempos escolares e na forma de avaliação do aluno, onde a produção coletiva na escola é um eixo valorizado e essencial. O programa rompe com a antiga seriação, etapas anuais obrigatórias de avaliação e de possível retenção dos alunos, implantando os ciclos de aprendizagem que consideram os diferentes ritmos de aprendizagem e a vivência de cada idade em seu grupo de pares (BELO HORIZONTE, SMED, 2006). O Programa sofreu duras críticas por parte da sociedade porque estabeleceu uma grande mudança no processo de escolarização, e em especial, críticas dos políticos da oposição, em cada campanha à prefeitura, mas prevalece como uma diretriz de governo. O ponto mais criticado tem sido a aprendizagem dos alunos, em geral a idéia de promoção automática é interpretada como um não-estímulo ao aluno para o estudo e à avaliação do professor. As avaliações pelas quais as escolas vêm passando não parecem confirmar o prejuízo dos alunos em função do Programa, os ajustes foram acontecendo e os princípios deste ganham maior adesão. Entretanto a aprendizagem continua sendo um ponto crítico, não só em Belo Horizonte.

O processo de avaliação do Programa Escola Plural tem sido uma preocupação do governo municipal, da SMED. O corpo docente e as equipes que participaram de sua implementação situam-no como sendo um modelo construído a partir da multiplicidade de experiências inovadoras que as próprias escolas vinham desenvolvendo. Tais experiências visavam o equacionamento dos problemas do fracasso escolar das crianças da camada popular. O Programa, segundo a Secretaria Municipal de Educação ó SMED, foi avaliado em parceria com a Universidade Federal de Minas Gerais ó UFMG e a Fundação Ford.

Outro programa importante, implementado pela primeira vez no Brasil pelo governo do Distrito Federal, em 1995, o õBolsa Escolaõ, multiplicou-se nos estados e municípios brasileiros. Em Belo Horizonte, o Programa Bolsa Escola Municipal - BEM foi implementado em 1997, depois do Distrito Federal e antes do Programa ser adotado pelo governo federal, em 2001. O objetivo é garantir o acesso e a permanência na escola de crianças e adolescentes de famílias de baixa renda. É uma ação que congrega claramente objetivos educacionais e de proteção social. O valor da bolsa hoje é de R\$168,00 por família, com renda per capita igual ou inferior a R\$84,00, residentes em Belo Horizonte há, no mínimo, cinco anos. Em 2003, o Bolsa Escola Federal foi incorporado ao Programa Bolsa Família. Em Belo Horizonte houve a unificação dos dois Programas, o BEM (o Bolsa Escola Municipal) e o Bolsa Família, que

têm hoje o que se chamou de uma administração consorciada, há famílias recebendo R\$ 168,00 e outras R\$20,00, que é hoje o valor mínimo do Bolsa Família. Hoje não há ampliação do cadastro para o BEM, só no Bolsa Família, ou seja a possibilidade de inclusão de uma família no BEM, só acontece quando há o desligamento de outra. O valor máximo no Bolsa Família hoje é de R\$182,00.

Não é objetivo deste trabalho fazer a análise do Programa Bolsa Escola, mas como uma intervenção no âmbito de interface das políticas merece uma atenção. O Programa também sofre duras críticas, resistências e embates, apontado assistencialista, de pouco resultado na escolaridade, etc. No âmbito federal ele está vinculado ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome ó MDS (integrado ao Programa Bolsa Família) e no municipal é implementado pela Secretaria de Educação. A flexibilidade ou a vinculação a uma ou outra política parece causar certo desconforto, em função de não termos uma ação planejada e articulada de forma intersetorial. Independentemente de estar localizado em uma ou outra Secretaria, o Programa deixa de estabelecer ações em parceria que poderiam potencializar resultados tanto para a educação como para a proteção social. É verdade que o *Bolsa Família* trouxe demandas para a SMAAS, como por exemplo, o acompanhamento às famílias que não cumprem as condicionalidades, mas não a implicou como co-gestora deste.

Hoje são 181 escolas municipais, sendo 166 de ensino fundamental, mais 208 da rede estadual. Belo Horizonte encontra-se em relação às outras capitais do país numa posição relativamente favorável, não muito crítica, se comparada pelos índices sociais: IDH-M Educação<sup>7</sup> 2000 (Índice de Desenvolvimento Humano do Município) e IQVU-BR Educação<sup>8</sup> 2005 (Índice de Qualidade de Vida Urbana dos Municípios Brasileiros). Com base na avaliação pelo IQVU-BR Educação, a cidade é a quinta capital do país, mas com base no IDH-M Educação ocupa a décima posição entre as 27 capitais. O atendimento no Ensino Fundamental está praticamente universalizado, ou seja, o acesso à escola para as crianças e adolescentes de 6 a 14 anos é garantido. A análise da situação educacional mostra que Belo Horizonte, assim como a realidade nacional, revela suas desigualdades sociais em relação aos índices de qualidade de vida e aos índices de acesso à Educação. Os piores indicadores estão

---

<sup>7</sup> O IDH-M Educação mede o acesso à Educação dos Municípios, através de dois indicadores: a Taxa de Escolarização Bruta e a Taxa de Alfabetização.

<sup>8</sup> O IQVU-BR Educação agrega as Taxas de Escolarização Líquida no Ensino Fundamental e no Ensino Médio, bem como o Percentual de jovens de 15 a 17 anos que não completou o Ensino Fundamental (Belo Horizonte, 2006).

sempre nas regiões onde reside a população mais vulnerável, nas vilas, favelas, na sua periferia. Considerando-se, por exemplo, a Taxa de Defasagem, a distorção idade-série, ou seja, o percentual de alunos matriculados fora da idade esperada no Ensino Fundamental, a região Morro das Pedras mostra uma taxa de 40,1% e Cafezal de 35%, enquanto outras regiões os valores são menores que 15% (Belo Horizonte, SMED, 2006).

Com a garantia de matrícula no Ensino Fundamental universalizada, a principal questão neste nível volta-se para a qualidade da educação. O Ministério de Educação e as Secretarias de Educação vêm divulgando os resultados dos alunos na educação básica, no SIMAVE, no Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e Prova Brasil<sup>9</sup>. E entendendo que a produção de medidas do desempenho cognitivo dos alunos deve levar em conta a situação socioeconômica destes, uma pesquisa de avaliação em Belo Horizonte, em parceria com Estado e Município, feita pela UFMG, através do Grupo de Avaliações e Medidas Educacionais ó GAME, incorporou em sua metodologia o nível socioeconômico ó NSE. O NSE dos alunos resulta num padrão médio que vai determinar o NSE da Escola. Assim foi possível comparar todas as escolas, públicas e particulares, do ensino fundamental e médio. Com base na comparação do resultado de escolas com o mesmo NSE é possível uma avaliação de elementos específicos da própria escola. Essa metodologia possibilitou medir a equidade socioeconômica, criando-se um índice que expressa a capacidade da escola de amortecer o efeito do nível socioeconômico do aluno, elevando seu resultado de aprendizagem. A medida de equidade é pensada como uma forma de monitorar a inclusão/exclusão nas escolas. A exclusão aqui não significa a saída do aluno da escola, mas o fato de que alguns alunos estão sendo discriminados dentro da própria escola, através de práticas que favorecem aqueles de maior NSE ou ausência de práticas para os desfavorecidos (SOARES e ANDRADE, 2006).

As redes de educação do estado e do município em Belo Horizonte estabeleceram como uma de suas metas em 2007/2008 a extensão da carga horária no ensino fundamental. A educação em tempo integral é destacada neste texto, visto que a parceria entre as escolas e as organizações da sociedade civil - OSCs estabelecem uma ação conjunta que é muitas vezes mencionada como educação integral. As OSCs representam ainda uma alternativa para as famílias cujas mães, ou estão cada vez mais ocupadas no mercado de trabalho, fora de casa,

---

<sup>9</sup> O Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e a Prova Brasil são dois exames complementares, que compõem o Sistema de Avaliação da Educação Básica no país, desenvolvidos pelo governo federal.

ou buscam uma complementação à escolarização dos filhos. Numa cidade onde a rua já não é um lugar para as crianças se socializarem, esse tipo de atendimento é fundamental para as famílias pobres.

A Secretaria do Estado de Educação - SEE vêm adotando algumas medidas no mesmo sentido das mudanças descritas como uma tendência das reformas educacionais. Implantou a eleição de diretores, incorporou as crianças de seis anos no ensino fundamental em 1996, e adotou o projeto Escola Viva ó Comunidade Ativa. Hoje destaca-se o Programa Escola de Tempo Integral, dentre outros projetos. A SEE instituiu o Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública (SIMAVE) em 2000, composto de avaliações tais como: o Programa de Avaliação da Alfabetização (PROALFA) e o Programa de Avaliação da Educação Básica (PROEB).

#### ***4.1.2 A Assistência Social em Belo Horizonte***

A política de assistência social em Belo Horizonte começa a instituir-se com maior impacto a partir de 1993, ainda na gestão Patrus Ananias, tempo de promulgação da LOAS no âmbito federal, e o fortalecimento da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social <sup>10</sup>. Esse percurso é marcado por grandes transformações tanto no âmbito nacional, como no município. O número de convênios com OSCs cresceu, especialmente nessa década de 1990. E uma preocupação das instituições era a instabilidade dos convênios e a descontinuidade do financiamento público. Em 1997, a Lei Municipal n° 7.427 (Lei de Parcerias) estabeleceu parâmetros para a celebração de parcerias entre o poder público e as organizações da sociedade civil, na execução de ações no âmbito da assistência social - AS. As parcerias já eram uma prática em Belo Horizonte, especialmente no campo da AS, visto que as igrejas e outras associações comunitárias vinham executando ações neste campo. A Lei de Parcerias veio trazer maior segurança à rede conveniada, garantindo continuidade e compromisso do poder público. A criação dos Conselhos Municipais, de Assistência Social -CMAS e dos Direitos da Criança e do Adolescente ó CMDCA, abriu mais espaço para a participação popular, produzindo debates e deliberações sobre financiamento e convênios com a sociedade civil.

Em Belo Horizonte, a política de assistência social passou por muitas transformações nos últimos 20 anos, as ações eram implementadas com uma estrutura quase inexistente, sem funcionários concursados, onde a função clientelista era uma regra. Passou nestes últimos anos por diferentes denominações, como Secretaria de Desenvolvimento Social, depois Secretaria Municipal de Assistência Social e, hoje, Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social - SMAAS.

Em 2000, as creches comunitárias, que eram conveniadas com a SMAAS, passam a integrar a educação infantil através de convênio com a SMED. Houve um período de transição da rede conveniada da SMAAS para a SMED, quando as equipes técnicas de acompanhamento das duas Secretarias trabalharam em conjunto. E este período foi um dos momentos de articulação mais próxima das duas Secretarias, onde um processo de mudança teve uma trajetória progressivamente planejada.

Em 2002, a SMAAS começa a implantar os Núcleos de Apoio à Família ó NAFs seguindo as áreas selecionadas do Programa BH Cidadania. Os NAFs são hoje a principal porta de entrada do público-alvo da política de proteção social básica no atendimento às famílias, na própria comunidade. Com a política nacional de assistência social, surge a formulação dos Centros de Referência da Assistência Social ó CRAS, no modelo semelhante aos NAFs de BH. Hoje são 15 NAFs que foram renomeados como CRAS, cuja existência é condição para o Município implementar a política. Esse equipamento é previsto na normatização, tem uma equipe específica com a função de desenvolver ações de prevenção de risco, elegendo a centralidade na família. Os diversos serviços e atendimentos oferecidos pela SMAAS estão divididos em duas modalidades de proteção: *a proteção social básica* e *a proteção especial*, seguindo o estabelecido pela Norma Operacional Básica - NOB/ SUAS.

Cabe também à SMAAS prestar suporte técnico e administrativo aos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e de Assistência Social e gerenciar os fundos municipais de AS e o da Criança e do Adolescente. A cada reforma na gestão municipal, a SMAAS passou por importantes mudanças em sua estrutura: a descentralização de alguns serviços, um novo organograma baseado no modelo da PNAS, e mudança na sua própria posição dentro da hierarquia na estrutura de governo. A SMAAS é hoje uma Secretaria Adjunta à de Política Social, estando também no mesmo nível das Gerências de AS das

---

<sup>10</sup> Na época a atual Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social tinha essa denominação.

Secretarias Regionais. A descentralização de alguns serviços como o plantão social<sup>11</sup>, por exemplo, exige uma capacidade de interação, de coordenação das ações em relação às Secretarias Regionais que estão acima da sua condição hierárquica. Outros serviços não foram descentralizados e a situação atual não parece corresponder à expectativa inicial quando das reformas de governo.

Dentre os vários serviços da AS vamos destacar o Programa de Socialização Infanto-juvenil, visto que este é implementado em parceria com as OSCs que são objeto desta pesquisa.

#### **4.1.2.1 O Programa de Socialização Infanto-Juvenil ó Proteção Social Básica**

A Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social ó SMAAS desenvolve o Programa de Socialização Infanto-juvenil em parceria com 86 organizações da sociedade civil - OSCs. O Programa visa à promoção e proteção social de crianças e adolescentes de 6 a 14 anos, através das ações socioeducativas, tendo como princípio a complementariedade de propósitos entre família, escola e comunidade. É considerado um serviço da *proteção social básica*, retaguarda para o atendimento às famílias em risco social, segundo as diretrizes da política nacional de assistência social, do Sistema Único de Assistência Social - SUAS. Nas áreas da cidade onde os CRAS estão instalados, estes são a porta de entrada para o Programa, ou seja, a família procura o CRAS para conseguir a vaga neste serviço. Fora dos territórios onde estão os CRAS a procura é direta à instituição conveniada.

Se o Programa de Socialização Infanto-juvenil atende hoje cerca de 13.000 crianças e adolescentes em BH, está atingindo menos de 10%, da população alvo do Programa.

O Programa de Socialização busca promover o acesso das crianças/adolescentes aos bens e serviços disponíveis no município (culturais, de lazer, de saúde, alimentares, educacionais). No horário alternado à escola, elas freqüentam os Centros Infanto-juvenis, nos espaços geralmente oferecido e mantido pelas OSCs conveniadas. Nesses espaços são realizadas

---

<sup>11</sup> O Plantão Social é uma das formas de organização do atendimento social, às demandas de urgência e emergência da população com problemas de subsistência, famílias e pessoas sozinhas em situação de risco pessoal e/ou social. Alguns serviços do Plantão: distribuição de cesta básica por tempo limitado, fornecimento de documentação gratuita, auxílio funeral e passagens para cidade de origem, etc.(SMAAS, 2008).

atividades socioeducativas, de lazer e esporte, de arte e cultura, projetos para ampliar conhecimentos sobre questões de interesse das crianças e adolescentes, de incentivo à leitura e apoio ao ôpara casaö. Contribuir para o acesso e a permanência na escola é uma das diretrizes do Programa, bem como aos outros direitos da infância e adolescência.

A criação deste Programa foi motivada pelo ôDiagnóstico da Rede de Creches Conveniadas de BHö (1993), realizado pelo Instituto de Recursos Humanos João Pinheiro (IRHJP/MEC) em parceria com a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS<sup>12</sup>). Foi constatado que 25% do público atendido nas creches eram crianças e adolescentes na faixa etária de 7 a 14 anos. Considerando esses dados e a demanda de ampliação do atendimento a este público, a SMDS apresentou o programa no orçamento participativo setorial de 1995, e a proposta de expansão do programa de Socialização foi aprovada e efetivada no referido ano.

Em 1994 o Programa de Socialização Infanto-juvenil ganhou status de ação continuada, passando a ter uma coordenação e equipe técnica, desvinculada do Programa de Creches, na época um dos serviços da SMAAS. Não é uma ação executada diretamente pelo poder público, pela SMAAS, ou seja, as ações desenvolvidas com as crianças e adolescentes são realizadas pelas organizações da sociedade civil conveniadas, que recebem um valor mensal, estipulado pelo convênio. A alimentação para o público atendido faz parte do convênio, as OSCs recebem os gêneros alimentícios através da Secretaria Municipal Adjunta de Abastecimento - SMAAB, bem como o acompanhamento técnico referente à alimentação.

Os critérios técnicos para conveniamento começaram a ser formulados em 1994, buscando-se uma metodologia de acompanhamento e formação dos educadores dos Centros Infanto-juvenis. Em 2000, acompanhando a diretriz de incorporação da criança de 6 anos no ensino fundamental da rede municipal, o programa passou a atender as crianças de 6 anos. A partir de recomendação da IIIª Conferência da Assistência Social, aprovada no Orçamento Participativo - OP Cidade, a SMDS promoveu em 2000 mais uma expansão da rede e o atendimento em novos locais da cidade. Os locais definidos como prioritários resultaram de uma discussão e acordo da SMDS com os Conselhos Regionais de Assistência Social e suas Comissões Locais. As 85 instituições conveniadas atendem hoje cerca de 13 mil crianças e

---

<sup>12</sup> Na época o órgão gestor municipal da assistência chamava-se Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social -SMDS e o departamento responsável pelo Programa de Socialização Infanto Juvenil era a Diretoria de Políticas para Crianças e Adolescentes - DPCA .

adolescentes, mas esse número não corresponde ao do público coberto pelo convênio, que está em torno de nove mil. Isto acontece porque a SMAAS distribui os recursos conforme o limite do seu orçamento, prioridades e demandas, ou seja, nem sempre o recurso disponível para um convênio novo corresponde ao número de crianças e adolescentes já freqüentes na OSC. Em outras situações quando o serviço ainda não é oferecido naquele local, o valor do recurso disponibilizado limita a oferta do atendimento.

A Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social - SMAAS estabelece com a rede de OSCs, que executam o *Programa de Socialização Infanto-juvenil*, uma parceria através de convênio, repassando recursos mensais, calculado com base num valor por criança atendida, de R\$40,00, mais a alimentação. A supervisão é feita por uma equipe multidisciplinar que acompanha o trabalho da rede, inclusive com visitas às instituições, sendo também responsável por capacitar coordenadores e educadores do Programa. Em 1998 iniciou-se o projeto TUDOHAYER (de formação de educadores sociais) que atuou prioritariamente na construção de uma proposta político-educativa para o programa, e hoje essa proposta é a referência para a rede no Município. A coordenação deste projeto de formação foi compartilhada, de 1998 a 2006, pela Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social e a Associação Movimento de Educação Popular Integral Paulo Englert - AMEPPE, vinculada à Fundação Fé e Alegria do Brasil. Neste ano, a SMAAS firmou convênio com outra OSC, Associação Grupo Espírita O Consolador para mais uma edição do processo de formação que conseguiu uma continuidade nestes 10 anos, apesar de não estar incluído no orçamento da SMAAS nesse período. Os recursos destinados foram na maior parte das suas edições oriundos de projetos aprovados pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, e só agora foi previsto no orçamento da Secretaria.

Em 1998, quando a formação começou pelo TUDOHAYER, a Secretaria Municipal de Educação ó SMED indicou um grupo de professores que participou do processo com a SMAAS, que culminou na construção da proposta político-educativa, com mais de 70 OSCs. Também foram convidadas outras Secretarias Municipais e organizações que apoiavam a rede. A parceria da SMAAS e a AMEPPE começa aí (1999), num processo de formação, onde estavam presentes instituições ligadas à defesa de direitos da criança e do adolescente. Participaram deste início: as Secretarias Municipais de Abastecimento, de Educação, de Cultura, a Pastoral do Menor, o projeto Menino no Parque, promovido pela Secretaria de Meio Ambiente. Nesse período foi apresentado o projeto da rede municipal de ensino - Escola

Plural (1999/2000) a todas as organizações conveniadas com a Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social - SMAAS. Apesar dessa ação conjunta, da SMAAS e da SMED, o trabalho das OSCs continuou na maior parte desconhecido pelas escolas. Houve nesse processo alguma articulação entre as duas Secretarias, como também entre outros programas da AS e Educação. Entretanto foram ações pontuais e frequentemente bem focalizadas em alguns objetivos. Dessa época também se estabeleceu uma ação conjunta entre SMAAS e a Secretaria Municipal de Cultura (hoje Fundação Municipal de Cultura), o Projeto Oficinas de Arte e Cultura, que só atende uma parte pequena das instituições conveniadas, com atividades para as crianças e adolescentes do Programa.

Para os técnicos da SMAAS, na década de 1990, os maiores problemas percebidos no acompanhamento à rede conveniada eram: grande heterogeneidade de organização administrativa e de espaço físico, falta de uma identidade dos projetos (ações marcadas pelo espontaneísmo e falta de planejamento), reprodução da forma escolar, voluntarismo e educadores não capacitados, emprego informal, concepção assistencialista muito presente, forte tendência de inserção dos pré-adolescentes em atividades de iniciação profissional (PBH, Diagnóstico, 199...). Se hoje houve um avanço na qualidade do Programa, na profissionalização do serviço prestado, a oferta de vagas praticamente estacionou nos últimos sete anos. A SMAAS tem ampliado algumas vagas, mas quase na mesma proporção viu alguns parceiros desistirem do convênio, e nem sempre consegue dar continuidade ao Programa no mesmo local. A atualização dos valores do convênio não é planejada pelo setor público, acontece de forma esporádica e sempre abaixo da inflação oficial, o que colabora para que a tarefa de manter a qualidade do serviço se torne muito difícil, fato que também revela uma contradição quanto ao objetivo da AS de firmar-se como política pública, de ações continuadas e de qualidade. A exclusividade do Programa na forma de convênio com as OSCs também limita as possibilidades de ampliação do serviço, nos locais e condições desejadas pela AS, visto que depende de espaços e condições gerenciais das instituições parceiras.

A ação socioeducativa como estratégia de proteção social básica, na política de AS, visa, entre outros objetivos, a garantia da inserção e permanência destas crianças e adolescentes na escola, sem reproduzir a escola no horário alternado. Atendendo ao mesmo público, crianças e adolescentes de seis a quatorze anos, tanto a Secretaria Municipal de Educação como a SMAAS buscam a garantia do mesmo direito, o direito à educação, mas com funções e

estratégias diferentes. Para a Assistência Social (como também para a Educação), possibilitar o acesso à vaga na escola para as crianças e adolescentes das famílias mais vulneráveis, que vivem nas áreas onde os índices sociais são os piores, não é suficiente. É importante que permaneçam na escola, que aprendam, que as relações familiares sejam fortalecidas, que as relações comunitárias sejam potencializadas, que o nível de violência na comunidade possa diminuir, que o acesso à cultura, à arte e o cuidado com a saúde possam ser viabilizados. Só assim os índices sociais poderão revelar uma melhora nas condições de vida, sem falar em outras dimensões essenciais da vida, como trabalho, saneamento básico etc. Embora não caiba à AS dar todas essas respostas, é sua função dimensionar o tamanho da desigualdade, acionar as instituições competentes e desenvolver serviços que melhorem a qualidade de vida dessa população, criando estratégias para minorar os riscos sociais.

Sob a perspectiva da AS, dentro do Programa de Socialização, cada instituição, cada educador deve ser um atento observador e agente nas situações de violação de direitos das crianças e adolescentes. Casos de trabalho infantil, evasão escolar, violência doméstica, exploração sexual e outros problemas são fatos que geralmente acontecem nessas comunidades, e que exigem por um lado uma atitude do educador, da instituição e do Programa. Uma atitude de proteção requer ações de enfrentamento das violações de direitos e de mobilização social em certas circunstâncias. Nem sempre é possível enfrentar tais situações só no âmbito interno, do seu próprio trabalho, sendo necessário acionar, construir e fortalecer uma rede de proteção de todas as políticas, um trabalho interdisciplinar, onde a qualidade dos serviços é condição preliminar. As atividades socioeducativas não são atividades-fim, mas meio de fortalecer laços familiares e comunitários, de descobrir oportunidades, talentos e potencializar o capital social dessas comunidades.

Na verdade uma parte dos alunos da rede municipal (mais de cinco mil crianças e adolescentes) e outros tantos, da rede estadual, estão sendo atendidos no Programa de Socialização Infanto-juvenil, vivenciam o horário integral, em duas instituições: estão na escola num período e no Programa da SMAAS, no outro período. Com o avanço nas metas de educação de tempo integral, essa realidade de Belo Horizonte tende a mudar e já está mudando. Há uma expectativa sobre os rumos deste Programa enquanto um serviço da política de AS, visto que seu público deverá ser atendido o dia todo na escola. As ações socioeducativas fora do espaço da escola congregam experiências no Brasil todo, normalmente denominadas como *educação não-formal*. A maioria dessas ações tem a

intenção de promover a cidadania, buscar a garantia de direitos, a proteção social de uma camada da população em situação de pobreza. Em Belo Horizonte a maioria das OSCs, que atendem hoje crianças e adolescentes de seis a quatorze anos, estiveram vinculadas ao Movimento de Luta Pró-Creche - MLPC, são instituições que também ofereciam, ou ainda oferecem, o atendimento de creche. São instituições que integram o Sistema de Educação, através da educação infantil, conveniadas com a SMED. Participaram da história de luta pelos direitos, da luta pelo reconhecimento do dever do Estado na oferta da educação infantil, lideradas muitas vezes por organizações de assessoria e formação, como a AMEPPE, a Associação de Apoio à Criança e ao Adolescente ó AMENCAR, o Fundo Cristão para Crianças, a Pastoral do Menor e outras.

Em 2004 a Secretaria Municipal de Educação e a Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social participaram de um projeto para formação de educadores sociais de 12 OSCs, com técnicos da educação e da assistência social. Este projeto, *Gestores de Aprendizagem Socioeducativa*, desenvolvido pelo Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária ó CENPEC, a Fundação Itaú Social e o Fundo das Nações Unidas para a Infância - Unicef, chegou a Belo Horizonte inicialmente numa proposta de capacitar as OSCs conveniadas com a SMAAS. Durante as conversas iniciais de planejamento, considerou-se a idéia de uma formação conjunta, técnicos da SMAAS e da SMED, além de um grupo de coordenadores e educadores das OSCs. O projeto Gestores de Aprendizagem Socioeducativa possibilitou uma formação de longo prazo, junto à SMAAS e à SMED, envolvendo já o debate da educação em tempo integral. O CENPEC e a Fundação Itaú Social deram continuidade ao projeto em Belo Horizonte, num processo maior, envolvendo escolas e OSCs, no período 2005/ 2006, integrando mais quatro cidades da região metropolitana. Participaram dessa etapa: Contagem, Nova Lima, Ribeirão da Neves e Brumadinho, através dos técnicos da AS e da educação, bem como diretores de escolas e organizações da sociedade civil. Vislumbrava-se naquele momento uma proposta ou modelo de educação integral que articulasse espaços diferentes, dentro e fora da escola, com a participação das OSCs.

O projeto Gestores de Aprendizagem foi um processo de formação que inovou ao juntar numa mesma turma, em função de um mesmo tema, a educação integral, profissionais da educação e da assistência social, escolas e OSCs. Tanto a assistência social como a educação mobilizaram-se para a consecução desse objetivo, no momento em que o governo municipal preparava-se para apresentar o seu Programa de Educação Integral. O contexto parecia

agregar os interesses imediatos e poderia ser catalisador de uma inédita ação intersetorial em bases mais amplas, que afinal não se concretizou. O Programa de Socialização Infanto-juvenil não compôs, via SMAAS, com a proposta do Município de Educação Integral.

A proposta de educação integral do Município de BH acabou sendo formulada em outra perspectiva, a SMED montou uma equipe para coordenar o Programa, onde as demais Secretarias Temáticas participariam aportando sua capacidade institucional, para viabilizar o Programa Escola Integrada.

#### **4.2 Educação de Tempo Integral em Belo Horizonte**

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional / LDBEN (1996) estabelece em seu artigo 34: "A jornada escolar no ensino fundamental incluirá pelo menos quatro horas de trabalho efetivo em sala de aula, sendo progressivamente ampliado o período de permanência na escola, sugerindo a ampliação da jornada progressivamente. Em outras cidades do país a escola de tempo integral tem sido meta do município ou do estado, como por exemplo, no caso do Rio de Janeiro e São Paulo.

Em novembro de 2006, a Comissão de Educação do Senado aprovou, por unanimidade, um projeto que torna obrigatória, no prazo de cinco anos, a oferta de ensino fundamental em tempo integral, com carga horária mínima de oito horas em todo o país. Em 2008, a proposta permanece em apreciação na Câmara Federal.

No âmbito federal, está em funcionamento o *Programa Segundo Tempo*, uma parceria dos Ministérios dos Esportes e da Educação com organizações da sociedade civil, Forças Armadas, instituições públicas (no nível estadual ou municipal). Por meio de convênios, as OSCs ou as Secretarias Municipais se tornam responsáveis pela execução do programa, o qual prevê no horário alternado às aulas regulares o "segundo tempo", com a prática de algumas modalidades esportivas. "O programa caracteriza-se pelo acesso a diversas atividades e modalidades esportivas (individuais e coletivas) e ações complementares, desenvolvidas em espaços físicos da escola ou em espaços comunitários, tendo como enfoque principal o esporte educacional" (Brasil, 2008). Programas como este revelam a intenção de

ampliar o tempo das crianças e adolescentes na escola, iniciativa do governo federal não só de oferecer a prática do esporte, mas de gradativamente ir investindo na promoção e escolaridade do público mais vulnerável como descreve a página eletrônica do Ministério do Esporte.

O impacto do programa Escola Plural foi grande na trajetória da educação em Belo Horizonte, houve uma implantação progressiva, investimento na formação dos professores e no número destes por escolas. O programa foi uma resposta ao caráter excludente da escola em relação às crianças das camadas populares, tendo como seu princípio norteador a inclusão, e se instituiu como o programa político-pedagógico do município.

Em 2002 é aprovada a Lei municipal nº 8432, regulamentando a jornada escolar de tempo integral no ensino fundamental. O texto da lei aponta uma implementação gradual, com etapas cronologicamente determinadas até a completa oferta de vagas. É fato que o governo municipal não cumpriu tal cronograma, estando defasada a implementação da jornada em tempo integral. Nos três últimos anos esse processo foi acelerado.

Para o gestor público, segundo publicação da SMED, o desafio do Município em relação ao Ensino Fundamental diz respeito à melhoria na qualidade do ensino, pois o número de crianças matriculadas é considerado satisfatório. A proporção de crianças e adolescentes na faixa etária de 7 a 14 anos que freqüentam a escola passou de 92,1% para 97,8%, dados dos censos de 1991 e 2000, a cobertura no âmbito nacional é de 97,2 em 2003 (Belo Horizonte, 2006). Parece que a escola de tempo integral tornou-se uma das apostas do governo na melhoria da qualidade da educação, viabilizada através de parcerias, as mais diversas, como indica, por exemplo, o discurso do prefeito transcrito abaixo. Desculpando-nos pela longa citação, consideramos significativo registrar boa parte da palestra proferida na Federação do Comércio de MG, pelo Prefeito, sobre as parcerias, onde se destaca o Programa Escola Integrada:

#### ***PARCERIAS QUE FORTALECEM***

Nós detectamos, e isso não é segredo para ninguém, que o nosso problema hoje na educação não é um problema da Prefeitura, é um problema do Brasil, é a qualidade, é o conteúdo da educação. Porque a quantidade é um problema resolvido, [...] Então, há escolas suficientes, mas o ensino não atrai, não tem qualidade, não retém, e, ao fim e

ao cabo, o aprendizado fica comprometido. Esse é um problema da Prefeitura, é um problema do Estado, é um problema do país como um todo. Como é que se resolve essa questão? [...] Não tem nenhum país que tenha se tornado desenvolvido com um sistema educacional que mantém ou tenta manter o jovem, a criança na escola durante apenas quatro horas de período letivo, que é o que nós temos hoje. Então, nós temos que rapidamente migrar para um sistema de tempo integral em educação. Ocorre que isso até já foi tentado no Brasil, sem sucesso, porque o custo é muito alto se você imaginar que, para oferecer o tempo integral, você tem que duplicar a rede física e, obviamente, duplicar a quantidade de professores, torna-se inviável para o Brasil e para qualquer nação no estágio de desenvolvimento do nosso país. Mas nós temos que resolver esse problema. Como é que nós vamos oferecer educação de qualidade, ampliar o tempo didático, letivo das crianças e dos jovens, sem inviabilizar o orçamento público? Belo Horizonte tem uma proposta e está praticando esse modelo. Nós demos o nome de Escola Integrada. [...] Trata-se do seguinte: partam do princípio de que a escola está num bairro e, em torno dela, nós temos diversos equipamentos públicos, de uso público ó quando eu falo público não quer dizer estatal, pode não ser do Estado, pode ser uma igreja, por exemplo. A igreja é um equipamento público, não é do Estado, mas é público. Pode ser um clube, o clube é um equipamento público, não é do Estado, mas é público. Então, você tem diversos equipamentos de uso público que podem ser utilizados - com alguma criatividade, com empenho da comunidade, com uma organização logística bem feita - pelas crianças e pelos jovens fora do horário escolar, mas com atividades didáticas, paradidáticas, ligadas ao aprendizado pedagógico que a escola oferece no outro turno. Então, imagine que a situação seja: as crianças, no turno da manhã, estão na escola e, na parte da tarde, a cada dia da semana, vão estar num equipamento público diferente: no parque do bairro ou no salão comunitário da igreja ou na associação de pequenos comerciantes daquele bairro e, aí, vão alternando os lugares, pode ser uma academia de capoeira, como eu já vi, pode ser um salão de beleza, como eu já vi. E cada um desses locais oferece para aqueles jovens, para aquelas crianças, atividades que permitem alguma forma de aprendizado. *(Palestra proferida no dia 2 de julho na Federação do Comércio do Estado de Minas Gerais ó Fecomércio)*

Belo Horizonte também integra um grupo internacional denominado õCidades Educadorasö, tendo aderido a ele no ano 2000. A Associação Internacional Cidades Educadoras - AICE surgiu em Barcelona, Espanha, em 1990, congrega 35 países e 343 cidades, hoje são 13 cidades no Brasil. A AICE é uma estrutura permanente de colaboração entre governos locais, interessados no cumprimento dos princípios estabelecidos na Carta de Princípios das Cidades. A idéia da AICE é dar prioridade a formação educativa integral, que transforme os diversos espaços da cidade em espaços programados e pensados de uma forma educativa, valorizando

a cultura e a diversidade. De acordo com a Carta de Barcelona uma cidade é educadora quando concede prioridade absoluta a formação permanente de sua população, quando assume a responsabilidade pela promoção de seus habitantes. A concepção é que a escola sozinha não é capaz de transmitir todos os conhecimentos e informações do mundo contemporâneo aos seus alunos (PBH, 2008). Para ser integrada à AICE, a cidade deve destinar um montante mínimo do seu orçamento para respaldar o movimento e participar dos Encontros e Congressos Internacionais; deve destinar verbas para campanhas e projetos transversais na área educacional. No último evento, o X Congresso da AICE (abril de 2008), que aconteceu em São Paulo (capital), Belo Horizonte apresentou a sua experiência *Escola Integrada: Novos Tempos, Lugares e Modos para Aprender*.

O fato de a Educação ser um dos investimentos mais valorizados mundialmente e das tendências da gestão política, nas grandes cidades, serem cada vez mais globalizadas constituem elementos de análise que não devem ser desprezados. Os arranjos locais e o montante de recursos podem ser muito diferenciados, mas as idéias e o discurso oficial são muito semelhantes. Para enfrentar os problemas de uma população urbana que *explodiu* nas últimas décadas, os governos locais são os mais pressionados, ao lado de uma mudança no sentido da descentralização dos serviços públicos, com recursos geralmente mais escassos. A pobreza tem sido um dos mais fortes obstáculos à mudança na qualidade de vida, ao lado da segurança pública, estão entre os principais problemas que preocupam a população.

A experiência de parceria entre escola e OSC, assunto que vamos tratar no capítulo seguinte, vem ganhando impulso no discurso político como um todo, entretanto os projetos parecem atravessados por contradições e desafios, ainda não muito explícitos nos Programas oficiais.

A implantação do Programa Escola Integrada pela Secretaria Municipal de Educação é um exemplo de como a expectativa inicial de um plano intersetorial mais participativo e articulado, na prática tem muitas dificuldades a vencer. Todas as Secretarias Municipais afins (Secretaria de Saúde, Secretarias Adjuntas de Abastecimento, de Assistência Social, de Esportes, Fundação Municipal de Cultura, etc.) foram convocadas a participar, mas a lógica é imediatista. Há pouco diálogo, ou seja, pergunta-se como cada temática vai contribuir com o Programa, enumeram-se as condições e possibilidades e as Secretarias são convocadas a participar. E essa não é uma realidade da Educação, mas atravessa o setor público como um todo.

#### 4.2.1 A Escola de Tempo Integral ó programas do Município e do Estado

A Secretaria de Estado de Educação - SEE a partir de 2004 implanta, em caráter experimental, o projeto *Aluno em Tempo Integral*, cujo início se interpõe como um desdobramento do projeto Escola Viva ó Comunidade Ativa, na região metropolitana de Belo Horizonte e em Uberaba, com 172 escolas. Em 2006 são incorporadas mais 90 escolas de todo o estado. Segundo o coordenador do programa, em 2008 o projeto ganha um formato diferenciado, passando a chamar-se *Escola de Tempo Integral*. Atende hoje quase 1800 escolas no estado e 110 mil alunos. A organização do trabalho curricular prevê: no turno regular, desenvolve o currículo básico e a parte diversificada e, no extra-turno, atividades de linguagem e matemática, artísticas e esportivas-motoras, além das de formação social, todas elas voltadas para o aprendizado.

Os próprios professores estão sendo capacitados para desenvolver esse currículo, como também professores de educação física. A SEE fez convênio com Universidades para a capacitação dos professores. Algumas escolas estão sendo reformadas para atender os alunos neste programa. Não se fala em ampliação da rede de escolas ou do espaço físico. O coordenador do Programa diz que é preciso que a escola trabalhe de forma diferenciada, do turno regular, para que o aluno fique um tempo maior. ãNós temos consciência que há grande oportunidade dele aprender mais e melhor, porém se as atividades não forem prazerosas, corremos o risco desse aluno não permanecerõ. O foco é na aprendizagem, mas que sejam diferenciadas do regular (Entrevista na SEE).

Sobre a questão do espaço físico, explica que as escolas são orientadas a usar as salas ociosas, *que todas essas participantes têm*. Num Seminário Nacional de Tempo Integral no Rio de Janeiro, não se discutiu essa questão de espaço para o tempo integral. Discute-se a questão de reorganização do espaço e dos tempos escolares; as escolas possuem outros espaços que podem ser utilizados, como biblioteca, quadras, espaços cobertos, etc. ãNós não queremos que os alunos fiquem o tempo todo em sala de aula, queremos que a escola promova a utilização de outros espaços que ela tem, dar uma cara nova pra elesõ. Sobre a utilização de espaços na comunidade avalia que isso acontece mais no interior, aqui em BH esses deslocamentos causam receio, porque as crianças precisariam atravessar avenidas e ruas movimentadas (Entrevista na SEE).

Sobre a parceria de escolas com OSCs, com a rede estadual, o coordenador diz que esse desenho novo do tempo integral não prevê a parceria com as organizações. E explica: *“Quando ele foi idealizado, em 180 escolas da região metropolitana, são escolas que se encontram até hoje em áreas de risco, mesmo não fugindo do foco da aprendizagem, o projeto tinha outro foco, que era da socialização, tirar esse aluno da violência, das drogas. Hoje o projeto tem outro contexto, e isso vai como uma consequência, e não como fim. Se o aluno fica mais tempo na escola hoje, nós estamos contribuindo para que ele fique longe das drogas. Ao entrar para a escola, nosso grande desafio é fazer com que ele aprenda, independente dele estar no tempo integral ou não”* (Entrevista, 2008).

Para o coordenador esse projeto é irreversível, tratado não mais como um projeto, mas como uma parte da própria escola. Destaca a aceitação das famílias, através de relatórios, telefonemas e ofícios, dizendo da necessidade, da satisfação com a escola de tempo integral. Sobre a reação dos professores, relata que muitos afirmam que foi a melhor coisa que a SEE já fez, *“é uma benção, percebem a melhora do aluno, apesar do pouco tempo, [...] mas se alguns não gostaram aqui eles não vieram falar”*.

Sobre a proposta da rede municipal de BH, o Programa Escola Integrada, e sobre o Programa da SMAAS (Programa de Socialização Infanto-juvenil) que atende cerca de seis mil alunos das escolas estaduais da cidade, o coordenador do Programa Escola de Tempo Integral responde que não conhece. Se essas seis mil crianças das escolas estaduais frequentam o Socialização, seria pelo menos razoável saber que estas crianças, a princípio não seriam as primeiras a demandar uma ampliação da jornada na escola e conhecer o que fazem no horário complementar. A possibilidade de uma parceria entre educação e outras áreas não é descartada, diz que é sempre bem-vinda, por exemplo, parcerias com a AS, com a Secretaria de Saúde, a de Esportes, de Direitos Humanos, que tem mantido contato. *“O que nós não temos condição hoje, eu vou ser muito sincero, e as escolas ainda solicitam muito, é a demanda por um assistente social, depois é um nutricionista, um psicólogo, um dentista. A gente sempre pensa que os municípios, especialmente as superintendências regionais de ensino, se elas conseguirem manter parcerias pra que a gente possa utilizar tais profissionais, para auxiliar algum trabalho nas escolas, não vejo mal nenhum, vejo com bons olhos. Essas parcerias de implementação de tempo integral são sempre bem-vindas. A idéia de parceria ou de intersetorialidade é explicada dessa maneira, durante a entrevista.*

A Secretaria Municipal de Educação - SMED de Belo Horizonte realiza duas modalidades de educação integral, com a ampliação da jornada escolar: Escola em Tempo Integral e Escola Integrada. O programa do município denominado **Escola Integrada** já teve também outros nomes provisórios como Escola Integral ou Escola de Tempo Integral. A idéia de escola integrada remete à sua articulação com a comunidade. Atualmente a proposta do município é continuar implantando o programa Escola Integrada, as duas escolas que hoje funcionam no formato de escola em tempo integral, Escola M. José Diogo e Escola M. Monteiro Lobato serão as únicas. A gerente informa que essas escolas ficam muito caras e a proposta do município é o programa Escola Integrada.

Em janeiro de 2007, a SMED realizou o Seminário *Percurso Educativos: muitos lugares para aprender*, apresentando o formato e a metodologia do Programa Escola Integrada. O secretário municipal adjunto de orçamento, ligado a Secretaria Municipal de Planejamento, foi o coordenador deste programa e abriu, junto com a secretária de educação, o seminário. Atualmente é o secretário de educação. A coordenação do programa pela Secretaria de Planejamento reforça a evidência de que esta implantação é uma diretriz política de governo prioritária e se ampara numa articulação intersetorial. Participaram deste Seminário, as OSCs e fundações de São Paulo: Fundação Itaú, CENPEC e o Cidade Escola Aprendiz. Belo Horizonte buscou conhecer, em outros estados, experiências semelhantes, o projeto Cidade Escola Aprendiz em São Paulo, apesar de não ser uma escola e sim uma OSC, e a implantação do programa Bairro ó Escola de Nova Iguaçu, no RJ. Tanto o Programa Bairro ó Escola como o Cidade Escola Aprendiz levam as crianças e adolescentes para diferentes espaços no bairro e na cidade, o trânsito pelo bairro e a ocupação de espaços disponibilizados pela comunidade são suas características. A organização Cidade Escola Aprendiz foi também selecionada para oferecer um processo de formação aos professores de BH.

O programa, na verdade nem é mais um programa, e sim uma diretriz para o ensino fundamental em BH, informa a gerente do "Escola Integrada" (Entrevista, 2008). Atende hoje quinze mil crianças e adolescentes em 50 escolas. Em cada uma escolhe-se o professor comunitário, que é o coordenador das atividades e faz os contatos e articulações com a comunidade. O formato do programa prevê atividades para os alunos dentro e fora da escola, em espaços cedidos pela comunidade, empresas e OSCs. São espaços utilizados: salões de igreja, clubes, quadras esportivas, parques e outros. As escolas que aderiram começam com atendimento para no mínimo 40% dos alunos e devem ir ampliando progressivamente. É a

escola que deve mapear os espaços disponíveis na comunidade, fazer a sua matriz curricular. As atividades da escola integrada são desenvolvidas por estagiários das faculdades e universidades parceiras, bem como por agentes comunitários. Estes estagiários e agentes comunitários eram pagos pela caixa escolar, mas isso trazia alguns problemas e agora serão contratados por um convênio com a Associação Municipal de Assistência Social - AMAS. O Jornal Família ó Escola (SMED, 2007, nº 5) apresenta o programa com o título: Escola Integrada ó BH é uma sala de aula. O mesmo impresso argumenta que: ãa prefeitura aumenta o ambiente da escola e o cuidado com o seu filho, que aprende a transitar com mais segurança pelas ruas da comunidade, tem a oportunidade de maior convivência com a vizinhança e vai aprender mais e melhorö.

De acordo com a coordenação geral deste programa, na SMED, o ãEscola Integradaö vai contribuir para uma educação integral, contemplando todas as dimensões do ser humano, para além do cognitivo, quando o aluno permanece mais tempo na escola. Diversificando esse leque de conhecimentos, ele tem maior possibilidade de aprender mais. A ampliação da jornada é uma estratégia para garantir essa formação, do ser na sua totalidade. Quando a escola faz a adesão a SMED aconselha que esta tenha 60% de universitários e 40% de agentes culturais (ou agentes comunitários), porque qualifica mais o atendimento. Os agentes culturais e os universitários têm reuniões com o professor comunitário. A SMED cuida da formação dos agentes culturais junto com a Fundação Municipal de Cultura.

Sobre a organização da matriz, fazem a seguinte classificação: 40% de atividades de esporte, lazer, cultura e arte, e desenvolvimento pessoal e social (são as matérias ligadas a cidadania, nutrição, saúde) e 60% de conhecimentos específicos e acompanhamento escolar. Dentro dessas exigências as escolas vão organizando suas matrizes. São oferecidas 2 oficinas no turno complementar de 1h 30 min cada, considerando o horário de almoço, mobilidade, o aluno fica mais 4h 30 min na escola, além da jornada regular, fica 9h sob os cuidados da escola. Ele tem mais duas refeições, um almoço e um lanche, e nas escolas onde é possível, o banho também. ãPra que as oficinas aconteçam em lugar seguro e tranquilo na comunidade, é preciso fazer um levantamento e conhecer esses locaisö. Há parcerias com OSCs, como exemplo, o Grupo Corpo Cidadão que atende a Escola da Fazendinha, na regional Leste. Também parcerias com a Legião da Boa Vontade - LBV, com o Projeto Criança Esperança.

A coordenadora discorre sobre a aceitação de professores, famílias e das crianças e adolescentes. Pelo seu relato, a aceitação das famílias e das crianças é tranqüila, algumas dificuldades podem ser encontradas junto aos professores e aos adolescentes. “Eu acho que não é uma questão da escola integrada, é uma questão da escola em geral, da educação, para se trazer o adolescente para dentro da escola ela tem que ser atraente”.

Ao responder sobre os desafios, aponta a integração, tanto da própria escola em torno do programa, como da comunidade e das Secretarias, numa articulação maior entre todos os envolvidos. “Eu acho que precisa haver um entrosamento, desde a intersetorialidade até a integração com a comunidade, para que ela (comunidade) entenda porque esses meninos estão transitando pela comunidade, colabore na cessão desses espaços, pra que eles se sintam co-responsáveis por essa ação, sintam que são atores nesse programa”. Acrescenta com relatos sobre as experiências de sucesso do programa, os depoimentos emocionados das famílias e de professores.

Iniciado em 2006 como um projeto piloto, as 40 escolas foram selecionadas para uma conversa com a SMED, sendo priorizadas as escolas que atendiam maior número de alunos inseridos no Programa Bolsa Família. Dessas 40 escolas, sete concordaram em começar em 2006. “Priorizamos os alunos de famílias bolsistas e depois os que apresentam baixo desempenho, que coincidem na maior parte”.

A SMED está realizando em parceria com a Fundação Itaú Social e o CENPEC, que é responsável pela coordenação técnica, o monitoramento da educação em tempo integral, com uma amostra da rede de escolas e de OSCs. O monitoramento pretende analisar as diferentes modalidades de educação integral desenvolvidos em BH em relação à escola de tempo parcial, para isto definiu quatro categorias: *escola integrada*, *escola em tempo integral*, *escola que tem crianças e adolescentes em atendimento nas OSCs* e *escola de tempo parcial*. A pesquisa envolveu 17 escolas municipais de ensino fundamental e nove OSCs conveniadas com a SMAAS, no Programa de Socialização Infanto-juvenil. O relatório inicial do CENPEC explica que:

[...] o estudo considerou também como uma modalidade de educação integral, o oferecimento de atividades no contra-turno escolar por organizações não governamentais conveniadas a Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social. As atividades desenvolvidas pelas Ongs são ministradas por educadores. O trabalho articulado entre Ong e Escola não é formalizado pela política educacional, no

entanto possibilita a ampliação da jornada, em diferentes espaços e com atividades diversificadas, que contribuem para as aprendizagens das crianças e adolescentes. (Relatório de Marco Zero, 2007).

Outra ação de cunho avaliativo é uma pesquisa que será desenvolvida pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional - CEDEPLAR<sup>13</sup>, da UFMG, para medir o impacto econômico. A pesquisa vai medir o que mudou na vida desses meninos, em relação aos que não frequentam a escola integrada, o que mudou nessas famílias, se mudou a qualidade de vida deles, até a questão do desempenho escolar. Essa pesquisa vai nos possibilitar ter uma leitura mais real.

Destacamos como relevante, diante das informações deste capítulo, que algumas falas são bastante coincidentes, tanto na entrevista com a SMED, quanto na SEE. No que se refere à educação de tempo integral, ouvimos que o foco é na aprendizagem, e isso é bem enfatizado. A prioridade é para os alunos de famílias de baixa renda e com dificuldades de aprendizagem, embora o coordenador da SEE diga que agora a expansão pretende alcançar a todos, sem enfatizar critérios. As Universidades e Faculdades entram como parceiras, tanto de uma rede como de outra. Programas como o *Escola Aberta* e o *Escola Viva - Comunidade Ativa* parecem funcionar como uma entrada e aposta de aproximação com a comunidade, desdobrando-se na oferta de ações de tempo ampliado na escola. Os dois programas têm também o objetivo de criar alternativas para o enfrentamento da violência nas escolas de periferia especialmente.

Devemos esclarecer que na entrevista com o coordenador do programa da SEE, a escola estadual que participa da pesquisa não foi mencionada, embora não tenha sido indagado diretamente a esse respeito. A Escola Anita também não está relacionada na lista da SEE, na página institucional (*site da web*) como Escola de Tempo Integral, apesar do Termo de Convênio assim mencionar a ação ali desenvolvida. O silêncio sobre a parceria da Escola Anita com a OSC, já que o coordenador afirma que não acontece nenhuma ação nesse sentido, é relevante para nossa análise. A escola estadual selecionada para a pesquisa não está no Programa Escola de Tempo Integral, mas atende alunos em situação de vulnerabilidade, está fora do cadastramento escolar e a diretora é indicada pela organização. Como desconhecer tal parceria? E ainda, todos os seus alunos estão numa jornada de tempo integral.

---

<sup>13</sup> O CEDEPLAR abriga os programas de pós-graduação (mestrado e doutorado) da UFMG em Demografia e em Economia e desenvolve um programa de pesquisas nestas áreas.

No quadro abaixo sintetizamos as informações sobre o Programa Municipal e Estadual.

ASPECTOS DE IMPLEMENTAÇÃO	ENSINO FUNDAMENTAL em BH	
	REDE MUNICIPAL	REDE ESTADUAL
NÚMERO DE ESCOLAS	166	208
NOME DO PROGRAMA	ESCOLA INTEGRADA	ESCOLA DE TEMPO INTEGRAL
ESCOLAS NO PROJETO	50	34 (em BH)
OBJETIVO	Aprendizagem. O acolhimento vem como consequência, o foco é possibilitar que os alunos aprendam mais e melhor.	Aprendizagem. Toda criança lendo e escrevendo aos oito anos.
ESPAÇOS	Busca espaços na comunidade, em parceria com igrejas, OSCs, clubes, pessoas etc.	Na própria escola prioritariamente.
CORPO DOCENTE NO HORÁRIO COMPLEMENTAR	Estagiários das Universidades parceiras e agentes culturais (ou comunitários)	Professores da rede estadual e professores de educação física
RECURSOS	R\$ 1. 350,00 mês por turma (são R\$ 54,00 por aluno)	R\$ 350,00 mês por turma
PARCERIAS	Universidades e faculdades (11) para projetos de extensão com estagiários, OSCs para a formação de prof e diretores	Universidades para a formação de professores.
INÍCIO DO PROJETO	2007	2007
OUTROS PROJETOS CITADOS	Escola Aberta ó nos finais de semana, Segundo Tempo	Escola Viva, Comunidade Ativa
PÚBLICO PRIORITÁRIO	Alunos do Programa Bolsa Família e com dificuldades de aprendizagem.	Alunos com baixo rendimento (num primeiro momento), hoje para todos que demandam.

Quadro 1 ó Aspectos de implementação da rede municipal e do estado para a educação integral

Fonte: Entrevistas com os coordenadores dos Programas Escola Integrada e Escola de Tempo Integral, 2008.

Apesar da data inicial (oficial) em 2007, tanto o estado como o município começam anteriormente, com implementações em algumas escolas para parte dos alunos. Se compararmos os projetos de educação em tempo integral em Belo Horizonte, apresentados no capítulo anterior, veremos muitos pontos em comum, que podem significar uma proximidade

de concepção na gestão da Escola e da Educação, pelo menos no que se refere: ao objetivo de ampliar o tempo na escola, ao objetivo principal, o da aprendizagem dos alunos, ao projeto de abrir a escola para a comunidade em locais mais pobres. Há evidentemente as diferenças de investimento de recursos, de metodologias, etc.

É em função desse discurso e das ações aqui apontadas que concluímos que a parceria no âmbito estudado é geralmente uma estratégia instrumental, onde a autonomia dos envolvidos é muito pouco considerada. Uma outra escola estadual, selecionada num primeiro momento, mas que não foi incluída na pesquisa, é uma das escolas de tempo integral; algumas de suas turmas estão hoje dentro do espaço da OSC parceira, e a SEE está reformando o espaço da OSC, construindo salas anexas. Esta parceria também não é mencionada pelo representante da Secretaria, quando da entrevista.

No capítulo seguinte buscamos sistematizar, a partir das categorias construídas, como se desenvolve o trabalho de todos e como as OSCs e Escolas relacionam-se, trazendo elementos de análise para algumas conclusões sobre essas ações em parceria.

## 5. DUAS EXPERIÊNCIAS DE PARCERIA ENTRE ESCOLA E OSC

Neste capítulo apresentaremos a metodologia utilizada na pesquisa e as informações sistematizadas que identificam as Escolas e as OSCs. Vamos dimensionar as ações em parceria nas duas experiências estudadas, ou seja, nos dois pares selecionados. A análise mais detalhada dessas parcerias será apresentada no próximo capítulo. Abordar tais encontros, na observação das práticas cotidianas, pode esclarecer como se estabelecem trocas, aprendizagens, obstáculos ou limites de um trabalho conjunto entre dois campos diferentes, envolvendo serviços no âmbito das políticas públicas, de Educação e Assistência Social e iniciativas da sociedade civil.

### 5.1 As Escolhas Metodológicas da Pesquisa

A pesquisa educacional tem suas especificidades, traduz-se por uma amplitude de possibilidades, tem inter-relações com várias áreas do conhecimento e diz respeito ao processo das relações humanas. São múltiplas as abordagens metodológicas e também os problemas que elas apresentam. Um desses problemas, destacado por Gatti (2002), é a dificuldade de se construir categorias teóricas mais consistentes, que não sejam a aplicação ingênua de categorias usadas em outras áreas de estudo. O risco é cair num *sociologismo*, ou *psicologismo* e outras formas de estreitamento da percepção do objeto de estudo. A educação é uma área de conhecimento que se fundamenta e se enriquece com diversas outras áreas, além de ser uma atividade profissional em que a interação humana é o seu substrato. Na área da assistência social não é muito diferente, mas a produção teórica e a pesquisa são mais restritas e recentes, e enfrentam a luta pela sua institucionalização como política pública. As metodologias são igualmente complexas, lidam com conceitos ainda em construção e uma diversidade de tratamentos teóricos.

Neste trabalho buscou-se como referência metodológica a teoria crítica, que propõe, por um lado, a análise rigorosa da argumentação e do método, na busca de uma construção de consistência lógica entre procedimentos e conclusões, considerando sempre o viés ideológico do conhecimento científico. E por outro lado, reconhece na investigação científica a

impossibilidade de separação entre objeto pesquisado e as representações do sujeito pesquisador. Segundo Alves-Mazzotti, um dos sentidos da palavra crítica em metodologia diz respeito à ênfase na análise das condições do contexto social, nas relações de desigualdade e poder. Enfatiza-se assim o papel da ciência na transformação da sociedade. Parte-se do pressuposto de que nenhum processo social pode ser compreendido de forma isolada, como uma instância neutra acima dos conflitos ideológicos da sociedade (2004, p.139).

Ainda segundo Gatti (2002), método não é algo abstrato, é um ato vivo, concreto, que se revela nas nossas ações, na maneira como olhamos as coisas do mundo. A questão do método não é apenas uma escolha dos passos e da rotina do trabalho de pesquisa, nem uma receita auto-aplicável. É importante verificar a coerência entre teoria e método e a escolha do pesquisador deve considerar essa relação intrínseca. A perspectiva teórica já nos indica de certo modo os instrumentos e o modo de olhar, de estar na pesquisa. Estar consciente de que este trabalho busca uma *aproximação* da realidade é fator necessário para uma análise correta do ponto de vista ético e científico. A investigação e compreensão do fato social e político devem estar comprometida com o rigor nos procedimentos de pesquisa, mas não se confunde com a busca da verdade absoluta, que é intangível. Fazemos aproximações dessa realidade, num determinado tempo e contexto histórico.

A escolha dos instrumentos de coleta de dados e as formas de avaliar as dimensões aqui pesquisadas estarão sendo referenciadas pelo conceito de avaliação definido por Sulbrant (1994) como perspectiva adaptativa. Este autor propõe uma avaliação global ou integral, abrangendo conceitos tradicionais com outros enfoques atuais; incluindo a avaliação das metas, dados quantitativos e qualitativos até a diversidade de instâncias de decisão, negociações e incertezas. Ao aliar conceitos de enfoque tradicional com a perspectiva adaptativa, o autor propõe a mudança de uma perspectiva técnico-econômica e racionalista para um racionalismo crítico. E dessa forma, como aponta Gomes (2001), evidencia-se um sistema que permita avaliar a efetividade da política, mas que considera o meio institucional e organizacional, os processos, os atores sociais, seus interesses e valores.

Propomos nossa análise dentro destes referenciais, nos limites que uma pesquisa desse porte consegue nos oferecer. Uma visão detalhada de duas políticas públicas, abrangendo todas as suas nuances, etapas de conflitos, decisões e negociação, não caberia na pretensão deste estudo. Esse é um contexto complexo e de causalidades múltiplas. Acreditamos que seria

possível traçar, a partir de dois estudos de caso, um retrato, mesmo que incompleto, da realidade, a partir de iniciativas da sociedade civil e das políticas públicas em curso, envolvendo parcerias entre escolas públicas e organizações da sociedade civil ó OSCs. Este retrato mesmo que parcial pode indicar pistas, traçar algumas hipóteses para serem testadas futuramente, trazendo algumas evidências. E estas quando comparadas a uma visão mais ampla, dos processos em curso no país, possibilitem abrir algumas frestas, colocando um pouco mais de luz nesse cenário.

Partimos do pressuposto de que não é muito comum a ação conjunta entre uma escola pública de ensino fundamental e uma organização da sociedade civil, de forma continuada, sistemática e próxima. Pressuposto fundamentado na experiência profissional da pesquisadora, como técnica da Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social, acompanhando o trabalho de várias OSCs de Belo Horizonte que atendem crianças e adolescentes de seis a quatorze anos. E essa articulação pouco comum poderia levantar pistas sobre o âmbito das parcerias, hoje um modelo que vêm orientando a proposta do município para a escola de tempo integral. Projetamos o universo da pesquisa que se mostrava bem reduzido, composto das escolas estaduais ou municipais de Belo Horizonte, de ensino fundamental, que estivessem realizando alguma ação em parceria há pelo menos dois anos com uma OSC próxima, numa interface entre educação e assistência social. Identificamos três OSCs dentro destas características. A OSC deveria atender as mesmas crianças e adolescentes, no todo ou em parte, que frequentassem a escola no horário alternado, na faixa etária de seis a quatorze anos. A pesquisa das OSCs se baseou na listagem de organizações conveniadas com a Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social ó SMAAS, hoje são 86 instituições que desenvolvem ações socioeducativas para crianças e adolescentes, no *Programa de Socialização Infanto-juvenil*, em Belo Horizonte. Este conjunto representa o universo da pesquisa em relação às OSCs, e todas as escolas de ensino fundamental de Belo Horizonte, o universo em relação às escolas.

A experiência profissional da pesquisadora tanto em escola pública, como professora do ensino fundamental por cerca de quatro anos no Rio de Janeiro, bem como na SMAAS, atuando como técnica (analista de políticas públicas) em Belo Horizonte, nos últimos 14 anos, fundamentou o conhecimento e a visão das relações de parceria entre escola e OSC. Por tanto, a pesquisadora já conhecia, por força da sua atividade profissional na SMAAS, algumas das pessoas envolvidas na pesquisa. As duas OSCs têm convênio com a SMAAS e as escolas

participaram de um processo de formação com a SMED e a SMAAS, o Gestores de Aprendizagem Socioeducativa. A pesquisadora não conhecia a diretora da escola Anita, mas as demais, diretora e coordenadoras, já tinham um contato esporádico em encontros de formação e reuniões. Parece-nos que este conhecimento prévio, por um lado, facilita a nossa entrada nas instituições, mas por outro, o fato de ser funcionária de um órgão da prefeitura (a SMAAS), que tem o papel de regulação no serviço executado com essas OSCs, traz sem dúvida um dado de interferência, de censura prévia, que procuramos contrabalançar, com maior cuidado na análise e nos processos de pesquisa, com um olhar, dentro do possível, de desestranhamento.

O foco da pesquisa apontava para experiências que se constituem como uma *exceção à regra*; e o objetivo era entender como se constituíam tais parcerias, estabelecer algumas relações com um contexto macro, dentro das políticas públicas de educação e assistência social, voltadas para crianças e adolescentes pobres, num espaço de interface destas políticas. Parafraseando a afirmação de Bressoux de que a exceção é sempre mais interessante de estudar do que a regra em si mesma (apud SARMENTO, 2003, p.157), vimos nessas experiências uma espécie de contraponto, lugar não-reconhecido, mas de alguma forma rico em vivências ainda não observadas de perto. As políticas públicas no Município e no Estado apontam para um projeto de educação integral, que de alguma forma se relaciona com o tema das parcerias, abrindo um espaço possível de participação das OSCs.

Considerando os objetivos descritos, o universo de pesquisa e os problemas envolvidos na observação de pessoas, optamos por um estudo de caso, como recurso metodológico. Yin define estudo de caso como uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro do seu contexto real de vida, especialmente quando as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não são absolutamente evidentes (apud SARMENTO, 2003, p. 137). O estudo de caso é necessário nesta pesquisa especialmente pela natureza do fenômeno a ser observado, onde foram realçados os aspectos informais, conteúdos afetivos e relacionais, compondo com as informações mais objetivas nosso material de análise.

Antes da pesquisa de campo, foi preciso estabelecer algumas categorias, que formaram um roteiro de observação e análise, tanto para as escolas como para as OSCs. As categorias e suas definições serão apresentadas no início do capítulo cinco, vamos aqui apenas mencioná-las, são as seguintes: ação comunicativa, autonomia, coerência com o marco legal, coesão,

diversidade, inovação, legitimidade, relação interinstitucional e solidariedade. Tais conceitos possibilitaram um foco necessário para o trabalho de campo e revelam os referenciais e escolhas da pesquisadora.

Elementos de *análise do discurso*<sup>14</sup> fundamentaram também este estudo, compondo um quadro de interpretação das informações. O levantamento documental foi realizada nas escolas, nas OSCs e nas Secretarias envolvidas: Secretaria Municipal de Educação ó SMED, Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social ó SMAAS e Secretaria do Estado de Educação ó SEE. Além da pesquisa documental, foram usados recursos como *entrevistas estruturadas, semi-estruturadas e livres, grupos focais e observação participante*. Desse modo a escolha dos instrumentos e o foco consideraram o contexto como um dos elementos de avaliação fundamental que dimensiona e explicita possibilidades, mudanças e obstáculos. Na pesquisa documental tivemos acesso a livros, contratos de convênio, o material escrito que retrata o funcionamento, os objetivos e a história das OSCs e o projeto político-pedagógico das Escolas e OSCs. A Casa de Garibaldi publicou um livro para comemorar seus quarenta anos, escrito por uma ex-diretora (WANDERLEY, 2001).

Os grupos focais foram utilizados de forma a provocar a discussão do tema parceria com atores da Escola e da OSC juntos, logo os participantes já se conheciam. Juntamos professores, coordenador da Escola com educadores e coordenador da OSC parceira. Para realizar o grupo focal solicitamos a participação, se possível, de três professores e o mesmo número de educadores, caso fosse difícil a liberação, de pelo menos dois professores e a coordenação pedagógica e o mesmo número de educadores da OSC. O roteiro de perguntas foi elaborado pela pesquisadora, para replicar nos dois grupos, mas seguiu uma flexibilidade dando margem ao direcionamento e o clima do próprio grupo. Dispusemos apenas de uma hora de conversa porque as diretoras e coordenadoras das OSCs consideraram mais viável, e concordamos com a idéia de fazer o encontro durante a semana, um no começo e outro no final da tarde.

Foram também realizadas entrevistas com gerentes, técnicos e profissionais das Secretarias de Educação (municipal e estadual) e da Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social,

---

<sup>14</sup> A análise do discurso recebe definições muito variadas. Ela visa articular a enunciação do discurso (uso real da língua) sobre um certo lugar social; leva em conta o papel do inconsciente na linguagem, a influência do grupo social, do contexto sócio-econômico, vai além da Lingüística. Definição baseada em Maingueneau (2006).

professores das escolas, educadores das OSCs, funcionários das escolas e OSCs. Conversamos também com mães nas OSCs e observamos algumas reuniões de pais. Construímos um protocolo de pesquisa, aprovado segundo as normas do Comitê de Ética em Pesquisa ó COEP, da Universidade Federal de Minas Gerais. Os grupos focais foram gravados, como também algumas entrevistas. Algumas entrevistas individuais não foram gravadas e as respostas foram anotadas pela pesquisadora. Optamos por não gravar as entrevistas iniciais para deixar os entrevistados mais relaxados. As entrevistas com os gerentes dos projetos de escola em tempo integral, da SMED e da SEE foram gravadas.

Por entendermos a pesquisa e a avaliação como processos de aprendizagem, uma construção de relações e de capacidade avaliativa, é objetivo desta a devolução planejada dos resultados às pessoas que dela participaram, com o indispensável cuidado de ouvir e acolher as impressões, críticas e sugestões. Consideramos que o procedimento correto, quando se estabelece um relacionamento ético com as pessoas envolvidas na pesquisa, nos traz essa responsabilidade.

Buscamos contribuir com o debate da educação integral, considerando o espaço além das escolas. Como também contribuir na discussão da interface das políticas de proteção social e de educação para crianças e adolescentes, analisando como as OSCs as traduzem, executando políticas em parceria com o poder público, num padrão que espelha a forma escolar, conceito este trabalhado por Vicent, Lahire e Thin (2001), e que tem a filantropia na sua constituição *sociohistórica*.

Nesta pesquisa consideramos dois eixos de análise: um que se coloca no nível das práticas cotidianas das escolas e das OSCs, buscando compreender como a cultura de uma é capaz de influenciar as práticas e reflexões da outra instituição e vice-versa; e no outro eixo pretende-se relacionar tais práticas com o formato, que hoje se implementa no município de Belo Horizonte, de educação em tempo integral enquanto uma política pública.

Selecionamos inicialmente duas experiências de parceria, identificadas como experiências que vão além da troca de informações e ações pontuais, que é a maior incidência de relacionamento entre escolas e OSCs, algumas vezes encontradas na rede do Programa de Socialização. Quanto ao primeiro par, não houve dificuldade para obter a concordância das duas instituições (escola e OSC) em participar da pesquisa; mas no segundo caso, a escola

apesar de ter assinado o termo de consentimento, desistiu quando foi procurada pela pesquisadora. A aprovação dessa diretora tinha sido negociada pelo diretor da OSC parceira, mas no segundo momento, quando procurada pela pesquisadora disse que não iria participar da pesquisa. Optamos então em buscar a nossa última opção dentro do universo reduzido e obtivemos a concordância tanto escola como da OSC. Uma escola municipal e uma estadual estavam assim relacionadas, cada uma a uma OSC, sendo um par na regional Leste e outro na regional Centro-Sul da cidade.

A garantia do direito à educação de crianças e adolescentes, ainda com maior dificuldade de acesso por serem consideradas em situação de vulnerabilidade social, são objetivos comuns da escola e da OSC. Essas crianças e adolescentes estão nas duas instituições, no entanto a ação conjunta, sistemática, aparece como uma realidade rara. Entretanto, há hoje um contexto favorável a iniciativas entre comunidade, fundações e escolas, projetos de abertura e aproximação, tais como o Amigos da Escola, os espaços Criança Esperança, Escola Aberta e Escola Viva, Comunidade Ativa, são alguns exemplos, inclusive com recursos públicos e outros com forte veiculação na mídia. A entrada na escola de atores não pertencentes à comunidade escolar tem sido um assunto relativamente freqüente, sendo incentivada pelo próprio poder público. O foco nessa pesquisa vai um pouco além, buscando caracterizar parcerias mais duradouras, com ações sistemáticas, criando vínculos até formalizados com a rede pública de ensino, mas que não surgiram da iniciativa do governo local, de projetos institucionalizados.

## **5.2 A Pesquisa e as Instituições**

Escolhemos para fins da pesquisa, nomes fictícios para as 4 instituições: a Escola Municipal Marília e a Casa (Espírita) de Dirceu são as parceiras localizadas na Regional Leste; a Escola Estadual Anita e a Casa de Garibaldi são as parceiras localizadas na Regional Centro-Sul. Foi uma coincidência que neste grupo pudéssemos contar com uma escola estadual e uma municipal, sendo assim possível ampliar um pouco a análise, fazendo alguma comparação entre as experiências e o contexto da educação no Estado e no Município.

O primeiro par, a Escola Municipal Marília e a Casa de Dirceu, tem um acordo formalizado em documento escrito, mas antigo, que abre vagas para professores da rede municipal trabalharem na OSC. Estão em prédios separados. Hoje a SMED prefere não atualizar esse convênio. Estes professores desenvolvem atividades com as crianças e adolescentes na Casa de Dirceu num horário, e no outro estão na escola, é conhecido como *sistema de dobra*, na área da educação. Algumas crianças são atendidas pelo mesmo professor na escola e na OSC. A OSC se compromete a receber, no horário complementar à escola, os alunos da Escola Marília. Anteriormente o atendimento da Casa era exclusivo para os alunos desta Escola. A Casa de Dirceu conta com o trabalho de seis professores mantidos pela SMED. Hoje os professores não são todos oriundos da escola parceira, mas a lotação da *dobra* é vinculada à Escola Marília, por ter nascido ali este projeto. Há professores que trabalham em outras escolas municipais da comunidade e no outro horário atuam na Casa. A seleção dos professores é feita com a participação da Gerência Regional de Educação.

A Escola Marília encaminha as famílias dos seus alunos, em situação de risco, para o atendimento na Casa de Dirceu. A Escola também já teve turmas funcionando nas dependências da Casa no início da parceria, quando a demanda por vagas na escola era maior que a capacidade física do prédio. A Casa de Dirceu fez convênio, em dezembro de 2002, com a Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social - SMAAS no Programa de Socialização Infanto-juvenil, posterior à parceria com a Escola.

No segundo par temos a Escola Estadual Anita e a Casa de Garibaldi, localizadas no mesmo terreno, pertencente à OSC, o prédio da Escola é na verdade um anexo da entidade. A Escola atende apenas os alunos oriundos da instituição, e vice-versa, existe um documento de convênio que formaliza e regulamenta a parceria pela Secretaria do Estado de Educação. Hoje não há funcionários da escola na instituição, mas são realizadas reuniões conjuntas com professores, educadores da OSC e coordenação pedagógica. Tanto a Escola Anita como a Casa de Garibaldi oferecem também educação infantil. A Casa de Garibaldi tem convênio com a Secretaria Municipal de Educação (na educação infantil), com a Secretaria de Estado de Educação (na parceria com a Escola Anita) e com a Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social ó SMAAS (no Programa de Socialização Infanto-juvenil). O convênio com a SMAAS vigora desde 1994.

Nosso primeiro contato foi com as diretoras das escolas e coordenadoras das OSCs, para apresentar a proposta da pesquisa. Apresentamos um questionário (em anexo), com perguntas abertas e fechadas, para as diretoras das escolas e coordenadoras das OSCs. O questionário foi um recurso para começar a traçar um perfil das escolas e OSCs. Fizemos também entrevistas com diretoras e coordenadoras nas instituições, cujo roteiro (em anexo) era praticamente o mesmo para as escolas e OSCs, A entrevista aprofundava alguns temas da instituição e abordava a parceria.

Como nos colocamos a disposição para ajudar em alguma tarefa, tanto nas OSCs como nas escolas, na Escola Marília, a coordenadora pedagógica solicitou-me uma colaboração na sua turma, conversando com os alunos do segundo ciclo, dentro de um projeto que vinha desenvolvendo sobre o Estatuto da Criança e do adolescente ó ECA. A coordenadora tem regência de turma no outro horário na Escola. O encontro aconteceu com tranquilidade e os alunos participaram ativamente. Conversamos sobre o que já sabiam sobre o ECA, e levei um material, um jornal produzido pela SMAAS, para as crianças e adolescentes do Programa de Socialização Infanto-juvenil que foi distribuído à turma.

As duas organizações, Casa de Dirceu e de Garibaldi, atendem a crianças e adolescentes, no horário alternado à escola em convênio com a SMAAS. As duas OSCs desenvolvem algum trabalho com as famílias, estão localizadas em bairros próximos das comunidades carentes que atendem, mas não estão dentro da própria comunidade. Atuam em parceria com uma escola em especial. Ambas já receberam mais de uma premiação nacional, destinadas às OSCs.

O número de alunos das Escolas Marília e Anita corresponde ao nível do ensino fundamental, mas as Escolas atendem mais 125 e 132 crianças na educação infantil respectivamente. O número de crianças e adolescentes das OSCs refere-se aos atendidos na faixa etária de 6 a 14 anos. O número de alunos da Escola Marília que freqüentam a OSC, hoje são 56, e já foi bem maior, mas a inauguração de uma escola de tempo integral na região, próxima à residência dos alunos mais vulneráveis, atraiu grande parte do público. Entretanto algumas crianças continuam freqüentando a Casa de Dirceu e a Escola Marília, mesmo sem acesso ao ônibus, que antes transportava os alunos para a Escola. A Casa abriu vagas para crianças de outras escolas do bairro, mas sempre atende com prioridade os alunos da Escola Marília, que continua encaminhando a família que julga necessitar do serviço na OSC. Segue-se uma

tabela com o número de crianças e adolescentes presentes nas instituições e o número de atendidas nos dois lugares, o público em comum.

Tabela 1 ó Número de crianças e adolescentes das OSCs e das Escolas pesquisadas

<i>Número de crianças e adolescentes</i>	<i>ESCOLA MARÍLIA</i>	<i>CASA DE DIRCEU</i>	<i>ESCOLA ANITA</i>	<i>CASA DE GARIBALDI</i>
Nº de crianças e adolescentes de 6 a 14 anos (ensino fundamental)	357	172	278	278
Nº de crianças e adolescentes em comum (que estão na Escola e na OSC)	56	56	278	278

Fonte: Questionários da Pesquisa, 2007.

Hoje na Escola Marília e na Casa de Dirceu há 56 crianças e adolescentes em comum, ou seja, frequentam a Escola e a OSC, mas a Escola Anita e a Casa de Garibaldi atendem as mesmas crianças e adolescentes. A inauguração de uma escola nova no Aglomerado da Serra possibilitou a transferência das crianças mais pobres, alunos da Escola Marília, e a demanda desta Escola por vagas na Casa consequentemente caiu.

Para entender a relação de parceria entre OSC e Escola foi importante buscar as motivações iniciais, o que moveu a iniciativa na sua origem, o que por si só já poderia trazer um caráter de inovação. E ainda buscar as motivações atuais, como essa parceria se encontra hoje, como é vista por quem a administra e por outros funcionários das instituições. Os processos conjuntos, o fluxo de informações e espaços comuns de planejamento e avaliação foram pontos valorizados nas entrevistas e observações.

Vamos apresentar a seguir a síntese das informações das observações pesquisa, desenhando um perfil de cada instituição e o trabalho que desenvolvem. São dados fornecidos pelos documentos, entrevistas, grupo focal e observações.

### **5.2.1 Primeiro Par: Escola Marília e Casa de Dirceu**

#### *a) Escola Marília*

A Escola Marília integra a rede municipal de educação, está na Regional Leste da cidade, num bairro de classe média baixa e próxima a um aglomerado de vilas (Aglomerado da Serra), limítrofe com a região Centro-Sul. É uma escola de médio porte, prédio padrão da Prefeitura, que hoje oferece educação infantil e os dois primeiros ciclos do ensino fundamental, com 21 turmas. Tem uma quadra de esportes coberta, jardim, biblioteca e sala de informática. Funciona de 7 às 17:30h. Tem 52 funcionários e 18 professores no ensino fundamental. A direção da escola é eleita pela comunidade para um período de 2 anos. Atende famílias de nível socioeconômico equivalente às classes média e baixa.

O público atendido pela escola tem se modificado no decorrer dos anos. Primeiro atendia um público de classe média, moradores das proximidades da escola, depois a maioria dos alunos vinha do Aglomerado e atualmente estes alunos migraram para a nova escola. A direção da escola avalia que a demanda de vagas dos moradores do bairro pode aumentar, com a saída das crianças do Aglomerado, e por isso ampliou as vagas na educação infantil. Segundo a diretora, alguns alunos ficaram porque as mães não querem os filhos estudando na própria vila. A Escola Marília e Casa de Dirceu estão localizados em pontos diferentes do bairro, as crianças andam alguns quarteirões para ir da escola até a OSC e vive-versa, precisando inclusive atravessar uma avenida movimentada no percurso.

O conselho de classe é composto pelos professores, diretora e pela coordenação pedagógica. Além da Casa de Dirceu, a escola não tem parceria com outras organizações nem conta com trabalho voluntário da comunidade ou de pessoas físicas. Apenas uma empresa de informática esporadicamente oferece bolsas de estudo para alguns alunos. Sobre os processos de planejamento da escola, a diretora relata certa dificuldade porque a SMED liberou apenas cinco dias no início do ano para os encontros. A escola se organiza para viabilizar as reuniões,

sem suspender as aulas, pagando monitores para desenvolver atividades de esporte, ou de arte, aos alunos. As reuniões acontecem dentro do horário de trabalho, com boa participação dos professores. Quanto às oportunidades de capacitação para os professores, a SMED promove cursos durante todo ano (Entrevista, 2007).

A escola estava aguardando, na ocasião da entrevista (2007), a aprovação da proposta para desenvolver o projeto "Escola Aberta". Informa que este projeto foi pensado para combater a violência nas escolas. "Nós não temos muito este problema, mas fizemos um levantamento das oficinas que poderiam ser desenvolvidas". O professor comunitário<sup>15</sup> fica encarregado de fazer as articulações e buscar parcerias com a comunidade. A escola já está desenvolvendo o projeto, ficando aberta aos sábados e domingos pelo menos seis horas por dia, com um coordenador responsável, uma pessoa da comunidade. Não fica ninguém da escola, funcionário ou professor durante o fim de semana. A Escola Marília ainda não aderiu ao Programa Escola Integrada.

Outro projeto desenvolvido por um período na Escola foi o "Segundo Tempo", que vinha funcionando, mas não no formato planejado pelo governo federal, ou seja, as atividades de esporte eram oferecidas no horário curricular, no mesmo turno das aulas, e não no horário alternado. Este programa tem sido uma estratégia de ampliar a carga horária na escola pública, de motivar a participação dos alunos através do esporte, como visto em capítulo anterior. Como a escola não tem espaço para atender mais alunos, as atividades vinham acontecendo no mesmo turno. O Programa não permaneceu na escola em 2008, visto que as ações do Programa Segundo Tempo foram direcionadas, numa articulação de governo, para agregar ações da Secretaria Municipal Adjunta de Esportes e da SMED, no Programa Escola Integrada.

Sobre o relacionamento com as famílias, a direção explica que tem melhorado, elas estão vindo mais à escola. A educação infantil e o crescimento dessas vagas possibilitaram uma maior participação da família. "Precisamos mudar a estratégia, não ficar só chamando para reclamar, para falar mal do aluno. Queremos quebrar essa cultura, do aluno problemático estar sempre em evidência. Decidimos na última reunião escrever e mandar bilhetes para elogiar" (Entrevista, 2007).

---

<sup>15</sup> Função criada para fazer a articulação com a comunidade, é o professor de referência no Programa Escola Integrada da SMED, que reúne com estagiários, monitores e lideranças da comunidade.

Quanto à inclusão de crianças e adolescentes com deficiência, a Escola informa que tem dois alunos com baixa visão, um com autismo e que há casos ainda não diagnosticados, como oito crianças com déficit de aprendizagem por causas emocionais ou neurológicas, já tendo recebido um caso mais grave. A SMED faz um trabalho de acompanhamento.

Tivemos acesso a dois documentos da escola, o Portifólio e História da Escola Marília (2006) e o Projeto Político-pedagógico (2007). O Portifólio da Escola Marília faz uma análise do trabalho da escola com a comunidade e da parceria com a Casa de Dirceu. Destaca o trabalho com a comunidade como uma peça-chave para uma educação verdadeiramente inclusiva, tornando-se uma das prioridades da política de acompanhamento da SMED. A Escola avalia como um problema: a maioria dos alunos reside no Aglomerado e a comunidade próxima não a percebe (a Escola) como parceira, envolvendo-se muito pouco. Quanto à relação com as famílias avalia-se que é preciso avançar, que a escola tem se esforçado para fomentar a aproximação. Os pais, além dos momentos festivos, são chamados para comparecer à escola com os seguintes objetivos:

[...] conhecer a proposta pedagógica e a metodologia de trabalho dos professores, no início do ano letivo; receber orientações sobre sua responsabilidade na educação dos filhos, sobre problemas disciplinares, falta de comprometimento com a escola ou falta do material escolar; serem informados acerca da aprendizagem dos filhos (PORTIFÓLIO, 2006, 34).

O projeto Escola Aberta é citado como uma estratégia que poderia melhorar a aproximação com a comunidade. No Portifólio, item 6 (Dimensões Reveladoras da Inclusão, p.15), aparece a primeira referência ao trabalho em parceria com a Casa de Dirceu, onde se registrou que a Escola deu um passo importante em direção à inclusão social com um convênio que possibilitou a implantação do Projeto Criança Integral em Dentre os problemas relacionados pela pesquisadora no questionário, a diretora aponta como os principais por ordem de prioridade: *indisciplina, problemas de aprendizagem, e a relação professor-aluno*; outros problemas não-assinalados: *evasão, relação escola-família, infra-estrutura falha, problemas de segurança e outros*.

O Projeto Político-Pedagógico apresenta os eixos norteadores, os objetivos, as normas de funcionamento, as estratégias de avaliação e metas educativas, dentre outros itens. Os eixos norteadores registrados são:

A escola como espaço de vivência e não preparação; [...]  
 A escola como promotora de arte, cultura e movimento; [...]  
 Espaço de produção acadêmica e desenvolvimento cognitivo; [...]  
 A avaliação como instrumento coletivo;  
 Pais, alunos, educadores envolvidos nas metas educacionais e de todo o processo de ensino-aprendizagem, assim como nas questões pertinentes ao Projeto Político-pedagógico vigente na escola.  
 Busca da formação permanente dos educadores (2007, sem paginação).

Em resposta ao questionário da pesquisa, questão fechada, a diretora aponta como os principais problemas da Escola por ordem de prioridade: *indisciplina, problemas de aprendizagem, e a relação professor-aluno*; outros problemas não foram assinalados: *evasão, relação escola-família, infra-estrutura falha, problemas de segurança e outros*.

#### *b) Casa de Dirceu*

A Casa de Dirceu tem um grupo espírita como instituição mantenedora. O Grupo foi fundado oficialmente em 1952, mas o Centro Espírita já funcionava em 1930, como atestam os documentos da instituição. O Grupo é uma associação civil, religiosa, filantrópica, sem fins lucrativos, certificada como instituição de utilidade pública federal, estadual e municipal, cadastrada junto ao Conselho Municipal de Assistência Social e ao Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente. O Grupo possui vários projetos e coordenações, um deles é o projeto social denominado Casa de Dirceu. A sede do Grupo e a Casa estão em prédios separados, na mesma regional, sendo a Casa definida como o núcleo de assistência social, inaugurado em 1957.

O objetivo do projeto de atendimento às crianças e adolescentes hoje é:

Constituir-se uma complementação à escola, visando, devido á vulnerabilidade das crianças, incentivar a convivência entre estas, a partir das diferenças, buscando através de um conjunto articulado de ações e atividades, promover princípios que possibilitem a discussão da liberdade, igualdade, consciência dos direitos, respeito mútuo e solidariedade, visando formar cidadãos conscientes, participativos e comprometidos com o bem estar de sua família e do grupo social (CASA DE DIRCEU, 2007, p.4).

Inicialmente a Casa de Dirceu funcionou como um hospital psiquiátrico<sup>16</sup>, com atendimento gratuito a pacientes do sexo feminino, portadoras de sofrimento mental. Em 1960 a Casa passou a receber crianças que moravam nas ruas e outras em regime de internato (regime de

Abrigo na atual legislação). Em 1985 passou a atender em regime de semi-internato, as crianças ficavam em meio-período; o objetivo era estender o serviço para toda a família, de forma que estas passassem a ter condições de criar seus filhos. Em 1989 com o agravamento da situação social no país a Casa voltou a atender crianças e adolescentes com trajetória de rua, trabalho extinto em 1995. Em 1989, a Casa tinha o Abrigo para crianças e adolescentes, a Creche e oferecia ações socioeducativas no meio-período para as crianças maiores, no mesmo espaço físico. Em 1992, houve a parceria com a Escola Municipal Marília, a Casa disponibilizou seu espaço para duas turmas de primeiro grau (como se denominava na época), um anexo da Escola, bem como ficava com as crianças no horário complementar.

Funcionou também na Casa uma Creche em parceria com a SEE, em espaço cedido para o Estado. Depois de 1995 decidiu-se pelo atendimento exclusivo das ações no horário complementar à escola (que vinha ocorrendo desde 1985), para crianças e adolescentes com vínculo familiar em situação de vulnerabilidade social. Em 1999 definiu-se que a faixa etária atendida seria de 6 a 16 anos. Desde sua criação, várias atividades assistenciais são desenvolvidas pela Casa, representando hoje, atendimento a 150 famílias de baixa renda e aproximadamente 300 moradores de rua, perfazendo aproximadamente 2.000 pessoas atendidas em diversas frentes.

O grande objetivo do grupo é garantir a aplicação dos princípios da doutrina Espírita e o projeto social faz parte dessa doutrina. Define-se assim a sua missão: *Promover o progresso do ser humano por meio da conjugação da ajuda material e espiritual, baseada nos princípios do evangelho e da doutrina espírita, construindo no mundo uma sociedade mais fraterna.* Os princípios que norteiam o projeto social já incorporam idéias e diretrizes semelhantes às das políticas de assistência social. São: *a transformação do assistido em assistente, o foco na família, o respeito às diretrizes governamentais de assistência social e ensinar a pescar ao invés de simplesmente dar o peixe* (CASA DE DIRCEU, documentos atualizados em 2007).

São oferecidos vários serviços sociais, pela Coordenação e Promoção de Assistência Social do Grupo. O atendimento às crianças e adolescentes é um dos seus projetos. Para o acesso ao serviço faz-se um cadastro com as famílias na primeira entrevista. Outra equipe visita a

---

<sup>16</sup> O prédio tem a forma circular que mostra uma tendência da época para construções tais como presídios e hospitais psiquiátricos.

família, com o objetivo de fazer um diagnóstico das necessidades do grupo familiar. As crianças e adolescentes são integradas ao projeto, nas ações socioeducativas no horário complementar à escola. O trabalho social engloba outras ações além do atendimento direto às crianças, tais como:

- \* atenção à saúde por uma equipe de psicólogos, médicos alopatas e homeopatas, fisioterapeutas, todos voluntários, sendo estes atendimentos hoje exclusivamente para as crianças, adolescentes e suas famílias;
- \* distribuição quinzenal e gratuita de remédios, pela farmácia da OSC, há mais de 30 anos para toda população, bastando trazer a receita; são remédios doados por médicos, distribuidoras ou adquiridos pelo Grupo, sendo atendidas cerca de 600 receitas por mês;
- \* acolhida aos moradores de rua, uma vez por semana, de 6 h às 14 h, onde é concedido espaço para lavagem de roupas e banho, corte de cabelo e barba, distribuição de sopa e o atendimento fraterno (que é uma conversa com os moradores de rua, visa o diálogo com esse público);
- \* distribuição quinzenal de cestas de alimentos para as famílias das crianças e adolescentes atendidas e outras famílias, com renda mensal inferior a meio salário mínimo, por um período mínimo de 6 meses, além de roupas, sapatos e utensílios para casa recebidos em doações;
- \* visitas periódicas nos morros e vilas, pela equipe de voluntários da Casa, às famílias atendidas, com o objetivo de promovê-las a uma situação de independência desse tipo de serviço (a distribuição de cestas básicas);
- \* curso para gestantes e sala de costura, que funciona duas vezes por semana com costureiras voluntárias, sendo produzidos enxovais de bebê que são doados às futuras mães, atendidas no curso;
- \* cursos profissionalizantes dirigido às famílias atendidas, sendo uma oportunidade de inserção no mercado de trabalho; são oferecidos cursos de eletricidade básica, informática e outros;
- \* visitas aos presídios, hospitais psiquiátricos, asilos de idosos e leprosários pelas equipes de voluntários e integrantes da doutrina espírita;
- \* atendimento a 25 jovens de 15 a 18 anos, no Programa para Jovens, desenvolvido em parceria com a SMAAS, que é um convênio da PBH com o Programa Agente Jovem do governo federal (Documentos da OSC e Entrevista, 2007).

A distribuição de cestas básicas é feita em complementação ao serviço do Plantão Social feito pelas Secretarias Regionais. O cadastro das famílias feito pela Casa é conferido com o do Plantão Social, da prefeitura, para que não haja superposição de ações. Existe ainda uma articulação com a Sociedade S. Vicente de Paulo (católica) com o mesmo objetivo de não atender as mesmas famílias.

No projeto das ações socioeducativas para o público de seis a quatorze anos, o convênio com a SMAAS, é através do Programa de Socialização Infanto-juvenil. Inicialmente a Casa só atendia alunos dessa escola, hoje tem alunos de mais 11 escolas, algumas com apenas um ou dois alunos. A flexibilização para atender crianças e adolescentes de outras escolas veio acontecendo após o convênio com a SMAAS, que tem como público alvo todas as crianças da comunidade, prioritariamente as que estão em situação de risco social. Hoje a Casa ainda prioriza os alunos da Escola Marília, mas recebe também uma demanda direta da comunidade e dos parceiros, dos órgãos governamentais, tais como Conselho Tutelar, Ministério Público, Gerência Regional de Assistência Social, encaminhamentos pela SMAAS, inclusive crianças e adolescentes inseridos no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI. As reuniões de equipe são mensais, no sábado. E há ainda encontros de formação com educadores e parceiros, um dia por mês no horário do atendimento.

São parceiros da Casa:

SMED ó através da Escola M. Marília para a cessão de professores;

SMAAS ó convênio com o Programa de Socialização Infanto-juvenil (6 a 14 anos) e com o Programa para Jovens (15 a 17 anos);

SMAAB ó convênio para alimentação das crianças e adolescentes;

OSC Manjedoura ó atendimento a gestante;

UNI / BH - Centro Universitário de Belo Horizonte ó estágio das alunas do curso de nutrição e visitas da supervisora da UNI.

É grande o número de voluntários, mas a Casa conta com um quadro de funcionários fixo para o atendimento direto às crianças e adolescentes.

*c) Escola e OSC*

A parceria da Escola Marília surgiu pela necessidade de atender a demanda por vagas, maior do que a capacidade física da escola. A direção na época procurou a OSC e duas turmas da escola passaram a funcionar na entidade. A versão dada pela Casa de Dirceu é um pouco diferente: fala de um grupo de professoras que participavam do Grupo Espírita e que, conhecendo o trabalho da Casa, fizeram a proposta para que algumas salas da escola funcionassem na instituição. Já em 1992, data do documento de convênio encontrado, diz-se que este possibilitará às crianças carentes assistidas pela Casa de Dirceu, em regime de semi-internato, a educação formal regular na própria Casa, sem os riscos de deslocamento até o local da escola. São destinadas duas professoras no horário regular para estas turmas, além da merenda escolar. O documento é registrado em cartório e assinado pela escola, diretora e vice, não há referência à Secretaria Municipal de Educação. A Casa contava também com o trabalho voluntário de uma professora da escola (relato da OSC).

Dois anos depois, em 1994, a escola foi ampliada e conseguiu atender todas as turmas, desde então a parceria ficou restrita ao horário complementar para os alunos da Escola Marília. Há um aditivo ao convênio em 1993, e em 1994, o número de crianças é ampliado para 118, de 1ª a 3ª séries, e a escola se compromete a liberar oito professores. O documento de 1996 prevê que a escola colocará seis professores, uma coordenadora pedagógica e uma auxiliar de serviços gerais em exercício de suas funções na OSC. Fica registrado que a execução do convênio passará por avaliações sistemáticas e periódicas no decorrer do exercício de 1996.

Hoje algumas mudanças ocorreram neste formato. No final de 2002, a Casa fez convênio com o Programa de Socialização da SMAAS, passando a receber alimentação diretamente pela SMAAB e o recurso do convênio, que não cobre todas as crianças e adolescentes atendidos. As reuniões com a Gerência de Educação e técnicos do nível regional passaram a acontecer, especialmente no início do convênio, com representantes da Educação, da Assistência Social, da coordenação e funcionários da Casa, bem como de representantes do Grupo Corpo, que até 2006 tinha uma parceria com a Casa de Dirceu. O Grupo tem uma fundação, Corpo Cidadão, e desenvolvia oficinas de dança com as crianças e adolescentes da Casa de Dirceu. O número de parceiros foi aumentando e a coordenação do projeto social na época tinha dificuldades em lidar com demandas às vezes divergentes. Hoje os professores passaram a ser selecionados pela gerência de educação, um grupo atua nesse processo, com representantes da OSC, da SMAAS. Eles apresentam um projeto que é analisado pelo grupo e são entrevistados. Os problemas antes relatados pela OSC com alguns professores deixaram de existir.

O Portifólio da Escola traz referências e faz uma avaliação da parceria com a Casa de Dirceu, nomeando-a como *Uma parceria para oferecer a Educação em Tempo Integral* (2006, p.35). Afirma-se que em 1992 este convênio possibilitou às crianças assistidas pela OSC, em regime de semi-internato, o acesso à educação formal regulamentar. E que caberia à Casa a complementação escolar baseada em atividades de cunho profissionalizante, moral, cívica e psicológica (2006, p.35). Os alunos deveriam permanecer 10 h no espaço cedido pela Casa de Dirceu. A parceria foi considerada positiva e o convênio passou a ser renovado anualmente. Entretanto alguns problemas são apontados, como um descompasso entre os princípios da SMED, a falta de adequação à Escola Plural, e as diretrizes da OSC. Afirma-se que o projeto elaborado pela coordenação da Casa em 2001 não teve a participação das professoras que trabalhavam na OSC. Contam os avanços, mas destacam como problema o foco no doutrinamento moral e religioso espírita, citando um documento da Casa que faz referência a doutrina. A questão dos projetos não elaborados em conjunto continua sendo apontada como um problema, embora se reconheça os avanços, conclui-se que é relevante estabelecer um diálogo maior (Escola Marília, Portifólio, 2006).

Para realização do grupo focal, a Casa de Dirceu remanejou alguns oficinairos e liberou duas educadoras, participando também a coordenadora geral. Da Escola Marília participaram a diretora e uma professora, arranjo que não foi exatamente equilibrado, como pedimos, mas avaliamos que não houve grande prejuízo. A diretora da Escola Marília que participou do grupo focal já trabalhou na Casa por um longo período, como professora. A coordenadora geral da Casa de Dirceu perguntou se deveria participar, confirmamos sua presença porque a diretora da Escola estava presente e porque a Casa estava sem coordenação pedagógica naquele momento, selecionando outra pessoa.

O grupo focal na Casa de Dirceu transcorreu de forma mais livre e natural que na Casa de Garibaldi, o que mais marcou foi a naturalidade e o equilíbrio com que o grupo se colocava. Alguns problemas foram tocados, mas a reação foi sempre mediada pelo diálogo, sem meias palavras, mas não ofensivo. Falou-se dos alunos que não conseguiram se alfabetizar no tempo esperado, da expectativa da professora que não estava vendo um resultado imediato do atendimento da OSC em seus alunos na escola, da forma com que um professor se referiu a uma criança, chamando-o de *burro* (relato de uma educadora da OSC, trazendo a fala de um

menino), da necessidade de encontros programados e mais freqüentes entre Escola e a Casa e outros assuntos (GRUPO FOCAL, 2008).

Não há atividades de planejamento e avaliação sistemáticas de forma conjunta, nem instrumentos de monitoramento da ação em parceria, há encontros não regulares de acordo com a demanda dos casos difíceis. Há professores da escola trabalhando na Casa, com avanços e dificuldades de integração.

*Pontos positivos apontados:*

Acompanhamento das famílias pela OSC, melhora no comportamento das crianças e das famílias (Escola).

Se está refletindo na escola é porque o trabalho da entidade está indo bem (OSC). As famílias são bem recebidas na Escola (OSC).

*Pontos negativos apontados:*

Houve conflitos, divergências, mas hoje não. Alguns professores não se adaptam ao trabalho na Casa (Escola).

Algumas crianças e adolescentes ainda não conseguem ler e escrever (OSC)

Uma dificuldade: estar mais presente e acompanhar o trabalho (OSC e Escola) (Grupo focal, 2008 e Entrevistas).

### **5.2.2 Segundo Par: Escola Anita e Casa de Garibaldi**

*a) Escola Anita*

A Escola Anita integra a rede estadual de educação, está na Regional Centro-Sul da cidade, num bairro de classe média alta, próxima ao Aglomerado da Serra. É uma escola pequena, menor que a escola Marília, funciona no espaço cedido pela Casa de Garibaldi, um anexo construído para um serviço de atendimento a adolescentes, que não foi concretizado. Possui um pequeno pátio, mas não tem área de esportes, a quadra coberta fica no espaço da Casa de Garibaldi. Oferece educação infantil e ensino fundamental até a fase quatro, que corresponde ao segundo ciclo da rede municipal. Funciona no horário de 7:50 h às 16:50 h. Tem 32 funcionários, são 11 professores no ensino fundamental, sendo um professor eventual e mais 6 professores na educação infantil, ao todo são 17 professores em turma. Até 2004 a escolha da

direção era por eleição da comunidade, mas hoje é uma indicação da OSC, a Casa de Garibaldi. Essa foi uma reivindicação da Casa atendida no acordo firmado pelo convênio com a SEE, cuja cópia a diretora nos repassou. Atende famílias de baixa renda, muitas mães são domésticas que trabalham no bairro. A Escola Anita e a Casa de Garibaldi, como estão localizadas no mesmo terreno, as crianças apenas atravessam um portão interno, sem contato com a rua.

A escola não tem outras parcerias ou trabalho voluntário, além da Casa de Garibaldi. A diretora diz que a própria supervisora da escola admite: *é melhor não fazer muita coisa, para não correr o risco de não viabilizar*. Tem Conselho de classe bimestral, do qual participam professores, educadores e coordenadores da OSC, diretor ou vice e supervisor pedagógico da escola. Os encontros de equipe para planejamento acontecem duas vezes por ano, mas há reuniões mensais (de 7 às 7:50 h), com os professores e a supervisora pedagógica. Existe a avaliação de desempenho da Secretaria do Estado de Educação - SEE. A diretora diz que há muita rotatividade de professores em uma sala de aula, *mas na Casa de Garibaldi a rotatividade é maior*. Segundo ela, a rotatividade é maior entre os professores designados<sup>17</sup>, os professores da escola são diferentes, *ôgostam de trabalhar, eles gostam daqui, mas entre os 17 têm uns cinco que não correspondem a esse perfilô* (Entrevista, 2007). A vice-diretora, que estava na mesma sala, durante a entrevista, diz que gosta da escola, onde trabalha há 20 anos, está acostumada, poderia pedir transferência porque mora longe, mas não deseja sair.

A Escola não desenvolve nenhum projeto da SEE, estes ôficam para as escolas mais necessitadasô. Sobre a participação das famílias, a direção informa que é excelente, são muito atuantes, por causa da educação infantil; apenas algumas famílias das crianças com dificuldades não participam, cerca de dois por cento (Entrevista, 2007).

A biblioteca é uma só, fica no espaço da OSC, próxima à divisa com a Escola. É usada tanto pela OSC como pela escola, cada turma tem um horário semanal. A sala de informática é uma atividade oferecida pela Casa Garibaldi, mas é relacionada na entrevista com a supervisora pedagógica da Escola Anita. O fato parece denotar uma valorização pela Escola desse tipo de ferramenta pedagógica. A reunião com as famílias é por bimestre, ôa diretora fala 15 min, depois os pais e mães reúnem por turma para conversar com o professorô (Entrevista, 2007).

---

<sup>17</sup> Professor designado é aquele que não tem vínculo com a Secretaria Estadual de Educação, tem um contrato e pode ser renovado ou não no fim do ano letivo.

O colegiado tem um representante das famílias, é a participação da comunidade, e também a participação da OSC.

Em 2007, começaram a participar de um projeto através da SEE, uma Fundação seleciona e capacita as escolas estaduais para a gestão gerencial, dentro de um modelo empresarial, incluindo o Padrão Mínimo dos 5 S<sup>18</sup>. A Fundação de Desenvolvimento Gerencial ó FDG, criada em 1998, se propõe a dar assessoria, difundindo técnicas e metodologias gerenciais nas escolas e outras instituições. A OSC parceira também participa do processo. A Escola Anita está passando em 2008 por um processo de assessoria com a FDG, com uma série de reuniões, encontros, planejamentos e avaliações. Tivemos acesso ao Projeto Político-pedagógico da escola e as planilhas elaboradas junto com a FDG.

No Projeto Político-pedagógico está descrita a situação atual da escola, os fundamentos da educação, objetivos, funções, os pontos fortes e fracos da escola. Destacamos os seguintes, descritos como *pontos fortes*: profissionais atuantes e conscientes, ambiente de trabalho agradável e estimulante, participação da comunidade. São apontados como *pontos fracos*: maior cobrança de deveres ao educando, escola assumindo um papel bastante paternalista, falta de trabalho em equipe, desinteresse dos alunos com dificuldade de aprendizagem gerando indisciplina. Os problemas apontados dentre outros foram: livros didáticos inadequados e insuficientes, falta de sala adequada para professores e supervisão, falta de recursos humanos para atender alunos com problemas comportamentais.

O plano de ação já elaborado com a FDG prevê metas quantitativas para a escola, englobando desde as condições ambientais, o espaço físico e as metas referentes à aprendizagem dos alunos. São dois quadros, metas referentes aos níveis de ensino, com sete variáveis a melhorar, e outras metas, ligadas ao espaço físico, a disciplina, infra-estrutura, etc, com 24 variáveis. Os resultados nas avaliações do Pró-Alfa e Prova Brasil definem metas tais como: manter o índice de aprovação interna do 3º ano em 91% até dezembro de 2008, aumentar o número de crianças alfabetizadas até a 2ª série de 90 para 92%. Algumas das ações previstas

---

<sup>18</sup> *O método 5S surgiu no Japão na década de 1950, como um método para organizar o espaço de trabalho, melhorar a eficiência e também insuflar a responsabilidade do empregado. O método foi a base da implantação do Sistema de Qualidade Total nas empresas e indústrias. Cinco palavras japonesas, todas iniciadas com a letra ôSô na transcrição para o alfabeto latino, deram origem ao 5 S, traduzidas como senso de utilização, de ordenação, de limpeza, de saúde e autodisciplina. No Brasil o método foi introduzido pela Fundação Christiano Ottoni em 1991.*

para melhorar tais índices são: *reconhecer os alunos que realizam atividades extra-classes, divulgar o percentual de participação dos pais em reuniões, enviar um relatório individual para os pais que não acompanham o boletim dos filhos, realizar o projeto hora do conto, trabalhar com jogos, dinâmicas, adivinhações [...], firmar parcerias com empresas e utilizar o material existente na escola* (Documentos, questionário e entrevistas, 2007/2008).

Observamos que não há nenhuma referência no Projeto Político-pedagógico da Escola, nem no documento elaborado junto à FDG (sobre metas, ações e procedimentos), em relação à parceria com a Casa de Garibaldi, embora esta também participe do trabalho de assessoria feito pela FDG. Entretanto, no Termo de Convênio entre SEE e a Casa de Garibaldi está registrado na cláusula primeira: *Objetiva o presente convênio, mediante a colaboração entre os partícipes, ampliar a jornada educativa em horário diurno integral na Escola [...], para atendimento aos alunos com idade entre quatro e dez anos, no Aglomerado da Serra, em Belo Horizonte (SEE, 2005, p.1). Em resposta ao questionário da pesquisa, questão fechada, a diretora marca os principais problemas por ordem de prioridade: *problemas de aprendizagem, indisciplina, relação escola-família, infra-estrutura falha e relação prof. óaluno*; dentre outros não assinalados: *evasão; problemas de segurança e outros*.*

#### *b) Casa de Garibaldi*

A Casa de Garibaldi não é uma instituição religiosa, mas já foi parceira de uma Irmandade católica quando da sua implantação, durante um longo tempo de sua existência. É uma associação civil, filantrópica, sem fins lucrativos, certificada como instituição de utilidade pública federal, estadual e municipal, cadastrada junto ao Conselho Municipal de Assistência Social e ao Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente.

O objetivo da instituição hoje é:

Promover o crescimento harmonioso da clientela infanto-juvenil de baixa renda, buscando desenvolver suas potencialidades, através do atendimento às suas necessidades básicas, dentro de uma linha de autopromoção, na perspectiva de concretizar o direito às oportunidades de acesso aos bens socioculturais-educativos necessários ao desenvolvimento humano (Documento da OSC, 2005, p.9).

Foi criada em 1956, mas o funcionamento só se inicia em 1961. N livro editado pela instituição está registrado que, em 1956, os filhos do prof. Antônio<sup>19</sup>, após seu falecimento, atendendo a um desejo do pai, resolveram criar uma instituição de amparo às mães pobres do bairro. O casal já era dedicado à prática da caridade, organizando festas de Natal e campanhas. A sociedade beneficente foi criada juridicamente em 1956, declarada de utilidade pública em 1959, e inaugurada em 1961. A família do prof. Antônio e um partido político da época assumiram a participação conjunta neste processo.

Os Deputados Estaduais recebiam do Legislativo de Minas uma verba de auxílio social para ser distribuída às associações filantrópicas de sua escolha. Deputados da ex-UDN, procurando evitar que esses recursos fossem muito pulverizados, se comprometeram a destinar parte expressiva destes para a sociedade que estava sendo criada. Os membros da família do Professor [...] se comprometeram, também, em estudar a possibilidade de fazerem a doação de um terreno, parte da herança do pai, para a edificação da sociedade. Assim nasceu [...] (WANDERLEY, 2001, p.15).

No seu primeiro estatuto traz como objetivo, *prestar assistência moral e material a menores, bem como a cooperação para a solução do problema da guarda dos filhos das empregadas domésticas de BH*. A entidade era composta de uma diretoria, eleita por um conselho auxiliar, formado por três deputados federais, três deputados estaduais e dois vereadores (primeiro conselho auxiliar). Uma das filhas do Prof. Antônio, Dona Anita, foi designada como a primeira presidente da Casa. Esta foi construída para o funcionamento de uma creche em parceria com uma congregação católica (Congregação da Providência de GAP) que assumiu o cuidado e a educação das crianças por meio de suas religiosas. A inauguração foi noticiada em todos os jornais da cidade e contou com a presença do Governador do Estado, Prefeito e outras autoridades.

A Secretaria do Estado de Educação - SEE, em 1962, oficializou o funcionamento de um jardim de infância na Casa para 40 crianças de um a seis anos, mantendo professores do Estado na instituição. Em 1963 foi fundado o clube de mães que passou a oferecer cursos profissionalizantes (corte e costura, bordado, cabeleireira, manicura, babá e faxineira) para as mulheres da comunidade, até a década de 1980. Existia uma capela no prédio da creche, onde se realizavam missas. Está registrado na história da OSC que em 1964 criou-se um Programa de Valorização da Mulher, visando *eleva o nível moral e religioso das mães. A sua vida respeitável era condição essencial para que seus filhos permanecessem na creche* (WANDERLEY, 2001, p.41, grifo nosso).

---

<sup>19</sup> Nome fictício.

A Casa foi ampliando e aumentando aos poucos o número de crianças atendidas, sua clientela era formada basicamente pelos filhos de empregadas domésticas que trabalhavam no bairro de classe média alta. Foram construindo outros anexos ao primeiro prédio, e em 1968 a família doou o terreno contíguo, com a antiga casa dos pais, à Casa Garibaldi, que se transformou em mais um anexo. O Prefeito designou um dentista para atender na Casa em 1971. Em 1973 foi cancelado o convênio do Jardim de Infância com a Secretaria Estadual de Educação, devido à falta de unidade entre as direções da escola de educação infantil e a creche. Um Jardim de Infância particular foi inaugurado em 1974 pela Casa, atendendo parte das crianças da creche e outras crianças da comunidade, cujas famílias pagavam, o que deu sustentabilidade à ação, em tempos difíceis. Em 1975 foi firmado convênio com a Legião Brasileira de Assistência Social - LBA e o Serviço Voluntário de Assistência social ó SERVAS, ainda neste ano a SEE retornou com o convênio para a educação infantil. Eram duas turmas que funcionavam como anexo da Escola Estadual Santos<sup>20</sup>, e estas duas turmas darão origem posteriormente à Escola Anita. Ainda em 1975 iniciou-se no bairro um movimento de amparo ao menor, reunindo várias entidades da comunidade, tendo a frente um amigo da família que viria ser o presidente da Casa de Garibaldi em 1985.

Em 1978 o estatuto da Casa foi reformulado, o conselho diretor foi substituído pelo conselho de administração cujos membros não seriam necessariamente parlamentares do poder legislativo. Em 1978 foi aprovado projeto de ampliação do prédio, com verba da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor - FUNABEM, para atendimento de jovens com trajetória de rua. Em 1979 foi realizado um convênio com a UFMG, através da Escola de Enfermagem para atendimento às crianças e adolescentes. Neste ano uma professora cedida pelo Governo do Estado assumiu a coordenação pedagógica da Casa.

Dentre as iniciativas descritas na história da entidade está um curso sobre controle da natalidade, o método Billings<sup>21</sup>. Sobre o anexo construído para os jovens, ficou registrado que a verba da FUNABEM foi insuficiente para a obra, exigindo que a OSC buscasse outros parceiros para concluí-la. Quando o prédio ficou pronto, a Casa buscou parceiros que executassem o atendimento aos jovens, mas como não encontraram, decidiu mudar a escola

---

<sup>20</sup> Nome fictício de uma Escola Estadual que está localizada no Aglomerado.

<sup>21</sup> O Método de Ovulação Billings é um método natural de controle da natalidade, baseia-se no registro e controle de sinais orgânicos como a temperatura corporal e o muco cervical.

para o novo prédio e ampliar a creche no espaço da escola. Assim o prédio que hoje abriga a Escola Anita foi resultado de um projeto em parceria com o poder público, mas que não foi concretizado (WANDERLEY, 2001).

Em 1984 morre Dona Anita, presidente da Casa por 28 anos. Depois de um breve período, outro membro da família passa a presidência para um amigo e colaborador em 1985. Uma ex-diretora da Escola Santos, funcionária aposentada do estado, assume um cargo na diretoria, ocupando depois a presidência da Casa. Com a morte de Anita, a OSC solicita à SEE que as turmas anexas da Escola Santos que funcionavam na Casa de Garibaldi, fossem transformadas em uma Escola. Essas turmas (o anexo da Escola E. Santos) deram origem à Escola Anita, cujo nome homenageia à fundadora e presidente da Casa de Garibaldi. Assim a Escola Anita é criada em 1988, oferecendo apenas turmas de pré-escolar.

A OSC firma um convênio com o Fundo Cristão (1985) e amplia a faixa de atendimento para zero a 12 anos, incluindo crianças com mais de seis anos. A congregação religiosa afasta-se da Casa em 1986, mas uma irmã continuou, até 1990, na função de assistente social. Em 1992 criou-se um Centro Social, com salas de serviço social, atendimento odontológico, médico e enfermagem. Hoje não há atendimento médico, as famílias são orientadas para procurar o posto de Saúde. A coordenadora geral avalia que isto não resolveu bem o atendimento às crianças. A Casa fica com receio de receber crianças doentes cujas mães têm dificuldade de consultar, ou não são bem atendidas. Ainda em 1992 a Casa firmou convênio com o Programa de Creches, na SMAAS, hoje este convênio é com a SMED, para atender crianças de zero a cinco anos. Em 1995 o convênio com o Programa de Socialização Infanto-juvenil (6 a 14 anos), da SMAAS, foi realizado, passando a receber também a alimentação para todas as crianças e adolescentes atendidos na entidade, através da Secretaria Municipal de Políticas de Abastecimento. Em 1997 houve uma ampliação e reforma das instalações onde as crianças maiores são atendidas.

Em 1998 a Casa fez uma parceria com outra OSC (Instituto da Serra<sup>22</sup>), para atender os adolescentes a partir dos 11 anos quando são desligados. A Casa já vinha oferecendo algumas atividades de esportes e artes para os adolescentes. Usava para esse atendimento o casarão que pertenceu à família, hoje um dos anexos da instituição. A necessidade era atender a demanda das famílias e também cumprir as diretrizes de alguns convênios. O convênio com a SMAAS

define a faixa de 6 a 14 anos para o Programa de Socialização e o Fundo Cristão também incentiva a extensão da faixa etária. A ampliação com os adolescentes foi uma parceria inicialmente da Casa com o Instituto da Serra, mas depois essa ação foi inserida pelo convênio direto do Instituto com a SMAAS, numa expansão do Programa de Socialização. Contudo no final de 2007, o Instituto desistiu do serviço porque os recursos disponibilizados não cobriam os custos do atendimento. A Casa de Garibaldi ficou sem o parceiro e a ação socioeducativa para os adolescentes (11 a 16 anos) foi suspensa. A SMAAS vem cobrando esse atendimento, mesmo sendo feito em parceria, por entender que uma das obrigações contratuais das OSCs conveniadas é possibilitar o serviço á faixa etária completa, de 6 a 14 anos. A Casa conseguiu, através de uma negociação e solicitação escrita, um prazo de dois anos para adequar o atendimento as normas do convênio. O trabalho com os adolescentes parece não ser uma prioridade da OSC, que atende de zero a 10 anos. O atendimento às crianças de três a cinco anos é subsidiado ou mantido por duas Secretarias de Educação do Estado e do Município. No tempo em que estão na OSC são incluídas no financiamento do Município e no outro horário, quando estão na Escola Anita são de responsabilidade da Secretaria do Estado de Educação - SEE.

Em síntese são desenvolvidos os seguintes programas e atividades, além do Programa de Socialização Infanto-juvenil:

- \* creche e Educação Infantil: atendendo crianças de zero a cinco anos;
- \* atenção à Saúde: oferecendo atendimento de enfermagem, odontologia, massagem e nutrição;
- \* trabalho com as famílias e comunidade: oferece atualmente um grupo de produção de bijuterias, ginástica, e curso de informática.

São parceiros da Casa hoje;

SMED ó convênio educação infantil;

SMAAS ó convênio do Programa de Socialização Infanto-juvenil;

SMAAB ó convênio para alimentação das crianças e adolescentes;

SMSA ó Secretaria Municipal de Saúde ó o Centro de Saúde promove campanhas e vacinação das crianças e adolescentes;

SEE/MG ó convênio com a Escola Anita;

---

<sup>22</sup> Nome fictício.

Fundo Cristão para Crianças - atendimento às crianças e adolescentes pelo sistema de apadrinhamento, acompanhamento às famílias, repasse de recursos à Casa;

Faculdade de Odontologia da UFMG ó consultório de odontologia;

Fundação Mineira de Educação e Cultura - FUMEC - estágios em pedagogia, bolsas de estudo para educadores, atendimento na clínica de psicologia para as crianças e adolescentes;

PUC Minas ó atendimento em fonoaudiologia para as crianças e adolescentes.

Há um convênio com uma clínica de Psicologia para onde são encaminhadas as crianças e adolescentes com dificuldades de aprendizagem ou problemas de comportamento, as famílias têm um atendimento a baixo custo.

### *c) Escola e OSC*

A parceria da Casa de Garibaldi com a Secretaria do Estado de Educação - SEE surge quando esta oficializa um jardim de infância na entidade (a creche atendia crianças de um aos seis anos), um ano após a inauguração da Casa. A SEE já disponibilizou, em épocas passadas, professores do Estado para o trabalho na OSC, tanto no jardim de infância, como na coordenação pedagógica da instituição. Essa aproximação com o governo do Estado parece um desdobramento natural, se observarmos os relatos do livro *Quarenta anos...Passos de uma história* (WANDERLEY, 2001), onde os nomes de governadores e políticos estão citados com frequência, bem como a transcrição de parte dos discursos pronunciados nas solenidades e inaugurações da Casa. Houve uma descontinuidade pequena na parceria com o Estado, de 1973 a 1974. Em 1975, a parceria da Casa com a Escola Estadual Santos possibilitou ao Estado oficializar uma ampliação de classes do pré-primário. A Escola Anita surge da independência dessas classes, a pedido da Casa Garibaldi, e da grande influência dos dirigentes da OSC dentro da sociedade política. Na verdade a Escola Estadual Santos está dentro da vila e seria mais natural uma ampliação do prédio da Escola no local onde as crianças residem.

A casa de Garibaldi considera-se um Centro Educacional, sendo a escola um dos seus serviços. A Escola Anita está fora do cadastramento escolar do município, e sua diretora não é eleita, mas indicada pela OSC. As crianças chegam à escola aos quatro anos, todas oriundas da creche da Casa. Todas as crianças da escola estão na Casa de Garibaldi. O critério de entrada na creche é atender a mães que trabalham fora, de famílias de baixa renda. A condição para conseguir a vaga na creche sempre foi a carteira de trabalho assinada das mães. A

coordenadora diz que hoje se exige uma comprovação de trabalho, e a criança não é penalizada se a mãe perder o emprego. Há um caderno onde se faz um controle, das mães que estão sem emprego. A SMAAS e a SMED já fizeram algum tipo de intervenção junto à OSC em função deste critério. Alguns casos de desligamento de crianças cujas mães estavam sem trabalho, ou pela exigência da carteira assinada, foram motivo de reuniões entre as partes envolvidas. A situação parece ter avançado um pouco nesse sentido.

Outra dificuldade gerada com os parceiros, SMAAS e SMED, é que a entrada na OSC de crianças encaminhadas pela política de assistência social, tanto na creche como no Programa de Socialização, não se concretiza, visto que todas as crianças estão na mesma escola. Demandas surgidas por intermédio do Conselho Tutelar, juizado, promotoria da infância e juventude ou SMAAS dificilmente têm chance de encontrar vaga na OSC. A entidade alega que atende um número maior de crianças que os conveniados, que o atendimento é comum com a escola, e por isso crianças do Aglomerado, em situação de risco social, mas que estudam em outra escola, não são inseridas no atendimento.

As reuniões de planejamento e avaliação acontecem separadamente. A Casa de Garibaldi e a Escola Anita dizem já realizar algumas reuniões conjuntas, mas não conseguimos participar desses momentos porque durante o tempo mais efetivo de visitas não houve coincidência de agendas. A realização do grupo focal foi o momento possível para observar professores e educadores juntos.

Na Casa Garibaldi aproveitamos o dia de reunião semanal das educadoras, para marcar o grupo focal, com a coordenação pedagógica, uma hora no fim da tarde, quando as crianças saem mais cedo. A escola Anita remanejou dois professores de sala e liberou a supervisora pedagógica. Houve um desequilíbrio porque a OSC liberou três educadoras e mais a coordenação pedagógica, e a Escola, duas professoras e a coordenação. Quando o trabalho ia começar, a coordenadora geral pediu para participar como ouvinte porque a OSC está discutindo sobre a parceria. Houve o consentimento da pesquisadora, e foram, portanto, três profissionais da escola e cinco da OSC. Avaliamos que seria melhor não solicitar a saída de ninguém.

O que mais marcou o grupo focal na Casa de Garibaldi foi a dificuldade do grupo como um todo de falar sobre a parceria, apesar da prática das reuniões conjuntas e da proximidade física, tanto Escola como OSC estão no mesmo prédio. O que contrastou bastante com a

reunião assistida pela pesquisadora na Escola Anita, onde o tema não era a parceria e havia professores, supervisora e diretora. Sem a participação da Casa, os professores foram bastante explícitos nas observações e queixas em relação ao trabalho da OSC. Nenhuma queixa apareceu no grupo focal, mas foi difícil dizer das ações conjuntas. Quando se falava da parceria, uma das participantes (da Escola) diz que: ão não está claro para nós (a parceria), para mim é difícil falar, o trabalho deles é maravilhoso, o nosso também, da melhor forma possível, mas falar dos dois, como essa parceria está ajudando, eu acho difícil (Grupo focal, 2007). Depois algumas outras pessoas reforçam essa fala, completam dizendo que o trabalho está no início, está se estruturando.

Realizam dois encontros por ano com professores e educadores da OSC. Há encontros regulares entre a direção da Escola e a Coordenação da OSC. Não há instrumentos de monitoramento da ação em parceria. Planejam conjuntamente festas e eventos, uso do espaço.

*Pontos positivos apontados:*

Ajudam em tudo na parte financeira, tudo que a SEE não dá. A supervisão pedagógica já foi paga com recursos da Casa (Escola).

Aqui é um Centro Educacional. Hoje a direção da escola é indicada pela Casa. O convênio com a SEE foi um avanço. Encontra muita abertura por parte da direção da Escola (OSC).

*Pontos negativos apontados:*

Os professores reclamam um pouco por causa da disciplina, acham a OSC muito paternalista. Descompassos. Lá não tem formalidade como na escola: pouca atenção com a fila, uniforme, etc (Escola).

Ouvi muita queixa, não havia um entrosamento (OSC).

Ainda não sabem explicar quais são as ações conjuntas e como têm contribuído (OSC e Escola).

(Entrevistas, reuniões e grupo focal, 2007/2008).

A análise dessas parcerias é o tema do capítulo seguinte, a partir das categorias construídas pela pesquisadora.

## **6. ESCOLAS E ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL: LIÇÕES POSSÍVEIS DE UM TRABALHO DE PARCERIA**

As categorias, que apresentaremos a seguir, foram escolhidas para direcionar a observação e análise das instituições. Entendemos que não se trata de colocar uma lente na realidade e retratá-la com total objetividade. Nossas conclusões pretendem colocar alguma luz nesse quadro, partindo da observação de um determinado momento, por escolhas que são sempre parciais no seu enfoque e valoração, dentro de uma realidade dinâmica que não se deixa traduzir em toda sua amplitude e complexidade.

Nesta parte do texto buscamos delinear um perfil das instituições, a partir dessas categorias, e uma síntese do que constitui a parceria entre as mesmas. Tanto a escola como a OSC desejam contribuir com o desenvolvimento das crianças e adolescentes, e com o sucesso destas em relação à escolaridade, almejam a cidadania para o público atendido. Cidadania vista aqui como a capacidade e a possibilidade dos educandos de participarem da construção da vida em sociedade, de reivindicar, lutar e exercer seus direitos e deveres. Se tanto a escola como a OSC têm objetivos comuns, a princípio, encontrar justificativas para um trabalho em parceria não é uma dificuldade. Entretanto, estamos falando de instituições com histórias e cultura diferentes, em campos diversos, que não costumam manter relações muito próximas, de forma continuada.

Algumas dessas categorias têm sido frequentemente aplicadas às OSCs, ou porque acabaram caracterizando a identidade desse campo, ou porque são temáticas muito valorizadas no âmbito das ações implementadas pela sociedade civil. As OSCs estão numa área de interface entre as políticas públicas, que executam em parceria, e ações autônomas da vida em sociedade, que expressam interesses e organização voluntária. Para as escolas as mesmas categorias assumem contornos diferentes, tendo como o seu campo a educação pública, elas têm o imperativo de cumprir um projeto político e uma função social bem delimitada. Um estudo de caso possibilita um olhar mais próximo do objeto e traz elementos para uma abordagem qualitativa. O perfil das instituições revela semelhanças e contradições, tensões e alegrias, mas sempre uma inquietude. A análise mais detalhada dessas constatações serão apresentadas no texto deste capítulo.

No Quadro 1 definimos cada uma das categorias de análise, a partir de concepções e contribuições dos autores que referenciam esta pesquisa.

CATEGORIAS	DEFINIÇÃO
1. Ação comunicativa (conceito da teoria de Habermas)	Forma de comunicação orientada ao entendimento, diálogo sem constrangimentos, construção coletiva do conhecimento, interação. Inclusão do conflito e mediação na ação para o entendimento.
2. Autonomia	Capacidade da instituição para definir seus princípios e compromissos, e de efetivá-los sem o cerceamento externo, pressupõe a liberdade de decidir e a responsabilização com os resultados dessas decisões.
3. Coerência com o marco legal	Conexão entre o discurso, estabelecido pelo novo paradigma do ECA, e a prática das ações cotidianas.
4. Coesão	União, concordância com as regras estabelecidas pelo grupo, sentimento de pertencimento.
5. Diversidade	Valorização da diversidade societal, busca da inclusão (gênero, etnia, nível socioeconômico, crianças com deficiência, com dificuldades de relacionamento).
6. Inovação	Capacidade de dar novas respostas aos problemas e desafios enfrentados pela instituição. Criatividade no exercício da função, capacidade de incorporar novas idéias.
7. Legitimidade	Capacidade de interlocução e proximidade com a comunidade local e o público atendido, estabelecendo relações de confiança e de representatividade de interesses.
8. Relação de autoridade	Relação de obediência, que não está ancorada na violência, nem na persuasão, estabelece relações hierárquicas onde a legitimidade e o direito são reconhecidos pelos atores envolvidos, pela tradição, conhecimento ou normas burocráticas (Arendt, 2002).
9. Relação interinstitucional	Relação de cooperação com instituições congêneres e com outras, de forma a buscar um fortalecimento das redes de proteção social, parcerias.
10. Solidariedade	Ação que se estabelece a partir do reconhecimento do outro como sujeito dos mesmos direitos que os meus, reconhecimento de causalidades sociais na desigualdade, concepção referenciada por valores democráticos e de justiça social.

Quadro 2 ó Categorias de análise das informações

Fonte: Conceitos selecionados e elaborados, a partir de contribuições teóricas de Calderón (apud Scherer-Warren, 2005), Habermas (apud Avritzer, 1996), Arendt (2000a) e CARVALHO (2005).

Partindo das categorias, estabelecemos pré-indicadores, ou dimensões avaliativas (Quadro 2). Chamamos de pré-indicadores visto que não representam uma medida *quantificável*, mas estabelecem uma variabilidade, uma dimensão de valoração, que antecede a construção de indicadores.

CATEGORIAS	PRÉ-INDICADORES +	PRÉ-INDICADORES -
1. Ação comunicativa (* <i>conceito da teoria de Habermas</i> )	Diálogo, grau de interação, grau de transparência, capacidade de lidar com os conflitos	Hierarquia de saberes, pouca interação, ênfase na <i>ação teleológica</i> *
2. Autonomia	Sustentabilidade financeira e técnica, grau de clareza dos seus objetivos, iniciativa	Clientelismo e troca de favores com atores políticos, dependência de recursos causando imobilidade
3. Coerência com o marco legal	Grau de informações sobre a instituição e o serviço pelo público atendido, grau de autonomia das crianças/ adolescentes, concepção do serviço como direito de cidadania	Lógica do código de menores, visão assistencialista, visão preconceituosa sobre a pobreza, ação como prevenção da marginalidade
4. Coesão	Forte adesão da equipe, formação continuada dos profissionais, frequência e grau de participação nas reuniões, na gestão dos profissionais	Fraca adesão das pessoas, pouca disponibilidade e alta rotatividade de funcionários
5. Diversidade	Receptividade às crian/adol. e suas famílias, inclusão de crianças e adol. com deficiência, em situação de risco, atitudes não discriminatórias.	Tendência ao reducionismo, ênfase na homogeneidade do grupo, atitudes discriminatórias.
6. Inovação	Atividades que fogem a um padrão recorrente e produzem um resultado dentro da proposta político-pedagógica, capacidade de inventar e criar espaços de troca e convívio criativo.	Repetição sem sentido, pouca adaptação a situações novas, rotina muito rígida.
7. Legitimidade	Grau de participação das famílias e da comunidade, frequência nas reuniões e eventos, projetos com as famílias e com a comunidade, grau de informação da comunidade sobre a instituição, abertura para a comunidade.	Visão negativa das famílias, ôdiatismo nos encontros e reuniões com as famílias, rigidez, pouca abertura e isolamento, pouco conhecimento sobre as famílias e comunidade
8. Relação de autoridade	Grau menor de hierarquia, relações mais horizontais, reconhecimento da autoridade pelas regras compartilhadas e conhecimento técnico	Verticalismo, centralismo, autoritarismo, grau maior de hierarquia, pouca participação dos funcionários nas decisões
9. Relação interinstitucional	Participação em fóruns, em conselhos, número de parceiros com interação de projetos e intenções, grau de articulação com a escola (ou OSC)	Isolamento, tendência a auto-suficiência, baixa frequência em espaços de interação com outras instituições.
10. Solidariedade	Ações não-contributivas e qualidade da acolhida, flexibilidade e grau de inclusão	Individualismo, lógica do mercado, pouco conhecimento sobre a situação da comunidade e das famílias

Quadro 3 ó Categorias e seus pré-indicadores.

Fonte: Conceitos selecionados e elaborados, a partir de contribuições teóricas de Calderón (apud Scherer-Warren, 2005), Habermas (apud Avritzer, 1996), Arendt (2000a) e CARVALHO (2005).

As categorias acima formam mais um roteiro, uma bússola, do que um molde fixo onde se pretende encaixar as relações observadas nas instituições pesquisadas.

### **6.1 Duas Parcerias ó da autonomia à ação comunicativa**

Embora o foco da pesquisa seja a ação em parceria entre OSC e escola, não podemos deixar de apresentar elementos de comparação entre as duas organizações e as duas Escolas, comparações inevitáveis, que trazem subsídios inclusive para a análise desse conjunto. Partindo-se das categorias selecionadas, apresentamos algumas conclusões e evidências em relação às OSCs e as Escolas, que possibilitem analisar os encontros entre as instituições, as relações de parceria. Nossa base de análise para as Escolas é mais restrita, porque o tempo da pesquisa não seria suficiente para um profundo conhecimento das relações sociais dentro deste espaço, servimo-nos de observações mais pontuais, reuniões e documentos oficiais. A experiência da pesquisadora no trabalho junto às OSCs, pela SMAAS, possibilitou maior amplitude de referências de comparação.

#### **6.1.1 *Autonomia:***

A autonomia das instituições está relacionada com a sustentabilidade, tanto dos recursos financeiros como de seus valores, conhecimentos e capacidade de representar um coletivo, de ser apoiada por esse grupo, podemos distinguir a sustentabilidade financeira, política e técnica.

A sustentabilidade financeira costuma ser um obstáculo para as OSCs, enquanto instituições que não têm por objetivo o lucro, muitas vezes negligenciam a gestão econômica ou têm dificuldade de buscar recursos e patrocinadores. Podem constituir-se num tipo de organização pouco profissionalizada, o que contribui também para essa dificuldade; precisam buscar mecanismos e estratégias de sobrevivência, e ao mesmo tempo desejam preservar a autonomia. As OSCs podem receber recursos públicos para a execução de projetos e programas, em diferentes áreas, estando assim sob a regulamentação e critérios definidos pelo

setor público. A parceria com o governo pode configurar-se como uma *tercerização* ou compra de serviços, com imposição de um projeto ou concepção. Neste caso, sua autonomia pode ser prejudicada, especialmente quando dependem exclusivamente de recursos públicos. Por outro lado, quando está no contexto apenas o jogo de interesses corporativos, prevalecem a atitude de intransigência e o sectarismo, colocando a parceria com o setor público a partir de uma lógica instrumental, das relações clientelistas.

A pouca clareza quanto aos seus próprios objetivos pode propiciar uma adesão ingênua ou utilitarista a um projeto em parceria, com prejuízo de seus resultados. A necessidade de sobrevivência das OSCs e a possibilidade do financiamento pelo gestor público, financiamento por vezes abaixo do custo do serviço, podem resultar no comprometimento em projetos que não seriam uma opção da instituição realizar, ou ainda, reverter em ações de baixa qualidade. Quando valores éticos não orientam as escolhas e predomina uma racionalidade instrumental, podemos constatar um relacionamento do tipo: *“você faz de conta que me paga e eu faço de conta que executo o serviço”*.

As duas OSCs da pesquisa têm relativa autonomia em decorrência de fatores e razões diferentes, mas que garante um espaço de decisão necessário e a sobrevivência institucional. As duas contam com muitos colaboradores, voluntários e parceiros que contribuem ou financiam as ações e dão sustentabilidade técnica, cidadãos que se comprometem com a proposta desenvolvida. O grau de profissionalização é alto, se comparado com as demais organizações do Programa de Socialização, apesar da prática de contratar alguns educadores inexperientes, sem formação específica (Entrevista, 2008). Essa relativa autonomia não significa que possam hoje dispensar todos os convênios com o setor público, que são recursos significativos no total das despesas. Poderiam, entretanto, sobreviver com reformulação dos atendimentos e outros arranjos institucionais. A sustentabilidade financeira da Casa de Garibaldi parece maior que na Casa de Dirceu, ainda que esta sofra altos e baixos.

A Casa de Dirceu fala do seu projeto educativo, da sua intencionalidade, com clareza, tem argumentos para não aceitar uma proposta que não se coadune com a sua visão. A saída do Grupo Corpo Cidadão é uma dessas evidências, apesar de ser um trabalho de muita qualidade oferecido às crianças e adolescentes, o diálogo se tornou impossível. Processo que foi também acompanhado pelos outros parceiros, houve por parte da Casa uma apropriação do seu próprio espaço.

Sobre a sustentabilidade política, podemos avaliar que na Casa de Dirceu é uma força que veio se solidificando recentemente, com a abertura da Casa para a comunidade e para o diálogo com o poder público. Na Casa de Garibaldi, essa sustentabilidade é decorrente de um status, do capital social de uma família, com importantes contatos até hoje junto ao poder constituído. As relações são ainda herdeiras de um status político das elites, de práticas corporativas, onde o prestígio da entidade possibilitou também parcerias e apoio, que inegavelmente reforçam a autonomia e marcam certo isolamento institucional. Percebe-se, entretanto, um movimento de mudança, maior abertura ao diálogo com o poder público, maior receptividade ao acompanhamento técnico, reforçados também pelos avanços democráticos no contexto do país e da legislação.

A autonomia é uma dimensão fortemente evidenciada nos documentos oficiais para a gestão educacional. Está presente nas diretrizes da Educação Pública. Na proposta político-pedagógica - PPP da Escola Anita está registrado, como um dos princípios gerais da administração das escolas estaduais:

“O objetivo da autonomia, que visa a levar cada Escola Estadual a trabalhar com dinâmica própria, em busca de sua identidade global do sistema Mineiro de Educação (PROJETO POLÍTICO-PEDAGÓGICO, 2008, p.8).

Em publicação da SMED, o I Congresso Político-Pedagógico da Prefeitura de Belo Horizonte em 1989 é visto como um marco nas relações das escolas com o gestor municipal, estabelecendo como um dos temas principais o debate sobre a autonomia das escolas e a representação dos diversos segmentos nas assembleias e colegiados escolares (PBH, 2006). Se as instituições escolares ganham espaços para uma gestão mais autônoma em relação ao projeto político-pedagógico, ou ao recebimento de verbas que hoje chegam diretamente na escola, algumas decisões e iniciativas voltaram ao nível central, das Secretarias, como por exemplo, a contratação de professores da rede estadual. Uma queixa frequente de alguns professores e diretores é a falta de autonomia para selecionar ou excluir os alunos, em função do ECA, mas essa afirmação não foi ouvida durante o trabalho de campo. As duas escolas parecem não ter tantos problemas disciplinares, ou a presença de alguém de fora minimizou as queixas.

A Escola Marília, com o conhecimento das instâncias superiores, formalizou uma parceria com a Casa de Dirceu, possibilitando a cessão de professores no atendimento da OSC. Alguns

conflitos aconteceram anteriormente entre professores e a Casa, e ainda acontecem, mas a autonomia da Escola e da OSC não parecem comprometidas no contexto atual. A Casa consegue inclusive abrir vagas para crianças e adolescentes de outras escolas, mantendo uma prioridade para a Escola Marília. Essa parceria foi diferentemente avaliada pela gerência de educação da Regional Leste. Hoje é bem avaliada pelo gerente regional de educação, mesmo quando diz que a parceria precisa avançar, principalmente na questão da aprendizagem dos alunos (Entrevista, 2008). Já a técnica acompanhante da Escola, pela gerência regional, diz que não existe uma troca efetiva, ãa escola é a escola e a Casa de Dirceu é a Casa, são duas coisas muito distintasö. Faz referência ao caráter assistencialista da OSC e diz que existe a parceria, mas não existe a troca. Acredita que a escola está acomodada, em relação a sua adesão ao Programa Escola Integrada, por isso ainda não aderiu, já que a OSC atende a maioria dos alunos. Admite que não acompanha o projeto da CASA, devido ao excesso de trabalho, ao número de escolas que estão sob sua responsabilidade, sendo difícil falar dos resultados desse trabalho. Só tem contato com a coordenação da Casa de Dirceu quando há reuniões para discutir encaminhamentos, os casos de alunos mais problemáticos (Entrevista, 2008).

A parceria da Escola Anita tem uma origem diferente, a Escola surge da iniciativa da Casa, já tiveram funcionários em comum, estão no mesmo espaço físico e depende de investimento tanto da OSC como da SEE. A história revela que a indistinção entre espaço público e privado é uma característica, desde seu início. Nesse caso, a autonomia da Escola foi sempre prejudicada, chegando a gerar um rompimento com a SEE em época anterior. Os novos termos do convênio (2005), com a indicação da diretora pela OSC e a entrada das crianças fora do cadastro geral da Educação, atestam uma decisão incomum, que não foi pactuada com o coletivo da Escola, mas um acordo fechado num nível superior, ficando claro o constrangimento que repercute nas práticas cotidianas. Há um esforço para administrar essa situação.

Para a definição de parceria com a qual trabalhamos, a autonomia é uma categoria essencial, não há parceria sem respeito à autonomia dos envolvidos. Esse respeito não impede que as regras e limites sejam colocados pelos parceiros, que possam ser pactuadas e òrepactuadasö as suas condições. No segundo par, Escola Anita e Casa de Dirceu, a relação desigual compromete a autonomia da Escola que procura defender-se através de um posicionamento bastante crítico em relação ao trabalho da OSC.

### **6.1.2 Coerência com o Marco Legal**

Atualmente a legislação, no campo da Educação e no da AS (ECA, LDB, LOAS), é de conhecimento amplo das OSCs conveniadas, mesmo com níveis diferentes de apropriação. As referências à legislação nos planos de trabalho dos convênios, nos documentos das instituições, expressam pelo menos o reconhecimento da necessidade de nomeá-las. Em Belo Horizonte, os Conselhos têm um papel importante nessa divulgação, o CMDCA, o CME e o CMAS têm desenvolvido debates nesse sentido, e a participação de pessoas ligadas às OSCs, como representantes da sociedade civil tem possibilitado aprendizagens nesse campo. As Secretarias também são responsáveis por essa divulgação. Conhecer a legislação não significa necessariamente adotá-la como balizador de suas práticas, a realidade muda mais lentamente que o discurso. As práticas cotidianas muitas vezes revelam uma concepção conservadora, uma cultura autoritária e excludente, na lógica de prevenção da marginalidade social (o conceito de pobreza identificado com o da criminalidade), evidenciando preconceitos sobre o público atendido, tanto nas escolas como nas OSCs.

As pessoas responsáveis, diretores e coordenadores, pelas duas OSCs conhecem a legislação pertinente ao trabalho que realizam e vêm atualizando seus documentos, planos de trabalho e o projeto político-educativo. Na Casa de Dirceu, a doutrina espírita direciona o objetivo geral, instituindo como princípio a missão de cuidar dos que sofrem, dos mais marginalizados; há uma justificativa de âmbito religioso, um imperativo. Para além desse imperativo, hoje é nítida uma preocupação com a legislação, com a compreensão do que significa uma política de AS. A profissionalização do atendimento às crianças, adolescentes e suas famílias avançou bastante, existe um cuidado em capacitar seus dirigentes. Qualquer família é atendida, independente da sua religião, dentro do critério de vulnerabilidade social, não se cobra qualquer contribuição ou contrapartida. Há um acompanhamento da família, reconhecidamente acolhida com respeito a sua diversidade. As visitas domiciliares promovem uma aproximação com a comunidade do Aglomerado. Prevalece a compreensão da lógica dos direitos e a crença em trabalhar as possibilidades e capacidade protetiva do grupo familiar, mesmo daqueles que vivem em condições muito adversas.

A creche é um serviço essencial para as famílias cujas mães trabalham fora, gerando uma demanda por vagas na educação infantil, na Casa de Garibaldi. A exigência da carteira de

trabalho assinada da mãe sempre foi uma exigência da OSC, definida em estatuto. Se hoje há certa flexibilidade para situações de emprego informal ou desemprego, essa condição põe em risco o direito da criança. Desligar uma criança do atendimento porque a mãe ficou desempregada significa uma violação do direito da criança, muitas vezes é nesse momento que ela mais precisa da instituição. A flexibilidade parcial é sinal de alguma mudança, mas é também decorrente de pressões dos financiadores.

A SMED e a SMAAS apontam a posição da Casa como um problema. Quando há casos de desligamento de crianças e adolescentes do atendimento, por alguma atitude da mãe (previstos no regulamento da OSC como omissão dos pais) pode haver discordância entre os parceiros. Mesmo quando há omissão dos pais, pouca colaboração e participação, a criança tem direito à educação e a proteção social. A parceria com a SEE, em alguns momentos, representa um impasse em relação ao convênio com o Município, tanto com a SMED como a SMAAS, quando há conflito de interesses entre os diferentes parceiros. Devido à relação OSC e Escola, a Casa só atende alunos da Escola e vice-versa, o que pode impedir que uma criança em situação de risco, num momento de encaminhamento por outros parceiros consiga acessar uma vaga na Casa de Garibaldi. A exigência de que a criança estude na Escola Anita é um obstáculo às chances de encaminhamento, mesmo aquelas encaminhadas através do Conselho Tutelar.

A Casa de Garibaldi cobra uma contribuição mensal das famílias (R\$15,00), prática muito comum na rede de instituições comunitárias conveniadas com a SMED e com a SMAAS, justificando-se como uma forma voluntária de participação, com valores simbólicos, para que a mesma valorize o serviço. Entretanto, esse caráter voluntário pode ser questionado por algumas evidências. A contribuição é paga pelas famílias através de um carnê bancário, segundo informações da própria Casa. A direção da Escola afirma que este é um ponto de descompasso entre OSC e a Escola, pois entende que enquanto um serviço público não pode concordar com determinadas formas de persuasão junto às famílias que não pagam a contribuição (Entrevista, 2008). A atual legislação expressa um avanço na conquista dos direitos, na proteção social das crianças e adolescentes e, nesse sentido, a posição da Casa de Garibaldi, revelada em determinadas atitudes e momentos, nem sempre se coaduna com essa lógica.

### **6.1.3 Coesão, Autoridade e Relação Institucional**

Uma dificuldade comum nas OSCs é a manutenção de uma equipe de profissionais capacitados e estáveis. Frequentemente observa-se grande rotatividade dos funcionários, que em muitos lugares pode ser explicada pelos baixos salários praticados, pelas condições de trabalho, pela dificuldade de acesso aos locais e a violência nas comunidades que estão localizadas. A rotatividade de profissionais prejudica a qualidade do serviço, pessoas capacitadas são substituídas e as discontinuidades podem ser mais frequentes do que se espera. Os profissionais empregados pelas OSCs também são acompanhados, capacitados pelos parceiros do setor público e pelas organizações financiadoras, que não têm um controle direto sobre a entrada e saída dos funcionários. Se há uma boa relação institucional, existe pelo menos uma troca, um diálogo, sobre o perfil dos educadores e a avaliação pode ser feita conjuntamente. É o que vem acontecendo na Casa de Dirceu.

A relevância do trabalho, a comunicação mais transparente, os recursos disponíveis e o investimento nos seus profissionais produzem uma maior estabilidade no quadro de profissionais. A segurança institucional e a qualidade do trabalho contribuem para maior coesão das pessoas envolvidas. É importante que os dirigentes consigam estabelecer um clima de confiança e valorização profissional, apoiado por relações mais horizontais, seja nas escolas ou nas OSCs. A habilidade para ouvir e trabalhar em equipe, buscando a motivação e a autonomia dos funcionários são requisitos indispensáveis. A relação de autoridade pressupõe um reconhecimento do grupo, uma identidade institucional assumida por seus integrantes, diz respeito ao processo interno de confiabilidade entre seus dirigentes e funcionários. As formas de decisão, a comunicação e a organização hierárquica são o que de mais concreto se pode observar nessa dimensão da cultura institucional. Num grupo coeso, a relação de autoridade é estabelecida sem grandes tensões e os conflitos podem ser explicitados com maior naturalidade.

Na Casa de Dirceu, apesar da troca de alguns funcionários, o quadro é relativamente estável, o grupo de educadores é pequeno, em função da parceria com a escola, que disponibiliza professores da rede municipal. Há troca de professores com maior frequência, embora alguns tenham trabalhado anos seguidos na instituição. Os conflitos com os professores e a Casa acontecem, mas hoje a situação é mais tranquila, mais facilmente contornada e a OSC tem

maior clareza dos seus objetivos. Na reunião de equipe, que acontece num sábado por mês, participaram professores e funcionários da OSC, e todos contribuíam efetivamente. O grupo focal foi equilibrado, com poucas intervenções da pesquisadora, demonstrando o entrosamento da equipe. Falaram dos avanços e dificuldades, sem constrangimentos, mesmo na presença da diretora da escola e da coordenação geral da Casa. No questionário, a única dificuldade apontada pela Casa é a *aprendizagem*, mas com um peso médio de preocupação.

A reunião de professores na Escola Marília, com a participação da diretora, teve a duração de uma hora. Os professores participaram ativamente, com muitas intervenções. Discutiram o planejamento de algumas atividades e um documento da SMED sobre o currículo e metodologia. No questionário, o item *a relação professor-aluno* é a terceira maior dificuldade apontada pela direção da Escola, sendo a *indisciplina*, a primeira e a *aprendizagem* dos alunos, a segunda.

As relações de autoridade têm sido construídas pela Casa de Dirceu, baseando-se numa apropriação das regras de convivência e da socialização das informações. As crianças têm participado do planejamento das atividades e demonstram iniciativa e interesse nas decisões internas. Dois exemplos narrados pela coordenadora evidenciam essa construção pelo grupo. Ela diz que um rapaz chegou a OSC oferecendo-se para dar uma oficina de desenho. Apesar da necessidade de contratar mais uma pessoa, a vaga não havia sido divulgada. Quando pergunta ao rapaz como ele chegou à instituição, o candidato diz que foi através das crianças do projeto. A habilidade do rapaz chamou a atenção das crianças que sugeriram que ele procurasse a Casa. Outro fato aconteceu durante a pintura do prédio. As crianças escolheram representantes e procuraram a coordenação geral, que conversava com o engenheiro responsável. As crianças desejavam fazer sugestões, queriam salas pintadas de cores diferentes. Houve certa preocupação porque as tintas já estavam compradas, mas o próprio engenheiro encontrou uma alternativa, usando pigmentos misturados à tinta para deixar algumas salas com colorido diferente.

Em função da parceria entre Escola Marília e OSC, a Gerência de Educação da Regional Leste e o Programa de Socialização da SMAAS aproximaram-se para discutir um trabalho junto à Casa de Dirceu, em 2005. Participaram de reuniões na instituição, buscando articular objetivos, num acompanhamento e planejamento comuns, entre Educação e AS. O resultado não foi imediato, mas o esforço produziu mudanças, que impulsionadas pela troca da

coordenação e o empenho da diretoria favoreceu um avanço significativo, o acordo entre os parceiros foi atualizado, repensado, reuniões de formação aconteceram para toda a equipe. A seleção dos professores ganhou critérios formulados junto com a Casa, que passou a integrar o grupo de planejamento e avaliação. Hoje a Casa é muito presente em todos os espaços de formação e de mobilização, como o Fórum das entidades conveniadas com o Programa de Socialização, a articulação com as Secretarias Regionais, Conselho Tutelar, etc.

A idéia do intercâmbio com outras instituições pode traduzir-se no esforço para conhecer e estabelecer relações, buscando fazer parte de uma rede de proteção social. Expressa a compreensão de que o papel institucional ultrapassa seus muros, o compromisso de repartir o que se sabe e estar aberto para aprender com o outro.

A Casa de Garibaldi tem um quadro grande de funcionários e a relação é mais hierarquizada. As coordenações permanecem por período longo na instituição e o grupo de educadores é mais rotativo. Houve uma reformulação, mudança de alguns funcionários, com a entrada do novo presidente, que pretende implantar um plano de cargos e salários. As reuniões de educadores são semanais, com a coordenação pedagógica e/ou auxiliar de coordenação, em torno de uma hora. A coordenadora pedagógica reconhece que uma questão que precisa avançar é a capacitação dos educadores e tem clareza dos objetivos da instituição. Há poucos elementos para avaliar a participação dos educadores na reunião de equipe, são encontros rápidos onde o planejamento das atividades da semana predomina. Por ocasião do grupo focal, onde estavam juntos professores da Escola Anita e os educadores da OSC, ficou evidente que os educadores estavam tímidos e pouco falantes, os professores dominaram a discussão, com exceção da auxiliar de coordenação da Casa, que participou ativamente da discussão, mesmo na presença da coordenação geral. Os educadores se expressam mais quando na reunião interna da OSC, parecem interessados na dinâmica da instituição e bem integrados.

A participação da Casa de Garibaldi nos processos de formação do setor público tem aumentado, considerando-se que já foi muito difícil uma relação mais próxima com as Secretarias Municipais. O intercâmbio com outras instituições acontece, as articulações são mais comuns quando trazem um resultado direto na ação desenvolvida pela OSC ou para ajudar creches do Aglomerado que têm dificuldades de recursos próprios. Em 1998, a Casa

implementou uma parceria com o Instituto da Serra<sup>23</sup> para que este atendesse os adolescentes, de 11 a 17 anos, oferecendo um espaço anexo, já que as crianças saíam da Escola e da OSC aos 10 anos. Este anexo é um antigo casarão da família. O Instituto da Serra comprometeu-se a receber os adolescentes que saíam da Escola e da Casa ao completarem a quarta fase, atendimento que posteriormente foi também conveniado com a SMAAS. Entretanto no final de 2007, o Instituto da Serra desistiu da parceria e solicitou o encerramento do convênio com a SMAAS, justificando-se devido ao aumento das despesas e a insuficiência de recursos para continuar executando a ação. A Casa buscou outras organizações na região para continuidade do atendimento aos adolescentes no casarão. Não teve êxito e a solução foi encaminhar alguns dos adolescentes para uma OSC no Aglomerado. A Casa negociou com a SMAAS, que está cobrando da entidade a inclusão dos adolescentes, um prazo até a próxima renovação de convênio para uma solução nesse sentido. O atendimento a esta faixa etária (de 12 a 14 anos) parece não ser uma prioridade para a Casa, já que o recurso do convênio poderia ter ficado com a OSC, mas foram transferidos para outra instituição.

O clima organizacional das Escolas Anita e Marília é em geral de tranquilidade, o acesso dos professores à direção não é difícil, o relacionamento entre as crianças é geralmente cordial. Houve um incidente de briga com uma adolescente da Escola Marília, não presenciado pela pesquisadora, no dia em que visitava a Escola. O fato foi comentado pela diretora porque esta precisou acompanhar a aluna. A polícia foi chamada a intervir porque a adolescente agrediu colegas, a professora e quase atingiu a diretora. “Essa aluna toma remédio controlado, mas devia estar sem a medicação”, explica a diretora. A polícia levou a adolescente para casa, porque não poderia encaminhá-la ao atendimento médico, sem uma pessoa da família. A diretora acompanhou a aluna até em casa, onde a avó a recebeu e não quis levá-la ao serviço de saúde. A Escola parece não ter com as famílias uma relação tão próxima, e os casos mais graves podem ser resolvidos com a intervenção da polícia.

Na reunião de professores da Escola Anita, surgiram muitas queixas da OSC, fato que surpreendeu a pesquisadora. A surpresa não foi a existência das queixas, mas como isso apareceu. Essa reunião aconteceu logo no início do trabalho de campo, a diretora concordou com a presença da pesquisadora, que foi apresentada pela primeira vez ao grupo. Nossa participação tinha como objetivo conhecer o grupo e sentir a rotina de trabalho. Os temas

---

<sup>23</sup> Nome fictício de uma conceituada instituição da área de Psicologia Institucional, que durante alguns anos executou, em parceria com a Casa de Garibaldi, um atendimento para adolescentes.

tratados foram: os cursos da Fundação de Desenvolvimento Gerencial ó FDG, a leitura do plano-ação e outros pontos da rotina da Escola. As professoras participavam ativamente, com algumas exceções, em alguns momentos foi difícil acompanhar porque falavam alto e ao mesmo tempo.

As referências ao atendimento da Casa de Garibaldi eram entremeadas nessa discussão toda, com comparações entre lá e aqui. O barulho de fora é um motivo de queixa porque algumas crianças passavam pelo corredor ao lado da sala, conversando alto. O estranho é que esse incômodo seja um problema apontado ali, sem que se cogite uma solução, que nos parecia fácil, uma intervenção com as crianças ou com as educadoras da OSC. Outro problema é apontado por alguns professores, o uniforme incompleto das crianças que chegam da OSC, de sandália ou sem a blusa do uniforme. A disciplina começa por aí, elas reforçam, ão não aceito aluno entrar sem uniforme, ou usando bonéö. Há que se notar que o uniforme é o mesmo, usado tanto pela OSC como pela Escola, e a observância da regra é muito alta, quase não se vê crianças sem uniforme. Especialmente na educação infantil as crianças se sujam muito, trocam de blusa, tiram o tênis, isso é visto com naturalidade pelas educadoras da Casa. Faziam referências a grande liberdade que as crianças têm na Casa, e que por isso elas dizem gostar mais da educadora do que da professora. E falam ainda sobre o cheiro com que algumas crianças chegam na Escola, estão sujas, etc. ãEducação é contrariarö, diz uma professora, justificando a exigência de regras mais rígidas. É dito ainda que do coletivo da Escola (278 alunos), há cerca de 15 crianças cujo rendimento é muito ruim, não acompanham em termos de aprendizagem. Alguns comentários são feitos quase que em particular, mas em bom tom de voz, são conversas paralelas. *Parceria não existe. A escola deu atendimento demais, está faltando a família fazer, etc.*

A supervisora pedagógica da Escola Anita avalia que a parceria é muito importante para a Escola, mas o trabalho com a OSC precisa melhorar um pouco, algumas crianças chegam sem o trabalho de casa. *Eles são muito agitados, ficam muito livres.* Perguntamos se essa agitação é a mesma que nas outras escolas que conhece. Diz que é maior que nas outras escolas, eles ficam cansados e agitados. *Eles amam a creche.* A escola tem uma professora eventual que faz um trabalho com as crianças mais fracas, com dificuldades de aprendizagem. Não querem que a Casa faça reforço escolar, mas as educadoras não cobram o dever de casa. É natural contestar a autoridade da OSC, já que a relação com a escola pressupõe uma subordinação parcial.

Durante o tempo que a pesquisadora esteve na entidade o contato dos educadores, coordenadores e crianças e adolescentes sempre foi cordial, respeitoso. Algumas crianças iam para a sala da auxiliar de coordenação ou da coordenação, em função de algum conflito, mas sempre com intervenções através do diálogo. A Casa tem que arcar com algumas funções que a escola não se propõe a assumir ou colaborar. A hora do almoço e de troca dos turnos, manhã e tarde, é uma tarefa que a OSC se mobiliza para conseguir dar conta de ficar com todos os alunos, enquanto a limpeza da escola é realizada, até que o segundo turno possa entrar. A OSC é vista nesse momento como o lugar da guarda de crianças, função na qual a escola não se reconhece, mas que provoca também queixas do outro lado. Há também queixas por parte da Casa em relação aos professores e à Escola, mas essas quase não foram verbalizadas para a pesquisadora, ou aparecem muito pouco. Aparecem na fala das coordenações como dificuldades de entrosamento com a Escola, com alguns professores, numa referência ampla, ou sobre o fato de ouvirem muitas queixas.

Nos dois grupos de parceiros observa-se que há algum planejamento conjunto, mas não há uma ação conjunta no sentido de uma verdadeira troca, continuada e sistemática, que pudesse resultar numa participação da Escola na OSC e vice-versa. A Escola Marília e a Casa de Dirceu se relacionam através de telefonemas e reuniões não sistemáticas, onde são feitos os encaminhamentos dos alunos com algum tipo de dificuldade, *os casos problemáticos*, mas em algumas situações há uma aproximação: uma formação conjunta, uma apresentação de crianças na Escola (resultado de uma oficina na Casa), que já aconteceu anteriormente. A presença de professores na Casa ajuda a quebrar algumas barreiras e desfazer fantasias sobre a instituição, para alguns professores representou uma experiência de aprendizado.

Na Escola Anita e na Casa de Garibaldi há um planejamento de reuniões conjuntas, mas ficou demonstrado que as reuniões entre diretora e coordenação geral são as que mais efetivamente acontecem. Os encontros e planejamento conjunto de festas e formatura acontecem, na verdade somam-se duas participações, o que a Escola planeja e executa com o que a OSC, de outro lado, também faz. Na oficina de informática, por exemplo, os temas trabalhados na Escola são pesquisados na rede (*web*). Quando do grupo focal as coordenações fizeram uma referência à troca dos planejamentos, que na verdade estavam devendo ao parceiro. A intenção ou a efetiva troca, de planejamentos e reuniões conjuntas, pode acontecer, pelo fato de estarem unidas pela autoridade que hoje a OSC detém, pela proximidade física (mesmo prédio) e a permuta de recursos. Apesar da troca, o diálogo é muito difícil, porque os

constrangimentos estão claros, bem como a dificuldade de administrar esses espaços e ações em conjunto.

#### **6.1.4 *Diversidade e Legitimidade***

O conceito de inclusão social articula-se com o da equidade e da diversidade, provoca-nos a pensar sobre os direitos das minorias, por um lado, e a situação de vulnerabilidade de grande parte da nossa população, por outro. Inclusão social articula-se também com a questão da justiça, da igualdade de oportunidades, da liberdade, do poder e da autoridade. São pontos já abordados em capítulos anteriores, de forma sintética. Vivendo num país cujo índice de desigualdade é moralmente inaceitável, essa realidade torna-se um impacto e um desafio nas escolas públicas e nas OSCs.

A tendência das instituições de homogeneizar o público e suas dificuldades em lidar com o diferente resultam muitas vezes em formas instituídas de exclusão. Os novos movimentos sociais produziram um aprofundamento crítico aos preconceitos historicamente perpetuados, com relação à etnia, gênero, orientação sexual, condição econômica e a pessoa com deficiência, dentre outras categorias. Quanto mais uma OSC está apartada dos interesses da comunidade que atende, maior a possibilidade de perpetuar condições e atitudes discriminatórias, e menor a sua legitimidade. O risco de não perceber quando essas atitudes se manifestam no cotidiano pode ser maior quando a instituição afasta-se ou isola-se da comunidade. Se não há uma visão crítica em relação à causalidade estrutural da pobreza, atribuindo-se supremacia exclusiva a responsabilização do próprio indivíduo sobre sua condição, essa compreensão pode gerar preconceitos em relação à população das vilas e periferias.

A missão ou objetivo institucional une um interesse coletivo, proporciona espaços de discussão e elabora uma ação que possa reverter no alcance de suas intenções. A proximidade, a presença desse coletivo, a transparência das informações e a prestação de contas podem indicar coerência entre suas intenções e os serviços prestados. Vimos em alguns autores, como Gohn (2005) e Teixeira (2002), que este tem sido um ponto crítico na atuação das OSCs: ao se tornarem uma organização formal cristalizam um modelo, criam estruturas

burocráticas e perdem a proximidade com a comunidade de origem. As decisões unilaterais podem prevalecer, bem como os interesses corporativos da instituição, deixando de lado o debate, a discussão da política pública como um todo. Quando os interesses corporativos se sobrepõem ao interesse público, a OSC ignora ou se distancia da realidade do seu público alvo, perdendo sua legitimidade. Sua participação nos Conselhos, Frentes de Defesa e Fóruns pode ser indicador da consciência dessa realidade e da importância de sua intervenção no espaço político a ocupar. Sua participação nesse caso tem o objetivo de conhecer e influenciar as políticas no interesse público, e também de trazer essa discussão para as famílias que atende, capacitando-as para exercerem seus direitos.

Na Casa de Dirceu, a diversidade é uma das categorias que mais vai distinguir o trabalho e a concepção da Casa no conjunto estudado. A aceitação da diversidade é mais presente, o cuidado com a acolhida é relevante e o acompanhamento das famílias é uma diretriz fundamental. Reconhece os problemas com as famílias, mas expressa a compreensão do contexto geral, não *culpabilizando-as* excessivamente, aposta no fortalecimento de suas potencialidades. Há um esforço em receber as crianças e adolescentes em situação de risco, diagnosticados com diversos problemas, encaminhados pelo Conselho Tutelar, pela escola, pela SMAAS. Recebe, mas não se descuida da qualidade desse atendimento, respeitando sua capacidade e a razão adulto/criança. Não há superlotação de crianças por educador, pelo contrário, os grupos estão em torno de 15 a 20 crianças.

Para exemplificar esses princípios, a aceitação da diversidade e a legitimidade, registramos o caso de um adolescente que recebeu uma medida de privação de liberdade. O adolescente cumpriu a medida e retornou ao atendimento na Casa, fato raramente encontrado no conjunto das OSCs do Programa de Socialização. A família desse adolescente passou por um processo de acolhida especial e hoje frequenta a Casa, inclusive o pai, que nunca tinha comparecido. A mãe está em tratamento, em função do alcoolismo, e dispensou a cesta básica porque conseguiu trabalho. Estes são resultados comemorados pela instituição. Acreditar nesse adolescente, nas potencialidades dessa família e conhecê-los de perto são características que fazem um diferencial no trabalho da Casa, proporcionando uma acolhida sem constrangimentos. Fatos como este são reconhecidos pela Escola Marília como relevantes no trabalho da Casa.

Apesar de estar fora da comunidade mais pobre, a qual atende, a Casa de Dirceu é uma referência para as famílias. A comunidade vizinha, por vezes, procura a OSC para intermediar demandas junto à Prefeitura, ou à Secretaria Regional. A Casa está na regional Leste, em região limítrofe com a Regional Centro-Sul, e mantém contato com as duas Secretarias Regionais. Já abrigou reuniões de moradores do bairro, quando há alguma mobilização, e não descartam a possibilidade de apoiar uma Associação de Bairro, caso a comunidade demonstre interesse. Apesar de receberem semanalmente o público morador de rua, trazendo um fluxo de pessoas que normalmente não são bem vistas pelos moradores, hoje a OSC não tem problemas com a vizinhança. Anteriormente, era comum o fato dos moradores chamarem a polícia. A coordenação explica que com a abertura da Casa para a comunidade, esse problema foi solucionado.

A Casa de Garibaldi também está fora da vila onde mora a maioria do público atendido. Recebem apoio de pessoas e instituições, têm muitos contatos com profissionais, voluntários e empresas. Já realizou programas junto à comunidade do Aglomerado, em função da parceria com o Fundo Cristão para Crianças, reformas de casa, compra de filtros de água, etc. Ajudou a criar um grupo de produção (bijuteria) e de ginástica com as mães, que funciona na Casa. Criou o Conselho de Pais, formado por 12 representantes eleitos pelas famílias atendidas, que participa da Assembléia Geral de Associados, com direito a voz e voto. A participação da OSC nos fóruns, capacitações e conferências sempre foi mais pontual, mas tem crescido nos últimos anos. A Escola e a rua onde se localiza a OSC têm o nome de pessoas da família que começou o trabalho da instituição, o que evidencia o prestígio social de seus fundadores.

A Casa de Garibaldi preocupa-se em diferenciar o seu trabalho em relação à Escola, mas deseja atuar complementando a ação educacional. Trabalhar de forma mais lúdica é um dos objetivos específicos de sua proposta educativa, utilizando as diferentes linguagens (corporal, musical, plástica, oral e escrita), desenvolvendo nos educandos uma imagem positiva de si (Proposta Político Educativa, 2008-2010). Entretanto, o que dificulta uma maior sintonia com o princípio de respeito à diversidade é uma cultura institucional. Sem pretender generalizar a visão de todos seus integrantes, a OSC demonstra, em algumas situações, uma concepção herdada da visão *higienista* do comportamento indisciplinado dos pobres. É uma concepção da instituição, reforçada por algumas atitudes cotidianas e regras. O projeto de moralização, observado pelo histórico da OSC, com as mães é muito evidente, está registrado em suas publicações (WANDERLEY, 2001).

Numa reunião com as famílias, observamos que estas não são tão submissas e tomam a iniciativa de reclamar do tratamento recebido, quando acontece um problema. Embora este comportamento não possa ser generalizado, e tenha sido observado em uma reunião, parecemos um indicativo de que hoje existe um espaço aberto à família, mesmo que o conteúdo da reunião e sua metodologia não favoreçam uma participação mais ativa dos pais. Esta nova abertura contribui para um espaço de maior diálogo. Entretanto a família é ainda excessivamente culpabilizada, tanto pela Casa como pela Escola. Há maior homogeneidade do público, são aqueles que se adaptam as regras da instituição. Recebem ocasionalmente crianças e adolescentes com deficiência, mas são casos (um caso relatado) que foram negociados com coordenadores, escola, direção e que a família precisa acompanhar efetivamente.

A Casa de Garibaldi valoriza, sobretudo, o padrão de qualidade e sua história institucional. A aproximação com a comunidade é fraca, há projetos destinados às famílias, mas perde legitimidade porque existe um distanciamento, uma relação marcada pela subalternidade. Uma postura que se repete no relacionamento com a Escola, a diferença é que esta não está em posição tão dependente.

### **6.1.5 Inovação**

As OSCs são frequentemente caracterizadas como espaços onde experiências inovadoras são desenvolvidas, em função do interesse espontâneo de seus integrantes e da capacidade de mobilizar a participação em torno de um objetivo, da maior liberdade para experimentações. A liberdade de expressão e a adesão espontânea contribuem e favorecem essa criatividade e iniciativa. E ainda, a necessidade de solucionar os problemas da comunidade, onde o Estado não chega ou os serviços são insuficientes, pode gerar ações imediatas, solidárias e criativas. Segundo Mantoan (1997, p.44), "as grandes inovações estão, muitas vezes, na concretização do óbvio, do simples, do que é possível fazer, mas que precisa ser desvelado, para que possa ser compreendido por todos. A inovação não se traduz somente pela ação inusitada, o caminho pode passar por uma metodologia adequada, um olhar novo, boas escolhas e senso de oportunidade, resultando na capacidade de ir além, questionando rotinas e concepções arraigadas.

A ação conjunta com a Escola exigiu, da Casa de Dirceu, uma revisão de suas posições e o exercício da convivência, produzindo aprendizagens. O caminho encontrado foi a negociação, sem uma atitude de imposição ou de anulação de seus interesses. Bons resultados favoreceram a continuidade da parceria com a Escola Marília, o que em si já é uma novidade, esse encontro de Escola e OSC. Os professores, que a princípio trabalhavam exclusivamente no mesmo modelo da escola que privilegia o conteúdo, com reforço escolar, dever de casa, etc, passaram a apresentar um projeto educativo para a OSC. E esta, junto com a Gerência Regional de Educação e a SMAAS, passou a selecionar os projetos. Assim projetos variados, tais como de esporte e jogos, de meio ambiente, etc, foram selecionados para as ações socioeducativas.

Vimos no trabalho com as famílias também um ponto diferencial da Casa. As reuniões com os pais são pensadas para estabelecer uma relação de confiança e comunicação, e não para atender exclusivamente a demanda da OSC. Falar sobre o comportamento dos filhos não é assunto dessas reuniões. Os pais são atendidos em qualquer momento que chegam à instituição, pela coordenação geral ou pela coordenadora pedagógica.

Os dois maiores problemas apontados, no questionário, pela diretora da Escola Marília são disciplina e problemas de aprendizagem. A violência na Escola, no bairro, não foi registrada como um problema. O que a Escola destaca como ponto positivo na parceria com a OSC é o trabalho com as famílias, como também o fato de que a Casa acolhe os casos difíceis, e que as crianças gostam de estar ali.

A aprendizagem é o ponto ainda sem um consenso maior. Depois de constatado que algumas crianças ainda não sabem ler e escrever, a OSC propõe, conforme registro no grupo focal, atender essas crianças no final do horário à tarde. A Casa não quis incorporar essa atividade, a alfabetização, na sua rotina diária, no seu cronograma de atividades. Hoje oferecem às crianças diversas oficinas de arte e jogos, literatura e um momento para fazer o dever da Escola. Esse parece ser um assunto que causa algum desconforto entre os parceiros. Optou-se por reservar uma hora final para cuidar dessa defasagem, com as crianças que precisam e com o apoio de voluntários. Parece-nos estranho que com vários professores da rede municipal trabalhando na OSC, a Casa precise recrutar voluntários; e a Escola cobre da mesma, mas não de forma evidente, em um ou outro comentário, o rendimento escolar. Essa é uma fala que

atravessou um momento no grupo focal. Essa é uma das contradições na relação entre a Casa e a Escola.

A pergunta que fica no ar é se as atividades desenvolvidas pela OSC têm contribuído ou não para um melhor rendimento dos alunos. A Escola Marília, por outro lado, desenvolve alguns projetos para melhorar o rendimento dos alunos, na própria escola, o Brincadeiras e Jogos na Alfabetização e outros (PORTIFÓLIO, 2006). Nesses 16 anos de parceria, nem a Escola nem a OSC conseguiram chegar a um entendimento real, dar conta desse impasse. O rendimento de uma parte dos alunos que não segue os parâmetros esperados é de responsabilidade e interesse total da escola, mesmo que a Casa também queira contribuir com esse resultado. Qual seria o rendimento dos alunos (do mesmo nível sócio-econômico), que passam pela Casa, comparados com aqueles que não passam? Parece não haver uma resposta para essa pergunta, o que seria fundamental para uma avaliação consistente da parceria, envolvendo o interesse das duas instituições. Não estaria nesse ponto uma possibilidade de um projeto muito inovador, em parceria OSC e Escola?

A parceria com a Escola Anita, ou com a SEE, é um objetivo buscado firmemente pela Casa de Garibaldi. A entidade afirma que é, junto com a Escola, um Centro Educativo. A cultura organizacional da OSC não é muito permeável a inovações, busca-se fazer bem aquilo que é sua função. O espaço das salas de atividades com as crianças foi reformulado, priorizando o trabalho em pequenos grupos, a atividade com jogos e brincadeiras. Os trabalhos artísticos estão expostos nas salas e corredores, comprovando uma apropriação do espaço pelas crianças, fugindo dos modelos padronizados, repetições de cópias mimeografadas, e decoração feita pelos adultos. Neste aspecto a Casa consegue estimular a criatividade das crianças. A sala de informática é um recurso disponibilizado às crianças, numa tentativa de fazer uma ação articulada com a Escola Anita, a educadora propõe algum tipo de pesquisa relacionada com temas ou atividades da Casa ou Escola. Falta, entretanto, à educadora uma formação didática que possibilite um melhor aproveitamento da ferramenta e consiga desenvolver a curiosidade e a criatividade com as crianças, de forma mais intencional.

Na Casa de Garibaldi, o reconhecimento público parece servir como estímulo a busca de qualidade no trabalho. Os prêmios já recebidos reforçam a organização da Casa e a busca por resultados concretos. O grande número de parceiros indica esse reconhecimento e a busca em aprimorar o espaço físico e o trabalho desenvolvido. Oferecem yoga e seções de massagem

para as crianças, práticas pouco comuns no elenco de atividades dos centros infanto-juvenis, feita por voluntários.

A existência de uma parceria desse tipo, OSC e Escola, por si só, poderia se vista como uma inovação. São raras, são continuadas e levaram o poder público a investir recursos em espaços fora das escolas e a contar com esses espaços numa oferta da educação pública. Entretanto, vários atores não a reconhecem como um trabalho conjunto ou não reconhecem o trabalho das OSCs como educativo, apenas assistencial. A dificuldade de sairmos do paradigma de um conhecimento compartimentado, hierarquizado e elitizado, é um obstáculo a um processo mais inovador.

#### **6.1.6 Solidariedade**

Outra categoria essencialmente ligada ao trabalho das OSCs é a solidariedade, que é um conceito cercado de ambigüidades, pode ser entendido como caridade e assistencialismo. Nesse texto, como dito anteriormente, a solidariedade é a responsabilização com o outro, com o coletivo, a defesa de uma concepção da lógica dos direitos coletivos, da visão de espaço público como responsabilidade de todos. Rompe com a lógica da estratificação social, as diferenças reconhecidas sem desigualdades, a defesa e construção do espaço público, valorizando as potencialidades e participação de todos, sem hierarquia de saberes. Segundo Oliveira (2006, p. 81-82), *tornar a escola um ambiente mais plural, mais integrado às diferentes culturas de origem dos alunos e dos professores, [...] fundamentados não na superioridade de uns sobre outros*, são aspectos tidos como essenciais dentro de uma cultura promotora de solidariedade.

As duas OSCs revelam em seus documentos e planos de trabalho um compromisso com a solidariedade, com a responsabilização social. O que as diferencia é a maneira como essas ações acontecem, como conseguem traduzir a solidariedade nas relações cotidianas. Na Casa de Dirceu, essa categoria se expressa mais concretamente na postura frente às famílias e ao público atendido, nas escolhas metodológicas. Essa postura é hoje visível, mas houve sem dúvida um processo de amadurecimento, possibilitado por um grupo gestor cuja iniciativa e concepção são favoráveis, onde o diálogo foi valorizado e se constituiu como princípio na comunicação com os diversos parceiros.

Na Casa de Garibaldi, o público atendido ainda é menos protagonista, apesar de algumas iniciativas nesse sentido, como o Conselho de Pais, por exemplo, e as reuniões são ainda prioritariamente instrumentais. Também no relacionamento com a escola, a idéia de espaço público está evidentemente comprometida pela prática autoritária, ou seja, o prestígio político e as negociações do jogo clientelista. A imposição de critérios diferenciados para a Escola Anita pela OSC, como a escolha da diretora, a avaliação dos professores, tornam a escola um espaço privado, sendo sintomático o não reconhecido pela SEE da existência dessa parceria como educação de tempo integral. É difícil dizer quem influencia quem, se escola ou OSC estão mais ou menos solidárias em função dessa convivência. Se de um lado há a defesa pela escola de um atendimento público, sem contrapartida financeira da família, ou condição para estar na Casa, por outro, há a defesa de um grupo de professores do uniforme completo como condição para entrar na escola. Alguns debates, na reunião de professores, revelam o determinismo social, na visão do aluno como fadado ao trabalho inferiorizado. ãQual é a nossa clientela ? Serão todos empregados, vão ter patrões, eles precisam saber como falar.ö Uma professora reclamando da forma como os alunos tratam os professores, chamando-os de *você*, de *cara*.

Na solidariedade há o reconhecimento do outro como sujeito dos mesmos direitos que os meus. Em condições adversas, como no caso da pobreza e miséria, reconhecemos que essas pessoas estão em desvantagem no acesso a esses direitos. Se escolas ou OSCs esperam rendimento escolar, disciplina, de crianças e adolescentes pobres, das vilas e favelas da cidade, nas mesmas condições de aporte que outras crianças, com acesso garantido a direitos básicos da infância e adolescência, sem questionar essa desvantagem, não podem estar exercendo a solidariedade. No máximo estarão com determinado grupo exercendo algum tipo de caridade. Sem o reconhecimento de que existe preconceito, no espaço da escola ou da OSC, sem a intervenção na proposta político-pedagógica para problematizar e reverter esse processo, não há solidariedade.

### **6.1.7 Ação Comunicativa**

Intencionalmente deixamos essa categoria por último, pelo sentido de princípio norteador que pretendemos estabelecer. A partir de elementos dos textos de Arendt e Avritzer utilizamos o

conceito de espaço público e a idéia *habermasiana* de ação comunicativa. A ação comunicativa neste texto não exclui o conflito, mas tem como condição o respeito ao outro, a comunicação, sempre que possível, sem constrangimentos, onde a racionalidade instrumental não prevalece.

Todas as pessoas envolvidas no trabalho das OSCs, ou nas Escolas, diretores, funcionários, professores, voluntários, crianças e adolescentes, estão em constante interação, pessoas que estabelecem relações sociais e que compartilham objetivos. A ação comunicativa é um modelo de interação humana, pressupõe o diálogo, onde os sujeitos estão livres de constrangimento e podem expressar suas idéias e convicções livremente. Onde a aprendizagem ocorre na troca de saberes e experiências, onde o conflito não está ausente, mas é decorrente da natureza dessa ação. Tais condições nunca estão prontas e acabadas, não se atinge um nível ideal, porque as relações são dinâmicas e atravessadas pela imprevisibilidade da experiência humana, pelos impasses, pela assimetria de posições e privilégios.

Acreditamos que uma conjuntura pode ser mais favorável à ação comunicativa quando algumas condições se agregam e potencializam relações mais horizontais. Tais condições são identificadas quando buscamos: desmitificar a hierarquia de saberes, minorar o preconceito, conhecer a realidade do outro sem estigmatizar, aceitar o diferente, responsabilizar-se com o conjunto da sociedade. A idéia de um espaço público como espaço da ação comunicativa, de responsabilidade de todos, referenda essa discussão.

Nesse sentido, o mais importante não é comparar uma OSC ou uma escola com outra, uma experiência de parceria com outra, o objetivo maior é refletir como o espaço público é percebido e construído em condições diferenciadas e que resultados pode produzir. Considerando-se as informações e as observações da pesquisa, diremos que insatisfações existem em qualquer das instituições, nas escolas e nas OSCs, mas que na Escola Marília é mais presente uma valorização de fato do trabalho de parceria com a Casa de Dirceu e vice-versa. Os depoimentos ultrapassam o objetivo instrumental, as óboas maneiras, e emerge o sentimento, a emoção. Pelo conjunto das observações, pelo trabalho de campo, podemos dizer que há maior proximidade com o modelo da ação comunicativa.

Para as famílias esse trabalho conjunto possibilitou segurança para os filhos, educação e melhores condições de vida, não há vagas ociosas em nenhuma das instituições, há fila de

espera. A Casa de Dirceu trabalha com turmas de crianças e adolescentes em número reduzido, em torno de 15 crianças por turma, o que possibilita um atendimento mais individualizado. Na Casa de Garibaldi o número está em torno de 20 a 25 crianças por turma. A falta de preparo de alguns educadores das OSCs poderia ser contrabalançada pelo trabalho dos professores na Casa de Dirceu. Ao conversar com uma professora que trabalha na Casa de Dirceu, observamos que esta consentiu na entrevista com alguma resistência, parecia pouco à vontade. Diz que faz um trabalho com fábulas com as crianças de 10 a 15 anos, eles reescrevem as histórias, é tranquilo. Informa que os professores planejam as atividades e que os livros da instituição não são muito atualizados. Não fizemos um aprofundamento dos motivos dessa resistência porque o tempo estava limitado, mas a impressão que fica é que não há muito entusiasmo com o trabalho desenvolvido, nem com a resposta das crianças. Entretanto essa percepção não pode ser generalizada, nem foi observada entre os demais professores que atuam na Casa.

Nas entrevistas, o que fica como síntese da posição de diretoras das Escolas e coordenadoras das OSCs, sobre a avaliação da parceria, é uma visão mais otimista da Escola Marília e da Casa de Dirceu, menos tensa e mais propositiva. Na Casa de Garibaldi, os recursos de apoio com a sociedade política, construídos ao longo dos anos, são bem maiores e lhe dão maior sustentabilidade, demonstram também boa capacidade administrativa dos recursos financeiros. A OSC conta com apoio financeiro de seus fundadores, apoiadores e políticos influentes. Não fica evidente, nem há indícios de má aplicação dos recursos, a Casa é bem equipada para o trabalho e investe na profissionalização da equipe. A Escola Anita está vivendo uma crise de identidade, é estatal ou um anexo da OSC? A relação com a SEE parece mostrar a produção de não-existência da Escola. Entretanto isto também pode trazer algumas vantagens, maior autonomia frente à SEE, um espaço tranquilo de trabalho, visto que a OSC pode ser acionada para resolver alguns problemas, como a contratação de coordenação pedagógica num período em que a SEE não viabilizava esse profissional e uma clientela pobre, mas selecionada, mais adaptada.

No outro caso, a Gerência Regional de Educação ao retomar o diálogo com a Escola Marília e a Casa de Dirceu, incluindo a equipe técnica da SMAAS, contribuiu para a reavaliação da parceria, trazendo novo fôlego e uma articulação mais democratizada, mais solidária. O diálogo, inicialmente difícil, produziu resultados bem avaliados por todos os parceiros, que não deixam de apontar limites e as falhas (Entrevistas, 2008).

Uma síntese da avaliação das parcerias e o contexto das políticas do município serão apresentados no capítulo seguinte, concluindo este estudo.

## 7. CONCLUSÃO

A utopia da democracia como sistema social pressupõe o alargamento da equidade em todos os domínios da vida, o que torna necessária a repolitização global das práticas sociais para o seu desenvolvimento, entendendo-se que *politizar significa identificar relações de poder e imaginar formas práticas de as transformar em relações de autoridade partilhada* (OLIVEIRA E SANTOS, APUD OLIVEIRA, 2006, p.137, grifo do autor).

Ao escrever o fechamento da pesquisa foi inevitável pensar nas mudanças de planos, posições, olhares, que vão se alterando com o próprio processo de investigação. O modo de olhar, as estratégias planejadas de início e o pesquisador não são os mesmos quando a pesquisa encerra; essa dinâmica dos acontecimentos, o processo e nossa própria condição de pessoa em transformação fazem do tempo mais um autor nesta etapa que se completa. O retrato final é sempre um desenho provisório, conformado pelas circunstâncias, pela habilidade e limites do pesquisador.

Nosso objeto de pesquisa nos direcionou para o estudo de formulações teóricas sobre os conceitos de público e privado, sobre a função do Estado e o papel da sociedade civil, a idéia de participação, o papel da escola, as políticas para crianças e adolescentes, a exclusão e justiça social, políticas de educação e de assistência social e o conceito de parceria. Era fundamental compreender se experiências de parceria entre escolas e OSCs são realmente ações conjuntas, se conseguem se preservar como espaços autônomos, com identidades próprias, encontrando caminhos para uma articulação potencializadora dos direitos das crianças e adolescentes.

A importância da escolaridade está incorporada no plano do discurso, tanto dos atores políticos como da sociedade como um todo. Investir na educação é um consenso, os pontos em que as propostas vão se diferenciar referem-se ao papel do Estado e ao modo de regulação da política, à responsabilização com todos os níveis de ensino público, à qualidade desse ensino, ao tamanho do investimento e às ideologias que estão em disputa na gestão educacional. A forma escolar é uma forte influência na sociedade moderna e contrasta com uma crise de identidade da escola pública, decorrente do declínio do seu programa institucional e que se agrava com ações de violência no seu interior. A entrada crescente da camada popular na escola aprofunda a discussão da desigualdade social e o seu papel neste contexto. Acompanhada de outros fenômenos dos centros urbanos, como a intensificação da violência, que modifica as relações sociais, o novo papel da família e a entrada da mulher no

mercado de trabalho, o maior acesso aos meios de comunicação e outros aspectos, a *explosão escolar* é um movimento globalizado. O desenvolvimento da sociedade e a qualidade de vida estão definitivamente associados à educação formal, mas ela sozinha não é suficiente para dar conta dessa tarefa.

Sobre a identidade e a função que as organizações da sociedade civil ó OSCs cumprem na sociedade, as idéias são mais conflitantes e há menos consenso. São práticas antigas no mundo, mas a formalização e o vulto que essas organizações ganharam trazem uma nova configuração dentro do contexto histórico. As relações das OSCs com o Estado têm se modificado e os limites perdem contornos precisos, grande número de organizações atuam no campo de ações de combate à pobreza e defesa de direitos. Algumas trabalham com ações socioeducativas voltadas para crianças e adolescentes que freqüentam as escolas públicas, criando espaços de interface com políticas de educação e de assistência social. São iniciativas que não partiram do Estado e que acabam se aproximando e integrando serviços em parceria com este.

Os países em desenvolvimento têm um longo caminho a percorrer para garantir o direito à educação, e no Brasil, infelizmente ainda um recordista nos índices de desigualdade social, a realidade não é diferente. A população pobre tem conseguido acessar o ensino fundamental, mas o efeito da escola é ainda questionado no que tange à continuidade dos estudos, ao resultado da aprendizagem e ao acesso ao mercado de trabalho. A situação de miséria em que vive uma parte considerável da população brasileira impõe sérias restrições a sua participação no espaço público, impedindo que este espaço seja realmente público e democrático, e essa população ainda não consegue acesso ao direito à educação de qualidade, como comprovam as pesquisas educacionais.

Diante do declínio do Estado de bem-estar social, da enorme demanda por políticas sociais nos países periféricos e do avanço de um capitalismo global, o tema das parcerias ganhou força, seja como estratégia de resistência dos novos movimentos sociais, seja como barganha política das elites econômicas. O tema da parceria nos remete a um conceito ainda pouco esclarecedor no campo das políticas públicas. A aproximação das OSCs com o Estado, a oferta de serviços públicos através dessas instituições, hoje caracterizadas como parcerias, povoam o cenário com todo tipo de arranjos e interpretações. A legislação, em todos os níveis de governo, instituiu o contrato entre poder público e organizações de direito privado, sem

fins lucrativos, fazendo uso do conceito de parceria. Diferentes lógicas e projetos ideológicos orientam essa realidade de forma muitas vezes pouco perceptível.

O termo parceria carrega uma conotação negativa, quando é identificada como desresponsabilização do Estado, como omissão de sua função social, como estratégia para cortar custos e reduzir investimentos. Esse último objetivo, de reduzir custos, além disso, é explícito no discurso do governo, a princípio justificável como uma boa medida de eficácia, fazer mais com menos. O que pode confundir estratégia de gestão, ancorada na modernidade administrativa, com manipulação da opinião pública. O orçamento público é ainda um objeto fechado e sua maior transparência poderia explicar contradições e impasses. As parcerias servem, em grande parte, mais à lógica instrumental, com relações desiguais e pouco transparentes. Entretanto, em direção oposta, as parcerias podem também servir para ampliar o espaço democrático, para construção do espaço público, para potencializar redes sociais e melhorar os serviços, qualificando a demanda da população. Essa direção tem condições fundamentais, no sentido que construímos nosso argumento, que constituem prioridades e uma lógica diferente da racionalidade instrumental, que quase sempre prevalece no sistema Estado. E nesse sentido, enfatizamos a *aprendizagem* de relações sociais, a partir de novas formas de participação.

Na história brasileira, os trabalhos com os movimentos populares, nos anos 1970/1980, estruturavam-se a partir dos fundamentos da Educação Popular, tendo dentre seus princípios a centralidade do diálogo, a relação entre conhecimento e politização, as formas mais equitativas de educação. Algumas das OSCs, que ainda hoje atuam na educação e na proteção social, cresceram nesse cenário e muitos desses valores foram incorporados à sua prática, como também foram irradiados para outras instituições. Entretanto, a realidade é mais matizada do que as delimitações e divisões ideológicas que didaticamente nos referenciam, e o universo das OSCs congrega grande diversidade, inclusive de valores e conhecimentos. A mesma razão instrumental aparece nas instituições, cuja identidade enquanto OSC transformou-se em mera formalidade jurídica, oportunista, pouco representando enquanto espaço emancipatório, solidário e crítico. Ainda há, em parte do universo das OSCs, informalidade e amadorismo nas ações desenvolvidas, e o melhor resultado não depende apenas de maior profissionalização, mas também, e principalmente, da construção de uma lógica diferente, do entendimento de espaço público, onde participação, responsabilidade, diversidade e solidariedade são dimensões essenciais.

Criou-se para as OSCs um lugar idealizado de eficiência ou de aposta na participação social que hoje está, em parte, desacreditado. Os problemas relacionados à corrupção e à manobra da sociedade política, usando organizações como fachada para subverter a lei, para tercerizar o serviço público colocam no debate o contraponto dessa idealização. É importante que se construa um ponto de equilíbrio, uma visão crítica, sem que isto signifique imputar a desconfiança generalizada no trabalho dessas organizações. Não significa que suas qualidades e sua função no espaço público estejam perdidas, sejam descartáveis. Nem o Estado, nem a sociedade civil são instâncias homoganeamente virtuosas, nem podem ser detentoras únicas da verdade, não são instâncias estanques, estão em relação dialética e são fundamentais para a utopia democrática. Segundo Gohn (2005), os movimentos sociais ajudaram a construir novos significados para a política, localizando-a no cotidiano, mudando a lógica da exclusividade da ação política no campo da representação institucional. Essa repotilização, como aponta Oliveira (2006), na citação em epígrafe, significa mudanças nas relações sociais como um todo, na microsfera das relações cotidianas, que implica também mudanças nas relações mais amplas e estruturais.

É evidente que o poder do Estado geralmente confere mais instrumentos para que as decisões sejam unilaterais, gerando mais exercício de imposição que de composição. A pesquisa mostra que é possível uma OSC atingir posição dominante em relação à instituição estatal, mesmo que essa não seja a regra, ou que sua influência fique restrita a uma ação local. A relação entre Escola e OSC, como foi formalizada pela SEE, deixou a Escola Anita com pouco espaço de autonomia, visto que a diretora é indicada pela OSC, que tem ainda o poder de veto à escolha de professores. Se o Estado tolera, se omite, administra ou defende tal fato é uma discussão que nos remete à fragilidade do espaço público na nossa sociedade e à persistência da lógica instrumental, clientelista. Uma parceria que se estabelece porque a elite política desenvolve práticas em espaços diferenciados, busca a hegemonia e impõe seu padrão cultural.

Nos dois grupos estudados a parceria estabelecida é longa, a Escola Marília tem 16 anos de convivência com a OSC e a Escola Anita tem 20 anos. Mudanças ocorreram nesse espaço de tempo, a realidade do país transformou-se. O debate sobre os direitos de crianças e adolescentes e as mudanças decorrentes é um exemplo concreto, bem como o incremento da violência nas comunidades pobres, nas cidades grandes, e no espaço das escolas, dentre outras transformações. A cultura das OSCs e das Escolas também mudam, boas e más influências

geram um outro cenário, hoje mais aberto à diversidade e a convivência com o diferente, mas impregnado de uma cultura urbana mais individualista e consumista.

As escolas da pesquisa atendem alunos da camada popular, alunos em situação de vulnerabilidade social. As duas estão em bairros de classe média, próximas às vilas e favelas, mas não exatamente nas comunidades pobres. A Escola Anita está num bairro mais valorizado, classe média alta. O seu público é mais homogêneo, mais adaptado aos critérios rígidos da OSC. Poderíamos dizer que a Escola é uma propriedade da OSC, há uma cultura institucional e um processo histórico nesse sentido. O objetivo formal da Casa é assegurar direitos, contribuir na promoção das famílias, mas as práticas cotidianas nem sempre expressam esses princípios. Escola e OSC estão no mesmo espaço físico, no entanto há um muro simbólico, uma barreira separando professores e educadores, pelas relações institucionais e pelo status diferenciado de saberes.

A parceria Escola e OSC tem grandes desafios, a autoridade do professor ou da escola é diferente da OSC, na escola as relações são mais formalizadas, o papel da educação pública é mais claro e há uma legislação reconhecida. O trabalho em parceria envolve muitos níveis de hierarquia, limites e particularidades, relações com parceiros externos, de diferentes campos de atuação. A ausência de um processo conjunto de planejamento, de monitoramento e de avaliação sistemáticos enfraquece os resultados, que existem apesar dos obstáculos. Tanto a escola como a OSC têm nas relações sociais a base do seu trabalho, um trabalho desgastante, que exige forte interação social, organização e acompanhamento, em diversas frentes, e isso demanda esforço para concretizar uma efetiva parceria. É possível ver, no entanto, que soluções simples e imediatas poderiam melhorar os efeitos da ausência de planejamento, e potencializar formas de monitoramento das ações conjuntas. Como, por exemplo, fixar uma agenda conjunta de reuniões e a construção de espaços para troca de resultados e informações. O mais difícil parece ser trabalhar as relações sociais e criar espaços de diálogo entre todos, livres de constrangimentos, com a mudança de algumas concepções arraigadas.

Como as trocas são poucas, tanto num grupo como no outro, a aprendizagem de uma instituição com a outra fica limitada. A interação de um campo com o outro, espaços de diálogo e vivências conjuntas ainda são bastante fragmentadas. Essas trocas são possíveis em determinados momentos e acreditamos que uma evidência seja a continuidade dessas parcerias, para além de razões instrumentais. Na escola Marília, para os professores do

município há uma chance de òdobraõ, num espaço onde eles são muito autônomos e o grupo de alunos é bem mais restrito por turma. Para a OSC, contar com professores da SMED significa economia de recursos e um padrão de qualidade conferido pelo gestor municipal. Quando as trocas acontecem há evidência de mudanças e aprendizagens. Já no outro grupo essa oportunidade de troca é mais instituída, porém com muito mais resistências e dificuldades, visto que a Escola existe por iniciativa da OSC. É importante destacar que é uma experiência que a SEE, no tocante ao projeto Escola de Tempo Integral, não considera, sem contabiliza. A SMED também não absorveu a experiência da Escola Marília no seu projeto Escola Integrada, mesmo com a diretriz de buscar parcerias com as instituições e comunidade. Como são experiências pontuais, não acompanhadas sistematicamente, e em conflito com posições claras em relação a toda a rede, causam pouco impacto nas decisões de governo.

As OSCs são muito influenciadas pela forma escolar, mas as duas Casas já superaram o atendimento onde o formato era muito mais escolarizado. Isso gera certo incômodo com as Escolas, que esperam mais resultados de seus alunos e reclamam quando o dever de casa não chega completo. Antes havia a prioridade para o dever de casa e pouca clareza sobre a própria proposta educativa da OSC. Dentro do grupo de instituições do Programa de Socialização, as atividades das OSCs, com as crianças e adolescentes, eram quase que exclusivamente desenvolver o *para casa* e reforço escolar. Isso sempre foi uma demanda das escolas, mas ao mesmo tempo estas atividades eram geralmente muito criticadas pelos professores, pela baixa formação dos educadores e pelo descompasso com a metodologia da escola. A construção da proposta político-educativa do Programa buscou romper com um formato de reprodução da escola no horário alternado, proposta nem sempre bem sucedida na rede. Buscou-se capacitar educadores sociais, criar espaços de aprendizagens intencionais, onde o diálogo com as crianças e adolescentes orientasse esse processo de socialização. Enquanto política de assistência social, os objetivos de fortalecimento dos laços familiares e comunitários, de atenuar o risco de uma trajetória escolar interrompida pelas condições de pobreza, bem como denunciar as violações dos direitos estão no horizonte deste Programa, trabalhando pela proteção social. Neste campo, o acesso à informação e o fortalecimento da autonomia entram como dimensões da proposta político-educativa. E para isto uma ação articulada com a Educação seria indispensável, de acordo com o princípio de intersetorialidade hoje apontado pela política social em Belo Horizonte.

Sem dúvida o sucesso dessas crianças e adolescentes na escola é uma condição para a garantia do direito à educação e suas maiores chances de emancipação. Este é um ponto importante de tensão nas parcerias aqui estudadas. É comum alguns atores da Educação referirem-se as OSCs como assistencialistas, uma forma pejorativa de qualificar o trabalho. É também comum alguns funcionários e dirigentes das OSCs referirem-se aos professores, de forma pejorativa, como profissionais que contribuem para a exclusão dos alunos de baixa condição econômica. Há fundamento nestas críticas, mas é difícil aceitar a generalização e o desconhecimento de outra realidade nesse quadro. Falta aos atores da Educação, uma compreensão maior sobre a política de AS, sobre o perfil das OSCs, e, por outro lado, aos atores da AS falta a compreensão sobre o trabalho no universo das escolas, sobre o papel da educação dentro de um contexto maior. Para superar, aquilo que Santos (apud Oliveira, 2006) chama de monopólio do saber, ambos os campos precisam de mais espaço de interlocução e troca, sem constrangimentos e hierarquização.

O problema da evasão dos alunos não foi apontado por nenhuma das instituições, quando responderam ao questionário da pesquisa, apesar de trabalharem com um público vulnerável. As atividades desenvolvidas pelas OSCs podem estar contribuindo ou não para reduzir esse problema, o que seria um aspecto a ser melhor explorado. Um indicador disso é o fato de que na Regional Leste, algumas famílias optaram por deixar os filhos na mesma escola, mesmo tendo sido inaugurada uma escola nova na comunidade de tempo integral. Continuam fazendo um trajeto mais longo com as crianças, que transitam sozinhas da Escola para a OSC, mesmo sem o ônibus do transporte escolar municipal. Essa permanência poderia ser melhor investigada pelos gestores de educação e assistência social.

Diz Torres (2000, p.2) que a pobreza junto com a repetência é a principal causa de evasão escolar. Hoje a repetência, com as reformas na educação e o sistema de ciclos, não mais se traduz só pela retenção do aluno na série, deve ser ampliada com o conceito de *não-aprendizagem*, combinados com a falta de perspectivas, com o cansaço e a falta de condições materiais tanto dos alunos como das escolas. Se a pobreza é uma causa externa à escola, sobre a qual ela não tem governabilidade, as causas internas, que contribuem com a exclusão social, começam a ser mais bem pesquisadas na realidade brasileira, como também a avaliação do efeito escola na trajetória dos alunos.

A pesquisa sobre o efeito escola em 461 escolas de educação básica, de Belo Horizonte, incluindo as particulares, desenvolveu três índices na comparação de seus resultados: o nível socioeconômico ó NSE das escolas (a partir da condição de seus alunos), um índice de qualidade e outro de equidade. A qualidade foi definida como a síntese da excelência cognitiva da escola, após descontado o efeito do NSE dos alunos, e a equidade das escolas como õsua capacidade de acirrar ou amortecer o efeito do NSEõ (SOARES e ANDRADE, 2006, p.110). A pesquisa conclui que não existem em Belo Horizonte escolas com alta qualidade e alta equidade, o que é uma má notícia para seus gestores, preocupados com uma educação inclusiva, realidade não muito diferente do resto do país. A qualidade nas escolas está relacionada com a iniquidade, ou seja, ela existe onde o NSE dos alunos é alto, mas para os alunos pobres o efeito escola perde impacto, não se traduz por um ensino de qualidade, do ponto de vista geral, comparativo da pesquisa. O lado positivo desse resultado, para o ensino público, é que algumas escolas públicas, pelas suas práticas pedagógicas, conseguem fazer diferença no desempenho de seus alunos. No conjunto, excluindo-se a condição socioeconômica de seus alunos, os efeitos das escolas particulares são mais negativos.

Os resultados das escolas que estudamos, na pesquisa de Soares e Andrade (2006), são muito próximos, o NSE é baixo, um pouco mais baixo na Escola Marília. O índice de qualidade é um pouco melhor na Escola Anita, mas o resultado se inverte no índice de equidade. A Escola Marília apresenta um índice um pouco maior, embora seu valor seja próximo de zero, traduzido na pesquisa como uma situação neutra, a Escola não faz diferença, não acirra nem modera o nível socioeconômico. Ainda não temos uma medida desse tipo para compor uma avaliação do trabalho das OSCs, mas podemos dizer que avaliar a equidade seria, ao lado de outras informações, muito pertinentes ao objetivo dessas instituições, enquanto executoras de uma política de proteção social. Embora indicadores de qualidade do trabalho das OSCs estão sendo desenvolvidos em várias instituições, como a SMAAS (Série TUDOHAVER), o CENPEC e outras. Um dos obstáculos para esse tipo de avaliação é a grande heterogeneidade das organizações, de estrutura e cultura institucional.

A idéia de educação de tempo integral avançou e fortaleceu iniciativas, ocupa hoje um destaque na agenda dos governos, criando propostas comuns de compartilhamento com a sociedade dos custos dessa política. A parceria entre escolas e OSCs supriram de certa forma essa proposta de educação em tempo integral, embora em Belo Horizonte, em geral, não se reconheça o espaço das OSCs como de aprendizagem, como de oferta de um trabalho

educativo, apenas como uma ação assistencialista. O que o Município propõe hoje com o Programa Escola Integrada tem algum parentesco com as parcerias aqui identificadas. Como por exemplo, a idéia de parceria de instituições privadas com a escola, o uso de espaços das OSCs e da comunidade, a contratação de agentes comunitários, o apelo à solidariedade da população. O que as diferencia é a forma como essa composição se constrói, pois hoje ela é uma diretriz política do governo municipal e a escola deve implementar o padrão. As articulações em nível macro entre SMED e demais Secretarias seguem esse padrão, já instituído, com pouca margem de diálogo e planejamento conjunto.

As parcerias não se estabelecem por decreto, porque dependem de participação e envolvimento das pessoas, investimento de tempo, planejamento e avaliações conjuntas, diálogo, negociações, respeito à autonomia do parceiro. O Programa "Escola Integrada" é mais uma composição com espaços e recursos disponibilizados da comunidade. O tempo na escola é uma dimensão muito relevante, ele é regulado, medido e padronizado. É preciso mais tempo para a aprendizagem do aluno, enfatizam as propostas de educação integral. Por outro lado, não há tempo quando se trata de uma construção coletiva ampla, envolvendo muitos atores, uma aprendizagem envolvendo culturas diferentes, como o das escolas e OSCs. Cada programa de governo tem prazo de validade. Parcerias envolvem mais pessoas, mais pontos de vista diferentes, demandam mais tempo, talvez recursos extras, flexibilizações de interesses e escolhas. Elas podem acontecer de fato quando a escola tem a necessidade e o interesse por elas, quando as estabelece como seu objetivo coletivo, conseguindo a coesão do grupo e buscando a aproximação com pais e comunidade. As pesquisas mostram que são essas escolas que conseguem diminuir ou neutralizar a violência dentro do seu espaço.

Tanto a SMED como a SEE afirmam que o principal objetivo do tempo ampliado é a aprendizagem do aluno, defesa que é feita também pelo Prefeito na palestra transcrita aqui. A prioridade é para os mais vulneráveis, para atingir mais qualidade na escola. O Estado, ou a SEE, fez a opção por implantar a Escola de Tempo Integral dentro da escola, com seus próprios professores. Há muitas perguntas a responder: Por que um programa estadual como esse no ensino fundamental, nível que é de responsabilidade dos municípios? Por que não investir via municipalização, melhorando a condição de escolas no interior, sem transporte, sem infra-estrutura? Em Belo Horizonte, algumas escolas estaduais de ensino fundamental têm espaço ocioso, e a opção de usar o espaço da escola para o horário integral reforça essa percepção. Se há espaço ocioso não seria desejável ampliar o ensino médio, atribuição do

governo estadual? As campanhas políticas sobrevivem de discursos atualizados com a onda reformista e essa pode ser uma explicação, mostrar o que o governo faz, através de ondas de impacto. Outra resposta que nos ocorre é que não há muita racionalidade na implementação das políticas; impacto, opinião pública, pressão e disputa de interesses conformam as ações.

O Estado e o Município têm Programas que visam à aproximação com a comunidade, mas numa observação mais próxima, o que se destaca são as relações hierarquizadas, a falta de condições estruturais ou a desresponsabilização com o bem público, como por exemplo, na precarização dos serviços da política de Assistência Social. A parceria das OSCs e a AS sobrevive nesse cenário, com pontos de estagnação e outros de avanço. A rede do Programa de Socialização representa os dois processos: de estagnação da política, porque é um serviço que não se amplia, não é pensado tendo em vista o planejamento público, mas as vicissitudes do contexto político; e de outro lado, há alguns elementos de avanço, uma aprendizagem de entendimento do espaço público construído tanto pelas OSCs como pelo gestor da política. Nos últimos dois anos, 14 OSCs solicitaram o cancelamento do convênio, com o Programa de Socialização, ou tiveram o serviço encerrado por falta de condições financeiras e técnicas (SMAAS, 2007/2008). Novos convênios foram realizados, mas a dificuldade em ampliar o número de atendidos é resultado dessa estagnação e da fragilidade das relações de parceria como se apresentam hoje.

Acreditamos que os resultados positivos podem contribuir para projetos de governo com objetivo muito focado, de estudos de caso, com propostas de alteração da realidade, por um lado, atingindo causas internas; mas de outro lado, uma intervenção mais ampla que considere o quadro geral das escolas da cidade, onde é urgente avançar em políticas educacionais mais inclusivas. O Programa Escola Plural e o Bolsa Escola foram passos importantes nesse sentido, mas precisam de tempo, ajustes e mais avaliações, antes que o novo projeto Escola Integrada, foco de campanha e prioridade da gestão atual, atrepele uma discussão que ainda não está devidamente democratizada e resolvida. O convencimento dos professores é fundamental e neste aspecto, e parece-nos que há muito por fazer. Vivemos uma sucessão de projetos políticos que não conseguem se complementar do ponto de vista nem da intersectorialidade, nem da articulação interna ou do avanço numa lógica de inclusão.

Esse cenário também não é diferente na política de assistência social, mas com alguns agravantes nesse campo; primeiro, porque não há projetos políticos de vulto para a cidade e

segundo, porque a estrutura da SMAAS além de muito precária para o tamanho da demanda que atende, requer uma interação grande com outras temáticas e parceiros, e terceiro porque é ainda alvo freqüente de ações clientelistas, ou de uma lógica assistencialista. Hoje a prioridade na área é a implantação dos Centros de Referência da Assistência Social - CRAS, com recursos e estímulos do governo federal, onde o município complementa com poucos recursos. Por ser uma política em construção, não reconhecida, muitos atores no campo da administração pública não a consideram como alvo de implementação prioritária, mas um paliativo para as mazelas da desigualdade social, ou uma ante-sala para as demais políticas. E ainda assim, como uma etapa inicial de acesso para as demais políticas, falta uma *ponte* com as outras, uma rede e um sistema de informação compartilhado, uma cultura integrada, entre as temáticas.

Buscamos responder o que as parcerias podem oferecer, sem desconsiderar o outro lado da história, o parceiro, e sua viabilidade diante da complexidade de relações envolvidas. Potencializar resultados, como diria Dowbor (2002), é uma possibilidade, como também a aprendizagem dos atores envolvidos, criando um campo mais transversal de conhecimentos e trocas. A mobilidade de atores de um espaço ao outro, do setor público para o das OSCs e vice-versa, são exemplos de que a cultura de um e outro lugar estão sendo influenciadas, numa troca constante. Isso tem acontecido, pro e contra a ampliação do espaço público. A aprendizagem de relações mais democráticas e de equidade são o que de melhor podemos procurar atingir como resultado.

Dentro da perspectiva de interface AS e Educação, no tocante à Escola Integrada e o Programa de Socialização Infanto-juvenil, consideramos essa desarticulação um sintoma de como a política pública está sendo conduzida, visto que tem sido avaliada como uma arena de conflitos e interesses, de diálogo difícil, quando se trata de planejamento conjunto a longo prazo. É fato que algumas ações têm avançado nesse sentido. Diríamos que há sintomas de fragmentação, de corporativismo, atrasos de concepção e desnivelamento entre dois espaços de poder diferentes. Constatamos que a implementação de políticas não se pauta por uma racionalidade lógica, ou pelo menos não tão previsível e racional. Também no nível mais amplo das políticas municipais há momentos de encontros mais produtivos no sentido dessa aproximação, como foi o projeto de formação coordenado pelas duas Secretarias e pelo grupo CENPEC, no *Gestores de Aprendizagem Socioeducativa*. O princípio da intersetorialidade

esbarra em obstáculos ainda fortes, onde a formação dos atores políticos, funcionários públicos e de OSCs é fator essencial para uma mudança de concepção.

A ampliação do espaço público, seja na escola, seja na OSC, é um valor utópico e uma meta a ser perseguida. Ele não é território exclusivo da escola, nem é decorrência natural no serviço ofertado pelo Estado. Sua existência está condicionada ao exercício da liberdade, que é coletiva, como no sentido de Arendt, onde a igualdade e a pluralidade são dimensões constitutivas das relações humanas. Muitas OSCs não se percebem como espaço público, nem como executoras de um serviço público, estão mais identificadas com a idéia de setor privado, e terminam por se distanciar do interesse de suas comunidades de origem, outras aproximam-se da lógica do mercado.

A boa notícia é perceber que na parceria Casa de Dirceu e Escola Marília há um cenário propício para o desenvolvimento de um espaço público, de interação, onde existam realmente aprendizagens de ambos os lados. Para tanto é preciso um olhar mais atento das Secretarias envolvidas e também disposição semelhante das OSCs e Escolas para uma ação em parceria. A experiência poderia contribuir para o debate sobre escola de tempo integral e gerar projetos pilotos de acompanhamento, de monitoramento da política, de uma forma intersetorial, pelo menos entre AS e Educação.

Escolas e OSCs desejam, pelo menos em tese, formar cidadãos, promover a emancipação, visto que a cidadania é a possibilidade de exercer livremente seus direitos e responsabilizar-se com os direitos de todos. Um processo que não é só do âmbito do indivíduo, mas como argumenta Gohn (2005), envolve redes de relações, articulações e um conjunto de práticas, um conjunto aberto para redefinir as relações de indivíduos e grupos com o Estado. O termo cidadania pelo uso indiscriminado, pela generalidade de interpretações, torna necessário o esclarecimento, lembrando que dever e direito são duas faces da mesma moeda. A participação que não se resume ao ato de votar, de eleger seus representantes, é uma condição nesse processo. Se há um discurso e textos oficiais com tais objetivos, porque os resultados não têm favorecido espaços mais democráticos e mesmo resultados cognitivos expressivos? Nosso desejo é que possamos ter escolas mais equitativas e com mais qualidade, que façam diferença no ponto de partida dos alunos das classes vulneráveis. E que se há parcerias com as OSCs, que estas sejam também facilitadoras neste processo, dentro da mesma concepção.

Na nossa análise buscamos perceber, na direção do que ressaltou Oliveira, o que escapa aos modelos pedagógicos, propostas curriculares oficiais, normatizações e projetos de promoção social, considerando tudo aquilo que a escola, ou a OSC, negligencia em nome da õprimazia do saber científico e da cultura ocidental, branca e burguesaõ. E, por outro lado, considerando outras õformas de saber/fazer/pensar/sentir/estar no mundoõ como válidas (OLIVEIRA, 2006, p.81), como um caminho para melhor compreender o processo educativo, as relações sociais nestes espaços. Tal escolha tem origem na crença de que é necessário avançar na direção de outro paradigma, diferente do que estamos vivendo hoje, definido, entre outras coisas, por Santos, B.(2003) como o dos monopólios de interpretação, onde a ciência é uma prática social privilegiada porque produz a única forma de conhecimento válida e onde o *apartheid* identitário e cultural se reproduz insistentemente. Tem origem na crença de que há um conteúdo ético-moral na democracia, sem o qual ela torna-se uma manipulação. Uma escolha, que recomenda que nos perguntemos sobre as relações entre ciência e virtude, entre ética e política.

É com base nesses princípios que acreditamos que nem o Estado, nem as organizações da sociedade civil estão isentos de responsabilidade pública, que é possível uma relação de parceria com bases mais democráticas, ancorada na aprendizagem das práticas cotidianas, da vida em sociedade. Escolas podem ser espaços importantes de aprendizagem de práticas dialógicas, de sujeitos autônomos e responsáveis, quando reconhecem seus limites e responsabilidades na questão da desigualdade social, quando não colocam normas gerenciais, burocráticas, acima da ação comunicativa e constroem as normas internas coletivamente com alunos e pais. E as parcerias podem potencializar essa forma ampliada, nova, de conhecer o mundo, de fazer a leitura do mundo, de maneira menos estigmatizada e mais plural.

Se as OSCs passam exclusivamente a executar serviços em parceria com o Estado, atendendo a demandas desqualificadas, aderindo à lógica do mercado e à privatização do espaço público, em nada estarão contribuindo para a ampliação dos direitos de cidadania, ou para a autonomia do seu público. Perdem seu caráter instituinte, de olhar crítico e de espaço de solidariedade, no sentido dado neste texto, como no conceito de Santos, B. (2002), de solidariedade como uma forma de saber. Reflexões também válidas para as escolas. Não basta que o professor conheça o conteúdo e ensine bem para que o aluno aprenda. Não basta mais tempo na escola. Diferentes saberes, oriundos de diferentes relações, variadas formas de inserção na sociedade formam uma teia complexa, desafiando a tarefa educativa. O que sabemos é que õconhecer é

tarefa de sujeitos, não de objetos. E é como sujeito e somente enquanto sujeito, que o homem pode realmente conhecer (PAULO FREIRE, apud VASCONCELOS; BRITO, 2006, p.60). Reconhecer o outro como sujeito é reconhecer nossa igualdade, que nos aproxima como humanos, e nossa diferença, que nos completa e nos identifica como únicos. A visão do outro como sujeito de direitos tanto na Escola como na OSC faz toda a diferença.

Os serviços existem para os sujeitos, na Educação e na Assistência Social, devem estar subordinados ao objetivo mais amplo da emancipação, expresso na luta pela mudança das relações com o Estado e nas relações entre os homens, onde a qualidade dos serviços e o diálogo são essenciais. Enquanto o Estado estiver mais preocupado com programas em escala (quantidade) e pensar a parceria apenas como forma de reduzir custos, o objetivo de emancipação vai estar subordinado e distante. A ampliação do espaço público é a luta de uma sociedade civil progressista, consiste em qualificar a demanda e abrir espaço para a participação da parcela mais invisível da sociedade; e quando se trata de educação, uma prática especificamente humana, essa ampliação é condição para uma sociedade mais justa e menos desigual.

## REFERÊNCIAS

- ALVES-MAZZOTTI, Alda J.; GEWANDSZNAJDER, Fernando. O método nas ciências naturais e sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.
- AMARAL, Ana Valeska. Terceiro setor e políticas públicas. *Revista do Serviço Público*, Brasília, Ano 54, n. 2, p. 35-59, abr./jun. 2003.
- ANANIAS, Patrus. O desafio ético de promover os pobres. *Outro Olhar ó Revista de Debates ó Mandato Vereador Arnaldo Godoy ó Belo Horizonte*, Ano V, n. 5, p. 50-55, ago. 2006.
- ARATO, A. e COHEN, J., Sociedade civil e teoria política, In: AVRITZER, L. (org.), Sociedade civil e democratização, Belo Horizonte: Del Rey, 1994.
- ARENDT, Hannah. A condição humana. 10ª edição, Rio de Janeiro: Ed. Forense Universitária, 2000a.
- ARENDT, Hannah. Entre o passado e o futuro. 5ª edição, São Paulo: Perspectiva, 2000b.
- ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE CIUDADES EDUCADORAS ó AICE. Disponível em: <<http://w10.bcn.es/APPS/eduportal/pubPortadaAc.do>>. Acesso em 25 nov. 2007.
- AVRITZER, Leonardo. A moralidade da democracia ó ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática. São Paulo: Perspectiva; Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1996. (Coleção Debates, 272).
- AVRITZER, Leonardo (org.). Sociedade civil e democratização. Belo Horizonte: Livraria Del Rey, 1994.
- AVRITZER, Leonardo. Ação, fundação e autoridade em Hannah Arendt. *Lua Nova*, São Paulo, n. 68, 2006. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452006000300006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452006000300006&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 22 set. 2008.
- AZEVEDO, Janete M. Lins de. A educação como política pública. Campinas: Autores Associados, 1997. Coleção polêmicas do nosso tempo: v. 56.
- BARRETO, Vera. Paulo Freire para educadores. 6. ed. São Paulo: Arte e Ciência, 2004.
- BARROS, Ricardo Paes de, MENDONÇA, Rosane, HENRIQUES, Ricardo. A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, Ricardo (org.). Desigualdade e pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ó IPEA, 2000.
- BEISIEGEL, Celso de Rui. A qualidade do ensino na escola pública. Brasília: Líber Livro, 2005.

BELO HORIZONTE. Lei n. 7.427, de 19 dez. 1997. Dispõe sobre a celebração de parcerias entre o poder público e entidades da sociedade civil sem fins lucrativos, para a promoção de ações no âmbito da política de assistência social. Disponível em: <<http://bh5.pbh.gov.br/legislacao.nsf/42d34f6e3014477e0325679f0041f8fa/ce490fb9488d4277032567b0003e3f31?OpenDocument>>. Acesso em 21 de set. 2008.

BELO HORIZONTE. Lei n. 8.287, de 28 dez. 2001. Dispõe sobre o Programa Bolsa Escola Municipal ó BEM BH e revoga a Lei n. 7.135 de 05 jul. 1996. Diário Oficial do Município, 29/12/2001.

BELO HORIZONTE. Lei n. 8.432, de 31 out. 2002. Dispõe sobre a implementação da jornada escolar de tempo integral no ensino fundamental, em instituição municipal de ensino. Diário Oficial do Município, 06 nov. 2002.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social. Documentos do Programa de Socialização Infanto-juvenil, Diagnóstico [199\_].

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social. Atendimento Comunitário a Crianças e Adolescentes: Proposta Educativa. Belo Horizonte, jun. 2000. (Série TUDOHAVER 4)

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Educação. Escola Plural e a Constituinte Escolar ó o direito a ter direitos. Período: abril de 1999 a junho de 2000. 26 p. (Mimeogr.).

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Educação. Panorama da Educação Municipal. Belo Horizonte, dez 2006.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social. Dicionário de Termos Técnicos da Assistência Social. Belo Horizonte, 2007.

BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social. Territorialização da Proteção Social Básica do Sistema Único de Assistência Social: reflexão teórico-metodológica sobre a experiência de Belo Horizonte. Belo Horizonte: PBH/SMAAS, 2008.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social. Documentos do Programa de Socialização Infanto-juvenil, Apresentação e histórico. 2008.

BIGNOTTO, Newton (org.). Pensar a República. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000.

BORDIGNON, Genuíno; GRACINDO, Regina Vinhaes. Gestão da Educação: o Município e a Escola. In: FERREIRA, Naura S C; AGUIAR, Márcia Ângela (org.) Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos. 5.ed. São Paulo: Cortez, 2006, p.147-176.

BORGES, Edna Martins. Programa Bolsa Escola: limites e possibilidades de uma política de inclusão social. *Pensar BH/ Política Social*. p.12-18, mar./maio 2004.

BOSCHETTI, Ivanete. Assistência social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo. *GESST/SER/ UNB*, Brasília, p. 29 ó 70, 2001.

BOURDIEU, P., PASSERON, J-C. A Reprodução: elementos para uma teoria dos sistemas de ensino. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1975.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. Educação Popular. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1984. (Coleção Primeiros Vãos).

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. V Conferência Nacional de Assistência Social. Direitos Socioassistenciais. Brasília, 8 de dezembro de 2005. Disponível em: <<http://www.congemas.org.br/conferencia/VCFinal%20direitos.pdf>>. Acesso em 27 set. 2008.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 1988.

BRASIL. Decreto 2.536, de 6 abr. 1998. Dispõe sobre a concessão do Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos a que se refere o inciso IV do art. 18 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.soleis.adv.br>> Acesso em 27 set.2008.

BRASIL. Estatuto da Criança e do Adolescente. Lei n. 8.069, de 13 jul.1990. Minas Gerais, Secretaria de Estado do Trabalho, da Assistência Social, da Criança e do Adolescente/ Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente de MG, 1998.

BRASIL. Lei 5.692, de 11 de ago. 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o Ensino de 1º e 2º graus. Disponível em: <<http://www.soleis.adv.br>> Acesso em 27 set. 2008.

BRASIL. Lei n. 8.212, de 24 jul 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.soleis.adv.br>> Acesso em 27 set.2008.

BRASIL. Lei Orgânica da Assistência Social ó LOAS, n. 8.742, de 7 dez.1993. Diário Oficial da União, Brasília, de 8 de dez.1993.

BRASIL. Lei 8.987, de 13 fev. 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.soleis.adv.br>> Acesso em 27 set.2008.

BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei n. 9.394, de 20 dez.1996. Diário Oficial da União. Brasília, DF, v. 134, n. 248, p. 27833-841, 23 dez. 1996.

BRASIL. Lei 9.790, de 23 mar. 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.soleis.adv.br>>. Acesso em 27 set.2008.

BRASIL. Lei 11.079, de 30 dez. 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: <<http://www.soleis.adv.br>>. Acesso em 27 set.2008.

BRASIL. Lei n.11.114, de 16 maio 2005. Altera os arts. 6º, 30, 32 e 87 da Lei n. 9.394, com o objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade. Disponível em: <<http://www.soleis.adv.br>>. Acesso em 27 set.2008.

BRASIL. Ministério da Educação. Plano de Desenvolvimento da Educação ó PDE. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=593&Itemid=910&systemas=1>>. Acesso em 27 set. 2008.

BRASIL. Ministério do Esporte. Programa Segundo Tempo. Disponível em: <<http://portal.esporte.gov.br/snee/segundotempo/default.jsp>>. Acesso em 27 set. 2008.

BRASIL. Portaria n. 2.917, de 12 de setembro de 2000. Estabelece as Diretrizes e Normas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI. Disponível em: <[http://www.eca.org.br/pseas\\_2917.htm](http://www.eca.org.br/pseas_2917.htm)>. Acesso em: 25 nov. 2006.

BRASIL. Projeto de Lei 3021/2008. Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social, regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.soleis.adv.br>>. Acesso em 27 set.2008.

BRASIL. Resolução n.145 Conselho Nacional de Assistência Social ó CNAS. Política Nacional de Assistência Social ó PNAS, que institui o Sistema Único de Assistência social ó SUAS, de 15 out. 2004. Disponível em: <<http://www.soleis.adv.br>>. Acesso em: 25 nov. 2006.

BRASIL. Resolução n.130 do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS. Norma Operacional Básica ó NOB/Sistema Único da Assistência Social - SUAS, de 15 jul. 2005. Disponível em: <<http://www.soleis.adv.br>>. Acesso em 27 set. 2008.

BRUNO, Lúcia E. N. B. Relações de trabalho e teorias administrativas. Disponível em: <[http://www.crmariocovas.sp.gov.br/pdf/ideias\\_16\\_p125-139\\_c.pdf](http://www.crmariocovas.sp.gov.br/pdf/ideias_16_p125-139_c.pdf)> . Acesso em: 06 nov. 2007.

BURITY, Joanildo A.. Caminhos sem fim ó caminho do fim? Movimentos sociais e democracia. In: Fontes, Breno A. S. M. (org.). Movimentos sociais: produção e reprodução de sentido. Recife, Editora Universitária da UFPE, 1999, pp. 13-57. Disponível em: <<http://www.fundaj.gov.br/observanordeste/obte009.html>> . Acesso em: 10 nov. 2007.

CABRAL, Antonio; COELHO, Leonardo (org.). Mundo em transformação; caminhos para o desenvolvimento sustentável. Belo Horizonte: Autêntica, 2006.

CADERNOS CENPEC. Educação Integral. São Paulo: CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS ó CENPEC, Ano I, n.2, semestral, 2006.

CADERNOS CENPEC. Avaliação em Educação. São Paulo: CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS ó CENPEC, Ano II, n.3, semestral, 2007.

- CARNEIRO, Carla Bronzo L.; COSTA, Bruno L. Diniz (org.). *Gestão social ó O que há de novo?* Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, PBH , BNDES, 2004 2v. : il.
- CARNOY, M.; LEVIN, H. *Escola e trabalho no Estado capitalista*. São Paulo: Cortez, 1993.
- CARVALHO, José Murilo. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 4. ed. RJ. : Civilização Brasileira, 2003.
- CARVALHO, M<sup>a</sup> do Carmo Brant (coord.). *Avaliação: construindo parâmetros das ações socioeducativas*. São Paulo: CENPEC, *Prêmio Itaú-Unicef 2005*, 2005.
- CAVALIERE, Ana M. V.; COELHO, Lígia M. C. da Costa (orgs.). *Educação brasileira e(m) tempo integral*. Petrópolis. RJ: Vozes, 2002.
- CAVALIERE, Ana M. V. *Escolas de tempo integral: uma idéia forte, uma experiência frágil*. In: CAVALIERE, Ana M. V.; COELHO, Lígia M. C. da Costa (orgs.). *Educação brasileira e(m) tempo integral*. Petrópolis. RJ: Vozes, 2002.
- CAVALIERE, Ana M. V. *Tempo de escola e qualidade na educação pública*. *Educ. Soc.* , Campinas, v. 28, n. 100, 2007 . Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302007000300018 & lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302007000300018&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 30 ago. 2008.
- CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS EM EDUCAÇÃO, CULTURA E AÇÃO COMUNITÁRIA ó CENPEC; FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL; UNICEF. *Relatório de Marco Zero ó Monitoramento da Educação Integral em Belo Horizonte*. 126 p. 2007.
- CÉZAR, Maria Auxiliadora. *Mulher e política social: o contraponto socialista ao bem-estar capitalista*. *Pensar BH/Política Social*, Belo Horizonte, n<sup>o</sup> 6, p. 17-31, abr./jun. de 2003.
- CORAGGIO, José Luis. *Desenvolvimento humano e Educação: o papel das ONGs latino-americanas na iniciativa da Educação para todos*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2000. (Coleção Prospectiva 1)
- COSTA, Bruno L. Diniz. *Política, instituições e estratégia de implementação. Elementos para a análise de políticas e projetos sociais*. v. 2 In: CARNEIRO, Carla Bronzo L.; COSTA, Bruno L. Diniz (org.). *Gestão Social ó O que há de novo?* Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, PBH , BNDES, 2004 2v. : il.
- COSTA, Bruno L. Diniz. *A avaliação nas políticas de assistência social: desafios para sua consolidação e para sua relevância*. *Outro Olhar ó Revista de Debates ó Mandato Vereador Arnaldo Godoy ó Belo Horizonte*, Ano V, n. 5, ago. 2006.
- COUTINHO, Carlos N. *A dualidade de poderes - introdução à teoria marxista de estado e revolução*. São Paulo: Brasiliense, 1985. (Coleção Primeiros Vãos).
- COUTINHO, Carlos N. *A democracia na batalha das idéias e nas lutas políticas do Brasil de hoje*. In: FÁVERO, Osmar, SEMERARO, Giovanni (orgs.). *Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro*. 2<sup>a</sup> ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003. p.11-39.

- CUNHA, Eleonora Schettini Martins . Construindo um modelo avaliativo para a assistência social.. In: Anais do 10º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2001. v. 1. p. 1-250. Acessível em: <<http://www.ts.ucr.ac.cr/eventos/br-cbass-con-10-po-04.htm>>. Acesso em: 30 ago. 2008.
- CURY, Carlos R. Jamil. A relação educação-sociedade-estado pela mediação jurídico-constitucional. In: FÁVERO, Osmar (Org.). A Educação nas Constituintes Brasileiras, 1823-1988. São Paulo: São Paulo Associados, 1996.
- CURY, Carlos R. Jamil. A educação básica no Brasil. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 23, n. 80, set. 2002, p. 168-200.
- DAGNINO, Evelina (org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- DELORS, Jacques (org.) Educação um tesouro a descobrir. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: MEC : UNESCO, 2001.
- DE TOMMASI, Livia; WARDE, Míriam J.; HADDAD, Sérgio (org.). O Banco Mundial e as políticas educacionais. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1998.
- DOWBOR, Ladislau. Parcerias e alianças: o bom senso na gestão social - uma abordagem conceitual das políticas para crianças e adolescentes. São Paulo, 2002. Disponível em: <[http://www.dowbor.org/metadata\\_search.asp?search=atividades](http://www.dowbor.org/metadata_search.asp?search=atividades)> Acesso em 22/09/08.
- DRAIBE, Sônia Míriam. A política social na América Latina: o que ensinam as experiências recentes de reformas? In: DINIZ E & AZEVEDO, S. (org.). Reforma do Estado e democracia no Brasil. Brasília, Ed. UNB/Enap, p 213-258, 1997.
- DUBET, François. Mutaciones institucionales y/o neoliberalismo? In:FANFANI, Emilio T. (org.) Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación; UNESCO, 2004.
- DUPAS, Gilberto. Tensões contemporâneas entre o público e o privado. São Paulo: Paz e Terra, 2003.
- DUQUE BRASIL, Flávia de P.Território e Territorialidade nas Políticas Sociais. In: Gestão Social ó O que há de novo? Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, PBH , BNDES, 2004 2v. : il.
- FARIA, Carlos Aurélio P. . Uma genealogia das teorias e modelos do estado de bem-estar social. *BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, São Paulo, ANPOCS, v. 46, p. 39-71, 1998.
- FERNANDES, Renata Siero. Entre nós o sol: relações entre infância, cultura, imaginário e lúdico na educação não-formal. Campinas, SP: Mercado de Letras; SP: Fapesp, 2001.
- FERREIRA, Naura S. C.; AGUIAR, Márcia A. S. (orgs.) Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos. 5.ed. São Paulo: Cortez, 2006.

FILGUEIRAS, Cristina A. Cunha. Exclusão, risco e vulnerabilidade: desafios para a política social. Vol. 1 In: CARNEIRO, Carla Bronzo L.; COSTA, Bruno L. Diniz (org.). *Gestão social o que há de novo?* Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, PBH, BNDES, 2004 2v. : il.

FISCHER, Nilton B. Movimentos sociais e Educação: uma reflexividade instituinte. In: HYPOLITO, Álvaro M., GANDIN, Luís Armando (org.). *Educação em Tempos de Incertezas*. Belo Horizonte: Autêntica, 2000. p.163-186.

FONSECA, M. Thereza N. M. Famílias e Políticas Públicas: Subsídios para a Formulação e Gestão das Políticas com e para Famílias. *Pesquisas e Práticas Psicossociais*. São João Del Rey, v. 1, n. 2, dez. 2006. Disponível em: <<http://gabi.ufsj.edu.br/Pagina/ppp-lapip/Arquivos/MariaThereza.pdf>>. Acesso em 04 out. 2008.

FREITAS, Marcos Cezar. Alunos rústicos, arcaicos e primitivos: o pensamento social no campo da educação. São Paulo: Cortez, 2005.

GADOTTI, Moacir et al. *Perspectivas Atuais da Educação*. Porto Alegre: ARTEMED, 2000.

GALLO, Silvio. A educação integral numa perspectiva anarquista. In: COELHO, Lígia Martha C. da Costa; CAVALIERE, Ana Maria Vilela (org.). *Educação brasileira e(m) tempo integral*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

GARCIA, Walter. Tecnoocratas, Educadores e os Dilemas da Gestão. In: *A Gestão Democrática da Educação no Contexto da Reforma do Estado*. In: FERREIRA, Naura S C; AGUIAR, Márcia Ângela (org.) *Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos*. 5.ed. São Paulo: Cortez, 2006, p.113-168.

GATTI, Bernardete A. *A construção da pesquisa em educação no Brasil*. Brasília: Plano Ed., 2002. (Série Pesquisa em Educação, v.1).

GODOY, Arnaldo. Assistência Social, um ponto de partida. *Outro Olhar ó Revista de Debates ó Mandato Vereador Arnaldo Godoy ó Belo Horizonte*, Ano V, n. 5, ago. 2006.

GOHN, Maria da Glória. O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias. São Paulo: Cortez, 2005. (Coleção Questões de Nossa Época, 123).

GONÇALVES, Hebe Signorini (org.). *Organizações Não Governamentais: solução ou problema*. São Paulo: Estação Liberdade, 1996.

GOMES, Maria de Fátima C. Marques. Avaliação de políticas sociais e cidadania: pela ultrapassagem do modelo funcionalista clássico. In: SILVA, Maria Ozanira da S. (org.). *Avaliação de políticas e programas sociais ó teoria e prática*. São Paulo: Veras, 2001.

GONCALVES, Luiz Alberto Oliveira; SPOSITO, Marilia Pontes. Iniciativas públicas de redução da violência escolar no Brasil. *Cad. Pesqui.*, São Paulo, n. 115, 2002. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-15742002000100004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742002000100004&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 26 set. de 2008.

GOSS, Karine P.; PRUDENCIO, Kelly. O conceito de movimentos sociais revisitado. *Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC*. vol. 2, nº 1 (2), jan.-jul. de 2004, p. 75-91. Disponível em: < [http://www.emtese.ufsc.br/2\\_art6.pdf](http://www.emtese.ufsc.br/2_art6.pdf) > Acesso em 26 set. 2008.

GUARÁ, Isa Maria F. Rosa. Educação integral ó articulação de projetos e espaços de aprendizagem. São Paulo, 2006. Artigo. Disponível em: <[http://www.cenpec.org.br/modules/xt\\_conteudo/index.php?id=46](http://www.cenpec.org.br/modules/xt_conteudo/index.php?id=46)> Acesso em: 12 dez. 2006.

HERKENHOFF, M<sup>a</sup> Beatriz Lima. *Entre a Proteção, a Educação e a Emancipação: análise da contribuição das ações complementares à escola*. 2004. 342 p. Tese (Doutorado em Serviço Social) ó Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

INÁCIO, Marcilaine S.; FARIA FILHO, Luciano M.; ROSA, Walquíria M. e SALES, Zeli E. S. Escola, política e cultura: a instrução elementar nos anos iniciais do império brasileiro. Belo Horizonte: Argumentum, 2006.

LAHIRE, Bernard. Sucesso escolar nos meios populares ó as razões do improvável. São Paulo: Ática, 1997. (Série Fundamentos 136).

LIMA, Ângela M. de Lourdes Dayrell. Os desafios para a construção do Sistema Único da Assistência Social/SUAS vol. 1 In: CARNEIRO, Carla Bronzo L.; COSTA, Bruno L. Diniz (org.). *Gestão social ó o que há de novo?* Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, PBH, BNDES, 2004 2v. : il.

LIMA, Ângela M. de Lourdes Dayrell. A descentralização, o ambiente e as mudanças organizacionais da política de Assistência Social. *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo, n. 73, Cortez, 2003.

MAINGUENEAU, Dominique. *Termos-Chave da análise do discurso*. Belo Horizonte: Ed.UFMG, 1998.

MAGALHÃES, Edgar Pontes. Inclusão social e intersectorialidade: o longo caminho dos princípios às estratégias de ação. Vol. 1. In: CARNEIRO, Carla Bronzo L.; COSTA, Bruno L. Diniz (org.). *Gestão social ó o que há de novo?* Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, PBH, BNDES, 2004 2v. : il.

MANTOAN, Maria Teresa Eglér. *A integração de pessoas com deficiência: contribuições para uma reflexão sobre o tema*. São Paulo: MEMNON ó Edições Científicas SENAC, 1997.

MELO, Marcelo P. A Vila Olímpica da Maré/RJ e a relação Estado, sociedade civil e políticas públicas. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, v. 42, p.171- 197, dez. 2005.

MENESCAL, Andréa Koury. História e gênese das organizações não-governamentais. In: GONÇALVES, Hebe Signorini (org.). *Organizações Não Governamentais: solução ou problema*. São Paulo: Estação Liberdade, 1996.

MOREIRA, Mário César Rocha. Novas metodologias para o Sistema Único de Assistência Social: gestão de parcerias, geração de conhecimento e capital social no Projeto TUDOHAVER. 2005. 114 p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Fundação João Pinheiro / Escola de Governo, Belo Horizonte.

MOURÃO, Marcelo. BH Cidadania: avanços e desafios. *Pensar BH/Política Social*. Belo Horizonte, n. 17, p.6 ó 8, suplemento especial, mar./mai. 2007.

NAVES, Rubens. Novas possibilidades para o exercício da cidadania. In: PINSKY, Jaime e PINSKY, Carla Bassanezi (orgs.). *História da cidadania*. São Paulo: Contexto, 2003.

NEVES, Jorge A. Barbosa, HELAL, Diogo H. Como pode ter dado certo? Insulamento burocrático, inserção social e políticas públicas no Brasil: o caso do Programa Bolsa Família. In: FAHEL, Murilo, NEVES, Jorge A. Barbosa (org.) *Gestão e Avaliação de Políticas Sociais no Brasil*. Belo Horizonte: ED. PUC Minas, 2007.

NOGUEIRA, Maria Alice e CATANI, Afrânio (org.). *Pierre Bourdieu ó Escritos de Educação*. 8. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

NOGUEIRA, Maria das Dores P.. *Políticas de Extensão Universitária Brasileira: 1975-1999*. 1999. 255 p. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação da UFMG, Belo Horizonte.

NOGUEIRA, Roberto Martinez. Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico. Naciones Unidas ó Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL. Santiago de Chile, 1998. (Serie Políticas Sociales 24).

OLIVEIRA, Dalila Andrade; PAOLIELLO, Maria do Carmo. Algumas reflexões sobre a noção de público no contexto da política educacional brasileira. *Educação em Revista*. Belo Horizonte, FAE/UFMG, n° 42, p.155-169, dez. 2005.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. A Gestão democrática da Educação no contexto da reforma do Estado. In: FERREIRA, Naura S C; AGUIAR, Márcia Ângela (org.) *Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos*. 5.ed. São Paulo: Cortez, 2006, p.91-112.

OLIVEIRA, Inês Barbosa de. *Boaventura & a Educação*. BH. : Autêntica, 2006, (Pensadores & a educação 8).

PAIVA, Vanilda; WARDE, Mirian Jorge. Novo Paradigma de Desenvolvimento e Centralidade do Ensino Básico. In: PAIVA, Vanilda; WARDE, Mirian J. (org.). *Transformação produtiva e eqüidade ó a questão do ensino básico*. Campinas, SP: Papirus, 1994.

PARK, Margareth B.; FERNANDES, Renata S. (org.). *Educação Não-Formal: contextos, percursos e sujeitos*. Campinas, SP: Unicamp/CMU; Holambra, SP: Ed. Setembro, 2005.

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

PEREIRA, Potyara A. P. A política social no contexto da seguridade social e do welfare state: a particularidade da assistência social. *Revista Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, v. 19, n. 56, p.60-76, mar. 1998.

PIMENTEL, Fernando. Parcerias que fortalecem. Disponível em:  
<[http://www.fernandopimentel.com.br/imprensa- detalhe.php?CodClipping=30&CodClipping\\_Detalhe=310](http://www.fernandopimentel.com.br/imprensa- detalhe.php?CodClipping=30&CodClipping_Detalhe=310)> Acesso em 29/09/08.

PLAISANCE, Eric; VERGNAUD, Gerard. As ciências da Educação. São Paulo: Loyola, 2003.

POPKEWITZ, Thomas S. Reforma Educacional: uma política sociológica ó poder e conhecimento em educação. Porto Alegre: Artes Médicas, 1997.

PRO DIA NASCER FELIZ. *Direção* de João Jardim. *Produção* de Flávio R. Tambellini e João Jardim. *Roteiro* de João Jardim. *Música*: Dado Villa-Lobos *Fotografia*: Gustavo Hadba *Edição*: João Jardim *Gênero*: Documentário *Tempo de Duração*: 88 minutos *Ano de Lançamento (Brasil)*: 2006. *Estúdio*: Ravina Filmes / Fogo Azul Filmes. Ficha técnica disponível em: <<http://www.adorocinema.com.br/filmes/pro-dia-nascer-feliz/pro-dia-nascer-feliz.asp>> Acesso em 04 out. 2008.

QUANTO VALE OU É POR QUILO? *Gênero*: Drama. *Duração*: 104 min. *Lançamento (Brasil)*: 2005. *Estúdio*: Agravo Produções Cinematográficas S/C Ltda. *Distribuição*: Riofilme. *Direção*: Sérgio Bianchi. *Roteiro*: Sérgio Bianchi, Eduardo Benaim e Newton Canitto. *Produção*: Patrick Leblanc e Luís Alberto Pereira. *Fotografia*: Marcelo Copanni. *Desenho de Produção*: Jussara Perussolo. *Direção de Arte*: Renata Tessari. *Figurino*: Carol Lee, David Parizotti e Marisa Guimarães. *Edição*: Paulo Sacramento. Ficha técnica disponível em: <<http://www.adorocinemabrasileiro.com.br/filmes/quanto-vale-ou-e-por-quilo/quanto-vale-ou-e-por-quilo.asp>> Acesso em 04 out. 2008.

RACZYNSKI, Dagmar. Estrategias para combatir la pobreza en America Latina: diagnostico y enseñanzas de política. Santiago: BID, CIEPLAN,1995.

RACZYNSKI, Dagmar. La crisis de los viejos modelos de protección social en América Latina. Nuevas alternativas para enfrentar la pobreza. In: TOKMAN, V.E. & O'DONELL, G (orgs.) Pobreza y desigualdad em América Latina: temas y nuevos desafios. Buenos Aires, Editorial Paidós, 1999.

REIS, Carlos Nelson; PESTANO, Cíntia Ribes. A especificidade da assistência social: algumas notas reflexivas. *Revista Virtual Textos & Contextos*; n. 5, ano V, nov. 2006. <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/1013>>. Acesso em 06 abr. 2008.

RIBEIRO, Darci. O livro dos CIEPs. Rio de Janeiro: Bloch, 1986.

SANTOS, Boaventura de Sousa. A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência. v 1. Para Um Novo Senso Comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Tensões da modernidade*. Artigo. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/militantes/boaventura/boaventura4.html>>. Acesso em 06 ago. 2007.

SANTOS, Lucíola Licínio de C. P. Políticas públicas para o ensino fundamental: parâmetros curriculares nacionais e Sistema Nacional de Avaliação (SAEB). *Revista Educ. & Soc.*, Campinas. v. 23, n.80, p.346-367, set. 2002.

SANTOS, Lucíola Licínio de C. P.. Formação de professores na cultura do desempenho. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 25, n. 89, 2004. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302004000400004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302004000400004&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 28 set. 2008.

SOARES, José Francisco; ANDRADE, Renato Júdice. Nível socioeconômico, qualidade e equidade das escolas de Belo Horizonte. , jan/mar. 2006. *Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 50, p.107-126, 2006. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-40362006000100008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362006000100008&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 27 set 2008.

SARMENTO, Manuel J.. O estudo de caso etnográfico em educação. In ZAGO, Nadir; CARVALHO, Marília P. e VILELA, Rita A. (org.). *Itinerários de pesquisa: perspectivas qualitativas em sociologia da educação*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

SCHERER-WARREN, Ilse. *Redes de Movimentos Sociais*. Centro João XXIII (Centro de Investigação e Ação Social) do RJ. 3. ed., SP: Loyola, 2005. (Coleção Estudos Brasileiros 1).

SEMERARO, Giovanni. *Gramsci e a sociedade civil: cultura e educação para a democracia*. Petrópolis. RJ: Vozes, 1999.

SINGER, Paul. A cidadania para todos. In: PINSKY, Jaime e PINSKY, Carla Bassanezi (org.). *História da Cidadania*. SP. : Contexto, 2003.

SOUZA, Marco Antônio de Souza. *A economia da caridade: estratégias assistenciais e filantrópicas em Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Ed. Newton Paiva, 2004.

SPOSATI, Aldaíza. Regulação social tardia: característica das políticas sociais latino-americanas na passagem entre o segundo e terceiro milênio. VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002. Disponível em: <<http://www.iiij.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20VII/DOCUMENTOS/SPOSATI.PDF>> Acesso em 26 set. 2008.

SULBRANT, José. A avaliação dos programas sociais: uma perspectiva crítica dos modelos usuais. In Kliksberg, Bernardo (org.). *Pobreza: uma questão inadiável*. Brasília: ENAP, 1994.

TARDIF, M; e LESSARD, C. *O trabalho docente: elementos para uma teoria da docência como profissão de interações humanas*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. A atuação das organizações não-governamentais: entre o Estado e o conjunto da sociedade. In: DAGNINO, Evelina (org.) Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. SP: Paz e Terra, 2002.

TELLES, Vera da Silva. Direitos Sociais: Afinal do que se trata? Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

TEODÓSIO, Armindo dos S. Souza. Pensar pelo avesso o Terceiro Setor: mitos, dilemas e perspectivas da ação social organizada no Brasil. In: STENGEL, M. et al (orgs.). Políticas públicas de apoio sociofamiliar ó curso de capacitação de conselheiros municipais e tutelares. Belo Horizonte: PUC Minas, 2001, p. 85-124.

TORRES, Rosa Maria. Mejorar la Educacion para aliviar la pobreza o aliviar la pobreza para mejorar la Educacion? IN: TORRES, Rosa Maria. Itinerarios por la educación latinoamericana: cuaderno de viajes. Ed. Paidós, Buenos Aires, Barcelona, México, 2000.

TORRES, Rosa Maria. Educação para todos: a tarefa por fazer. Porto Alegre: ARTMED, 2001.

VASCONCELOS, M<sup>a</sup> Lucia M. C.; BRITO, Regina H. P. Conceitos de Educação em Paulo Freire: glossário. Petrópolis, RJ: Vozes: São Paulo, SP: Mack Pesquisa, 2006.

VICENT, Guy; LAHIRE, Bernard; THIN, Daniel. Sobre a história e a teoria da forma escolar. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, FAE/UFMG, n. 33, 2001.

WANDERLEY, Letícia P. Santos. Centro Educacional [...] ó Quarenta anos ... Passos de uma história. Belo Horizonte: [S.n.], ago. 2001.

**APÊNDICE A** *QUESTIONÁRIO para as escolas*

Em que ano a escola foi inaugurada?

Nome da atual diretora:

Quais os níveis de ensino oferecidos pela escola?

Qual o horário de funcionamento?

No total quantos funcionários atuam na escola?

Quantos professores atuam no ensino fundamental?

Qual o critério de escolha da direção da escola, e qual o período do mandato?

Quantas crianças/adolescentes, de que faixa etária (educação infantil, ensino fundamental), são alunos da escola?

Onde a escola está localizada (bairro ou vila) e em que regiões principais da cidade moram os alunos?

Qual o nível sócioeconômico em média dos alunos?

Quais as maiores dificuldades enfrentadas na escola, numere de 1 a 8, de acordo com o grau, sendo o número 1, o grau de maior dificuldade.

( ) evasão

( ) relação escola- família

( ) problemas de aprendizagem

( ) infra-estrutura falha

( ) indisciplina

( ) problemas de segurança

( ) relação professor- aluno

( ) outros ? especificar

A escola tem conselho de classe? Se a afirmação for positiva, quem compõe?

Respondido por:

data:

**APÊNDICE B** *Roteiro de entrevista para as escolas:*

1. Como se desenvolveram as condições para o surgimento desta escola?
2. A escola tem projetos em parceria com a comunidade, outras org. ou empresas? Conta com trabalho voluntário na escola? Qual?
3. Fale sobre os processos de planejamento e avaliação da escola.
4. Há momentos planejados de capacitação do professor? Quem promove e quando?
5. A escola desenvolve algum projeto especial dentre os que hoje estão formulados pela Secretaria de Educação? Qual e como faz?
6. Como se dá a participação das famílias na escola?
7. Como surgiu a parceria com a organização e em que consiste?
8. Quantos alunos são atendidos diretamente pela organização?
9. Como você avalia o trabalho desenvolvido em parceria? Traz contribuições efetivas para o trabalho da escola?
10. Há encontros regulares e planejados com a direção/ coordenação ou educadores da organização?
11. A escola e a organização realizam alguma atividade conjunta? Qual e como?
12. Como os professores participam e avaliam esta parceria?
13. A coordenação pedagógica da OSC se encontra com a supervisão pedagógica da escola para alguma troca ou ação?
14. A escola atende crianças/adolescentes com deficiência? Quantas e com quais?
15. Como as famílias participam e acompanham o desenvolvimento dos alunos na OSC?
16. Quais os principais desafios que envolvem esta parceria, dificuldades ainda não superadas?
17. Dentro da atual proposta do município/ estado para a escola em tempo integral como você avalia esse processo e qual a relação que poderia ter com a parceria escola e OSC?
18. Há alguma informação que gostaria de acrescentar, alguma pergunta para o pesquisador? E como se sentiu durante a entrevista?

**APÊNDICE C** QUESTIONÁRIO para as OSCs

1. Qual a data de fundação da OSC?
2. Qual a origem do nome da organização?
3. Como a organização se estrutura, qual a composição formal (diretoria, etc), quantos são? Qual a periodicidade das reuniões da direção?
4. Qual o nome do(a) presidente?
5. Qual(s) o(s) objetivo(s) da organização?
6. Quantos funcionários, no total, trabalham na organização?
  - 6.1 Quantos trabalham com o Programa de Socialização Infanto-juvenil (educadores, coordenação, cozinheira, auxiliares de serviço, etc) ?
  - 6.2 Caso a OSC conte com o trabalho voluntário, quantos trabalham regularmente na organização ou prestam algum serviço de forma continuada? Em que funções?
7. Que programas ou projetos a organização desenvolve?
8. Qual a origem do financiamento? Tem recursos públicos, quais? Tem recursos de origem internacional? As famílias colaboram? A comunidade? Empresas? Quais?
9. Qual o público atendido pela organização? Qual o nível socioeconômico em média?
10. Onde a organização está localizada e quais as regiões/ bairros/ vilas de origem do público atendido?
11. Descreva as maiores dificuldades enfrentadas pela organização, em relação ao público atendido? Numere de 1 a 8, sendo 1 a maior, decrescendo o grau:
 

<input type="checkbox"/> evasão da entidade	<input type="checkbox"/> relação educador- criança
<input type="checkbox"/> problemas de aprendizagem escolar	<input type="checkbox"/> relação entidade- família
<input type="checkbox"/> indisciplina	<input type="checkbox"/> infra-estrutura falha
<input type="checkbox"/> problemas de segurança	<input type="checkbox"/> outros (especificar)
12. A organização já recebeu alguma premiação? Qual?
13. A organização tem um conselho deliberativo? Quem participa?
14. Em que ano surgiu a parceria da organização com a escola?

Respondido por:

Data:

**APÊNDICE D** *Roteiro de entrevista para as OSCs*

1. Como surgiu a proposta de criação da OSC, em que contexto e qual o objetivo principal?
2. Como é a relação da OSC com a comunidade local?
3. A organização participa de alguma rede? Qual?
4. A organização planeja e avalia regularmente suas atividades? Como, quem participa?
5. Como se dá a participação das famílias na OSC?
6. Como surgiu a parceria da organização com a escola e em que consiste?
7. Quantas crianças e adolesc. atendidos são alunos da escola? E seu percentual?
8. Como você avalia o trabalho desenvolvido em parceria? Traz contribuições efetivas para o trabalho da organização?
9. Há encontros regulares e planejados com a direção/ coordenação ou professores da escola?
10. A organização e a escola realizam alguma atividade conjunta/ Qual e como?
11. Como os educadores participam e avaliam esta parceria?
12. A coordenação pedagógica da OSC se encontra com a supervisão pedagógica da escola para alguma troca ou ação?
13. A organização atende crianças e adolescentes com deficiência? Quantas e com quais?
14. Como as famílias participam e acompanham o desenvolvimento das crianças e adolescentes na escola?
15. Quais os principais desafios que envolvem esta parceria, dificuldades ainda não superadas?
16. Dentro da atual proposta do município/ estado para a escola de tempo integral como você avalia esse processo? Quais as principais conseqüências para a sua organização?
17. Há alguma informação que gostaria de acrescentar, alguma pergunta para o pesquisador? E como se sentiu durante a entrevista?

**APÊNDICE E** *Entrevista com a gerente /SMED:*

Roteiro inicial:

1. Quantas escolas municipais de ensino fundamental em BH?
2. Quais as principais diretrizes para o ensino fundamental hoje?
3. Qual é o objetivo do projeto escola integrada?
4. Quantas escolas hoje são escolas integradas?
5. Quais são as metas do projeto, e o formato, metodologias?
6. Sobre o professor comunitário? E a capacitação dos professores?
7. Sobre as parcerias?
8. Como foi a aceitação dos professores, das famílias, e das crianças/adol.?
9. Que outros projetos, além do Escola Integrada, a SMED desenvolve no ensino fundamental?
10. Em relação aos recursos, quais são e quanto custa um aluno do Escola Integrada?
11. Alguns alunos da rede municipal freqüentam o programa de Socialização da SMAS no contra turno, essa interface com a política de AS possibilita alguma articulação com o projeto? Como?

Quais as principais forças, os pontos fortes (o que tem propiciado avanços) desse projeto e as maiores dificuldades?

Quais são os critérios para a escolha, quem a escola está priorizando para iniciar esse atendimento?

E o Bolsa Escola, como é a relação deste programa e o Escola Integrada, há alguma aproximação?

Gostaria de fazer alguma pergunta à entrevistadora? De acrescentar algo?

**APÊNDICE F** *Entrevista com o gerente/ SEE*

1. Quantas escolas estaduais de ensino fundamental em BH?
  2. Quais as principais diretrizes para o ensino fundamental hoje?
  3. Qual é o objetivo do projeto Escola de Tempo integral?
  4. Quantas escolas hoje são de tempo integral?
  5. Como é o modelo do tempo integral, metodologia?
  6. Sobre a capacitação dos professores.
  7. Uma das dificuldades que se coloca é a questão do espaço físico e do pessoal, como o estado pensa essa questão?
  8. Há ações de parceria entre escolas estaduais e ONGS, que possam ser vistas como projetos experimentais da ampliação da jornada escolar? Alguma experiência nesse sentido?
  9. Hoje além do tempo integral, que outros projetos estão sendo desenvolvidos no ensino fundamental?
  10. Como as famílias têm recebido o projeto? E as crianças/ adolescentes?
  11. Como foi a aceitação dos professores e diretores?
  12. E quanto aos recursos?
  13. Alguns alunos da rede estadual de BH estão no Programa de Socialização Infante-juvenil, que atende no horário alternado à escola. A SEE, agora com o projeto do tempo integral, vê alguma chance de um diálogo com o município, visando uma ação conjunta?
  14. Sobre o projeto da SMED - o Escola Integrada . que envolve parcerias, buscando espaços na comunidade, o que a SEE tem conhecimento?
  15. Quais são os critérios para a escolha, quem a escola está priorizando para iniciar esse atendimento?
  - 16 Há quanto tempo o projeto está funcionando?
- Quais as principais forças, os pontos fortes (o que tem propiciado avanços) desse projeto e as maiores dificuldades?
- Gostaria de fazer alguma pergunta à entrevistadora? De acrescentar algo?

**APÊNDICE G***Lista de Entrevistados*

1. Diretora da Escola Marília
2. Diretora da Escola Anita
3. Coordenadora pedagógica da Escola Marília
4. Coordenadora pedagógica da Escola Anita
5. Professora da Escola Marília (trabalha na Casa de Dirceu)
6. Coordenadora geral da Casa de Dirceu
7. Coordenadora pedagógica da Casa de Dirceu
8. Coordenadora geral da Casa de Garibaldi
9. Coordenadora pedagógica da Casa de Garibaldi
10. Auxiliar de coordenação da Casa de Garibaldi
11. Coordenadora do Programa Escola Integrada da SMED
12. Coordenador do Programa Escola de Tempo Integral da SEE
13. Coordenadora do Programa de Socialização da SMAAS
14. Gerente do Departamento de Educação Regional Leste (município)
15. Técnica de acompanhamento às Escolas Regional Leste (município)