UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE EDUCAÇÃO

GABRIELA THOMAZINHO CLEMENTINO SAMPAIO

Direito à educação para populações vulneráveis: desigualdades educacionais e o Programa Bolsa Família

São Paulo

2017

GABRIELA THOMAZINHO CLEMENTINO SAMPAIO

Direito à educação para populações vulneráveis: desigualdades educacionais e o Programa Bolsa Família

Versão Original

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação, na área de concentração Estado, Sociedade e Educação, sob a orientação do Prof. Dr. Romualdo Luiz Portela de Oliveira.

São Paulo

2017

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

Catalogação na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo

379.5 Sampaio, Gabriela Thomazinho Clementino
S192d Direito à educação para populações vulneráveis: desigualdades educacionais e o Programa Bolsa Família / Gabriela Thomazinho Clementino Sampaio; orientação Romualdo Luiz Portela de Oliveira. São Paulo: s.n., 2017.
199 p. ils.; grafs.; tabs.; anexos

Dissertação (Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Educação. Área de Concentração: Estado, Sociedade e Educação) - - Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo.

1. Desigualdade educacional 2. Políticas Públicas (Avaliação) 3. Programa Bolsa Família I. Oliveira, Romualdo Luiz Portela de, orient.

FOLHA DE APROVAÇÃO

Gabriela Thomazinho Clementino Sampaio

Título: "Direito à educação para populações vulneráveis: desigualdades educacionais e o Programa Bolsa Família".

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação na área de concentração Estado, Sociedade e Educação.

Aprovada em: _____

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____

Instituição:_____ Assinatura:_____

Prof. Dr. _____

Instituição:_____ Assinatura:_____

Prof. Dr. _____

Instituição:_____ Assinatura:_____

Para me vô [in memoriam],

Cujos olhos alegres e fé na vida sempre levarei dentro de mim

Agradecimentos

À CAPES, pela bolsa que tornou minha dedicação integral a essa pesquisa possível.

Ao meu orientador, Romualdo Portela de Oliveira, que muito me ensinou por meio das indicações sobre esta dissertação, dos grupos de estudos, das monitorias e conversas. Por ter me guiado em um campo acadêmico novo para mim e confiado em meu trabalho.

À gestão municipal de Osasco, que possibilitou a realização do estudo de caso e que durante alguns meses esteve aberta à minha presença em reuniões e atividades da gestão. Pela disponibilização de arquivos e documentos do município e de seus gestores para a realização de entrevistas.

Aos colegas do Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas Educacionais, do Projeto de Pesquisa em Desigualdades Intraescolares, do Grupo de Pesquisa em Desigualdades e do Grupo de Estudos Econômicos em Educação. As reuniões desses grupos foram sempre momentos de compartilhamento de ideias e de muito aprendizado.

Às professoras que integraram minha banca de qualificação, Sandra Zakia Sousa e Paula Louzano, pelos ricos comentários e indicações que muito contribuíram para o prosseguimento da pesquisa.

Ao Jefferson Leal e ao Wellington Darcio, pelos comentários e indicações em momentos importantes dessa dissertação.

Aos meus amigos, que constroem verdadeiras famílias que carregarei sempre comigo. Um abraço especial para todos aqueles que conheci por meio do Grupo de Teatro da ECA e da Projete Liberdade Capoeira.

À família Thomazinho, que sempre me amparou com uma grande rede de amor e de aprendizado. Em especial, às minhas primas, irmãs e companheiras de toda a vida.

À minha mãe, minha grande educadora da vida, por todas as histórias que me contou e todos os ensinamentos que me deu, por ser essa mulher guerreira e maravilhosa.

Vamos
Levantar a bandeira da fé
Não esmoreçam e fiquem de pé
Pra mostrar que há força no amor

Vamos
Nos unir que eu sei que há jeito
E mostrar que nós temos direito
Pelo menos a compreensão

Senão um dia
Por qualquer pretexto
Nos botam cabresto e nos dão ração

Pra lutar pelos nossos direitos
Temos que organizar um mutirão
E abrir o nosso peito contra a lei
Do circo e do pão

E ao mesmo tempo cantar, sambar, amar, curtir
Só assim tem validade minha gente
Esse nosso existir

Por isso nós vamos

[Zé Catimba e Martinho da Vila]

RESUMO

A presente dissertação teve como objetivo explorar as conexões do Programa Bolsa Família com a questão educacional, analisando em que medida o programa reduz as múltiplas dimensões da desigualdade educacional enfrentada por seus beneficiários. Partindo-se da ideia que o direito à educação pressupõe a garantia de algo comum, e portanto igual para todos, adotou-se a concepção de desigualdade educacional de Marcel Crahay (2000), que define três dimensões necessárias de igualdade educacional: acesso, tratamento e conhecimento. Realizou-se uma discussão teórica sobre o papel da educação dentro do desenho do Bolsa Família, que busca por meio do acesso aos serviços educacionais cortar o ciclo intergeracional de pobreza em que estão inseridos seus beneficiários. Depois, foi diagnosticada a situação enfrentada pelos beneficiários em cada dimensão da desigualdade educacional. Esse diagnóstico foi realizado a partir de bases de dados do Sistema Presença, Censo Escolar, Ideb, Pnad e outros indicadores educacionais disponibilizados pelo Inep. Por fim, analisou-se como o programa busca e tem efeitos na redução das múltiplas dimensões da desigualdade educacional. Este último passo foi realizado a partir de uma revisão de literatura das produções acadêmicas da área e de um estudo de caso na rede municipal de Osasco. Conclui-se que os principais efeitos do Bolsa Família são sobre a dimensão do acesso, ainda que ele tenha efeitos potenciais e incipientes sobre a dimensão do tratamento e do aprendizado, principalmente via integração setorial.

Palavras-chave: desigualdade educacional – Programa Bolsa Família – avaliação de políticas públicas – Programas de Transferência de Renda Condicionada

ABSTRACT

This dissertation's main goal was to explore the ties between Bolsa Familia social program and the educational issue, analizing to what extent the program reduces the multiple aspects of educational inequality the beneficiaries are subject to. It was adopted Marcel Crahay's educational inequality concept that defines three necessary dimensions to reach educational equality: access, treatment and knowledge. I have made a theoretical discussion of the role education plays in the Bolsa Familia design, which aims to interrupt the beneficiarie's intergenerational poverty cycle by broadening the access to educational services. After that, I unraveled the situation faced by the beneficiaries in each dimension of educational inequality. This diagnosis was made using the Sistema Presença, Censo Escolar, Ideb and Pnad databases, along with other educational indicators made public by Inep. At last, I analyzed the program's efforts and results in reducing educational inequalities, in its multiple aspects. That last part was made by reviewing the specific academic literature and with a case study in the municipality of Osasco. The conclusion is that the main effects of the Bolsa Familia program are related to the access dimension, although it has potential and incipient effects on the treatment and knowledge dimensions, specially when it comes to sectorial integration.

Palavras-chave: educational inequality – Bolsa Família Programme – Public policies avaliation - Conditional Cash Transfers Programmes

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Benefícios do Programa Bolsa Família 29

Tabela 2 – Resultados do Ideb por região – 2013 59

Tabela 3 - Total de escolas, total de alunos da Educação Básica e total de alunos beneficiários do Bolsa Família em escolas da rede pública total em 2014 - por grupo de escola 63

Tabela 4 - Taxas de aprovação, reprovação e abandono no Ensino Fundamental e no Ensino Médio em 2014 - por grupo de escola 66

Tabela 5 - Variáveis utilizadas na construção da análise da infraestrutura escolar..... 69

Tabela 6 - Porcentagem de escolas da rede pública com cada item de infraestrutura escolar - por grupo de escola - 2014..... 70

Tabela 7 - Porcentagem de docentes em cada grupo de Adequação da Formação Docente - por grupo de escola - 2014..... 72

Tabela 8 - Média do Indicador de Regularidade Docente – por grupo de escola - 2014 73

Tabela 9 - Distribuição dos professores por experiência na função de direção - por grupo de escola - 2013..... 74

Tabela 10 - Distribuição dos professores por experiência na função de direção na escola em que atuava em 2013 - por grupo de escola..... 74

Tabela 11 - Ideb médio e Nota média na Prova Brasil no Ensino Fundamental - por grupos de escola - 2013..... 80

Tabela 12 – Quantitativo por tipo de benefício em Osasco – março 2016..... 131

Tabela 13 – Público PBF acompanhado pela Educação em Osasco – novembro de 2015 132

Tabela 14 - Matrículas da Educação Básica por rede e etapa - Osasco - 2014 133

Tabela 15 – Matrículas de beneficiários do PBF em Osasco por rede e grupo de escola - 2014 134

Tabela 16 – Escolas de Osasco por rede e grupo de escola - 2014 134

Tabela 17 – Escolas Maioria Bolsa Família de Osasco – % e total de beneficiários 135

Tabela 18 - Escolas Maioria Bolsa Família de Osasco –Ideb, nota na Prova Brasil e taxa de aprovação 136

Tabela 19 - Porcentagem de escolas da rede municipal de Osasco com pelo menos um aluno nos anos iniciais do Ensino Fundamental com cada item de infraestrutura escolar - por grupo de escola - 2014 137

Tabela 20 - IDEB dos anos iniciais do Ensino Fundamental da rede municipal de Osasco - por grupo de escola 138

Tabela 21 - IDEB das escolas municipais de Osasco com mais de 50% do corpo discente beneficiário do Bolsa Família 139

Tabela 22 - Taxas de aprovação, reprovação e abandono no Ensino Fundamental na rede municipal de Osasco em 2014 - por grupo de escola 141

Tabela 23 - Média do Indicador de Regularidade Docente – por grupo de escola - rede municipal de Osasco - 2014 161

Tabela 24 - Distribuição dos diretores por experiência na função de direção - por grupos de escola - rede municipal de Osasco – 2013 163

Tabela 25 - Distribuição dos professores por experiência na função de direção na escola em que atuava em 2013 - por grupos de escola - rede municipal de Osasco 164

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Taxa de atendimento educacional por faixa etária e quartil de renda familiar *per capita* em 2014 57

Gráfico 2 – Porcentagem de escolas em cada nível de complexidade de gestão – por grupo de escola - 2014 76

Gráfico 3 - Nota média na Prova Brasil em Matemática das escolas da rede municipal de Osasco - por grupos de escola 140

Gráfico 4 - Nota média na Prova Brasil em Língua Portuguesa das escolas da rede municipal de Osasco - por grupos de escola 140

Gráfico 5 – Motivos da Baixa Frequência em Osasco – Maio/2016 148

Gráfico 6 – Motivos de Baixa Frequência entre crianças e adolescentes de 6 a 16 anos 149

Gráfico 7 – Motivos de Baixa Frequência entre jovens de 17 e 18 anos 149

Gráfico 8 – Distribuição dos professores pelos níveis de Adequação da Formação Docente por grupo de escola – rede municipal de Osasco - 2014 162

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Desenhos experimentais e quase-experimentais 85

Figura 2– Divisão de competências na gestão do Bolsa Família 143

Figura 3 - Efeitos do descumprimento das condicionalidades sobre o benefício do Bolsa Família 150

LISTA DE SIGLAS

AFD – Adequação da Formação Docente

BPC - Benefício de Prestação Continuada

CADÚNICO – Cadastro Único do Governo Federal

CAFIS - Comissão de Assessoramento e Fiscalização Social

CENPEC - Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária

CEU – Centro Educacional Unificado

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

CRAS - Centro de Referência de Assistência Social

CREA - Centro de Referência Especializado de Assistência Social

DOE - Desigualdade de Oportunidades Educacionais

EJA-OP - Educação de Jovens e Adultos com Orientação Profissional

EF – Ensino Fundamental

EM – Ensino Médio

HTPC - Hora de Trabalho Pedagógico Coletivo

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IGD - Índice de Gestão Descentralizada

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

IRD – Índice de Regularidade Docente

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MEC – Ministério da Educação

MQO – Mínimos Quadrados Ordinários

NSE – Nível Socioeconômico

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

P-900 - Programa de las 900 Escuelas

PBF - Programa Bolsa Família

PETI - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PME – Programa Mais Educação

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNE – Plano Nacional de Educação

PRAF – Programa de Asignacion Familiar

PTRC - Programas de Transferência de Renda Condicionada

RPS – Red de Protecion Social

SARESP - Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo

SDTI – Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão

SICON – Sistema de Condicionalidades do Programa Bolsa Família

SIMCE - Sistema Nacional de Medición de la Calidad

TEIP - Territórios Educativos de Intervenção Prioritária

UBS – Unidade Básica de Saúde

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 25

CAPÍTULO 1: O papel do acesso à educação no desenho do Bolsa Família 39

1.1 As condicionalidades e o corte do ciclo intergeracional da pobreza 39

1.2 Crítica à premissa das condicionalidades 47

CAPÍTULO 2: As dimensões da desigualdade educacional enfrentadas pelos beneficiários do Bolsa Família 54

2.1 Desigualdade educacional: um conceito com múltiplas dimensões 55

2.2 Diagnóstico das desigualdades educacionais enfrentadas pelos beneficiários 61

2.2.1 Desigualdade de acesso 63

2.2.2 Desigualdade de tratamento 68

2.2.3 Desigualdade de aprendizado 79

CAPÍTULO 3: Impactos do PBF no acesso e aprendizado 82

3.1 Impactos sobre o acesso 86

3.2 Impactos sobre o aprendizado 92

CAPÍTULO 4: Efeitos institucionais e a desigualdade de tratamento 97

4.1 Escolas vulneráveis e mecanismos que alargam as desigualdades 97

4.1.1 Propostas de justiça corretiva 102

4.2.2 Políticas de discriminação positiva no mundo e no Brasil 107

4.2 Efeitos do Bolsa Família sobre o tratamento educacional 115

CAPÍTULO 5: Estudo de caso em Osasco 126

5.1 Contexto social e educacional de Osasco 130

5.2 A gestão intersetorial 141
5.3 Acompanhamento da frequência escolar 146
5.4 Relação com as famílias beneficiárias 153
5.5 Projetos específicos ao público PBF 155
5.6 Políticas para escolas com maiores porcentagens de beneficiários 158
5.6.1 Alocação e formação de professores e diretores 159
5.6.2 Projeto de intervenção em Hora de Trabalho Pedagógico Coletivo 164
5.6.3 Outras políticas 170
5.7 Considerações finais sobre o PBF em Osasco 171
CONCLUSÃO 175
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 182
ANEXO A: Documentos e arquivos de Osasco 193
ANEXO B: Observações do estudo de caso em Osasco 195
ANEXO C: Entrevistas do estudo de caso em Osasco 196
ANEXO D: Tabela de Motivos Baixa Frequência – 2014 197

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa buscou entender como o Programa Bolsa Família (PBF) relaciona-se com a educação de seus beneficiários, principalmente a desigualdade educacional enfrentada por eles. Este programa é o principal mecanismo de redução da pobreza desenvolvido pelo governo federal nos últimos anos. Porém, por si só, não garante o corte do ciclo intergeracional de pobreza em que estão inseridas as famílias beneficiárias, sendo o acesso à educação de qualidade um dos fatores complementares ao programa que pode contribuir para esse corte.

O PBF foi instituído pela lei nº 10.386, de 9 de Janeiro de 2004 e regulamentado pelo decreto nº 5.209, e é constituído por ações de transferência de renda com condicionalidades a famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza. A categorização dessas famílias é feita de acordo com a renda familiar mensal calculada a partir dos dados do Cadastro Único (CadÚnico); em fevereiro de 2017[1], eram consideradas famílias pobres aquelas cujas rendas familiares mensais *per capita* estavam entre R$85,01 e R$170,00, e extremamente pobres as famílias com renda de até R$85,00. Em fevereiro de 2017, receberam benefícios do programa 13,6 milhões de famílias. Nesse mesmo mês, o valor total transferido para as famílias foi R$ 2,4 bilhões[2].

[1] Informação consultada no dia 16 de fevereiro de 2017 no sitio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome <httphttps://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e/beneficios>.

[2] Informação consultada no dia 16 de fevereiro de 2017 no sitio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome <https://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2017/fevereiro/governo-federal-repassara-r-2-4-bilhoes-aos-beneficiarios-do-bolsa-familia-em-fevereiro>.

Além de combater a situação de vulnerabilidade das famílias por meio da transferência dos benefícios monetários, foram estabelecidas algumas condicionalidades, que são as contrapartidas que os beneficiários devem realizar. Essas condicionalidades determinam que as famílias devam garantir que suas crianças tenham acesso a certos direitos fundamentais na área de saúde e educação que, no futuro, podem ampliar sua inclusão social.

É interessante olhar para o contexto no qual se insere a criação do Programa Bolsa Família. Os programas de transferência de renda unificados por ele já representavam uma mudança na política de proteção social brasileira. De acordo com Tereza Cotta e Luís Paiva (2010), no Brasil o sistema de proteção social construído baseou-se em um sistema contributivo de seguro social. Esse tipo de proteção social é excludente, pois apenas recebem benefícios aqueles que pagaram por esse sistema, sendo excluídos do sistema os que estão fora do mercado de trabalho formal. Esse sistema surgiu na década de 1930 e fortificou-se com a sanção da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). O universalismo desse sistema deveria então ser alcançado pelo universalismo do emprego formal. Porém, essa cobertura universal não foi atingida, e enfrentou maiores desafios principalmente na crise econômica dos anos 1980 e 1990.

Ainda segundo Cotta e Paiva, já nos anos 1970 começa a surgir no Brasil a percepção de que deveriam ser criados sistemas semi ou não contributivos, pois o seguro social não dava conta de cobrir toda a população. É nessa época que é criado um benefício previdenciário semicontributivo com foco na população rural, o Funrural, e um benefício de caráter assistencial voltado para idosos e deficientes, a Renda Mensal Vitalícia.

As reformas iniciadas após a Constituição de 1988 tinham como principal meta a correção das distorções do sistema contributivo, de modo a combater as desigualdades sociais. Na constituição de 1988, algumas diretrizes para a proteção social foram estabelecidas, mas sem que fossem definidas como elas seriam na prática. Por exemplo, foi estabelecido o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que garante uma renda para idosos

e portadores de deficiência em situação de extrema pobreza. A criação do BPC significou o reconhecimento legal do risco social da pobreza.

Um programa de garantia de renda mínima foi aprovado pelo Senado em 1991 no Projeto de Lei n. 2561. Esse projeto instituía uma renda complementar a brasileiros com mais de 25 anos com uma renda menor que um limite e nunca foi votado na Câmara, mas a partir desse momento o desenvolvimento de políticas de proteção social esteve mais presente na agenda política brasileira.

É em meados dos anos 1990 que começam a emergir programas de transferências de renda e de combate à pobreza com foco nas crianças. Assim como o BPC, eles buscavam atingir a população que era excluída do sistema contributivo de seguro social. Ainda assim, esses programas configuraram-se como de caráter complementar ao sistema contributivo, com peso limitado no orçamento de proteção social.

Esses programas seguiam um modelo que começou a ser usado por alguns países nos anos 1990, conhecido como Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC). Segundo Cotta e Paiva, esses programas foram desenvolvidos principalmente com base no paradigma de desenvolvimento humano, proposto por Amartya Sen (2010). Nesse paradigma, o desenvolvimento humano é o desenvolvimento de diversos tipos de liberdades, mas que dependem da aquisição de capacidades. Para que esse processo ocorra, as necessidades básicas dos indivíduos devem ser atendidas. No modelo dos PTRCs, as necessidades básicas devem ser supridas pelas transferências de renda, e as capacidades individuais devem ser desenvolvidas pela indução ao acesso aos serviços de educação e saúde.

No começo dos anos 2000, segundo Cotta e Paiva, eram sete programas de transferência de renda, que posteriormente seriam substituídos por um programa único, o Bolsa Família. Esses programas eram o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, Programa Bolsa Renda, Programa Agente Jovem de

Desenvolvimento Local e Humano, Bolsa Qualificação e Auxílio Gás. Esse alto número trouxe alguns problemas, principalmente a sobreposição dos programas setoriais, que não tinham critérios e regras de operação unificados.

Entre esses programas, o Bolsa Escola merece um pouco mais de atenção, por atuar na área educacional. Conforme descrito por Renata Bichir (2010), o Bolsa Escola foi criado em março de 2001, e dava benefícios monetários mensalmente a famílias com a condição que suas crianças permanecessem na escola. Eram elegíveis as famílias que tinham uma renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa e com crianças e adolescentes em idade escolar (de 6 a 15 anos). Também era exigida uma frequência mínima de 85% dos estudantes dessas famílias em suas escolas, caso contrário a família teria o benefício suspenso. O benefício correspondente a cada criança era uma quantia de R$15,00, limitado a R$45,00 por núcleo familiar. O Bolsa Escola visava o aumento do acesso escolar dessas crianças e adolescentes em condições de vulnerabilidade escolar, já que parte delas não estudava para poder trabalhar.

No Bolsa Escola os municípios já tinham bastante responsabilidade na execução do programa, pois a eles cabia o cadastramento das crianças, o desenvolvimento de ações socioeducativas complementares e o controle das condicionalidades. Porém, ainda segundo Bichir, não era dada nenhuma ajuda financeira do governo federal aos municípios para a execução do programa, diferentemente do que ocorre hoje no PBF. Havia, então, uma descentralização na execução das políticas, porém sem a contrapartida dos recursos financeiros necessários para esta execução.

Outro programa que influenciou o desenho do PBF foi o Bolsa Alimentação, que consistia em um benefício monetário que era dado às gestantes, às mães com filhos de até seis meses em período de amamentação, e às crianças de seis meses a seis anos de idade. O participante do programa deveria, em contrapartida, realizar alguns compromissos: gestantes deveriam fazer consultas de pré-natal; mães, pais ou responsáveis pelas crianças deveriam

obter o registro de nascimento das crianças, manter a vacinação delas atualizada, e manter a amamentação. Para cada beneficiário era dada a quantia de R$15,00, não ultrapassando o limite de três beneficiários por unidade familiar.

Em 2004, quando o Bolsa Família foi criado, o valor do benefício básico era de R$50,00, ao qual se somava o benefício variável de R$15,00 por beneficiário (criança, adolescente ou gestante), podendo cada família receber no máximo três do último benefício. Ao longo do tempo, os benefícios e os valores foram alterados. Atualmente, as transferências de renda são feitas de acordo com a composição da família atendida pelo programa, conforme a Tabela 1.

Tabela 1 – Benefícios do Programa Bolsa Família[3]

Nome do Benefício	A quem é destinado	Máximo por família	Valor (em R$)
Benefício Básico	Famílias extremamente pobres	1	85
Benefício Variável de 0 a 15 anos	Famílias pobres com crianças ou adolescentes de 0 a 15 anos de idade	5	39
Benefício Variável à gestante	Famílias pobres que tenham gestantes em sua composição	5	39
Benefício Variável à nutriz	Famílias pobres com crianças de 0 a 6 anos	5	39
Benefício Variável vinculado ao adolescente	Famílias pobres com adolescentes de 16 ou 17 anos de idade (limitado a dois benefícios por família)	2	46
Benefício para superação da extrema pobreza	Transferido às famílias do Programa Bolsa Família que continuem em situação de extrema pobreza (renda mensal por pessoa de até R$85), mesmo após o recebimento dos outros benefícios. Ele é calculado para garantir que as famílias ultrapassem o limite de renda da extrema pobreza.	-	-

[3] Informações disponíveis no endereço eletrônico http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e /beneficios, consultado dia 25 de novembro de 2016.

Além de combater a situação de vulnerabilidade das famílias por meio da transferência desses benefícios, o programa reconhece a importância do acesso à educação pelas crianças e jovens beneficiários do Bolsa Família. O decreto que o regulamentou estipulou como um de seus objetivos básicos a promoção do acesso à rede de serviços públicos, inclusive o de educação em seu Art. 4º da seção 1:

> Art. 4º Os objetivos básicos do Programa Bolsa Família em relação aos seus beneficiários sem prejuízo a de outros que venham a ser fixados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome são:
>
> I – promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social;
>
> II – combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional;
>
> III – estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza
>
> IV – combater a pobreza;
>
> V – promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público.
>
> (BRASIL, 2004)

Com a finalidade de ampliar o acesso à rede de serviços públicos, foram estabelecidas as condicionalidades. Na área de educação, a condicionalidade é que as crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos estejam matriculados, com frequência escolar mínima de 85% em estabelecimento de ensino regular e que os jovens entre 16 e 17 anos tenham frequência de, no mínimo, 75%. No caso de descumprimento dessas condicionalidades os beneficiários sofrem efeitos sobre seus benefícios e, em situações extremas, são desligados do programa.

Juliana Agatte e Marcos Antunes (2014), então porta-vozes do discurso institucional

do PBF dado que eram gestores do departamento de condicionalidades do programa em 2014, discorrem sobre os três principais objetivos do programa: o alívio imediato da pobreza, a ruptura do ciclo de pobreza, e a disponibilidade de ações e programas complementares. Cada um desses objetivos é visado por meio de uma dimensão do programa: o primeiro via transferência de renda, o segundo via acompanhamento das condicionalidades e consequente acesso aos serviços de saúde e educação, e o terceiro pela integração do PBF com outras políticas públicas. Ou seja, o PBF reconhece a pobreza como multidimensional, e por isso busca agir sobre múltiplas dimensões.

São várias as pesquisas que buscaram analisar os efeitos do Bolsa Família sobre as outras dimensões da pobreza. Fabio Veras Soares et al. (2006) analisam os efeitos do programa sobre a desigualdade econômica em seus primeiros anos, a partir dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 2004, que tinha variáveis que identificavam os beneficiários do PBF e de outros programas de transferência de renda. Os autores comparam a curva de concentração de renda na situação de presença do programa com a curva de um contrafactual em que o programa seria inexistente, apontando que o Bolsa Família foi um fator importante para a queda do índice de Gini brasileiro. Nesse trabalho, os autores também concluem que o programa teve impactos positivos sobre a intensidade da pobreza entre os pobres, ainda que não tenha tido um impacto significativo sobre a porcentagem de pobres na população. Isso porque o valor da transferência não era o suficiente para tirar os beneficiários da condição de pobreza.

Carlos Rosano Peña et al. (2015) também analisam os efeitos do Bolsa Família sobre a desigualdade e a pobreza no Brasil, considerando os efeitos até 2009. Por técnicas de cadeias de Markov[4] e de diferenças em diferenças[5] aplicadas em dados da Pnad, os autores

[4] As técnicas de cadeias de Markov olham para a tendência anterior e a situação após a implementação da política. A partir do conhecimento da evolução dos indicadores, calcula-se a probabilidade de um estado futuro.

concluem que o Bolsa Família contribui para a mitigação da pobreza e para a queda da desigualdade.

Outro ponto que é bastante analisado por pesquisadores é o efeito do programa sobre a participação dos beneficiários no mercado de trabalho. A questão é se o Bolsa Família geraria um "efeito preguiça" sobre os beneficiários, que deixariam de trabalhar para não perder o benefício, ou se, pelo contrário, teria efeitos de longo prazo positivos sobre a inserção produtiva dos integrantes do programa. Marcelo Medeiros, Tatiana Britto e Fábio Soares (2007) argumentam que as transferências não devem resultar em um desestímulo ao trabalho por conta de seu baixo valor. Na visão dos autores, o valor médio transferido às famílias (R$ 60 mensais à época) não seria o suficiente para que os beneficiários deixassem de trabalhar, a menos que o salário fosse extremamente baixo.

Priscilla Tavares (2010) analisa os efeitos do programa sobre a inserção produtiva das mães beneficiárias. A partir da metodologia de *propensity score matching*[6], ela identifica que mães que recebem o Bolsa Família têm mais chances de trabalhar do que mulheres com as mesmas características, mas que não participam do programa. Além disso, mães que recebem o Bolsa Família tendem a ter jornadas de trabalho maiores. Por outro lado, a autora também observa que quanto maior a transferência recebida, menor o engajamento da mãe no mercado de trabalho.

Outra questão que é muito discutida entre os pesquisadores é o efeito do Bolsa Família sobre a saúde dos beneficiários, dado que o programa também tem condicionalidades na área da saúde. Rafael Camelo, Priscilla Tavares e Carlos Saiani (2009) discutem o

[5] O método de diferenças em diferenças estima o impacto de uma política pública comparando a evolução da variável dependente para o grupo tratado e para um grupo de controle antes e depois da ação política.

[6] O *propensity score matching* afere os efeitos de uma política construindo um grupo de controle comparável ao grupo tratado a partir da análise de covariadas que alteram a chance de um indivíduo ser tratado. (ANGRIST e PISCHKE, 2008)

impacto do programa sobre a segurança alimentar dos domicílios, o estado nutricional das crianças e a mortalidade infantil. Usando dados da Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde de 2006 do Ministério da Saúde, os autores constatam que o PBF aumenta a probabilidade do domicílio estar em situação de segurança alimentar, principalmente entre aqueles que apresentavam insegurança leve. Sobre os domicílios com insegurança severa não foram encontrados impactos significativos. O programa também apresentou impactos positivos sobre os indicadores de sobrepeso: crianças beneficiárias têm mais chances de estar em um peso adequado para sua idade e altura. Provavelmente isso é possível a partir da utilização da renda transferida para a diversificação alimentar. Os autores não identificaram impactos significativos sobre a mortalidade infantil, possivelmente devido à já baixa taxa de mortalidade. Para os autores, só com políticas focalizadas no problema é que seria possível reduzi-la significativamente.

Rosângela Cotta e Juliana Machado (2013) mapeiam artigos que analisam os impactos do PBF sobre indicadores nutricionais. As autoras concluem que o programa tem um efeito positivo sobre a segurança alimentar e nutricional das famílias, mas que pode haver um aumento do consumo de alimentos de alta densidade calórica e baixo valor nutritivo, o que pode gerar aumento do risco de sobrepeso.

Walquiria Leão Rego e Alessandro Pinzani (2014) analisam os efeitos do Bolsa Família a partir de entrevistas com mulheres beneficiárias, chegando à conclusão de que a renda monetária é uma condição necessária para o desencadeamento de um processo de autonomização. Os autores definem autonomia como a capacidade de agir conforme um projeto pessoal de vida boa e de considerar a si e a outros sujeitos como capazes de estabelecer relações de direitos e deveres. O grau de autonomia aumenta quanto mais independente essa construção própria é de seu ambiente mais próximo. Nas palavras dos autores:

> As pessoas não precisam mais passar seu tempo pensando exclusivamente em procurar comida suficiente e podem dedicar-se a atividades (inclusive econômicas) diversificadas. Essa é uma forma de autonomização, de libertação da necessidade mais básica e imediata, a saber, da necessidade de alimentar-se. Em um segundo nível, ganham mais autonomia ao se tornarem responsáveis pela maneira como o dinheiro da bolsa é usado. (REGO e PINZANI, 2014, p. 205 e 206)

Nas entrevistas, Rego e Pinzani observam que muitas mulheres relatam mudanças importantes em suas vidas e gostam que a titular do cartão seja a mulher. Dizem usar o benefício principalmente para a compra de gêneros alimentícios, material escolar e remédios. Reclamam do baixo valor do benefício, e dizem que prefeririam ter um trabalho regular. Colocam altas expectativas no futuro dos filhos, acreditando que eles terão condições de ter uma vida melhor.

Um dos aspectos relevantes da pobreza é a falta de acesso aos serviços educacionais de qualidade. Dessa forma, a condicionalidade de educação aparece como estratégia para um dos objetivos do PBF, a emancipação sustentada das famílias beneficiárias (Decreto nº 5.209 de 2004, art. 4º, III). Esta pesquisa pretendeu analisar como o direito à educação está inserido no desenho do programa, e quais suas consequências teóricas e práticas. Buscou olhar principalmente para a questão da desigualdade educacional, considerada por três dimensões: de acesso, de tratamento e de conhecimento. Toma-se aqui a referência à formulação de Marcel Crahay (2000), que define três tipos de igualdade na educação: de acesso, de tratamento e de resultados. A pergunta que a presente pesquisa buscou responder é:

Quais as conexões do Programa Bolsa Família com a questão educacional e em que medida o programa reduz as múltiplas dimensões de desigualdade educacional enfrentadas pelos seus participantes?

Esse objetivo é composto por três objetivos específicos, que são:

1. *Analisar o papel da educação no desenho do Bolsa Família;*

2. Diagnosticar a desigualdade educacional (de acesso, tratamento e conhecimento) enfrentada pelos beneficiários do Programa;

3. Analisar em que medida o programa busca e tem efeitos na redução das múltiplas dimensões da desigualdade educacional.

Apesar de o programa colocar como objetivo educacional direto apenas o acesso à escola, é possível que a integração da área educacional com os setores responsáveis pelo PBF tenha efeitos indiretos positivos sobre o tratamento educacional ofertado aos beneficiários e sobre o aprendizado deles, pois, por lei, um de seus objetivos é a promoção da intersetorialidade e a complementaridade das ações sociais do Poder Público. O discurso institucional de integrantes do MDS (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome) reflete essa perspectiva, pois diversas vezes eles afirmam a necessidade dessa integração para dar conta da multidimensionalidade da pobreza. O ponto é que o Bolsa Família identifica os alunos vulneráveis, e o mapeamento deles pode gerar ações de justiça corretiva que combatam a desigualdade a que estão submetidos. Diante desse quadro a presente pesquisa se propõe a captar os efeitos indiretos do programa em questões educacionais.

Foram utilizadas diferentes metodologias de acordo com a necessidade colocada pela pesquisa. Como discutido por Bernardete Gatti (2012), na pesquisa é necessário que o pesquisador se aproprie das regras e orientações a partir da vivência do problema em questão. Nas palavras de Gatti:

> Os métodos nascem do embate das ideias, perspectivas, teorias, com a prática. Eles não são somente um conjunto de passos que ditam o caminho. São também um conjunto de crenças, valores e atitudes. Há que se considerar o aspecto interiorizado do método, seu lado intersubjetivo e, até em parte, personalizado pelas mediações do investigador. Ou seja, os métodos, para além da lógica, são vivências do próprio pesquisador com o que é pesquisado. (GATTI, 2012, p. 59 e 60)

De início, foi feita uma revisão bibliográfica das pesquisas sobre Bolsa Família e educação e das principais produções sobre desigualdade educacional, o que colaborou na construção das questões da pesquisa e na investigação em busca de suas respostas. Também foram usados microdados e indicadores educacionais disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) para realizar diagnósticos da desigualdade educacional. Além disso, foi realizado um estudo de caso em Osasco para compreender os efeitos institucionais do Bolsa Família sobre uma gestão municipal.

A presente dissertação contém cinco capítulos, além da introdução e da conclusão. O primeiro objetivo específico, o papel da educação no desenho do PBF, é o foco do capítulo 1. Já o segundo capítulo diagnostica as dimensões da desigualdade educacional encaradas pelos beneficiários, correspondente ao segundo objetivo a que essa pesquisa se propôs. A investigação do terceiro objetivo se estende pelos outros capítulos da dissertação. O capítulo 3 busca identificar quais são os impactos do PBF sobre a desigualdade de acesso e de aprendizagem. Já o quarto capítulo tem como foco os efeitos do programa sobre a qualidade da oferta educacional e a desigualdade de tratamento. Por fim, o capítulo 5 apresenta o estudo de caso realizado em Osasco.

A análise do primeiro capítulo discute em que medida o acesso à educação tem papel estratégico dentro do desenho do PBF com base na visão institucional das condicionalidades e da premissa desse desenho: que o acesso à educação possibilitaria a emancipação social das famílias beneficiárias. Também analisa a linha teórica que embasa essa premissa, a Teoria do Capital Humano.

Ainda no primeiro capítulo, discorro sobre o debate existente em torno da condicionalidade de educação, a defesa institucional do seu requerimento, e os principais argumentos favoráveis e contrários. Analiso qual é a premissa básica das condicionalidades,

de que o acesso à educação possibilita o corte do ciclo intergeracional de pobreza. Depois discuto a literatura que argumenta que a premissa do desenho do PBF é contestável, ou seja, que o acesso à educação não garante necessariamente o corte desse ciclo. Além da literatura nacional sobre o PBF, também me baseio em estudos que defendem que o acesso universal aos serviços educacionais não basta para a promoção de uma sociedade mais igualitária, pois os resultados escolares dos alunos são altamente condicionados pela desigualdade socioeconômica inicial enfrentada por eles, que é refletida no ambiente escolar.

No início do capítulo 2 realizo uma discussão sobre a multidimensionalidade da desigualdade educacional, apresentando suas principais dimensões: de acesso, de tratamento, e de aprendizado. Depois diagnostico a desigualdade enfrentada em cada dimensão pelos beneficiários do PBF. A desigualdade de acesso é identificada pelas taxas de atendimento por quartil de renda familiar *per capita*, que permite a comparação da taxa de atendimento da população do quartil mais pobre (que é aproximadamente equivalente à população beneficiária) com as taxas médias nacionais. A desigualdade de tratamento e de aprendizado é analisada pela comparação entre escolas com diferentes porcentagens de beneficiários do Bolsa Família no corpo discente, a partir de indicadores de infraestrutura escolar, formação dos docentes, experiência do diretor e do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

No capítulo 3 discuto se o programa busca (diretamente ou indiretamente) reduzir a desigualdade educacional em duas dimensões da desigualdade educacional: do acesso e do aprendizado. Em seguida analiso os efeitos do programa sobre cada dimensão, principalmente baseada em uma revisão de literatura.

No quarto capítulo discuto os possíveis efeitos institucionais do programa para compreender se ele pode ter um impacto sobre a qualidade educacional ofertada aos beneficiários. Para isso, faço uma discussão sobre os desafios enfrentados por escolas mais vulneráveis e políticas de discriminação positiva que buscam lidar com esses desafios.

Depois, a partir de uma revisão de literatura, analiso quais foram os principais efeitos institucionais do programa na gestão pública, principalmente no que se refere à oferta educacional.

No quinto capítulo apresento o estudo de caso realizado em Osasco durante o ano de 2016. Esse estudo teve o objetivo de captar em que medida a gestão do PBF promove uma maior integração dos setores públicos e políticas educacionais preocupadas com a questão da maior vulnerabilidade a que estão submetidos alunos beneficiários e escolas com grandes quantidades de estudantes beneficiários. Para isso entrevistei gestores públicos, acompanhei reuniões e atividades, e analisei documentos do município.

CAPÍTULO 1: O papel do acesso à educação no desenho do Bolsa Família

No desenho do Programa Bolsa Família a educação tem papel estratégico para os seus objetivos de longo-prazo. Por isso, o programa busca promover o acesso à educação dos beneficiários por meio da condicionalidade de educação. Neste capítulo, primeiramente analiso mais a fundo este papel estratégico do acesso aos serviços educacionais para os objetivos do Bolsa Família. Em um segundo momento, discuto se esse acesso é suficiente para a realização desse objetivo.

A primeira seção analisa a visão institucional sobre as condicionalidades e a premissa por trás do desenho do programa: de que o acesso a serviços educacionais gera o corte do ciclo intergeracional da pobreza. Uma breve discussão sobre a Teoria do Capital Humano também é realizada, pois ela é a base dessa premissa. Ainda na primeira seção discuto algumas críticas feitas à condicionalidade de educação e a defesa institucional frente a essas críticas.

Já na segunda seção analiso a crítica de que a premissa do PBF não seria verdadeira, ou seja, de que o acesso à educação não garante uma redução da desigualdade social. Para isso, baseio-me tanto em estudos de alguns clássicos da área, como Bourdieu e Coleman, quanto em textos de autores que criticam mais especificamente o desenho de programas de transferência condicionada de renda.

1.1 As condicionalidades e o corte do ciclo intergeracional da pobreza

Tereza Campello, então ministra do MDS, ministério responsável pela gestão do PBF, discute o papel das condicionalidades do programa em prefácio de um caderno de

estudos sobre a condicionalidade de educação do PBF publicado em 2014. Segundo a ministra:

> [...] as condicionalidades do Programa Bolsa Família tornaram-se referência para a dimensão de ruptura do ciclo intergeracional da pobreza, um dos principais objetivos do programa. Ao mesmo tempo, um mecanismo para tensionar a oferta de serviços para a população mais pobre. Com atenção especial às crianças e adolescentes no acesso a estes serviços básicos, estão criadas as condições para uma geração mais sadia, mais e melhor escolarizada, do que seus pais e familiares. E podemos esperar que isto fará uma enorme diferença para a vida destas pessoas e para o nosso país. (CAMPELLO, 2014, p. 5)

Nas palavras da ministra é possível perceber que o papel da condicionalidade de educação no Programa Bolsa Família tem dois principais objetivos. Um primeiro é promover o corte do ciclo intergeracional da pobreza, ciclo que corresponde à transmissão das condições de pobreza de uma geração para a outra. Essa transmissão é cíclica principalmente quando o Estado é omisso na oferta de serviços básicos de qualidade, pois a ausência desses serviços reduz as chances de a geração futura conseguir sair da situação de pobreza quando se tornar adulta. O segundo objetivo do programa é tensionar a oferta dos serviços públicos de educação e saúde. Começo discutindo o primeiro objetivo.

Em outro capítulo do mesmo caderno de estudos, Juliana Agatte e Marcos Antunes (2014) apresentam a concepção da condicionalidade de educação, a operacionalização de seu acompanhamento e alguns resultados em termos de eficácia e abrangência. Os autores também eram vinculados institucionalmente ao programa: Agatte era assessora do Departamento de Condicionalidades da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, e Antunes era Coordenador-Geral de Acompanhamento das Condicionalidades do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Quanto à concepção das condicionalidades, os autores afirmam que elas buscam aumentar o acesso à escola por meio da alteração dos custos de oportunidade de estudar e da

indução do comportamento das famílias. Ao vincular a transferência de renda à frequência escolar, o programa reduz o custo imediato dos estudos, representando um desincentivo às crianças e adolescentes que, ao invés de estudar, trabalham. De acordo com Agatte e Antunes, esse requerimento da frequência escolar induz um comportamento das famílias de modo a aumentar o capital humano dos beneficiários. Dessa maneira, a participação no PBF possibilita melhores condições de vida futuras para as famílias.

André Pires (2013) evidencia que a presença das condicionalidades no programa tem seu apoio teórico na Teoria do Capital Humano, já que objetivam retirar os beneficiários do ciclo intergeracional de pobreza. De acordo com Theodore Schultz (1961), um dos economistas mais importantes dessa linha teórica, o capital humano é composto de conhecimentos e habilidades, produtos de investimentos deliberados em pessoas com o objetivo de aumentar a capacidade humana de realizar um trabalho produtivo. Portanto, o investimento em capital humano tem uma taxa positiva de retorno. As principais atividades que permitem um aumento dessas capacidades humanas são: educação formal, treinamento no trabalho, programas de estudo de adultos e serviços de saúde.

Para explicar porque a instrução pode ser considerada um investimento, Schultz (1967) argumenta que obtê-la tem impacto no consumo futuro, pois possibilita a criação e recebimento de rendimentos no futuro. Ela também aumenta a capacidade futura do produtor, elevando a produtividade daquele que adquiriu maior capital humano. O nível de instrução não é uma fonte natural: é necessário um investimento para adquiri-lo no futuro. Este investimento cria capital humano.

Por isso, no nível agregado, países com maiores níveis de instrução têm maior crescimento econômico e nível de bem-estar: parte do crescimento econômico pode ser derivada de melhor qualidade dos fatores de produção, tanto os humanos quanto os mecânicos. A qualidade dos fatores humanos é associada à produtividade da mão de obra, que é função de seu nível de instrução.

Portanto, para a Teoria do Capital Humano, a educação seria um bem intermediário, que é a aquisição de um conjunto de habilidades, e que possibilitaria maiores ganhos no futuro. Por isso, de acordo com Schultz, a desigualdade educacional surge como fonte de desigualdade econômica, sendo que, "a longo têrmo, as diferenças entre os totais investidos no capital humano, nos trabalhadores, poderão constituir o mais importante fator isolado responsável pelas diferenças de salários" (SCHULTZ, 1967, p. 70)[7]. Os economistas, a partir dessa formulação teórica, passaram a estudar também empiricamente os efeitos do investimento do capital humano, como é o caso do estudo de Gary Becker (1964), que busca calcular a taxa de retorno deste investimento para diferentes níveis de instrução.

Um ponto importante dessa teoria e que é mais diretamente ligado ao desenho que foi dado ao Bolsa Família é como ela encara os custos da educação. Além dos custos mais diretos, como com salários de profissionais da educação, construção e manutenção dos prédios escolares, etc., também é considerado o custo de oportunidade de estudar, que corresponde ao salário que os estudantes deixam de receber por estarem estudando, e não trabalhando. Este custo de oportunidade é usado por Schultz para explicar por que crianças de baixa renda por vezes não frequentam a escola, mesmo esta sendo gratuita:

> Tem sido constantemente observado que, embora a instrução seja gratuita ou existam bôlsas de estudo para cobrir as anuidades, com saldo, numerosas crianças talentosas, de famílias de baixa renda, não se beneficiam das oportunidades educacionais. As razões, geralmente apresentadas, como base de escolha, têm sido culturais e sociais. Mas uma das principais razões, sem sombra de dúvida, é a importância dos salários não-recebidos nessas circunstâncias. (SCHULTZ, 1967, p. 47)

Ou seja, o custo da educação para famílias de baixa renda pode ser muito oneroso, correspondendo a uma parcela substancial da sua renda. Por isso, o acesso à educação é

[7] Nas transcrições em português que utilizam regras ortográficas antigas foram mantidas as redações originais.

dificultado para essas famílias. Quando o Bolsa Família transfere renda às famílias com crianças e adolescentes matriculados em escolas, ele reduz esse custo derivado dos salários não recebidos. Isso porque, se o estudante optar por trabalhar em vez de estudar, ganhará um salário, mas perderá a renda do programa.

É por meio do acesso à educação das crianças e jovens beneficiários que o PBF visa interromper a transmissão intergeracional da pobreza. A redução da desigualdade de acesso à educação possibilitaria maior mobilidade social e menor desigualdade econômica. De acordo com Ana Paula Feijó e André Pires (2015), a premissa é de que o acesso à educação reduziria as desigualdades:

> A julgar pelas premissas que fundamentam o desenho do Programa Bolsa Família, tudo indica que os formuladores desta política de transferência de renda apostaram no efeito positivo, isto é, para cima, que o acesso à educação proporcionaria em relação à mobilidade social, tanto educacional como de renda, numa perspectiva intergeracional. (FEIJÓ e PIRES, 2015, p. 139).

Porém, o debate sobre o papel e a necessidade das condicionalidades é intenso entre os especialistas. Há críticas desde a seus custos, ao efeito negativo que seu caráter punitivo pode ter às famílias mais vulneráveis, ou ainda questionando as premissas sobre as quais elas se sustentam. Bichir (2010), ao discutir os principais pontos de tensão do programa, apresenta esse debate. Uma das críticas presentes é de que ao exigir o cumprimento das condicionalidades, a transferência deixa de ser um direito, afastando-se do projeto original de Eduardo Suplicy (2007). Suplicy defende a Renda Básica de Cidadania, que seria o direito universal de receber parte da riqueza socialmente produzida, operacionalizada por meio de um benefício monetário pago a todos em igual valor.

Além disso, há o questionamento dos custos do monitoramento das condicionalidades, cujos recursos poderiam ser usados para expandir os benefícios

monetários. Marcelo Medeiros, Tatiana Britto e Fábio Soares (2007) ponderam que são necessárias avaliações dos custos e benefícios do controle das condicionalidades para um melhor julgamento delas. Outra crítica recorrente às condicionalidades é seu caráter punitivo, que pode ter efeitos negativos nas famílias mais vulneráveis, justamente aquelas que mais precisam da ação do Poder Público. São essas famílias que encontrarão maiores dificuldades para cumprir as exigências.

Por outro lado, Medeiros, Britto e Soares (2007) lembram que as condicionalidades apenas reforçam obrigações sociais ou legais dos pais, garantindo às crianças que elas tenham seus direitos de acesso a serviços básicos. Já Pires (2013) discute efeitos simbólicos benéficos das condicionalidades, com base em um estudo de campo feito com beneficiários do PBF residentes em Campinas, no qual foram realizadas entrevistas com 22 pessoas entre novembro de 2008 e julho de 2010. Na análise dessas entrevistas, Pires percebeu que as condicionalidades instauram uma relação de troca e reciprocidade entre os participantes do PBF e o Estado, trazendo a noção de compromisso, ou ainda de um contrato entre ambos. Esta noção do compromisso traz aos beneficiários um sentimento de pertencimento e de reconhecimento social. De acordo com o autor:

> [...] ao levar em consideração os usos que as pessoas fazem das condicionalidades, foi possível perceber possibilidades de ganhos envolvidos em seu cumprimento que vão além dos efeitos práticos sobre a frequência escolar e a escolaridade dos filhos. Trata-se do fortalecimento dos sentimentos de pertencimento e reconhecimento sociais por parte das beneficiárias dados pela efetividade no cumprimento das condicionalidades previstas no programa. (PIRES, 2013, p.527)

Além disso, Medeiros, Britto e Soares (2007) colocam que elas possibilitam a identificação dos problemas enfrentados pela população mais vulnerável e induzem a ação do setor público na direção de solucionar esses problemas. Cotta e Paiva (2010)

complementam, afirmando que o acompanhamento das condicionalidades possibilita a sinergia das ações das áreas de assistência social, saúde e educação, possibilitando um melhor acompanhamento das famílias mais vulneráveis.

Com relação à crítica de que as condicionalidades teriam caráter muito punitivo, Agatte e Antunes (2014) mostram que as condicionalidades, ao longo do desenvolvimento do programa, adquiriram maior foco no acompanhamento das famílias no sentido de ajudar a promover ações com vistas à permanência dos alunos na escola do que à punição. Desde a Portaria Nº 321, de 2008, o descumprimento das condicionalidades é visto como indicativo de vulnerabilidade. Essa visão significa compreender que as famílias que não conseguem cumprir as condicionalidades provavelmente são aquelas em situação de maior vulnerabilidade social. O acompanhamento das condicionalidades deve ser então indutor de ações do poder público a partir da identificação dos impedimentos que afetam o acesso das famílias aos serviços públicos requeridos nas condicionalidades. Essa Portaria reduziu o caráter punitivo que as condicionalidades tinham até então.

É nesse âmbito que se insere a função das condicionalidades indicada por Campello (2014) de tensionar a oferta dos serviços públicos. A gestão deve ser intersetorial e articulada com ações complementares nos casos de descumprimento das condicionalidades. Conforme relatado por Agatte e Antunes, o processo de acompanhamento da condicionalidade de educação inclui não só o registro da frequência escolar, mas também do registro dos motivos relacionados à baixa frequência. Os motivos são separados em dois grupos, um primeiro que não gera efeitos sobre os benefícios das famílias (como no caso de doença do aluno ou problema de deslocamento à escola), um segundo, que provoca efeitos no benefício (como trabalho infantil e gravidez precoce). A identificação desses motivos é um importante mapeamento dos fatores que dificultam o acesso à escola, e servem para integrar e guiar as políticas de educação e de assistência social. De acordo com Agatte e Antunes:

> (...) as informações individualizadas do acompanhamento das crianças e adolescentes, ao mesmo tempo em que orientam o acompanhamento familiar a partir do descumprimento, também subsidiam a articulação de ações complementares num esforço conjunto de adensar a oferta de serviços básicos e contribuir para a redução da pobreza num sentido mais amplo. Este é o sentido almejado pela condicionalidade no processo de combate à pobreza entre gerações. (AGATTE e ANTUNES, 2014, p. 48)

Além disso, o processo de desligamento do programa é gradual, sendo que o cancelamento do benefício só ocorre depois que o descumprimento das condicionalidades se mostra recorrente. São aplicados efeitos gradativos sucessivamente a cada registro de descumprimento: advertência, bloqueio, suspensão, cancelamento. Em 2012, a Portaria nº 251 inovou no sentido que impede que famílias que descumpriram as condicionalidades sejam desligadas do programa sem que tenham recebido apoio dos serviços de assistência social:

> Art. 4º
>
> § 2° O cancelamento dos benefícios financeiros do PBF em decorrência do descumprimento das condicionalidades ocorrerá quando, simultaneamente: I - a família estiver na fase de suspensão; II - o acompanhamento desta família estiver ativo e registrado no Sistema de Condicionalidades - Sicon; e III - se após 12 (doze meses), contados do dia em que simultaneamente tenham começado a vigorar as condições previstas nos incisos I e II, a família apresentar novo descumprimento, com efeito no benefício no primeiro período de acompanhamento de condicionalidade posterior.
>
> (BRASIL, 2012)

Ainda de acordo com Agatte e Antunes, a partir dessa nova Portaria de Condicionalidades os efeitos do descumprimento das condicionalidades passaram a recair mais sobre o poder público e menos sobre as famílias por conta dessa mudança. Alguns resultados do acompanhamento das condicionalidades em 2013 são apresentados pelos autores:

> Considerando apenas as crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos, foram acompanhadas 94% (13,5 milhões) do público total de 14,4 milhões. Do total acompanhado, 96,4% cumpriram a condicionalidade e 3,6% descumpriram. Na faixa etária entre 16 e 17 anos, o acompanhamento registrado foi de 83,5% (2,5 milhões) do total de 2,9 milhões de adolescentes. Desses, 93% cumpriram e 7% descumpriram a condicionalidade. (AGATTE e ANTUNES, 2014, p. 46)

Diante desse debate em torno das condicionalidades, Medeiros, Britto e Soares (2007) colocam que questões de juízo de valor também estariam por trás de seu requerimento, tornando o debate ainda mais complicado:

> Se as condicionalidades de saúde e educação já são algo que os pais devem fazer com ou sem o benefício, por que elas são tão importantes nos debates? Talvez porque a discussão sobre a necessidade das condicionalidades também tenha como pano de fundo questões políticas e éticas. As condicionalidades em parte atendem às demandas daqueles que julgam que ninguém pode receber uma transferência do Estado – especialmente os pobres – sem prestar alguma contrapartida direta. As condicionalidades seriam algo equivalente ao "suor do trabalho"; sem essa simbologia, o programa correria o risco de perder apoio na sociedade. (MEDEIROS, BRITTO e SOARES, 2007, p. 18)

Diante desse debate, pode-se afirmar que a evolução do papel das condicionalidades para uma ação menos punitiva e mais indutora da ação de acompanhamento do poder público deve ser enxergada positivamente. Essa evolução reduz os efeitos negativos que o as condicionalidades podem gerar sobre as famílias mais vulneráveis. De outro lado, permite que o poder público mapeie os principais desafios encontrados pelas famílias e aumente o acompanhamento daquelas que encontram dificuldades de acessar os serviços educacionais e de saúde.

1.2 Crítica à premissa das condicionalidades

A outra crítica recorrente ao desenho das condicionalidades do Bolsa Família é de que apenas o acesso à educação não é capaz de garantir o corte do ciclo intergeracional da pobreza e a mobilidade social, premissa presente no desenho do programa. De fato, já é reconhecido pela literatura da área educacional que não basta o atendimento universal para a promoção da igualdade, pois a influência das condições socioeconômicas das famílias sobre os resultados dos alunos é grande. As desigualdades se deslocam para a questão do tratamento e do aprendizado.

Tal como evidenciado pelo relatório Coleman (2008), o nível socioeconômico familiar seria mais explicativo do sucesso escolar do aluno do que a influência da escola por ele frequentada. O relatório produzido sob a supervisão de James Coleman buscou compreender o efeito escola nos Estados Unidos da América nos anos 60, procurando entender as relações entre as características das escolas e o desempenho de diferentes grupos de alunos. Dessa forma, o relatório procurava compreender qual seria o papel da escola na formação de uma sociedade mais igualitária. O resultado encontrado foi que as diferenças socioeconômicas entre os alunos seriam as principais responsáveis pelas diferenças entre seus desempenhos, criticando a ideia de que a escola cumpria seu papel de instituição equalizadora de oportunidades.

Pierre Bourdieu formulou a teoria da reprodução na década de 60, explicando o motivo de a escola não cumprir esse papel equalizador. Segundo Bourdieu (2007), o êxito escolar das crianças é fortemente influenciado pelo capital cultural da família do estudante. O sistema escolar consagra as desigualdades socioeconômicas iniciais ao requerer o domínio prévio de alguns códigos que estão mais próximos do código das elites. Por isso, quanto mais distante é o código familiar do estudante do código escolar, maiores dificuldades serão encontradas pelo aluno para obter sucesso na escola.

Ao valorizar um tipo de capital cultural, o sistema torna-se seletivo, dificultando o aprendizado de alunos de famílias que não são detentoras do capital legitimado pela escola.

Por isso, de acordo com a teoria da reprodução formulada por Bourdieu, o meio familiar seria um importante fator explicativo das desigualdades de oportunidades escolares entre os educandos.

Pierre Bourdieu e Jean-Claude Passeron (1964) evidenciam como o sistema educativo legitima os privilégios sob uma aparência de meritocracia. O sistema escolar se diz meritocrático, porém o mérito na verdade origina-se em privilégios de classe. Os autores discutem por que estudantes de diferentes classes sociais têm diferentes chances de acesso ao ensino superior, o que é perceptível na desigualdade das chances de alguém chegar ao Ensino Superior de acordo com a profissão do pai.

Além disso, quando conseguem o acesso, os estudantes de camadas populares têm diferentes trajetórias dentro deles. Considerando todo o grupo que acessa o Ensino Superior, Bourdieu e Passeron apontam a existência de desigualdades por classes sociais: há uma hierarquia das instituições e dos cursos, os estudantes mais pobres geralmente são mais atrasados, há um passivo escolar que afeta as atitudes e desempenho presente (um exemplo mais claro no caso francês é ter tido aulas de latim no passado), e a condição de estudante não é inteiramente vivida pelos mais pobres (que, por exemplo, trabalham mais).

O sistema educativo, tanto a educação básica quanto a superior, pressupõe implicitamente alguns saberes, e a pré-disposição a se adaptar é socialmente condicionada. As elites obtêm instrumentos intelectuais, hábitos culturais, disposições herdadas, saberes e gostos que facilitam sua vida acadêmica, pois, de acordo com Bourdieu:

> Todo ensino, e particularmente o ensino da cultura (mesmo a científica), pressupõe implicitamente um corpo de saberes, de saber-fazer e sobretudo de saber-dizer que constitui o patrimônio das elites. (BOURDIEU e PASSERON, 1964, p. 36)[8,9]

[8] Todas as citações cujo original é em língua estrangeira foram traduzidas pela autora. As redações originais estão nas notas de rodapé.

O sucesso depende então da afinidade entre as atitudes culturais da classe do estudante com as exigências do sistema educativo. Diante disso, os estudantes de classes populares têm suas trajetórias escolares dificultadas. Quando o sistema escolar não os elimina, ele gera baixas expectativas nesses estudantes e ainda restrição de suas escolhas. O sistema escolar aparenta ser meritocrático, quando na verdade reproduz a desigualdade.

Para Bourdieu e Passeron, uma educação democrática deveria buscar que os resultados finais dependessem mais da ação educativa e menos dos "dons", que na verdade são valores e habilidades transmitidos pela cultura familiar. Atualmente, a educação apenas aparenta ser meritocrática.

A crítica feita por Pires (2013) à lógica da condicionalidade deriva justamente das ideias de Bourdieu. O PBF tem como pressuposto que o aumento da frequência escolar gera um aumento da escolaridade suficiente para o aumento do emprego e da mobilidade social e para a redução da desigualdade. Mas se o sistema escolar valoriza certos aspectos das classes dominantes, e os indivíduos oriundos destas entram no sistema com vantagens competitivas iniciais, então a promoção do acesso à escola não é capaz de assegurar a mobilidade social.

Além disso, é possível dizer que as desigualdades se deslocam pelo sistema escolar, tanto verticalmente pelos diferentes níveis de ensino, quanto horizontalmente pela diferenciação qualitativa dos diplomas escolares. Na primeira situação, significa dizer que a aquisição de diploma de certo nível ou etapa de ensino passa a ser menos valorizado conforme este é universalizado, deixando de ser fator de distinção. Por isso, a desigualdade desloca-se para os níveis mais elevados de ensino: o Ensino Médio e depois o Superior.

---

[9] Tout enseignement, et plus particulièrement l’enseignement de culture (même scientifique), présuppose implicitement un corps de savoirs, de savoir-faire et surtout de savoir-dire qui constitue le patrimoine des classes cultivées. (BOURDIEU e PASSERON, 1964, p. 36).

Carlos Ribeiro, Ricardo Ceneviva e Murillo Brito (2015) discutem esse deslocamento no Brasil ao analisar a Desigualdade de Oportunidades Educacionais (DOE) das crianças e jovens brasileiros. Eles partem da hipótese que diversas vezes a DOE se mantém mesmo com a expansão educacional de determinados níveis de ensino, pois quando esses níveis são universalizados a desigualdade desloca-se para os mais altos. Para analisar a DOE foi olhado o efeito dos recursos e características dos pais nas chances de progressão escolar dos filhos para subgrupos da população adolescente e jovem de 12 a 25 anos. O diagnóstico dado pelos autores é que:

> Nos últimos cinquenta anos, a origem social dos jovens tem modelado significativamente suas chances de progressão educacional, ainda que de maneira distinta, dependendo do nível educacional considerado ou do período analisado. Com os ganhos em acessibilidade, os efeitos da origem social tenderam a diminuir nos níveis básicos, indicando diminuição da desigualdade de oportunidades educacionais nessas etapas. Esse é o caso das três primeiras transições na estrutura de progressão educacional brasileira, em que os ganhos em acessibilidade a partir da expansão educacional tenderam a abrandar os efeitos da origem social. A partir da entrada no ensino médio, a diminuição na desigualdade de oportunidades educacionais condicionada à origem social não é tão clara, e os níveis de desigualdade tenderam à estabilidade ao longo do período analisado. (RIBEIRO, CENEVIVA e BRITO, 2015, p. 107)

Mas também há a desigualdade horizontal, em que a universalização do acesso a uma etapa de ensino não garante a igualdade educacional entre todos os que têm o seu diploma por conta da diferenciação da qualidade em seu interior. Teresa Seabra (2009) discute a dinâmica das desigualdades escolares:

> [...] a escola da modernidade universalizou-se no acesso, prolongou o tempo de permanência de todos, criou a "escola única", mas só muito parcialmente se democratizou - adiou-se a exclusão escolar explícita para momentos mais tardios, criaram-se novas modalidades de distinção e hierarquização dos públicos escolares, em suma, as desigualdades

> escolares sofreram uma translação nos tempos e nos espaços em que ocorrem, sem nunca terem deixado de assumir a intensa marca das diferenças sociais. (SEABRA, 2009, p. 88)

Por conta desse deslocamento das desigualdades pelo sistema escolar, a garantia do acesso dos beneficiários aos serviços de educação não garante a igualdade educacional. Essa discussão será aprofundada no capítulo 2.

Outro problema da lógica do PBF indicado por Pires deriva da análise de Robert Castel, para quem a sociedade salarial que vigorou até meados da década de 70 já teve seus alicerces balançados. Agora, as trajetórias profissionais são marcadas por incertezas e vulnerabilidades e um problema no futuro será a possível não empregabilidade dos qualificados. Assim, uma maior escolaridade não assegurará bons empregos e maiores rendimentos. Portanto, de acordo com Pires:

> Se seguirmos este raciocínio, é possível colocar em dúvida a premissa existente no desenho do Programa Bolsa Família de que a exigência de frequência escolar seria um fator determinante para romper o chamado ciclo intergeracional da pobreza. Primeiro, porque a frequência escolar não garante, por si só, maior escolaridade. Segundo, porque a elevação do nível de escolaridade não será mais garantia para obtenção de emprego nas sociedades atuais, de acordo com este entendimento. (PIRES, 2013, p.521)

Uma crítica análoga é feita por Reimers, Silva e Trevino (2006), que analisam PTRCs ao redor do mundo. Para os autores, o problema é que a educação é concebida como uma caixa preta no desenho dos PTRCs, ou seja, o pressuposto é que uma criança que entra no sistema educacional sairia com maiores habilidades e por isso teria mais oportunidades no futuro, mas não se considera o processo que se dá dentro do sistema educacional. Os autores afirmam que essa relação de causalidade não é tão certa. Os estudantes não atendem níveis diferentes de escolaridade aleatoriamente, então os resultados de melhores empregos e

salários geralmente associados a maiores níveis escolares podem ser por conta de diferenças não observadas de indivíduos que atingem maiores níveis de escolaridade. Os autores também questionam que só o aumento do atendimento traria melhores oportunidades para os alunos e então o corte intergeracional da pobreza. A hipótese é que a barreira ao acesso estaria do lado da demanda, e por isso a transferência de renda aumentaria o atendimento escolar.

Voltemos então às principais questões de análise desse capítulo. Como percebido nas falas institucionais sobre o programa, o acesso aos serviços educacionais tem como objetivo o corte do ciclo intergeracional da pobreza, pois há uma premissa de que o acesso levará a uma maior escolaridade da população beneficiada, garantindo melhores empregos e condições futuras de vida.

Porém, o acesso à educação não é suficiente para a realização desse objetivo. O acesso é importante, possivelmente sendo condição necessária para reduzir as desigualdades. Mas outras dimensões da desigualdade educacional enfrentadas por essa população devem ser consideradas, o que será o tema do próximo capítulo.

CAPÍTULO 2: As dimensões da desigualdade educacional enfrentadas pelos beneficiários do Bolsa Família

O Programa Bolsa Família, na área educacional, age primordialmente sobre a desigualdade de acesso. Porém, quando falamos em desigualdade educacional, falamos de um conceito com diversas dimensões. Neste capítulo, analiso as principais dimensões da desigualdade enfrentadas pelas crianças e adolescentes que participam do programa.

Inicio a análise com uma discussão sobre o conceito de desigualdade educacional, mostrando como este é um conceito multidimensional e dinâmico no tempo. Apresento as três principais dimensões da desigualdade educacional que ainda persistem no Brasil: de acesso, de tratamento e de aprendizado. Essas dimensões tomam como referência os três tipos de igualdade estabelecidos por Crahay (2010).

Na seção seguinte, realizo o diagnóstico da situação dos beneficiários do Bolsa Família frente às três dimensões da desigualdade educacional. Para a dimensão do acesso, esse diagnóstico é feito a partir de taxas de atendimento de 2013 por quartil de renda familiar. Já para a dimensão de tratamento e aprendizado, divido as escolas em quatro grupos, de acordo com a porcentagem de beneficiários do Bolsa Família no corpo discente (até 25% de beneficiários, 25 a 50%, 50 a 75% e mais de 75%). Realizo a comparação de alguns indicadores de qualidade da oferta educacional, como recursos de infraestrutura, adequação da formação dos professores e os resultados do Ideb por grupo de escolas. É importante ressaltar que tanto na dimensão do tratamento como na de conhecimentos há muitos outros aspectos que não são possíveis de serem capturados pelas bases de dados disponíveis. Por exemplo, o currículo que é abordado para cada aluno, ou o aprendizado em outras áreas de ensino não captadas nas provas em larga escala.

Realizo também uma discussão das consequências de a desigualdade enfrentada pelos participantes do programa ser ainda grande, e como isso pode ser um entrave ao objetivo do Bolsa Família de cortar o ciclo intergeracional da pobreza.

2.1 Desigualdade educacional: um conceito com múltiplas dimensões

A desigualdade educacional pode ser olhada de diferentes ângulos, dependendo da concepção de igualdade educacional associada a ela. Para entender como esse conceito pode ser multidimensional, me basearei na análise de Romualdo Oliveira e Gilda Araújo (2005) sobre os conceitos de direito à educação e qualidade educacional, que segundo os autores também podem ser vistos por diversas dimensões. Depois analisarei as principais concepções de igualdade educacional que podem ser associadas às três principais dimensões da desigualdade educacional.

Oliveira e Araújo (2005) analisam como o direito à educação deveria assegurar um padrão de qualidade educacional. Esse conceito de qualidade educacional é um conceito polissêmico e dinâmico no tempo que reflete o contexto educacional de cada época. Para entender o que é qualidade na educação, os autores examinam os indicadores utilizados socialmente para medi-la ao longo da história. A primeira concepção de qualidade era de acesso à educação, e por isso a política educacional concentrava-se na expansão da escolarização.

A maior oferta educacional foi solucionando o primeiro problema, mas obstáculos internos ao sistema escolar passaram a impedir o prosseguimento dos estudos da população recém-chegada à escola, que não tinham as mesmas experiências culturais extraescolares que os grupos que já tinham acesso à escola antes. No final da década de 80, cerca de 48% das crianças que ingressavam na 1ª série eram reprovadas, e 2% evadia. O problema deslocou-se para a progressão dentro do sistema de ensino, e as principais políticas de melhoria da qualidade educacional visavam à redução das taxas de repetência e evasão: adoção de ciclos,

promoção automática e programas de aceleração de aprendizagem. E a partir dos anos 2000, cada vez mais a progressão deixa de ser o principal problema do sistema, e a qualidade passa a ser analisada pela capacidade cognitiva dos estudantes, sendo medida por exames padronizados para as diferentes etapas de ensino.

Da mesma maneira que o conceito de qualidade educacional é polissêmico, o de igualdade educacional também o é. Crahay (2010) define três principais concepções de igualdade educacional: de oportunidades, a de tratamento e a de conhecimentos. Essas concepções são discutidas por Romualdo Oliveira et al.(2013). A primeira concepção, a igualdade de oportunidades, traz consigo a concepção meritocrática de justiça. De acordo com essa concepção, o acesso à escola deve ser assegurado a todos, mas a ação pedagógica é proporcional aos méritos e potencialidades dos indivíduos. Ela aceita que os resultados são desiguais, e os tratamentos são desiguais, já que os estudantes com maiores potencialidades devem receber mais.

A igualdade de tratamento é associada à justiça distributiva, e pressupõe que o ensino deve ser igual e homogêneo para todos. Ainda assim, essa concepção aceita que os resultados obtidos sejam desiguais, pois não incorpora em seu esquema as desigualdades iniciais e os mecanismos de exclusão e seleção internos ao sistema escolar, que são aqueles denunciados por Bourdieu.

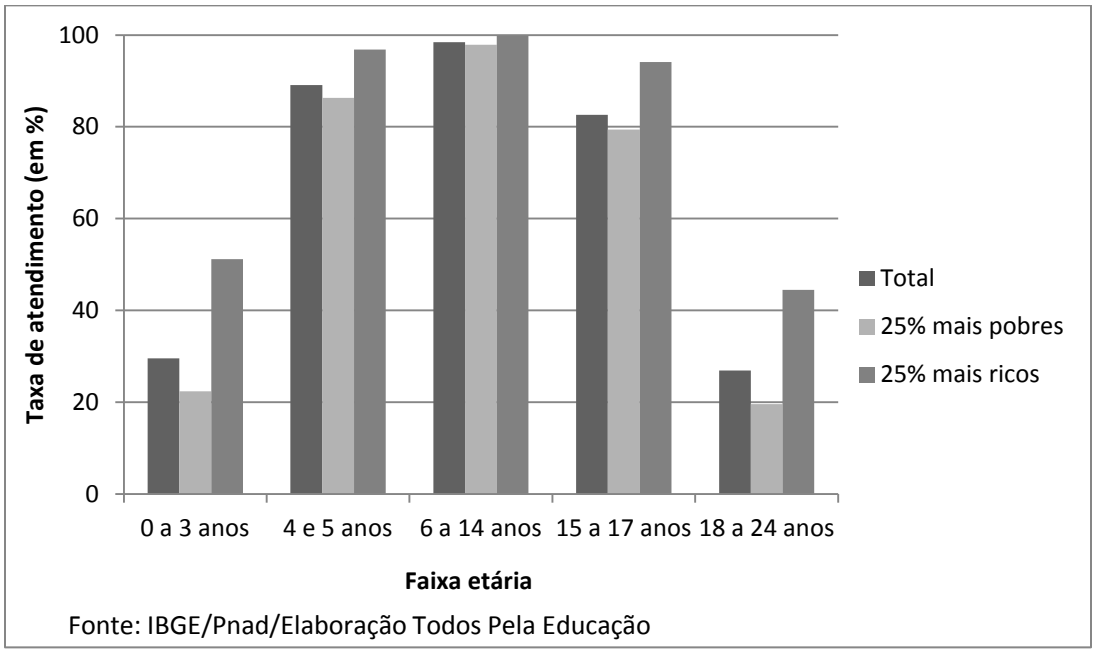
Já a noção de igualdade de conhecimentos é acompanhada pela concepção de justiça corretiva. Essa noção admite a existência das desigualdades iniciais e que o nivelamento das condições de ensino não é suficiente para eliminá-las, e por isso ela incorpora ações afirmativas e de compensação aos menos favorecidos. De início, ela defende a equidade no aprendizado, o que significa que os alunos devem ter a mesma probabilidade de sucesso educacional e bom desempenho independentemente de seu grupo social.

Mas há críticas à ideia de equidade, pois ela não busca a eliminação da hierarquização e seletividade do sistema escolar, mas a garantia de que as chances de sucesso escolar sejam

equivalentes para os integrantes de diferentes grupos sociais. Os críticos à ideia de equidade defendem que o sistema educativo garanta um mínimo cultural comum que todos os alunos devem adquirir, abaixo do qual a desigualdade não é aceitável. Dessa maneira, a organização do ensino pode ser diferenciada em função dos objetivos que devem ser atingidos por todos.

Podemos, então, separar a desigualdade educacional em três dimensões, a partir da concepção de igualdade educacional associada: desigualdade de acesso, de tratamento e de conhecimentos. Gabriela Thomazinho e Romualdo Oliveira (2015) analisam a situação de cada dimensão da desigualdade educacional no Brasil.

Gráfico 1 – Taxa de atendimento educacional por faixa etária e quartil de renda familiar *per capita* em 2014



Fonte: IBGE/Pnad/Elaboração Todos Pela Educação

A primeira dimensão é onde, atualmente, há menor desigualdade, principalmente quando consideramos a taxa de atendimento das crianças de 6 a 14 anos. Porém, nas outras faixas etárias a desigualdade de acesso ainda é considerável, como pode ser observado no Gráfico 1[10], que compara o acesso à escola por quartil de renda familiar.

Mas os problemas maiores são atualmente a questão do tratamento e de conhecimentos. As escolas brasileiras da rede pública são muito desiguais em suas condições de ensino. Joaquim Neto et al. (2013), a partir de dados do Censo Escolar de 2011, analisaram a infraestrutura das escolas brasileiras, separando as escolas em quatro níveis de acordo com a infraestrutura presente na escola: elementar, básica, adequada e avançada. Os resultados encontrados pelos autores apontam que 44,5% das escolas brasileiras têm infraestrutura elementar, que são escolas que têm apenas itens elementares como água, sanitário, energia, esgoto e cozinha; 40% têm infraestrutura básica, com itens como sala de diretoria e equipamentos como TV, DVD, computadores e impressoras; apenas 15,5% das escolas têm infraestrutura melhor do que essas. Portanto, a carência de infraestrutura adequada é generalizada nas escolas públicas brasileiras.

Além disso, essa carência é mais acentuada nas escolas onde estudam os alunos de nível socioeconômico mais baixo, conforme apontado por José Francisco Soares (2014). O autor, baseado em dados dos questionários contextuais da Prova Brasil de 2009, divide as escolas públicas em três grupos: i) com mais de 50% de alunos nos quintis 1 e 2 de nível socioeconômico; ii) mais de 50% de alunos nos quintis 4 e 5 de nível socioeconômico; iii) as outras escolas. A partir da análise das condições de infraestrutura em cada grupo de escolas, Soares constata que alunos mais pobres estudam em escolas com infraestrutura pior. Constata-se, portanto, que há uma desigualdade da qualidade da oferta escolar marcada pelo nível socioeconômico dos alunos.

[10] Os dados foram consultados no Observatório do PNE no dia 12 de dezembro de 2016, no endereço eletrônico <www.observatoriodopne.org.br>.

A problemática dos conhecimentos adquiridos ao longo do percurso escolar ainda é grande no Brasil, sendo que parte dos estudantes não adquire conhecimentos básicos ao final dos ciclos escolares. Dados do Todos Pela Educação (2015) mostram que, entre alunos do 5º do Ensino Fundamental, apenas 45,1% e 39,5% obtiveram pontuação considerada adequada[11] em Português e Matemática em 2013, respectivamente. No nono ano, essas porcentagens são ainda mais baixas: 28,7% e 16,4%, respectivamente.

Um primeiro diagnóstico da desigualdade de resultados pode ser obtido por meio da comparação do resultado do Ideb entre regiões, apresentados na Tabela 2[12]. Observa-se, por exemplo, que nos anos iniciais a diferença entre os resultados do Norte e do Sudeste chega a 1,6 pontos.

Tabela 2 – Resultados do Ideb por região – 2013

Região	Ensino Fundamental 1	Ensino Fundamental 2	Ensino Médio
Norte	4,3	3,8	3,1
Nordeste	4,3	3,7	3,3
Sudeste	5,9	4,6	3,9
Sul	5,8	4,3	3,9
Centro-Oeste	5,5	4,5	3,6

Fonte: Inep

E a trajetória da desigualdade de resultados também não é positiva. Soares (2014) a avalia a partir da comparação do desempenho na Prova Brasil dos alunos que pertencem aos

[11] O nível considerado adequado a que se refere o indicador foi estimado pelo movimento Todos Pela Educação a partir de uma compatibilização com os dados do PISA. De acordo com o Todos Pela Educação (2015), a pontuação desejada foi fixada pelo desempenho médio das nações que compõem o OCDE em 2006.

[12] Os dados foram consultados dia 3 de dezembro de 2015 no endereço eletrônico: http://portalideb.inep.gov.br/planilhas-para-download

quintis de maior e de menor nível socioeconômico de 2005 a 2011, revelando que a diferença dos resultados aumentou durante esses anos.

Portanto, é perceptível que no Brasil há ainda fortes desigualdades educacionais em cada dimensão. Mesmo na de acesso, em níveis e etapas não obrigatórios a desigualdade é bastante pronunciada, sendo que entre estudantes de 18 a 24 anos a taxa de atendimento da população do quartil mais rico chega a ser o dobro da taxa do quartil mais pobre. Porém, nas faixas etárias em que o acesso já é mais igualitário, a desigualdade por vezes desloca-se para a questão do tratamento e do aprendizado. Esse deslocamento corresponde à hipótese da desigualdade efetivamente mantida, segundo a qual, quando uma etapa escolar se encaminha para a universalização, os privilegiados do ponto de vista socioeconômico buscam assegurar uma desigualdade horizontal nesta etapa; ou seja, que haja uma diferenciação interna àquela etapa de ensino e que seus filhos frequentem escolas melhores do que os outros (RIBEIRO e SCHLEGEL, 2015, p. 135 e 136). Tomando essa hipótese como verdadeira podemos afirmar que a redução da desigualdade no acesso pode acarretar um aumento da desigualdade de tratamento e de conhecimento.

Também é possível dizer que a desigualdade de conhecimento em etapas e níveis mais básicos afeta a desigualdade de acesso nos mais avançados do sistema. Por exemplo, no acesso ao Ensino Superior, que é altamente seletivo, são os estudantes que cursaram melhores escolas na Educação Básica os que têm maiores chances de conseguir entrar nos melhores cursos universitários.

Seabra (2009) também discute outra possibilidade do deslocamento das desigualdades: quando uma etapa ou um nível mais básico de ensino é universalizado, seu diploma passa a valer menos, e a diferenciação entre os estudantes desloca-se para as etapas ou níveis superiores. Portanto, se em um dado momento o diploma do Ensino Médio foi garantia de um bom emprego, o acesso cada vez maior a essa etapa desloca a diferenciação dos estudantes para a Educação Superior.

A partir dessa análise sobre a desigualdade educacional, podemos afirmar que ela configura um fenômeno complexo, dinâmico no tempo, na medida em que se desloca por suas diferentes dimensões e pelos níveis e etapas de ensino. Por vezes, uma nova desigualdade educacional revela-se no momento em que se resolve uma velha dimensão em um nível ou etapa de ensino.

2.2 Diagnóstico das desigualdades educacionais enfrentadas pelos beneficiários

Nesta seção analiso como estão os beneficiários do Bolsa Família frente a cada dimensão da desigualdade escolar. Examino se os beneficiários do Bolsa Família ainda enfrentam maiores dificuldades do que os não beneficiários para acessar o sistema escolar. Depois examino as condições das escolas com maiores porcentagens de beneficiários comparando com as outras escolas de rede pública. Por fim, olho para a desigualdade de aprendizado que afeta os beneficiários do programa a partir de uma comparação das notas em avaliações em larga escala.

É importante dizer que o diagnóstico é do momento atual, portanto, se o PBF tem algum efeito sobre a desigualdade educacional, ele está computado. Ou seja, olhamos para a situação enfrentada pelos beneficiários atualmente, que é resultado tanto da desigualdade educacional existente antes do Bolsa Família quanto dos efeitos do programa propriamente dito. A análise de efeitos do programa é o escopo dos capítulos posteriores.

Tanto na segunda quanto na terceira dimensão, o recorte dado para fazer o diagnóstico comparativo é pela proporção de beneficiários no corpo discente das escolas da rede pública, sendo que elas foram separadas em quatro grupos:

1) Escolas com até 25% do corpo discente beneficiário;
2) Escolas com 25% a 50% do corpo discente beneficiário;
3) Escolas com 50% a 75% do corpo discente beneficiário;

4) Escolas com mais de 75% do corpo discente beneficiário.

Escolheu-se usar esse conceito pois ele possibilita a comparação a nível escolar. Além disso, esse é um conceito similar ao que já é utilizado pelo Ministério da Educação (MEC): no Programa Mais Educação um critério para escolha das escolas que podem ser atendidas pelo programa é ela ser Escola Maioria Bolsa Família, ou seja, participar do conjunto formado pela junção dos grupos 3 e 4. Decidi separar as escolas por quartil para ter uma melhor descrição de suas especificidades. Sendo assim, este é um modo de fazer comparações da desigualdade enfrentadas pelos beneficiários e de como os gestores públicos agem sobre essa desigualdade.

Para identificar a porcentagem de alunos beneficiários foram usados os dados do Censo Escolar de 2013 e 2014, que possibilitam o cálculo do total de matrículas por escola. Esses dados foram cruzados com a base de dados disponibilizada pelo MEC e gerada pelo sistema Presença, que contém os totais de alunos beneficiários por escola para esses mesmos anos[13]. Para identificar em que grupo a escola estava, considerou-se a maior porcentagem dentre os dois anos. Assim, caso uma escola possuísse uma porcentagem de 53% em 2013 e 49% em 2014, ela seria colocada no grupo 3 (de 50% a 75%). Essa metodologia de cálculo está de acordo com a metodologia utilizada pelo MEC para identificar escolas Maioria Bolsa Família, pois eles consideram a maior porcentagem em dois anos. Fazendo dessa maneira, quando usamos indicadores de diagnóstico de anos diferentes por conta da disponibilização das bases de dados, estamos olhando para o mesmo grupo de escola.

Na Tabela 3, observam-se alguns dados sobre as escolas brasileiras de acordo com a proporção de alunos beneficiários. Entre as escolas da rede pública, 59% tinham mais de metade do corpo discente beneficiário. Nessas escolas estavam 63% dos beneficiários do Bolsa Família que eram atendidos pela rede pública em 2014, portanto, correspondem às

[13] A base de dados foi dispobilizada pelo MEC no dia 23 de abril de 2015 após ser requerida via Lei de Acesso à Informação.

condições de ensino e aprendizagem encaradas pela maioria dos estudantes beneficiários. O total de alunos beneficiários matriculados em escolas da rede pública é de 15.130.558, o que corresponde a 42% dos alunos.

Tabela 3 - Total de escolas, total de alunos da Educação Básica e total de alunos beneficiários do Bolsa Família em escolas da rede pública total em 2014 - por grupo de escola

% de beneficiários do PBF	Total de escolas	Total de alunos	Total de alunos beneficiários do PBF
Até 25%	20445	9129433	1261497
25% a 50%	30498	12919945	4341912
50% a 75%	34695	8619145	4795937
Mais de 75%	39669	5669821	4731212

Fonte: MEC - Inep/Censo Escolar e Sistema Presença - elaboração própria.

2.2.1 Desigualdade de acesso

Antes de avaliar como estão as crianças e adolescentes do programa em relação à dimensão do acesso, é importante olhar um pouco para a geração de seus pais nessa questão. É uma população historicamente desfavorecida, que passou a ter acesso ao sistema escolar apenas nos últimos anos, e a escolaridade dessa geração é bem baixa. Camila Camargo et al. (2013, p. 173) diagnosticam o perfil da população beneficiária do PBF a partir de dados do CadÚnico, revelando que 69% dos responsáveis familiares de 25 anos ou mais que são beneficiários do PBF declararam-se sem instrução ou com o ensino fundamental incompleto em 2013. A partir do CadÚnico não é possível obter dados para o resto da população, mas podemos comparar esse dado com a porcentagem do total da população sem instrução ou com ensino fundamental incompleto obtida a partir de dados do Censo Demográfico de

2010[14]: 49%. Portanto, a população adulta beneficiária do Bolsa Família tem escolaridade bem menor do que a do resto da população brasileira.

O diagnóstico da desigualdade na dimensão do acesso deveria ser realizado a partir do cálculo da taxa de atendimento dos beneficiários do Bolsa Família, comparando-a com a taxa do universo da população. Porém, a Pnad, que é a pesquisa tradicionalmente usada para calcular as taxas de atendimento, não tem variável que identifique a população beneficiária do Bolsa Família. Já no Censo Demográfico de 2010, a partir do qual também é possível calcular a taxa de atendimento das crianças e dos adolescentes, consta uma variável de recebimento do Bolsa Família ou do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI):

- Em julho de 2010, tinha rendimento mensal habitual de programa social Bolsa Família ou programa de erradicação do trabalho infantil (PETI)

Porém, ao trabalhar com esses dados, verifiquei que essa variável não traz um bom indicador. Enquanto que dados do DataSocial relatam que em 2010 cerca de 1,5mi de adolescentes de 15 a 17 anos recebiam o Bolsa Família, a partir do Censo Demográfico chegamos a um total de 0,6mi. Portanto, também não é possível utilizar essa base de dados para o diagnóstico da desigualdade de acesso enfrentada pelos beneficiários.

Diante desse problema, uma aproximação que podemos fazer é usar a taxa de atendimento da população do quartil mais pobre - calculada a partir da renda familiar *per capita* -, e compará-la com a média nacional. Essa pode ser uma boa aproximação, dado que o público que o Bolsa Família pretende atender é justamente a população mais pobre do Brasil.

[14]Dado obtido pelo indicador da tabela 3540 (Pessoas de 10 anos ou mais de idade, por nível de instrução, segundo a situação do domicílio, o sexo, a cor ou raça e os grupos de idade), disponível no endereço http://www.sidra.ibge.gov.br/cd/cd2010ED.asp?o=16&i=P, acessado no dia 4 de dezembro de 2015.

Em setembro de 2013, segundo dados do MDS[15], o total de beneficiários do PBF com 7 a 14 anos era de 11.756.079. E, segundo dados do Observatório do Plano Nacional de Educação (PNE)[16], o total de crianças de 7 a 14 anos membros das famílias do quartil mais pobre era de 12.955.067. Portanto, para esse grupo etário, essa é uma aproximação válida.

Partindo da constatação de que a população de 7 a 14 anos beneficiária é aproximadamente a mesma população do quartil mais pobre, podemos analisar a desigualdade do acesso a partir da taxa de atendimento dessa faixa etária calculada a partir dos dados da população de 7 a 14 anos por acesso à escola disponibilizados pelo Observatório do PNE: em 2013, a taxa de atendimento das crianças do quartil mais pobre era de 97,9%, enquanto que para o universo das crianças brasileiras de 7 a 14 anos era de 98,3%. E essa diferença já era pequena em 2003, quando essas taxas eram de respectivamente 95,7% e 96,9%. Portanto, a desigualdade de acesso enfrentada pelas crianças dessa faixa etária beneficiárias do PBF é bem pequena.

Em 2013, segundo dados do Observatório do PNE, o total de jovens de 15 a 17 anos membros das famílias do quartil mais pobre era de 4.364.712. Em setembro desse mesmo ano, também segundo os dados do MDS, o total de beneficiários do PBF com essa idade era de 4.220.149. Então essa também é uma aproximação válida para esse grupo etário.

Partindo dessa aproximação, podemos analisar a desigualdade do acesso a partir da taxa de atendimento disponibilizada pelo Observatório do PNE: em 2013, a taxa de atendimento dos jovens de 15 a 17 anos do quartil mais pobre era de 79,8%, enquanto que a média do Brasil era de 83,3%. Quando olhamos para a evolução ao longo do tempo deste

[15] Os dados foram consultados no Data Social no dia 6 de fevereiro de 2016, no endereço<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi-data/METRO/metro_ds.php?p_id=74>.

[16] Os dados do Observatório do PNE utilizados nessa seçãoforam consultados no dia 6 de fevereiro de 2016, no endereço: <http://www.observatoriodopne.org.br/>

indicador, observa-se que desde a criação do PBF essa diferença foi reduzida: em 2003 essas taxas eram de respectivamente 72,7% e 79,4%.

Portanto, em relação à desigualdade de acesso enfrentada pelos participantes do PBF dessa faixa etária, observamos que ela ainda persiste, mas é bem menor do que antigamente. Na faixa etária dos 7 a 14 anos ela é mínima, justamente por conta de o Ensino Fundamental estar praticamente universalizado no Brasil. Para a população de 15 a 17 anos, essa desigualdade é maior. Para um diagnóstico mais preciso, seria necessário que a Pnad ou pesquisas similares incluíssem variáveis que permitissem a identificação de beneficiários do Bolsa Família.

Além disso, podemos avaliar a dimensão do acesso a partir de dados de progressão na trajetória escolar. O Inep divulga as taxas de aprovação, reprovação e abandono para todas as escolas brasileiras. A partir dessas taxas de rendimento, calculei as taxas médias para cada grupo de escola de acordo com o percentual de beneficiários do Bolsa Família.

Tabela 4 - Taxas de aprovação, reprovação e abandono no Ensino Fundamental e no Ensino Médio em 2014 - por grupo de escola

% de beneficiários do PBF na escola	Ensino Fundamental			Ensino Médio		
	Aprovação	Reprovação	Abandono	Aprovação	Reprovação	Abandono
Até 25%	91,4	6,7	1,9	79,7	13,0	7,3
25% a 50%	89,6	8,2	2,3	79,3	11,8	8,8
50% a 75%	87,8	9,3	2,9	82,4	9,1	8,5
Mais de 75%	87,0	9,8	3,1	84,3	7,1	8,6

Fonte: MEC/Inep e Sistema Presença - elaboração própria

Neste caso, temos resultados diferentes para o Ensino Fundamental e o Médio. No Ensino Fundamental, de fato a aprovação é maior em escolas com menores percentuais de

beneficiários do Bolsa Família, sendo de 91,4% dos alunos em escolas que tem até um quarto de beneficiários no seu corpo discente. Tanto a taxa de reprovação quanto a de abandono são maiores quanto maior o percentual de beneficiários na escola. Isto pode ser um indicativo de que os estudantes beneficiários encontram maiores desafios no prosseguimento adequado da trajetória escolar, o que pode significar um entrave ao acesso a níveis de escolaridade mais elevados.

Já no Ensino Médio a situação da taxa de aprovação é a contrária: quanto maior o percentual de beneficiários, maior a aprovação. Vemos que isso acontece principalmente porque a taxa de reprovação é menor em escolas com mais beneficiários. Já a taxa de abandono tem variações pequenas e que não seguem uma tendência única conforme aumenta o percentual de beneficiários nas escolas, mas tem seu menor valor médio em escolas com até 25% dos estudantes beneficiários.

Porém, como olhamos no nível da escola, os resultados agregam tanto a taxa de abandono de alunos beneficiários quanto de não beneficiários de uma mesma escola. Flávio Fernandes et al. (2014) realizaram o pareamento das bases do Censo Escolar e do Sistema Presença a nível do aluno, e compararam alguns indicadores dos alunos beneficiários com os de não beneficiários. Observaram que a taxa de abandono é menor para beneficiários do que para não beneficiários tanto no Ensino Fundamental quanto no Ensino Médio:

> A taxa de abandono é sempre menor para os beneficiários do Bolsa Família do que para os não beneficiários. No Brasil, a taxa de abandono dos alunos sem Bolsa Família no Ensino Fundamental é de 3,2%, e a dos estudantes com Bolsa Família é de 2,8%, ligeiramente menor. A diferença entre os beneficiários e não beneficiários é ainda maior no Nordeste, região com presença mais forte do PBF. Enquanto a taxa de abandono dos alunos sem Bolsa Família é igual a 7,3%, a taxa dos alunos com Bolsa Família é quase a metade, igual a 3,8%.
>
> No Ensino Médio, a taxa de abandono também é menor para os beneficiários do PBF, destacando-se que a diferença entre os alunos beneficiários e não beneficiários é ainda maior. Enquanto a taxa de

> abandono dos alunos sem Bolsa Família é 11,3%, a taxa dos alunos com Bolsa Família é 7,4%. No Nordeste, essa diferença se amplia ainda mais: os alunos sem Bolsa Família apresentam taxa de abandono de 17,5%, enquanto os alunos com Bolsa Família apresentam taxa de 7,7%, menos da metade da taxa observada para os alunos não beneficiários. (FERNANDES et al., 2014, p. 53 e p. 54).

É interessante notar que, na dimensão do acesso à escola e a níveis de escolaridade mais elevados, a problemática da desigualdade está inserida de maneiras diferentes de acordo com a idade do estudante. Para crianças e adolescentes de até 14 anos, o atendimento já é bastante elevado e a diferença dessa taxa de acordo com a renda familiar é bastante pequena. Porém, observam-se dificuldades no prosseguimento dos estudos, principalmente indicada pela taxa de aprovação. Já no Ensino Médio a situação se reverte: escolas com maiores porcentagens de alunos do Bolsa Família não tem taxas de aprovação menores, porém o atendimento educacional a crianças de famílias do quartil mais pobre é menor.

2.2.2 Desigualdade de tratamento

Quanto à desigualdade de tratamento, realizei um diagnóstico da infraestrutura escolar das escolas públicas de acordo com a porcentagem de beneficiários no corpo discente. Esse diagnóstico foi realizado a partir do cruzamento das bases de dados disponibilizadas pelo MEC com o total de alunos beneficiários do programa por escola e do Censo Escolar, base que permite obter o total de matrículas por escola e a infraestrutura escolar.

Para o diagnóstico da infraestrutura presente nas escolas Maioria Bolsa Família foram escolhidos os itens com base no estudo de Neto et al. (2013), que consideram esses mesmos itens para então fazer uma escala de infraestrutura usando a Teoria de Resposta ao Item. Na Tabela 5 está a relação das variáveis utilizadas para o diagnóstico de cada item.

Tabela 5 - Variáveis utilizadas na construção da análise da infraestrutura escolar

Item de infraestrutura	Variável utilizada
Água	id_agua_inexistente
Biblioteca	id_biblioteca
Computador	id_computadores
Copiadora	id_equip_copiadora
Cozinha	id_cozinha
Dependências para deficiente físico	id_dependencias_pne
DVD	id_equip_dvd
Energia	id_energia_inexistente
Esgoto	id_esgoto_inexistente
Impressora	id_equip_impressora
Internet	id_internet
Laboratório de ciências	id_laboratorio_ciencias
Laboratório de informática	id_laboratorio_informatica
Quadra	id_quadra_esportes_coberta id_quadra_esportes_descoberta
Sala de Atendimento Especial	id_sala_atendimento_especial
Sala de diretoria	id_sala_diretoria
Sala professores	id_sala_professor
Sanitário	id_sanitario_fora_predio id_sanitario_dentro_predio
Sanitário para deficiente físico	id_sanitario_pne
TV	id_equip_tv

Fonte: Censo Escolar - elaboração própria

Todos os itens foram dicotomizados. Portanto, foram desconsideradas as características qualitativas de alguns itens: Quadra de esportes coberta e Quadra de esportes descoberta foram transformados no item dicotômico Quadra; Sanitário fora do prédio e Sanitário dentro do prédio no item Sanitário. Da mesma maneira não foi julgada a forma de

abastecimento de água, energia ou da rede de esgoto, sendo considerada apenas sua existência ou inexistência.

Tabela 6 - Porcentagem de escolas da rede pública com cada item de infraestrutura escolar - por grupo de escola - 2014

	Percentual de beneficiários do PBF			
Item de infraestrutura	0 a 25 %	25 a 50%	50 a 75%	75 a 100%
Água	98	97	92	88
Biblioteca	51	47	32	17
Computador	87	87	73	53
Copiadora	64	62	45	28
Cozinha	93	96	95	91
Dependências para deficiente físico	33	31	20	11
DVD	83	84	73	55
Energia	97	98	95	89
Esgoto	96	96	93	86
Impressora	83	83	70	50
Internet	79	74	48	26
Laboratório de ciências	26	16	6	1
Laboratório de informática	72	70	51	32
Quadra	63	55	28	13
Sala de Atendimento Especial	26	29	18	9
Sala de diretoria	80	75	57	39
Sala de professores	78	72	46	28
Sanitário	94	96	95	92
Sanitário para deficiente físico	41	39	26	14
TV	86	87	77	59

Fonte: MEC - Inep/Censo Escolar e Sistema Presença - elaboração própria.

Na Tabela 6 é possível visualizar as condições de infraestrutura das escolas públicas de Educação Básica por grupos de proporção de beneficiários do PBF. Ou seja, na coluna 0 a

25 % está a porcentagem de escolas com até um quarto do corpo discente beneficiário com cada item de infraestrutura. O mesmo para as outras colunas. É perceptível que as escolas com maiores porcentagens de alunos beneficiários têm piores condições em relação a todos os itens, principalmente se comparamos as escolas que têm 0 a 25% de beneficiários com aquelas que têm de 75 a 100%.

As diferenças são maiores para os itens considerados por Neto et al. como itens típicos de escolas de infraestrutura adequada ou avançada como acesso à internet, sala de diretoria e de professor, biblioteca ou quadra. Mas as escolas com maiores proporções de estudantes beneficiários também enfrentam desigualdade no acesso a itens considerados pelos autores como típicos de uma infraestrutura elementar, como água, energia, esgoto, e que, portanto, deveriam estar presentes em todas as escolas. Isso significa que uma parcela substancial dessas escolas não tem acesso a itens elementares, por exemplo, entre as escolas cujo corpo discente é composto por mais de 75% de beneficiários, 12% delas não têm acesso à água, e 14% não têm acesso a esgoto.

Também calculei o porcentual de professores em cada grupo de Adequação da Formação Docente (AFD) para escolas de rede pública de acordo com o percentual de alunos beneficiários do Bolsa Família. O AFD é calculado e disponibilizado pelo Inep, e mostra as porcentagens dos docentes de cada escola em cada grupo de formação, de acordo com a seguinte categorização:

> 1) Docentes com formação superior de licenciatura na mesma disciplina que lecionam, ou bacharelado na mesma disciplina com curso de complementação pedagógica concluído.
>
> 2) Docentes com formação superior de bacharelado na disciplina correspondente, mas sem licenciatura ou complementação pedagógica.
>
> 3) Docentes com licenciatura em área diferente daquela que leciona, ou com bacharelado nas disciplinas da base curricular comum e complementação pedagógica concluída em área diferente daquela que leciona.

> 4) Docentes com outra formação superior não considerada nas categorias anteriores.
>
> 5) Docentes que não possuem curso superior completo.
>
> (INEP, 2014a)

Portanto, o grupo que contém os docentes com formação mais adequada é o primeiro, e a menos adequada, o quinto. Na análise dos dados apresentados na Tabela 7, novamente percebe-se uma desigualdade de tratamento a esses alunos. Nas escolas com 75% a 100% de beneficiários a média da porcentagem de docentes no grupo 5 (sem formação superior) é de 51% no Ensino Fundamental (EF) e 14% no Ensino Médio (EM), enquanto que em escolas com menos de 25% dos estudantes beneficiários apenas, em média, 18,6% e 6% dos docentes estão nesse grupo respectivamente. A situação é a contrária para docentes do grupo 1, que são os com a formação mais adequada. Escolas com menores percentuais de beneficiários tem mais docentes nesse grupo, tanto no Ensino Fundamental quanto no Médio.

Tabela 7 - Porcentagem de docentes em cada grupo de Adequação da Formação Docente - por grupo de escola - 2014

% de beneficiários do PBF	Ensino Fundamental					Ensino Médio				
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
Até 25%	58,1	1,9	17,7	3,7	18,6	62,1	3,2	22,2	6,7	5,7
25% a 50%	53,2	1,5	19,8	3,9	21,6	57,0	2,6	27,5	6,7	6,2
50% a 75%	36,0	0,6	23,0	3,2	37,1	49,4	1,3	33,3	6,2	9,8
Mais de 75%	22,6	0,3	22,9	2,4	51,8	42,8	0,9	36,8	5,9	13,6

Fonte: MEC/Inep e Sistema Presença – elaboração própria

Outro indicador que possibilita um diagnóstico da situação do docente que está em cada escola é o Indicador de Regularidade Docente (IRD). Ele é elaborado e divulgado pelo

Inep, e possibilita um diagnóstico da rotatividade dos professores a partir do cálculo sobre permanência dos professores nas escolas nos últimos cinco anos. Para cada professor é atribuída uma pontuação que tem peso maior para anos recentes e acrescida por alguns pontos se o docente está presente em anos consecutivos. Quanto mais próximo de 0 mais irregular é o professor e quanto mais próximo de 5, mais regular.

Tabela 8 - Média do Indicador de Regularidade Docente – por grupo de escola - 2014

% de beneficiários do PBF	IRD
Até 25%	3,00
25% a 50%	3,03
50% a 75%	3,05
Mais de 75%	2,96

Fonte: MEC/Inep e Sistema Presença - elaboração própria

Na Tabela 8 observa-se o IRD médio para as escolas de acordo com o percentual de beneficiários. A variação desse indicador é bastante pequena, portanto não é possível dizer que escolas com maiores percentuais de beneficiários possuem corpo docente mais irregular.

Outro indicador que complementa o diagnóstico do tratamento dado é a experiência do diretor da escola. No questionário do diretor da Prova Brasil têm duas perguntas sobre a experiência dele como diretor: *Há quantos anos você exerce funções de direção?* e *Há quantos anos você é diretor(a) desta escola*?. A partir dessas perguntas, é possível olhar para a distribuição dos diretores por anos de experiência em cada grupo de escolas, separadas pela proporção de beneficiários do PBF.

Pela Tabela 9 é possível notar que em escolas com maiores proporções de beneficiários do Bolsa Família os diretores tendem a ser menos experientes. No grupo de

escolas com mais de 75% do corpo discente beneficiário, 50% dos diretores exerce a função há, no máximo, dois anos.

Tabela 9 - Distribuição dos professores por experiência na função de direção - por grupo de escola - 2013

% de beneficiários do PBF	Anos exercendo funções de direção				
	Menos de um ano	1-2 anos	3-5 anos	6-10 anos	Mais de 10 anos
Até 25%	16%	16%	24%	20%	24%
25% a 50%	19%	18%	23%	20%	19%
50% a 75%	28%	15%	24%	18%	14%
Mais de 75%	37%	13%	23%	15%	10%

Fonte: MEC/Inep e Sistema Presença - elaboração própria

Tabela 10 - Distribuição dos professores por experiência na função de direção na escola em que atuava em 2013 - por grupo de escola

% de beneficiários do PBF	Anos como diretor na escola em que exercia a função em 2013				
	Menos de um ano	1-2 anos	3-5 anos	6-10 anos	Mais de 10 anos
Até 25%	25%	20%	26%	16%	12%
25% a 50%	27%	22%	25%	16%	10%
50% a 75%	37%	18%	24%	13%	7%
Mais de 75%	47%	15%	21%	11%	5%

Fonte: MEC/Inep e Sistema Presença - elaboração própria

Na Tabela 10 estão os resultados para a questão sobre os anos de atuação na escola em que exercia a função em 2013, ano de aplicação do questionário. Observamos aqui também que há uma tendência de maior rotatividade dos diretores em escolas com maiores

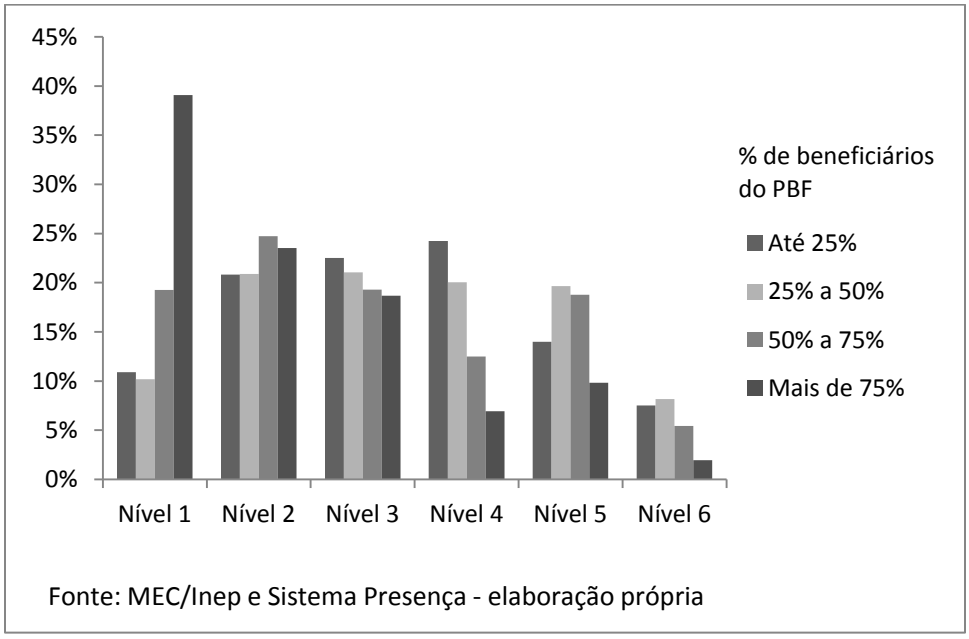
porcentagens de beneficiários. Quase metade dos diretores das escolas com maior proporção de beneficiários (mais de 75%) exercia a função de direção na escola há menos de um ano.

Para caracterizar melhor as escolas com maiores percentuais de estudantes beneficiários do Bolsa Família, calculou-se a distribuição delas pelos diferentes níveis de complexidade de gestão. O Indicador de Complexidade de Gestão (ICG) é calculado e divulgado pelo Inep, separando as escolas em 6 níveis de acordo com algumas características suas que influenciam a complexidade da gestão. Os níveis são assim definidos pelo Inep:

> 1) Porte inferior a 50 matrículas, operando em único turno e etapa e apresentando a Educação Infantil ou Anos Iniciais como etapa mais elevada.
> 2) Porte entre 50 e 300 matrículas, operando em 2 turnos, com oferta de até 2 etapas e apresentando a Educação Infantil ou Anos Iniciais como etapa mais elevada.
> 3) Porte entre 50 e 500 matrículas, operando em 2 turnos, com 2 ou 3 etapas e apresentando os Anos Finais como etapa mais elevada.
> 4) Porte entre 150 e 1000 matrículas, operando em 2 ou 3 turnos, com 2 ou 3 etapas, apresentando Ensino Médio/profissional ou a EJA como etapa mais elevada.
> 5) Porte entre 150 e 1000 matrículas, operando em 3 turnos, com 2 ou 3 etapas, apresentando a EJA como etapa mais elevada.
> 6) Porte superior à 500 matrículas, operando em 3 turnos, com 4 ou mais etapas, apresentando a EJA como etapa mais elevada.
>
> (INEP, 2014b)

No Gráfico 2 observa-se a distribuição das escolas pelos níveis de ICG. Observa-se que grande parte das escolas com maiores porcentagens de beneficiários estão no nível 1, que são escolas pequenas e com poucas etapas ofertadas. Possivelmente isso acontece porque devem ser escolas de comunidades pequenas e isoladas, onde a maioria da população recebe o Bolsa Família. Quanto às escolas que contém de 50% a 75% do corpo discente beneficiário, grande parte delas também se concentra nos primeiro níveis de complexidade de gestão, mas tem mais escolas no nível 2 do que no 1. Isto é, elas ainda são escolas principalmente das fases iniciais da escolaridade, mas têm um corpo discente maior. Grande parte delas também está no nível 3 e no nível 5, que são escolas com um nível de complexidade maior.

Gráfico 2 – Porcentagem de escolas em cada nível de complexidade de gestão – por grupo de escola - 2014



Fonte: MEC/Inep e Sistema Presença - elaboração própria

A partir da análise do conjunto dos dados, fica visível que as escolas com maiores proporções de beneficiários têm suas especificidades e desafios próprios. Essas escolas apresentam pior infraestrutura, docentes com formação menos adequada e diretores menos experientes. Estamos muito longe do acesso a uma educação de qualidade para todos, e ainda mais de um sistema equitativo. Dificilmente se efetivará uma equalização das oportunidades apenas pelo acesso universal às escolas, e o Bolsa Família não deve ser visto como a única política capaz de resolver os problemas da pobreza. Um perigo é a responsabilização dos beneficiários se estes não conseguirem superar a pobreza no longo prazo, quando na verdade a responsabilidade é do poder público.

A partir de uma revisão de literatura, Fahel et al. (2012) argumentam que a má qualidade das escolas pode ser um entrave para o corte do ciclo intergeracional da pobreza. Para os autores:

> [...] frequentar a escola não garante que o aluno aprenderá os conteúdos ensinados em sala de aula e conseguirá competir no mercado de trabalho por empregos mais qualificados e melhor remunerados. O que se observa no ensino básico público no Brasil é que apesar das crianças e jovens frequentarem a escola, eles muitas vezes saem do Ensino Fundamental e Médio sem um bom domínio da leitura e da escrita. Assim, ainda que o PBF contribua para a inserção das crianças e jovens na rede de ensino, ele não se configura como uma política educacional que promova a superação do ciclo intergeracional da pobreza via educação, que pressupõe ações relativas à qualidade do ensino que extrapolam os aspectos limitados de incentivo seletivo embutidos na condicionalidade educacional do Bolsa Família. (FAHEL et al., 2012, p. 121)

Uma possibilidade é que um programa de transferência condicionada de renda como o PBF tenha efeitos heterogêneos sobre os resultados das crianças de acordo com a qualidade da escola ofertada. Jere Behrman e Susan Parker (2010) discutem essa possibilidade ao citar pesquisa que avalia como o impacto do programa de transferência condicionada de renda mexicano, o Progresa (Programa de Educación, Salud, y Alimnación), varia de acordo com a qualidade da escola, concluindo que os maiores impactos ocorrem quando os alunos têm acesso a escolas melhores, com professores com maior escolaridade e maiores recursos. O problema, segundo os autores, é justamente que a maioria das escolas onde estão os estudantes beneficiários de PTRCs está em áreas pobres e com menos recursos para investir na educação.

Captar o efeito da qualidade da escola sobre o resultado dos alunos beneficiários do PBF é o objetivo do trabalho de Elianice Castro, Cecília Alves e Joaquim Neto (2014). Os autores buscam compreender como algumas variáveis intraescolares (tamanho da escola, infraestrutura, formação e tempo de experiência docente) e extraescolares (Nível

Socioeconômico médio dos alunos) impactam o resultado em Língua Portuguesa na Prova Brasil de 2011 de estudantes de 9º ano de escolas que atendem beneficiários do PBF. Eles separaram as escolas pesquisadas em quatro grupos de acordo com o percentual de beneficiários entre o corpo docente: 1) pelo menos 80% dos estudantes são beneficiários; 2) 50% a 80%; 3) 20% a 50%; 4) até 20%.

Os resultados encontrados por Castro, Alves e Neto indicam que nas escolas do grupo 1 é o Nível Socioeconômico (NSE), seguido da infraestrutura e da escolaridade do professor, que mais impacta o resultado da escola na Prova Brasil. A relação de um maior NSE gerar maiores desempenhos é esperada, sendo a mesma relação obtida pelo relatório Coleman na década de 60 nos Estados Unidos. A infraestrutura também tem um impacto significativo sobre o desempenho em língua portuguesa dos alunos. Portanto, a falta de infraestrutura que constatamos existir nas escolas com maiores porcentagens de beneficiários pode ser uma dificuldade a mais para a obtenção de bons resultados pelos beneficiários do programa. Com relação aos professores, ter nível superior tem um impacto de 14% sobre o desempenho médio dos alunos das escolas com mais de 80% de alunos beneficiários.

É interessante como a questão da qualidade escolar está inserida na percepção dos próprios beneficiários. O trabalho de Feijó e Pires (2015) discute a visão das mães beneficiárias do PBF sobre a relação entre a frequência escolar requerida pelo PBF e a possibilidade de saída da condição de pobreza. As mães olham a educação como tendo um potencial de transformação do futuro, mas as expectativas em relação à educação variam de acordo com a escolaridade da mãe. Para mães analfabetas, a possibilidade que os filhos se insiram no mundo do letramento já representa um grande avanço. Agora, para mães com o Ensino Médio completo, o horizonte que elas enxergam é o filho cursando o ensino superior.

No geral, as mães dão mais importância ao diploma do que ao conteúdo ensinado em aula. Essa visão é equivalente à visão de escola como caixa-preta dos formuladores de programas de transferência de renda, que considera que uma maior escolaridade levará

naturalmente a uma maior mobilidade social. Mas elas também revelam descontentamentos com a qualidade do sistema escolar, sendo que uma delas reclama que mesmo tendo o Ensino Médio ela ainda trabalha no chão de fábrica. Isso mostra certo descompasso entre as expectativas sobre os diplomas e suas reais consequências.

É perceptível então que o problema do ciclo intergeracional da pobreza em que vivem os beneficiários deve passar pela qualidade das escolas para ser resolvido. Porém, como argumentam Feijó e Pires (2015), esse não é nem deve passar a ser o foco do programa:

> [...] não faz parte do desenho do PBF interferir ou oferecer um conjunto de ações relacionado à qualidade da educação. Assim, não seria lícito cobrar do PBF resultados numa área para a qual este não buscou atuar. De igual maneira, não temos a pretensão de negar os inequívocos ganhos materiais e simbólicos que a transferência monetária do benefício propiciou e proporciona às famílias que dele participam. Todavia, a fala das beneficiárias sugere que para se superar a pobreza intergeracional, esta sim presente na intenção dos formuladores do PBF, será necessário mais do que cobrar frequência escolar das crianças que participam do programa. O caminho para enfrentar este desafio, como atestam as entrevistas, em algum momento deverá passar pela melhoria da qualidade da educação pública. (FEIJÓ e PIRES, 2015, p. 150)

De fato, a ação primordial do programa deve ser a retirada das condições extremas de vulnerabilidade social das famílias por meio da transferência de renda. Mas a questão da qualidade da oferta educacional dada a essas famílias deve estar também no escopo das políticas públicas federais, possivelmente via integração intersetorial, pois apenas o acesso a serviços educacionais não elimina a desigualdade educacional.

2.2.3 Desigualdade de aprendizado

Aqui pretendo discutir as diferenças de resultado entre escolas com diferentes proporções de alunos participantes do PBF. O indicador escolhido para diagnosticar a

desigualdade de aprendizagem foi o Ideb, por ser o indicador formulado pelo governo federal para acompanhar os resultados dos alunos. O Ideb é composto pelas notas em língua portuguesa e matemática na Prova Brasil e pelo fluxo escolar dos alunos. É um indicador que apresenta alguns limites, por exemplo, exclui todas as outras disciplinas em sua composição. Ainda assim permite um diagnóstico dos resultados dos alunos em duas disciplinas básicas do conhecimento.

Para o diagnóstico comparativo, de novo foi utilizada a base de dados que permite identificar a porcentagem de beneficiários do programa em cada escola, juntando com a base do Ideb, disponibilizada pelo Inep em seu endereço eletrônico[17]. Os dados só são divulgados em nível da escola para o Ensino Fundamental 1 e 2. Para o Ensino Médio, isso não é possível, pois a avaliação nacional responsável por essa etapa é amostral, e não censitária. Por conta disso, o diagnóstico realizado foi apenas para o Ensino Fundamental.

Tabela 11 - Ideb médio e Nota média na Prova Brasil no Ensino Fundamental - por grupos de escola - 2013

% de beneficiários do PBF	2013					
	Ideb EF 1	Ideb EF 2	Nota média 5o ano		Nota média 9o ano	
			Matemática	Português	Matemática	Português
Até 25%	6,1	4,5	232,0	214,8	256,4	250,7
25% a 50%	5,3	4,0	214,0	197,1	244,7	240,0
50% a 75%	4,5	3,7	194,6	179,9	236,3	231,7
Mais de 75%	4,0	3,4	182,4	169,4	228,0	223,6

Fonte: MEC/Inep e Sistema Presença - elaboração própria

[17] Dados consultados no endereço http://portal.inep.gov.br/web/portal-ideb/planilhas-para-download no dia 17 de julho de 2015.

Na Tabela 11 é possível observar a diferença da média do Ideb por grupos de escola. Também nessa dimensão da desigualdade educacional as escolas com maiores proporções de beneficiários de programa apresentam piores resultados. No Ensino Fundamental 1 essa diferença é maior, chegando a 2,1. Já no segundo ciclo, essa diferença é reduzida para 1,1.

Esse resultado está de acordo com a literatura sobre o tema. Flávio Cireno, Joana Silva e Rafael Proença (2013), por exemplo, indicam a desigualdade de aprendizado a que os beneficiários estão submetidos, pois quando comparados o desempenho deles com o do resto dos estudantes, sem controles, eles têm piores resultados:

> No conjunto de dados deste estudo, notou-se que os alunos oriundos do Bolsa Família têm um desempenho pior que a média dos alunos, o que faz com que os resultados sejam condizentes com a literatura sobre o tema, em que observações livres de controle sugerem um pior desempenho para os alunos beneficiários. (CIRENO, SILVA e PROENÇA, 2013, p. 300)

Porém, como vimos, a redução da desigualdade de aprendizado é um fator importante para reduzir o ciclo intergeracional da pobreza. Dada a desigualdade educacional enfrentada pelos beneficiários em suas múltiplas dimensões, cabe olhar quais os efeitos do PBF sobre cada uma delas, que será o enfoque dos próximos capítulos.

CAPÍTULO 3: Impactos do PBF no acesso e aprendizado

Neste capítulo discutirei os efeitos do Bolsa Família sobre duas dimensões da desigualdade educacional. Por mais que apenas a primeira dimensão seja um objetivo mais direto do programa, em algumas ações institucionais é possível observar a preocupação com as outras dimensões. Dessa forma, olharei qual é a atenção dada pelos gestores a cada uma das dimensões, como o PBF poderia afetá-las, e se de fato ele gera efeitos positivos.

No capítulo 2 observamos que os beneficiários estudam em escolas com piores condições de funcionamento do que a das outras escolas da rede pública brasileira. Reimers, Silva e Trevino (2006) analisam Programas de Transferência de Renda Condicionada ao redor do mundo, percebendo que apesar da qualidade dos serviços educacionais ofertados aos beneficiários de programas de transferência condicionada de renda ser importante para o cumprimento de seus objetivos, esses programas em geral não atentam para essa questão.

Porém, há evidências de que as escolas frequentadas pelos participantes dos PTRCs são de baixa qualidade, então é preciso questionar qual a contribuição dessas escolas para a melhoria do aprendizado dos alunos. De modo geral, nenhum dos programas traz nos seus objetivos principais o aumento do aprendizado dos alunos, por mais importante que isso seja para o desenvolvimento pessoal.

Em relação ao modo operacional dos PTRCs, Reimers, Silva e Trevino apontam que um dos problemas é que em geral eles são administrados por unidades governamentais isoladas do ministério da educação, que, portanto, não tem responsabilidade direta sobre as escolas, o que desincentiva ações de melhoria destas. Além disso, há dificuldades na elaboração e gestão de estratégias coordenadas entre os diferentes órgãos governamentais que poderiam ser usadas para enfrentar a pobreza em suas múltiplas facetas. A partir dessa análise de Reimers et al. é possível perceber como os efeitos dos programas de transferência

de renda sobre cada dimensão são interligados. Ou seja, tanto o acesso quanto a qualidade do tratamento dado podem ter efeitos sobre o aprendizado.

No presente capítulo, irei analisar possíveis impactos do Bolsa Família sobre a desigualdade de acesso e de aprendizado dos estudantes beneficiários. A análise será feita principalmente com base em uma revisão de literatura que busca aferir esses impactos do Programa. Os efeitos sobre a dimensão do tratamento educacional será objeto dos capítulos seguintes.

Antes de analisar os impactos e efeitos do Bolsa Família sobre as dimensões da desigualdade educacional, é necessária uma breve introdução a alguns conceitos de avaliação de políticas. Segundo Sônia Draibe (2001), o objetivo dessas avaliações varia, podendo visar o uso mais adequado dos recursos, a prestação de contas à sociedade, a identificação de dificuldades e obstáculos do programa, e gerar recomendações que possibilitem a alteração dos rumos do programa.

Draibe divide a avaliação de programas em *ex-ante* e *ex-post*. A primeira tem o intuito de avaliar o projeto do programa antes de sua implementação, produzindo orientações e estratégias para implementação. Já a avaliação *ex-post* é realizada concomitantemente ou após a implementação do programa com o objetivo de verificar a eficácia, eficiência e/ou a efetividade do programa. A avaliação de eficácia olha para a qualidade dos processos e dos resultados e a de eficiência faz uma avaliação dos resultados frente aos custos.

Já a avaliação da efetividade, segundo Draibe, pode ser dividida na verificação dos resultados, dos impactos, e dos efeitos da política. A primeira avalia se os objetivos pré-determinados nas metas do programa foram atingidos, e ainda se atingiu os grupos-alvos pretendidos. A avaliação de impactos olha para as mudanças efetivas provocadas pelo programa no grupo-objetivo. Para esta avaliação, é estabelecido um contrafactual para a comparação da situação com e sem o programa. Já efeitos são outros impactos do programa

sobre o meio social e institucional sobre o qual ele incidiu além do grupo-alvo, como agentes de implementação do programa e instituições participantes.

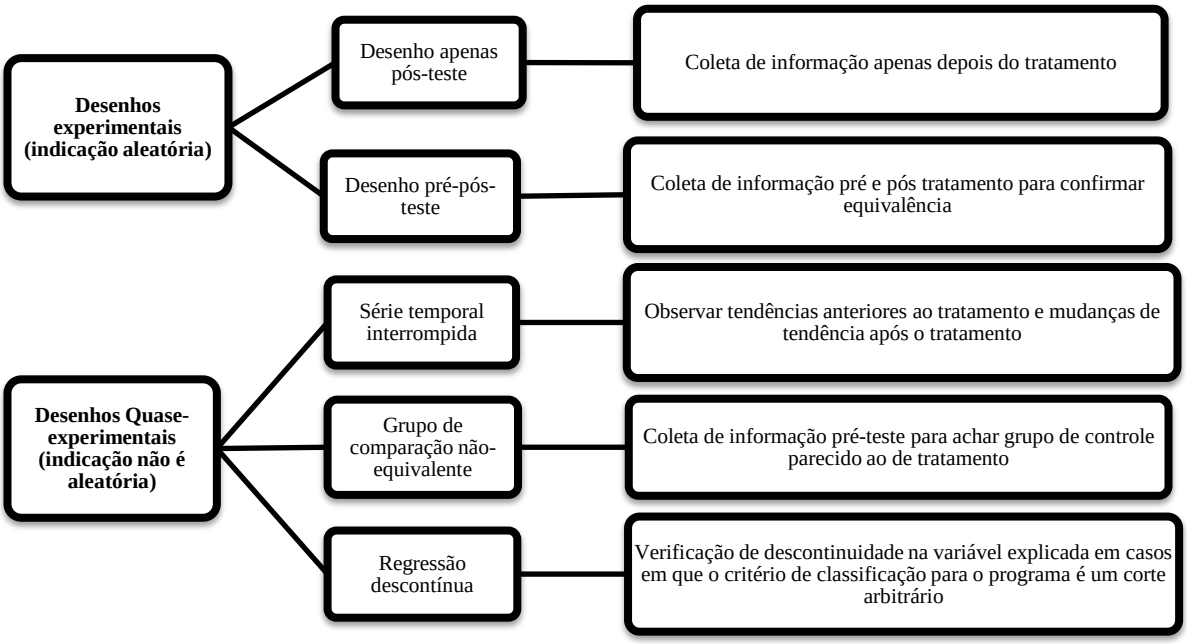
Podemos exemplificar os três tipos de avaliações usando o PBF. Um indicador de resultados seria a quantidade de beneficiários do programa frente à população estimada abaixo da linha da pobreza definida pelo programa, ou ainda a porcentagem de crianças que cumpriram as condicionalidades.

Já a avaliação de impactos do PBF pode se referir a vários indicadores, entre eles o impacto sobre o acesso à escola ou sobre o aprendizado dos estudantes beneficiários. Estes dois impactos são o objeto desse capítulo, que irá analisar a literatura que avalia os impactos do programa sobre as crianças e adolescentes beneficiários na desigualdade de acesso e de aprendizado. Já a avaliação de efeitos pode ser analisada pelas mudanças geradas nas instituições governamentais que gerem o Bolsa Família, e um possível efeito que pode ser olhado é sobre a ação intersetorial. Esse será o tema do capítulo seguinte.

Sobre a avaliação de impacto é preciso discutir um pouco mais sobre a importância de isolar efeitos que não são do programa. Como defendido por Draibe, uma das exigências metodológicas é a definição de um contrafactual em que não há a atuação do programa, que é usado para fazer a comparação ao grupo tratado (beneficiado pelo programa), assim podendo medir quais são os efeitos líquidos. Isso pode ser feito de algumas maneiras: Draibe cita a comparação do tipo antes-depois (em que o sujeito é confrontado consigo mesmo), e também os métodos experimentais (em que os grupos de controle e tratamento são definidos aleatoriamente) e quase experimentais.

A avaliação do PBF impõe o desafio desse não ser um programa experimental, portanto não há um grupo de controle que possa ser utilizado para fazer a comparação com o grupo beneficiário. O livro de Blaine Worthen, James Sanders e Jody Fitzpatrick (2004) traz uma síntese de desenhos metodológicos que tornam possível a obtenção de um grupo de tratamento e outro de controle, como esquematizado na figura 1:

Figura 1 – Desenhos experimentais e quase-experimentais



Mesmo com a separação entre grupo de controle e de tratamento, o pesquisador ainda precisa controlar outras interferências independentes do programa que possam influenciar os resultados de ambos os grupos, evitando vieses na avaliação. Ou seja, é preciso que o avaliador garanta que a única diferença entre o grupo de controle e o de tratamento seja a participação no programa que está sendo avaliado.

No caso do PBF, por conta de a seleção não ser aleatória, são necessários desenhos quase-experimentais para a avaliação do programa. As pesquisas mapeadas aqui utilizam diferentes estratégias metodológicas para isolar os efeitos do Bolsa Família sobre as crianças e adolescentes beneficiários. Alguns pesquisadores utilizaram o escore de propensão (*propensity score*), que permite construir um grupo de controle a partir de características

observáveis equivalentes aos indivíduos do grupo de tratamento (no caso, os beneficiários do Bolsa Família). Dessa maneira, interpreta-se a diferença de resultados desses dois grupos como impacto do Bolsa Família. Outra metodologia usada pelos pesquisadores é a regressão descontínua, que olha para os indicadores de famílias próximas à linha de corte do Bolsa Família. Ou seja, o grupo de controle é composto pelas famílias cuja renda está apenas marginalmente acima do ponto de corte do benefício.

3.1 Impactos sobre o acesso

A condicionalidade de educação requer que a população beneficiária entre 6 e 17 anos esteja na escola, e tenha uma frequência mínima. Um primeiro resultado esperado do PBF seria então o aumento do atendimento escolar dessa população, diminuindo a desigualdade de acesso ao sistema escolar. Alguns estudos apontam que o Bolsa Família tem um impacto positivo sobre essa dimensão da desigualdade educacional.

A literatura comparada que avalia programas de transferência condicionada de renda aponta para os efeitos positivos que em geral eles obtêm sobre as taxas de atendimento escolar. Behrman e Parker (2010) analisam o impacto dos PTRCs sobre indicadores educacionais, mas especificamente do *Progresa/Oportunidades* (México), do *Programa de Asignacion Familiar* (PRAF - Honduras) e do *Red de Protecion Social* (RPS - Nicarágua) a partir de uma revisão de literatura. Eles revelam um efeito positivo e significativo sobre atendimento, frequência e escolaridade.

Em relação ao *Progresa/Oportunidades*, Behrman e Parker mostram que as estimativas do impacto de longo-prazo (efeito de participar do programa em todas as idades em que a criança deve ir para a escola) chegaram, por métodos diferentes, a resultados parecidos: de que o programa tem um impacto de 0,5 a 0,9 de séries adicionais de escolaridade. Avaliações do programa também identificaram que ele melhorou as taxas de abandono e repetência dos beneficiários. O RPS também apresentou impactos positivos em

relação ao acesso das crianças às escolas. O PRAF tem um efeito maior na melhoria dos indicadores. Isso provavelmente porque ele identificou beneficiários com maiores potenciais de melhorias, e mais pobres.

Reimers, Silva e Trevino (2006) também analisam o impacto dos PTRCs em questões educacionais a partir da revisão de literatura. Eles encontram que a maioria dos programas tem impactos em pelo menos alguma taxa entre as de atendimento, promoção, repetição e abandono.

Agora, passarei a análise do impacto do PBF propriamente dito sobre o acesso à educação de seus beneficiários. A partir de bases de dados, metodologias e anos de referência diversos, as pesquisas a seguir apontam que o PBF teve impacto positivo sobre o acesso aos serviços educacionais: Pellegrina (2011), Chitolina (2012), Romero e Hermeto (2009), Duarte e Neto (2010), Constanzi, Souza e Ribeiro (2010), Glewwe e Kassouf (2010), Fahel et al. (2012), Silveira et al. (2013). O único estudo que não identifica efeitos significativos sobre os indicadores de frequência escolar é o de Ribeiro e Cacciamali (2012).

Rosana Ribeiro e Maria Cristina Cacciamali (2012) usam o método de *propensity score matching* para analisar os impactos do PBF sobre a frequência escolar, a ausência escolar e a defasagem idade-série a partir da base de dados da Pnad de 2006. As autoras não encontram resultados significativos do programa sobre esses indicadores, que se mostraram estatisticamente equivalentes entre o grupo de tratamento e o de controle. Ribeiro e Cacciamali sugerem que o programa se articule com ações que busquem melhorar esses indicadores.

Já Heitor Pellegrina (2011) pesquisou os efeitos do PBF sobre a dimensão educacional das crianças e jovens beneficiários, mas restringindo sua pesquisa ao alunado paulista, pois usou as bases de dados do Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (SARESP) de 2007, 2008 e 2009. Para decidir as hipóteses a ser testadas, o autor analisa as implicações teóricas do PBF. A decisão de matricular os filhos na

escola depende do custo de oportunidade de se educar, ou seja, da renda que o filho poderia gerar se trabalhasse ao invés de estudar. Isso pode gerar efeitos heterogêneos dependendo da idade e do gênero dos alunos. A partir de técnicas de estimação por *matching* e de diferenças em diferenças, o autor construiu grupos de controle que podem ser usados de parâmetro de comparação ao grupo tratado, e assim estimar os efeitos do programa. Os resultados sugerem que o PBF reduz o abandono em, pelo menos, 20%, e a ausência escolar em 3%. São identificados efeitos heterogêneos, pois o impacto é maior sobre os indivíduos que tem os menores custos de oportunidade: mulheres e alunos com 10 anos ou menos.

Lía Chitolina (2012) buscou avaliar o impacto da extensão do PBF aos jovens de 16 e 17 anos sobre a frequência escolar destes e também sobre a taxa de participação no mercado de trabalho e sobre a jornada de trabalho semanal. A pesquisadora usou o método de diferenças em diferenças para comparar o grupo de tratamento com o de controle usando a Pnad de 2006 e 2009. Como resultado, ela encontrou efeitos positivos sobre os jovens de 16 anos, pois receber o benefício aumentaria em 4,4% a probabilidade de um jovem do grupo de tratamento ir à escola. O efeito é maior para jovens do sexo masculino e que são filhos mais novos no domicílio. Além disso, a autora encontrou efeitos positivos sobre as atividades dos jovens ao observar que receber o benefício aumentaria a probabilidade de o jovem escolher estudar e trabalhar ao invés de nem estudar nem trabalhar, diminuindo a ociosidade dos jovens.

Julio Romero e Ana Maria Hermeto (2009) analisam o impacto do PBF sobre alguns indicadores educacionais (ausência à escola, evasão, progressão, retenção e decisão de apenas estudar) a partir do método da regressão descontínua. Eles utilizam dados da Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família de 2005 e do Cadastro Único. Como a pesquisa foi feita em 2005, identifica impactos de curto prazo do programa recém-criado. Os autores apontam alguns impactos significativos: diminui a evasão de alguns grupos (população pobre do Nordeste ou feminina, população extremamente pobre do Norte ou feminina), aumentou a aprovação de meninos de famílias extremamente pobres do Nordeste,

e diminuiu as taxas de retenção da população pobre do Nordeste e da população masculina extremamente pobre dessa mesma região. Quanto à decisão de só estudar, não foram encontrados resultados positivos, pelo contrário, o PBF diminui as chances de só estudar. Para ausência escolar nenhum diferencial é significativo.

Para explicar o porquê de poucos diferenciais significativos ao utilizar a metodologia da regressão descontínua, Romero e Hermeto sugerem que é o fato de a metodologia só considerar as famílias que têm renda semelhante à dos pontos de corte de elegibilidade. Portanto, desconsidera as famílias mais carentes, para as quais se supõe que o PBF tenha maior efeito.

Gisléia Beninia Duarte e Raul da Mota Silveira Neto (2010) analisam alguns impactos do Bolsa Família sobre indicadores de frequência escolar de alunos do meio rural nordestino também pelo *propensity score*, que permite construir um grupo de controle a partir de característica observáveis equivalentes ao dos beneficiários. Utilizando a Pnad de 2005 e dados primários de pesquisa de campo, são encontrados impactos positivos sobre a frequência escolar, elevando-a em 5,6 pontos percentuais. Porém, quando considerado os efeitos separadamente sobre meninas e sobre meninos, observa-se que sobre os meninos o impacto não é estatisticamente significativo, possivelmente devido ao maior custo de oportunidade de estudar dada a estrutura de gênero e o mercado de trabalho da nossa sociedade.

Efeitos positivos sobre o acesso à escola também são encontrados por Rogério Costanzi, Frederico Souza e Hélio Ribeiro (2010). Os pesquisadores realizaram regressões logísticas binárias para compreender o impacto de participar do Bolsa Família sobre o acesso à educação usando dados da Pnad 2008. Identificou-se os beneficiários do Bolsa Família pelo recebimento de valores típicos do programa na variável que identifica rendimentos de transferência. Observaram-se impactos positivos tanto para crianças de 6 a 15 anos quanto para adolescentes de 16 e 17 anos.

Paul Glewwe e Ana Lúcia Kassouf (2010) buscaram aferir o impacto do PBF sobre o total de matrículas e as taxas de abandono e aprovação do Ensino Fundamental a partir de dados do censo escolar de 1998 a 2005. Os autores usam a metodologia de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO)[18], adicionando efeito fixo para as escolas e tendências do tempo. Eles fazem a regressão por escola, onde olham o impacto de a escola ter pelo menos um participante do PBF, e por município, nível no qual tem uma aproximação da porcentagem de estudantes participantes do programa. Os autores identificam efeitos positivos do programa, que foi capaz de aumentar o número de matrículas, diminuir as taxas de abandono escolar, e aumentar a taxa de aprovação.

Fahel et al. (2012) analisam o impacto do PBF sobre as taxas líquidas de matrícula[19] em Minas Gerais da população em idade escolar (entre 6 e 17 anos) por *propensity score matching* usando dados da Pesquisa por Amostra de Domicílios/MG. O resultado geral apontado por Fahel et al. é que o PBF tem um impacto positivo nos beneficiários, sendo a diferença na proporção de matriculados de 2,1% a 2,6%, dependendo do método de pareamento utilizado. Os autores também olharam para efeitos heterogêneos dentro das desagregações por idade, sexo, raça/cor, localidade, identificando efeitos maiores para adolescentes entre 15 e 17 anos, negros, habitantes da área rural, e sobre a população masculina, grupos que em geral tem maiores taxas de abandono. O impacto também foi significativo para crianças de 6 a 14 anos.

A partir de dados do Censo Demográfico de 2010, Fernando Silveira, Bernardo Campolina e Ross van Horn (2013) analisam o impacto do PBF sobre a decisão dos beneficiários de estudar e/ou trabalhar. A metodologia escolhida é o *propensity score*

[18] O método dos Quadrados Mínimos Ordinários (MQO) é usado para estabeler relação entre um conjunto de variáveis a partir da minimização da soma dos quadrados dos resíduos da regressão.

[19] A taxa líquida de matrícula corresponde à porcentagem da população de uma faixa etária que está matriculada na etapa adequada para sua idade.

weighting, que aplica pesos de modo a equilibrar as características dos beneficiários e as de um conjunto específico de não beneficiários usados para a comparação. A decisão de alocação do tempo em estudo e trabalho é separada em quatro grupos: só estuda, estuda e trabalha, só trabalha e não estuda e não trabalha. Os resultados sugerem que receber o benefício aumenta a chance de estudar, em grande parte decorrente da combinação entre trabalho e escola e de menor probabilidade de os beneficiários não estudarem nem trabalharem. Ou seja, o Bolsa Família, além de aumentar quem só estuda, aumenta principalmente aqueles que estudam e trabalham. Portanto, o efeito do programa aumenta a participação do beneficiário tanto na escola como no mercado de trabalho:

> [...] pode-se dizer que o programa impede que o trabalho tome o espaço da escola, sem, contudo, implicar necessariamente, e em especial no meio urbano, a substituição de trabalho por escola. Bastante importante também é seu efeito positivo na redução das chances de crianças e adolescentes nem estudarem, nem trabalharem. No meio rural, onde os níveis de frequência escolar são inferiores e a participação na atividade laboral mais elevada, verifica-se uma queda mais pronunciada na probabilidade de as crianças e adolescentes só trabalharem [...]. (SILVEIRA, CAMPOLINA e HORN, 2013, p. 322)

Um questionamento que poucos fazem é se esses impactos positivos do programa acontecem por conta do requerimento da condicionalidade ou se apenas a transferência monetária já acarretaria nesses mesmos resultados por reduzir a necessidade dos rendimentos providos pelas crianças e tirá-las do trabalho infantil. Medeiros, Britto e Soares (2007) questionam que as condicionalidades seriam tão importantes para o aumento da frequência escolar, afirmando que há indicações de que outros programas de transferência de renda, mas sem contrapartidas, também terem efeitos similares sobre a escolaridade das crianças.

O que podemos dizer então sobre a desigualdade de acesso ao sistema escolar e o Bolsa Família? Em primeiro lugar, o não acesso não é mais o principal problema enfrentado pela população beneficiária, principalmente no caso do Ensino Fundamental. De qualquer

maneira, o Bolsa Família tem se mostrado eficaz no aumento do acesso à escola. Se por vezes esse efeito é pequeno, pode ser justamente porque mesmo sem ele essa população já estaria indo à escola.

Outro efeito positivo que pode ser inserido na dimensão do acesso é o aumento das taxas de aprovação escolar. Isto significa que os estudantes beneficiários conseguirão maiores níveis de escolaridade a médio-prazo, tendo acesso a níveis mais avançados de ensino.

3.2 Impactos sobre o aprendizado

Apesar de não ser um objetivo direto do Bolsa Família, alguns autores apontam que o programa pode ter um efeito na aprendizagem por conta do aumento da renda das famílias e outras ações induzidas pela existência do programa. Primeiramente examino quais são esses mecanismos pelos quais o Bolsa Família pode promover um maior aprendizado dos alunos.

Pellegrina (2011) sugere que o PBF pode ter impactos positivos sobre o aprendizado do aluno dado que ele induz um aumento do convívio com o ambiente da escola, aumenta a demanda por qualidade da educação, e pode gerar um aumento da frequência em sala de aula. Quanto à questão da frequência, Pedro Camargo (2011) também a coloca como um dos mecanismos que pode contribuir para um melhor desempenho dos alunos, dado que o PBF requer uma frequência mínima em sala de aula. Mas Camargo também sugere outro mecanismo: o beneficiário tem um aumento de sua renda, possibilitando uma melhor alimentação, compra de materiais escolares, e acesso a outros bens e serviços que podem contribuir para o desempenho escolar. Portanto, no nível individual, o PBF deve afetar positivamente os alunos.

Alguns estudos qualitativos de fato apontam que a renda transferida pelo PBF é muitas vezes utilizada de modo que tem um alto potencial para afetar positivamente o

aprendizado dos alunos. Por exemplo, a pesquisa de Flávia Pires e George Jardim (2014) realizada no município de Catingueira (Paraíba), apontou que a expansão do consumo possibilitada pela transferência monetária é feita com priorização das necessidades das crianças. Nas famílias pesquisadas, os gastos com alimentação são prioridade, principalmente com a alimentação das crianças. Esta priorização dada às crianças se deve por conta de um entendimento por parte das famílias de que a transferência é possibilitada por meio do esforço das crianças de cumprirem a condicionalidade educacional, e por isso devem ser recompensadas.

Do outro lado, como mostrado anteriormente, muitos autores apontam a falta de qualidade das escolas como um empecilho para a melhora do aprendizado das crianças. Na literatura estrangeira, Fernando Reimers, Carol Silva e Ernesto Trevino (2006) analisam o impacto dos PTRCs em questões educacionais a partir da revisão de literatura. Apesar de a maioria dos programas ter efeito positivo em pelo menos alguma taxa entre as de atendimento, promoção, repetição e abandono, não foram encontrados impactos no aprendizado. Por exemplo, sobre o Oportunidades:

> Os resultados indicam que, após remover a variação associada à qualidade da escola e ao status socioeconômico, receber uma bolsa de estudos do Oportunidades é negativamente significante relacionado ao aprendizado. Em outras palavras, estudantes que recebem bolsas de estudo têm piores níveis de desempenho em testes de linguagem do que seus pares que não as recebem, depois de controlar pelo status socioeconômico e a qualidade da escola. Sem evidência em outras diferenças não observadas entre esses dois grupos de estudantes ou em níveis anteriores de aprendizado, não podemos concluir se PTRCs estão, nesse caso, diminuindo o déficit de aprendizado entre beneficiários e não beneficiários, mas é óbvio que um importante déficit no nível de aprendizado do aluno permanece, mesmo com a existência do Oportunidades. (REIMERS, SILVA e TREVINO, 2006, p. 40)[20]

[20] The results indicate that, after removing the variation associated with school quality and socioeconomic status, receiving an Oportunidades scholarship is negatively and significantlly related to achievement. In other words, students who receive the scholarships have lower levels of performance on a language test than their

Na análise dos impactos do PBF sobre o desempenho dos alunos os pesquisadores se deparam com duas principais dificuldades. A primeira é a dificuldade de encontrar grupo de controle que possibilite a comparação, e por isso devem ser usados métodos que eliminem o viés de seleção do grupo de tratamento. Mas, além disso, um problema encontrado é que não há na Prova Brasil (avaliação em larga escala realizada a cada dois anos em todas as escolas públicas do Brasil) uma identificação dos alunos que são beneficiários do programa. Ainda assim, há alguns estudos que buscam contornar esses desafios.

Camargo (2011) analisa como um aumento na proporção de alunos beneficiários do Bolsa Família é refletido no desempenho das escolas e nas taxas de abandono e reprovação a partir de dados do Censo Escolar, sistema Frequência e Prova Brasil. Como é considerado o nível da escola, possivelmente o PBF pode ter efeitos negativos no desempenho, pois é possível que alunos com baixo rendimento que abandonariam a escola se mantenham nela ao participar do programa para continuar a receber o benefício. Assim, o desempenho médio dessas escolas pode diminuir.

O autor então calcula o efeito da proporção de alunos do PBF nas escolas sobre as taxas de aprovação e abandono, e na nota média em matemática e português. Os resultados encontrados sugerem que um aumento na proporção de alunos participantes no PBF em uma escola reduz, em média, a taxa de aprovação em 0,019 pontos percentuais (p.p.), a taxa de abandono em 0,014 p.p., e a nota nos exames de proficiência em 0,17.

Porém, ao fazer testes de robustez para verificar se estas escolas já apresentavam essas diferenças antes da criação do PBF, com dados do Censo de 2001, observou-se que as

---

peers not receiving them, after controlling for socioeconomic status and school quality. Without evidence on other unobserved differences between these two groups of students or on prior levels of student achievement, we cannot conclude wheter CCTS are, in this case, closing the learning gap between beneficiaries and non-beneficiaries, but it is obvious that an important gap in levels of student achievement remains, in spite of the existence of Oportunidades. (REIMERS, SILVA, TREVINO, 2006, p. 40).

escolas com maior proporção de alunos PBF em 2008 já apresentavam notas médias menores em 2001. Já as taxas de abandono e aprovação eram semelhantes. O resultado referente à nota média sugere que há alguma não-aleatoriedade não captada nos primeiros testes, incorporando as diferenças pré-existentes.

Pellegrina (2011) também pesquisou os efeitos do PBF sobre a dimensão do aprendizado do alunado paulista. O pesquisador buscou identificar o impacto do programa tanto sobre as notas dos alunos no boletim do professor quanto em exames padronizados, achando efeitos nulos em ambos os casos. Porém, esse resultado pode ter sido gerado pelo efeito negativo que o PBF pode ter no nível agregado da escola, pois:

> Se há beneficiários que não frequentariam a escola caso não participassem do programa, esta quantidade adicional de alunos poderá congestionar a escola se ela não tiver condições adequadas para oferecer espaço para este grupo, gerando um efeito negativo sobre o desempenho escolar. Ainda, a inclusão de alunos aumenta a heterogeneidade da sala, o que pode dificultar o trabalho do professor. (PELLEGRINA, 2011, p.9)

É possível que o impacto no nível individual dos alunos seja positivo, mas como alunos que antes não estavam na escola passam a frequentá-la, e é possível supor que eles tendam a ter desempenho abaixo do médio da escola, o efeito sobre o desempenho da escola pode ser negativo.

Cireno, Silva e Proença (2013) analisam os impactos do Bolsa Família também sobre indicadores de desempenho na Prova Brasil. Para isso, foram usadas as bases de dados do CadÚnico, do Sistema Presença, do Censo Escolar e da Prova Brasil. O cruzamento entre o sistema presença e o Censo Escolar foi feito via comparação de *strings* (nome do aluno, nome dos pais, data e local de nascimento, escola onde estuda, etc.), sendo que foi possível encontrar 86% dos estudantes que constaram no sistema presença pelo menos uma vez entre 2008 e 2012 no Censo Escolar.

O cálculo do impacto do PBF sobre o desempenho foi feito por meio de uma regressão MQO com controle para outras variáveis. Os resultados encontrados sugerem que a participação do programa tem efeito negativo para o desempenho no 5º ano, e positivo para o desempenho no 9º ano, sendo ambos estatisticamente significativos.

Os resultados dados por essas três análises sugerem que receber o benefício não tem impactos significativos sobre o desempenho dos alunos. Apesar do desempenho não ser um objetivo direto do programa, sua ausência pode ser um entrave para a finalidade principal: o corte do ciclo intergeracional da pobreza. A melhoria do aprendizado poderia ser foco de ações articuladas entre o MDS e o MEC, ou então de secretarias municipais de educação e de assistência social, de modo a reduzir a desigualdade nessa dimensão.

CAPÍTULO 4: Efeitos institucionais e a desigualdade de tratamento

A dimensão da desigualdade de tratamento é bastante relevante no Brasil. Como visto, as escolas públicas brasileiras têm condições precárias e a população mais pobre, em geral, estuda nas instituições com piores condições. A má qualidade das escolas, onde estudam os beneficiários do PBF, pode ser um dos entraves para o corte do ciclo intergeracional da pobreza. Diante disso, discute-se os mecanismos que alargam as desigualdades entre escolas e as propostas de justiça corretiva. Depois, analisa-se como o Bolsa Família poderia ter efeitos sobre o tratamento educacional dado aos beneficiários, com base em uma literatura propositiva de ações específicas para a questão educacional do PBF. Em seguida, analisa-se se o PBF teve algum tipo de efeito institucional na integração dos órgãos de assistência social e de educação e na qualidade das escolas onde estudam esses alunos com base em uma revisão de literatura.

4.1 Escolas vulneráveis e mecanismos que alargam as desigualdades

A questão que pretendo discutir nessa seção é a importância de levar em consideração as condições específicas das escolas mais vulneráveis na política educacional, caso contrário a desigualdade tende a aumentar. Estudos apontam os efeitos negativos da concorrência de professores de escolas de uma mesma rede e a necessidade de recursos diferenciados.

Quando não há a preocupação com equidade, as relações de interdependência entre as escolas tendem a gerar um aumento da desigualdade. Isso é o que foi identificado pela pesquisa realizada pelo Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (CENPEC, 2011), que mostra como as escolas onde a população mais vulnerável está matriculada por vezes tornam-se escolas "decantadoras de problemas". Ao buscar compreender o efeito do território sobre as oportunidades educacionais oferecidas aos

estudantes, constatou-se que existem mecanismos de restrição de oportunidades. No estudo, o conceito de vulnerabilidade social:

> [...] se refere às situações em que agentes ou instituições não dominam um conjunto amplo de recursos socialmente produzidos que lhes permitiriam fazer frente às forças e circunstâncias da sociedade que determinam suas vidas; aproveitar as estruturas de oportunidade criadas pelo mercado, Estado e pela sociedade; tomar decisões voluntárias para satisfazer suas necessidades, desenvolver suas potencialidades e realizar seus projetos. Sem esses recursos, agente e instituições tornam-se vulneráveis a riscos de naturezas diversas, como os econômicos, sociais, culturais, ambientais, etc. (CENPEC, 2011, p. 13 do Anexo)

O foco do estudo do Cenpec é uma metrópole, São Paulo, que é marcada pela segregação socioespacial, concentrando as populações mais pobres em territórios isolados com escassez de serviços públicos. A vulnerabilidade do território da escola tem um impacto sobre a qualidade da oferta educacional, uma vez que escolas de territórios mais vulneráveis tendem a ter notas mais baixas no Ideb.

Um dos mecanismos pelo qual o território vulnerável restringe as oportunidades educacionais é porque as escolas tendem a ser tomadas pelos problemas sociais do entorno, já que existem poucos equipamentos públicos além delas nesses territórios. Além disso, a oferta de educação infantil é deficitária nesses locais, portanto os alunos chegam ao Ensino Fundamental sem ter tido nenhuma experiência em escola.

Outro mecanismo que reduz a qualidade das oportunidades educacionais é que as escolas de territórios vulneráveis ficam em desvantagem nas relações de concorrência entre escolas por alunos e profissionais de ensino. Elas tendem a se tornar escolas de decantação da rede de escolas do entorno. Isto é, alunos com menores recursos culturais ou considerados alunos problemas são enviados a elas, e os professores com maior pontuação na carreira fogem delas. Dificilmente conseguem atrair e reter profissionais mais qualificados, gerando

uma alta rotatividade de quadros, postos de trabalho não preenchidos e maior número de profissionais com contrato temporário.

A questão é que há uma relação de interdependência entre escolas de uma mesma rede que possibilita que aquelas menos vulneráveis externalizem todos seus problemas para escolas que os decantam. O estudo sugere que esses territórios vulneráveis demandam políticas específicas e focalizadas, pois uma política universalista que não considere suas especificidades não é capaz de resolver seus problemas:

> Sabe-se que a garantia de um direito universal é dificilmente alcançada por políticas universalistas em sociedades com acentuadas desigualdades, por realizar uma distribuição idêntica de recursos a grupos, territórios e regiões que, de partida, possuem recursos diferentes. (...) desse modo, para de fato enfrentar o problema educacional dos territórios vulneráveis, são necessárias políticas focalizadas, que levem em conta as necessidades e os problemas criados pelas desigualdades. (CENPEC, 2011, p. 15)

É necessário promover a intersetorialidade das políticas públicas nesse território, pois apenas políticas educacionais não dão conta de todos seus problemas. E é importante que as relações de concorrência entre as escolas sejam atenuadas, reduzindo os efeitos de transmissão de problemas para as escolas de decantação. Para isso a boa gestão não deve olhar para as escolas como unidades isoladas, mas para o conjunto de escolas de um território, criando mecanismos de articulação e cooperação entre elas. Portanto, a gestão em rede e compromissada com a redução das desigualdades educacionais deve ser promovida.

Outro estudo do Cenpec (2015) explorou os mecanismos do fluxo de docentes de escolas periféricas para escolas centrais, também em São Paulo. Analisando os concursos de remoção de docentes, que gera o ranqueamento e a alocação dos professores na rede, observou-se que os professores mais bem ranqueados tendem a escolher as escolas cujos entornos são menos vulneráveis e com corpo discente de maior nível-socioeconômico.

No estudo foi identificado que a maioria dos ingressantes de São Miguel Paulista, que fica na periferia de São Paulo, tem classificação baixa nos concursos de remoção. Entre os docentes ingressantes nesse território, os melhores colocados em geral escolhem escolas com entornos de menor vulnerabilidade e com corpo discente com maior nível socioeconômico. Há um fluxo de docentes das escolas de territórios mais vulneráveis para as escolas de menor vulnerabilidade nas trocas internas. Os postos deixados são em geral preenchidos por professores novos na carreira docente, e, por isso, com menor pontuação no concurso. O professor que acumula maior capital profissional obtém maior pontuação nos concursos de remoção e, portanto, tende a migrar para as escolas consideradas melhores.

Esse fluxo de professores em direção a escolas por eles consideradas melhores pode ser considerado uma progressão horizontal na carreira. A progressão horizontal na carreira se dá entre postos de trabalho de mesmo nível hierárquico e salarial, porém que são distinguidos em seu prestígio por conta de especificidades de cada escola e de seu corpo discente. Os professores, em geral, têm uma percepção de alguns problemas típicos de alunos de certas classes sociais. Os docentes acreditam que os estudantes oriundos das classes populares geram maiores problemas ao ensino e à disciplina. Além disso, há menor aceitação moral do comportamento desses alunos pelos professores. Por conta dessa visão, os professores tendem a fugir de escolas vulneráveis, gerando uma situação em que as escolas de bairros pobres concentram os docentes em início de carreira, que têm menor capital profissional para disputar as escolas mais concorridas pelos docentes.

Os resultados do estudo apontam que as desigualdades educacionais são agravadas pela concorrência entre professores gerada pelo mecanismo de transferência de docentes entre escolas. Essas relações de concorrência prejudicam as escolas mais vulneráveis, frequentadas por alunos de baixos recursos socioculturais. Por isso, esse é outro aspecto da política pública a que se deve atentar quando o objetivo é aumentar a qualidade das escolas mais vulneráveis.

Haroldo Torres et al. (2008) também defendem a necessidade de ter um sistema de incentivos para o trabalho em escolas de periferia. Ao analisar dados de um *survey* de 2004 realizado com a população mais pobre de São Paulo e de uma pesquisa qualitativa que contou com entrevistas e grupos focais com profissionais das redes de ensino estadual e municipal, os autores observam que escolas periféricas têm dificuldades de atrair e manter docentes e diretores mais experientes. Essa alta rotatividade do corpo profissional das escolas de periferia compromete a implementação de ações permanentes para o desenvolvimento da escola.

De acordo com Torres et al., até existem incentivos na rede estadual e na municipal de São Paulo, porém eles são defasados e não produzem os resultados esperados. O Adicional por Local de Exercício e as Gratificações de difícil acesso, respectivamente da rede estadual e da municipal, são incentivos para que os profissionais trabalhem em escolas de áreas consideradas de difícil acesso. O Adicional por Local de Exercício foi instituído em 1991 pela Lei Complementar nº 669[21], determinando um pagamento de um adicional aos docentes da rede que trabalhassem em áreas rurais ou periféricas e vulneráveis de grandes cidades. As Gratificações de difícil acesso foram instituídas pela Lei nº 11.035, também em 1991. Ela determinou alguns distritos cujos servidores em exercícios deveriam receber adicionais. Porém, para Torres et al., esses incentivos não cobrem necessariamente todas as escolas da periferia e também não são o suficiente para gerar o resultado esperado de alterar a preferência e o comportamento dos professores.

Os autores também procuraram entender quais são as percepções que os profissionais do ensino têm sobre os alunos de baixa renda e de escolas periféricas. Nesse sentido, a pesquisa aponta que os profissionais tendem a ter a percepção de que as famílias pobres não

[21] A Lei está disponibilizada no endereço eletrônico: http://dobuscadireta.imprensaoficial.com.br/default.aspx?DataPublicacao=19911221&Caderno=DOE-I&NumeroPagina=1.Consulta realizada dia 27 de outubro de 2016.

se preocupam com a educação dos filhos, e tendem a se preocupar apenas com benefícios não pedagógicos das escolas, como a merenda. Além disso, os profissionais reclamam que seus alunos carecem de certos hábitos sociais e higiênicos e possuem baixas expectativas em relação a seus alunos. Essas atitudes e percepções negativas dos professores sobre os alunos pobres podem representar mais uma barreira ao seu desenvolvimento educacional. De modo geral, os professores apresentaram visões com preconceitos e desinteresse em relação aos alunos de periferia, condenando-os antecipadamente a um baixo desempenho.

Por isso, para Torres et al., é necessário pensar em tratamentos que diferenciem positivamente as escolas com alta concentração de pobres e mudem essa situação:

> A questão da escola, em locais com alta concentração de pobres, precisa ter um tratamento diferenciado por parte da política educacional, capaz de compensar as desigualdades apontadas acima: distorções na alocação de recursos e efeitos relacionados às normas operacionais do sistema precisam ser corrigidas, no que pesem as enormes dificuldades burocráticas e a resistência corporativa envolvida. Por outro lado, os profissionais de educação devem ser estimulados tanto do ponto de vista material quanto simbólico. (TORRES et al., 2008, p. 85)

Diante desse quadro, observa-se que as desigualdades são reproduzidas pelo sistema escolar por meio de vários mecanismos. Quando ignoramos as especificidades das escolas corre-se o risco de observar um aumento das desigualdades entre elas. Por isso, é necessário atentar-se a essas questões e propor ações que melhorem as condições das escolas com alunos mais vulneráveis.

4.1.1 Propostas de justiça corretiva

Dado que existem mecanismos que alargam a desigualdade entre escolas, uma discussão sobre as principais propostas de justiça corretiva se faz necessária. Como observou Crahay (2000), mesmo com igualdade de tratamento as crianças e adolescentes de classes

populares têm desvantagens no sistema educacional. Ao não incorporar a preocupação com as desigualdades iniciais, o sistema não apenas as reproduz como também as legitima. A classe privilegiada socioeconomicamente será favorecida pelo sistema educacional, pois são as normas dessa classe que são aplicadas em todas as escolas.

Para corrigir essa desigualdade inicial, Crahay sugere que certa diferenciação de tratamento pedagógico é não apenas aceitável, mas também necessária. Porém, é imprescindível estar atento a esta diferenciação, para que ela não aja na direção contrária e aumente a desigualdade. Ou seja, essa diferenciação deve estar concentrada em mecanismos que corrijam a desigualdade a partir de maiores investimentos didáticos junto aos menos favorecidos. É, então, necessário adotar uma perspectiva de justiça corretiva diminuidora de diferenças, o que aponta para a terceira concepção de igualdade, a de conhecimentos.

A igualdade de conhecimentos é acompanhada pela perspectiva da Pedagogia do Domínio dos Conhecimentos. De acordo com essa concepção, o ensino deve ser organizado em função de objetivos educacionais que devem ser obtidos por todos. O grau de aprendizado de um estudante depende do tempo necessário para que o aluno aprenda um conjunto de competências de acordo com suas características cognitivas e sociais e o tempo consagrado ao aprendizado. Portanto, para obter um mesmo grau de aprendizagem, é aceitável que o tempo consagrado pelos alunos varie, pois o tempo necessário varia:

> [...] uma primeira proposta de modificação do funcionamento da escola: enquanto que, tradicionalmente, a escola mantém o tempo de aprendizagem constante e considera normal que os desempenhos dos alunos variem no fim do processo, a Pedagogia do Domínio dos Conhecimentos sugere que poderia ser oportuno fazer variar o tempo de aprendizagem para se obter dos alunos um nível uniforme de competência. (CRAHAY, 2010, p. 75)

A partir dessa concepção de igualdade surgem as propostas de justiça corretiva e de discriminação positiva. Sob essa perspectiva, Crahay afirma que é legítimo que escolas com

maior número de alunos desfavorecidos se beneficiem de condições excepcionais. Em relação à atuação do professor, cada vez que observar um estudante com dificuldade de aprendizagem ele deveria desenvolver práticas e estratégias focalizadas neles, propondo uma ação didática adequada a eles. É o contrário da discriminação negativa, na qual o professor demonstra interesse particular nos alunos com melhor desempenho, com mais frequência encorajando-os e concentrando sua ação pedagógica nesses alunos.

Na linha de defesa da priorização de escolas vulneráveis, é interessante olhar para o relatório produzido pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2012) que discute algumas ações que poderiam ser feitas para promover a equidade educacional. O relatório buscou entender como é possível apoiar estudantes e escolas em desvantagem para assegurar que todos obtenham o sucesso escolar. Ou seja, como assegurar a equidade educacional, definida no relatório como a situação em que é garantida justiça e inclusão e as circunstâncias pessoais e sociais (como gênero, cor ou classe social) não representam barreiras para o desenvolvimento do potencial educacional, possibilitando que todos os alunos atinjam um nível definido como básico.

A primeira discussão feita é sobre os mecanismos de financiamento e de alocação dos recursos, que deveriam ser equitativos. Uma das sugestões é:

> Levar em consideração que os custos da educação de alunos em desvantagem possivelmente são mais altos. Para responder a essa necessidade, uma fórmula de financiamento parece ser o método mais eficiente e transparente para financiar as escolas incorporando o critério de necessidades. Outras opções incluem desenhar programas de financiamentos específicos no nível do sistema, porém isso pode significar uma barreira burocrática adicional para as escolas. (OCDE, 2012, p. 72)[22]

[22]Take into consideration that the instructional costs of disadvantaged students may be higher. To respond to this need, formula funding seems to be the most efficient and transparent method of funding schools incorporating needs criteria. Other options include designing specific funding programmes at the system level, although these can represent an additional bureaucratic burden on schools. (OCDE, 2012, p. 72)

Além disso, o relatório sugere políticas de atração e retenção de bons professores em escolas em desvantagem. Isto porque, apesar dos professores mais competentes terem em geral efeitos muito positivos em estudantes de baixas performances, dificilmente eles estão alocados nas escolas com mais estudantes desse tipo. Por conta disso, os docentes dessas escolas deveriam ter condições de trabalho melhoradas, tendo mais tempo e facilidades para reuniões e para elaborações de estratégias coletivas, além de uma formação específica a eles, principalmente os ingressantes em escolas desse tipo. A rede deveria proporcionar incentivos financeiros e de carreira para atrair e reter os bons professores em escolas mais vulneráveis, recomendação equivalente à dos estudos brasileiros do Cenpec (2015) e Torres et al. (2008). De acordo com o relatório da OCDE, a mesma estratégia deveria ser adotada com diretores de escolas vulneráveis, que deveriam receber cursos de formação específicos e ações de assistência por parte dos gestores das redes de ensino.

Outro ponto sugerido pela OCDE é que as condições específicas das escolas mais vulneráveis deveriam ser consideradas na formação inicial de professores para que eles estejam preparados para agir nessas escolas. A capacidade de diagnosticar os problemas de cada estudante e de entender o contexto específico das escolas em que lecionam deve ser desenvolvida nos docentes. Para isso, uma estratégia possível seria incluir estágios dos graduandos em escolas em desvantagens, de modo que eles tenham reflexões teóricas sobre as dificuldades práticas encontradas nessas escolas, e se preparem melhor para quando forem docentes formados.

Por fim, o relatório também sugere que essas escolas busquem o estreitamento das relações com as famílias dos alunos e com a comunidade do entorno. A escola deve ter estratégias para estabelecer relações com os pais de mais difícil acesso, levando em consideração desafios próprios deles. Anette Lareau (1987) discutiu como entender os condicionantes das relações dos pais com a escola, principalmente os relacionados à classe

social. Para definir esses condicionantes do envolvimento, a autora fez uma pesquisa qualitativa em duas escolas californianas inseridas em comunidades de classes sociais diferentes: uma de classe trabalhadora e outra de classe média. A autora observa as principais demandas de envolvimento parental feitas pelos professores, que têm uma visão padrão sobre qual seria o papel adequado dos pais na escolarização dos filhos. Depois Lareau analisa os fatores e características associados à classe social dos pais que podem limitar o envolvimento requerido pelos docentes.

Quanto à visão dos professores sobre o envolvimento parental, nas duas escolas pesquisadas por Lareau os docentes consideram o envolvimento positivo para o desenvolvimento educacional do aluno. A pesquisa sustenta que os docentes de ambas as escolas fazem requerimentos semelhantes às famílias de seus alunos, e, portanto, as diferenças de envolvimento parental não se devem a uma diferenciação institucional. Porém, a resposta às demandas dos professores variava bastante entre os pais das escolas, sendo muito maior na escola de classe média alta.

Lareau busca compreender quais fatores estruturam essa participação dos pais na escola. Um primeiro condicionante são os aspectos educacionais, pois os pais da classe trabalhadora têm escolaridade mais baixa. A partir disso, alguns pais têm uma visão de si próprios como incapacitados para a tarefa de ajudar os filhos. Os pais da classe trabalhadora têm também menos tempo disponível para esse envolvimento, enquanto que os da classe média alta conseguem obter uma flexibilidade em seus horários de trabalho.

A despeito dessas diferenças das possibilidades que os pais das duas classes sociais têm de participação na vida escolar dos filhos, os professores de ambas as escolas acreditavam que o envolvimento seria um reflexo do grau de valorização que a família teria pela escola. Porém, ao analisar a perspectiva dos pais, Lareau afirma que ambas as comunidades valorizavam o progresso educacional dos filhos e acreditam que devem apoiá-los em suas trajetórias, porém as expectativas do nível de escolaridade que os filhos

vão obter são mais baixas entre as famílias populares. Os pais diferem principalmente na forma como acreditam que devem apoiar os filhos. Enquanto que os da classe trabalhadora acreditam que a escolarização é papel principalmente da escola, os pais da classe média-alta a olham como um empreendimento conjunto da escola e da família.

O ponto é que o tipo de envolvimento parental requerido pela escola tem maior correspondência com o capital cultural da classe média alta do que com o da classe trabalhadora. Isso não significa dizer que o primeiro capital cultural é melhor do que o outro, mas que é o capital reconhecido e requerido pelas instituições sociais dominantes, e, nesse caso, pela escola. Por isso, propostas de justiça corretiva devem considerar as especificidades desses pais para elaborar estratégias de envolvimento parental adequadas.

4.2.2 Políticas de discriminação positiva no mundo e no Brasil

Diante da discussão sobre justiça corretiva, surgiram políticas no mundo e no Brasil que buscaram priorizar escolas mais vulneráveis em algumas ações. São políticas que podem ser tomadas como exemplos de formas de se lidar com a desigualdade de tratamento. Ana Christovão e Rodrigo Branco (2014) realizam uma análise da emergência de políticas de educação prioritária, mostrando que após a universalização do acesso à escola as desigualdades educacionais enfrentadas pelos estudantes de classes populares entraram na agenda política. Essa agenda motivou a elaboração de dois tipos principais de políticas: 1) políticas de dessegregação ou integração, que buscavam misturar alunos de diferentes classes sociais ou grupos raciais nas mesmas escolas; 2) políticas de ação afirmativa ou discriminação positiva, que promovem investimentos direcionados a escolas ou grupos de estudantes específicos, sendo os desfavorecidos pelo sistema educacional.

Os primeiros programas de educação prioritária foram nos Estados Unidos nos anos 60: o *Head Start* e o *Titlel*., que tinham um enfoque em compensar as desvantagens que os alunos de classes desfavorecidas tinham ao entrar no sistema escolar. Na Inglaterra, a partir

de 1968, surgem as *Educational Priority Areas*, e na França, a partir da década de 80, as *Zones d`Éducation Prioritaires*.

Isabel Ferreira e Ana Rita Teixeira (2010) analisam a origem do conceito de educação compensatória. Ele traz consigo a premissa de que é necessário compensar alguns alunos por algumas carências de seu meio familiar e social. Nessa visão, a desigualdade educativa seria de natureza extraescolar, pois o ambiente familiar e social não seria adequado ao aprendizado. Por conta disso, os programas inaugurais de Educação Compensatória tinham o foco na educação pré-escolar e buscavam preencher lacunas de conhecimentos dos alunos mais pobres.

O problema desse conceito é que ele não enxerga a violência simbólica que é feita a essas crianças, pois se espera que elas abandonem, ao entrar na escola, sua identidade e estilo de vida. Maria Helena Patto (1990), ao analisar as teorias sobre o fracasso escolar, afirma que a teoria da carência cultural leva a programas de educação compensatória fadados ao fracasso, pois têm o pressuposto que as crianças populares não são aptas à aprendizagem por conta de deficiências do seu meio social.

Ao focar nas carências extraescolares, a educação compensatória deixa de estar atenta às deficiências da escola onde estes estudantes são matriculados. Para fazer frente a esse modo de pensar, dever-se-ia olhar mais para as condições do ambiente escolar, pensando como poderiam ser alteradas para melhorar o aprendizado dos alunos de camadas populares sem incorrer em uma violência simbólica contra eles.

Ferreira e Teixeira analisam os Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP), que são formulados em 1996 em Portugal como uma política de discriminação positiva que propõe intervenções em certos territórios de modo a combater a exclusão social e escolar, promovendo a autonomia de autores locais e um sistema de parcerias. Sendo uma política descentralizada, é o "local" que ganha importância na busca de soluções para os problemas. Busca-se uma solução integrada para os problemas apresentados, o que deve

incluir a aceitação da diversidade e da heterogeneidade dos alunos. Ou seja, essa ideia se contrapõe a uma visão de ensino de que a democratização deste deve ser apoiada na uniformidade e na administração centralizada. Deve-se buscar a igualdade de oportunidades concomitantemente à diversidade, e por isso é delegada autonomia às escolas nos TEIP. Os projetos educativos devem ser desenvolvidos localmente, articulando-se às políticas nacionais.

Os TEIP também foram analisados por Christóvão e Branco (2014), de acordo com os autores, os principais objetivos dos TEIP eram:

> [...] melhorar o ambiente educativo, focando principalmente no acesso à cultura como meio de atingir um "clima escolar" mais acolhedor; melhorar a qualidade de aprendizagem, no percurso e nos resultados, promovendo reforço escolar e buscando novos projetos pedagógicos; promover visão integrada e articulada da escolaridade, através da aproximação entre os três ciclos da educação básica; a ligação possível entre escola e "vida activa", de forma que a escola não se isole do cotidiano, mediando a relação escola-aluno-família, assim como a integração da escola com a comunidade do território, incorporando as dinâmicas sociais dos arredores e promovendo essa interação. (CHRISTOVÃO, A. C.; BRANCO, R. C., 2014, p. 214)

Os autores apontam alguns efeitos positivos dos TEIP, como o recebimento de mais equipamentos e materiais didáticos, maior envolvimento da comunidade com a escola e aumento das parcerias entre escolas e instituições locais. Além disso, estudos apontam que de fato houve redução do abandono e da reprovação escolar nas escolas abarcadas por essa política. Do outro lado, um dos problemas dessa política seria a estigmatização das escolas e da população atendida. E ela, segundo Christovão e Branco, gerou pouca mudança na prática docente, as mudanças foram mais organizacionais do que curriculares.

Gerard Chauveau (1982) discute a emergência das Zonas de Educação Prioritária (ZEP) na França, que surgem no início do governo de Mitterrand como resposta às análises

sobre as desigualdades educacionais, análises tais que afirmam que há um ciclo vicioso: estudantes de meios desfavorecidos têm menos chance de obter sucesso escolar, e, portanto, terão maiores dificuldades de inserção social e profissional, perpetuando o ciclo por gerações. As ZEP buscaram não apenas dar mais recursos às escolas, mas também gerar uma descentralização, dando autonomia a iniciativas locais.

Em relação às críticas às ZEP, as principais são: gerar a estigmatização dos territórios, escolas e comunidades; ou a impressão de que a falta de recursos é generalizada no sistema educacional francês. Frente a essa segunda crítica, o autor rebate argumentando que a melhora do conjunto do sistema não seria realizável em curto prazo e que essa crítica ignora que as condições de ensino das diferentes escolas apresentam disparidades grandes em função do lugar geográfico e do meio social em que as instituições estão inseridas.

Na América Latina, um programa de discriminação positiva em larga escala foi realizado no Chile, o *Programa de las 900 Escuelas* (P-900). Andrea Tokman (2002) descreve o programa e avalia seus efeitos sobre a equidade do sistema. O programa começou em 1990 com o objetivo de melhorar a aprendizagem dos estudantes de escolas gratuitas de áreas rurais e pobres, tendo a ação focalizada em escolas com piores resultados no *Sistema Nacional de Medición de la Calidad* (SIMCE). Como estratégia, o programa tinha algumas linhas de ação: oficinas de formação para os professores, oficinas de aprendizagem para alunos com baixo desempenho, apoio aos diretores e à gestão escolar, e distribuição de materiais didáticos.

Sobre os resultados do programa, Tokman mostra que o programa teve impactos positivos sobre a equidade do sistema educativo chileno, dado que reduziu as diferenças de resultados entre escolas participantes e não participantes. O autor avalia o programa com dados do Ministério de Educação Chileno de desempenho em avaliações em larga escala de 1988, 1992, 1994 e 1996. Tokman identifica que os efeitos crescem ao longo do tempo, sendo que em 1996 são encontrados efeitos maiores que nos anos anteriores.

No Brasil, existiram alguns projetos educacionais que se voltaram principalmente para as classes populares e de periferias. Paulo Roberto Padilha e Roberto da Silva (2004) citam os Centros Integrados de Educação Pública construídos na década de 80 no Rio de Janeiro, os Centros Integrados de atendimento a crianças de 1991 e os Centros de atenção integral à criança e ao adolescente de 1994 do governo federal, e os Centros Educacionais Unificados (CEUs) de São Paulo.

Padilha e Silva avaliam mais profundamente a origem e o processo de implementação dos CEUs de São Paulo. O projeto dos CEUs foi criado em 2001 como uma proposta intersetorial de educação popular e desenvolvimento comunitário para áreas periféricas da cidade de São Paulo. Os locais onde foram construídos foram determinados pelo "Mapa de Exclusão/Inclusão Social da Cidade de São Paulo - 2000", que identificou as áreas de exclusão na cidade de São Paulo a partir das dimensões de desenvolvimento humano, equidade, qualidade de vida, autonomia, democracia e cidadania. A partir desse mapa foram indicados locais em que o poder público era ausente e a concentração da pobreza alta.

O objetivo dos CEUs, de acordo com Padilha e Silva, era não se limitar ao saber formal e aos alunos com matrícula regular, mas envolver toda a comunidade. Por isso, buscou-se uma gestão democrática que envolvesse toda a população local. Ele buscava potencializar o princípio de Cidade Educadora e de rede de proteção social, pressupondo uma concepção de educação cuja função social é a de emancipação humana. Dentro desse contexto, cada CEU devia elaborar um Plano de Ação em que estariam inclusas suas estratégias de atendimento ao público e às escolas da região.

Com essas finalidades mais amplas, foram estabelecidos quatro objetivos específicos aos CEUs. O primeiro era o desenvolvimento integral da criança, do adolescente, do jovem e do adulto, buscando garantir a rede de proteção social. O segundo era de ser um polo de desenvolvimento da comunidade, sendo um espaço público de articulação e organização da comunidade local. Além disso, ser um polo de inovação de experiências educacionais era

outro objetivo do CEU. Por fim, potencializar o protagonismo-juvenil visando à cidadania ativa dos jovens.

A perspectiva educacional por trás dos CEUs é bastante baseada nas ideias de Paulo Freire. Em uma série de entrevistas realizadas com este educador, Freire (1991) discute as políticas educacionais adotadas pela sua gestão quando estava à frente da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo, durante a gestão da Erundina (Partido dos Trabalhadores), em 1989 e 1990. A evasão, que Freire chama de expulsão por considerar que se deve mais às características seletivas e opressoras do sistema escolar do que dos alunos, tem como uma de suas origens a inadequação do currículo e dos critérios de avaliação. Ambos desconsideram o saber de experiência das crianças populares. Para reduzir a evasão escolar, que é colocada por Freire como uma expulsão velada do sistema escolar, é necessária uma escola popular que atenda os interesses das crianças populares. É perceptível a semelhança entre essa concepção de educação e o projeto dos CEUs de São Paulo.

Christovão e Branco (2014) usam como exemplo de políticas de discriminação positiva no Brasil o Mais Educação, do governo federal, e as Escolas do Amanhã, do governo do Rio de Janeiro. O Mais Educação busca estender a jornada escolar de alunos de escolas públicas com baixo rendimento escolar e/ou localizadas em áreas de vulnerabilidade social. Para isso, são disponibilizados a essas escolas recursos financeiros extras que devem ser utilizados em oficinas no contraturno de reforço escolar, esporte, cultura, direitos humanos, etc.

As Escolas do Amanhã surgem em 2009 como um desdobramento do Mais Educação no âmbito do governo municipal do Rio de Janeiro. Junto com essa política, também surge o programa Bairro Educador, que pretende integrar a comunidade em torno da escola em sua extensão, contribuindo para a integração do processo de aprendizagem ao cotidiano dos alunos. Nesse projeto a Educação Integral tinha suas atividades de contraturno pautadas pelo conceito de Bairro educador, que busca estabelecer parcerias da escola com seu entorno.

De acordo com Christóvão e Branco, uma diferença que as Escolas do amanhã têm em relação a outras políticas internacionais de discriminação positiva, como os TEIP, é o foco nos resultados e não no processo. O Prêmio Anual de Desempenho é uma iniciativa que ilustra isso, pois é usado como incentivo a que as Escolas do Amanhã busquem as metas estabelecidas a partir de avaliações externas.

Outra política de discriminação positiva foi implantada em Curitiba em 2015: o Projeto Equidade (Secretaria de Educação de Curitiba, 2015). A partir do direito de aprender de todos e do reconhecimento de que o contexto escolar é marcado por desigualdades, buscou-se a qualificação do atendimento de estudantes mais vulneráveis a partir de ações em 47 escolas. O objetivo foi o de propiciar trajetórias mais equânimes às escolas da rede municipal curitibana.

O projeto, como o próprio nome já sugere, baseia-se no conceito de equidade. Para os gestores, a igualdade de distribuição na educação não basta, pois reproduz as desigualdades já existentes. A secretaria se baseia na visão de que as condições desiguais de partida marcam as trajetórias escolares dos estudantes e de que a escola reproduz as desigualdades quando não considera a origem desigual dos seus alunos. Diante disso, o Projeto Equidade selecionou algumas escolas que apresentavam resultados no Ideb não satisfatórios e com determinados aspectos socioeconômicos. A metodologia de mapeamento das escolas foi pela análise de *cluster*, que as classificou por suas similaridades e dissimilaridades em termos de um conjunto de variáveis: desempenho dos estudantes na Prova Brasil, Ideb, taxa de aprovação, analfabetismo do entorno, estudantes beneficiários do Bolsa Família, beneficiários do Bolsa Família com baixa frequência escolar e renda média domiciliar *per capita* do entorno. Foram então definidas 47 escolas para ação do Projeto Equidade.

A primeira fase do Projeto Equidade contou com três ações: diagnóstico da realidade escolar a partir das variáveis utilizadas na análise de *cluster*, mobilização conceitual sobre o princípio da equidade, e formação pedagógica específica para o professor formado de

referência. Já na segunda fase metas e ações de curto prazo foram definidas pelas escolas, contando com a participação da comunidade escolar e da validação do Conselho de Escola. Também foram definidas metas a médio e longo prazo envolvendo tanto ações das escolas e da Secretaria de Educação quanto parcerias com outras instituições.

De acordo com o relatório *Equidade na Educação: Avaliação*, alguns pontos eram recorrentes nas metas das escolas, como reduzir o absenteísmo, aumentar a participação e o vínculo familiar com a escolar, aumentar o desempenho acadêmico dos estudantes em todos os componentes curriculares, reduzir a evasão escolar, readequar as práticas pedagógicas, aumentar os índices de aprovação, promover uma educação crítica e reflexiva, melhorar o espaço físico da escola, etc.

Sobre as ações que foram consolidadas, o relatório de avaliação dá ênfase a algumas, como o apoio pedagógico a alunos com dificuldades de aprendizagem, maior participação da família, valorização do Conselho de Escola, fortalecimento dos grêmios estudantis, readequação dos espaços escolares, redução do número de faltas, da evasão escolar e da reprovação.

O Projeto Equidade é uma iniciativa interessante pela forma como ele seleciona as escolas e pela autonomia que dá a elas na escolha das metas e ações. A seleção se dá não só pelos resultados de proficiência dos alunos, mas também por critérios que apontam a vulnerabilidade da escola e de seu entorno, utilizando inclusive o número de beneficiários do Bolsa Família como variável. Em suas metas e ações observam-se aspectos que estão interligados com os objetivos do Bolsa Família, como a redução do absenteísmo e da evasão escolar.

Ao analisar as políticas que buscam reduzir as desigualdades educacionais de tratamento no Brasil e no mundo, percebe-se que elas variam bastante. Algumas têm o foco na autonomia da escola e no envolvimento com a comunidade. Dentro dessa perspectiva, o processo de democratização da escola é bastante importante para uma educação popular.

Outras políticas têm focos em ações que geram resultados mais imediatos no aprendizado, e justamente por isso a avaliação focada nos resultados ganha importância nessa perspectiva.

4.2 Efeitos do Bolsa Família sobre o tratamento educacional

Como já discutido, o objetivo direto do Bolsa Família não é mudar a qualidade do serviço ofertado aos seus beneficiários. Porém, esse é um fator importante para um dos objetivos mais amplos do programa, o corte do ciclo intergeracional da pobreza. E este pode ser um efeito indireto do programa: ao propor uma política que identifica e propõe ações para uma população em condição de grande vulnerabilidade social, isto pode gerar como efeito institucional uma integração com outros setores da gestão pública. Na área educacional, isso significa políticas de discriminação positiva com foco na população beneficiária do programa. Ao olhar para escolas com grande parte de beneficiários do Bolsa Família como escolas em situação de vulnerabilidade, ações específicas a elas podem ser propostas.

Célia Kerstenetzky (2009) analisa a economia política do Bolsa Família para entender como ele pode direcionar-se aos seus dois objetivos principais (o alívio imediato da pobreza e corte do seu ciclo intergeracional) e obter o apoio político da sociedade ao programa. Para a autora o PBF deveria encaminhar-se para uma política de desenvolvimento de equalização de oportunidades, sendo condição necessária a melhoria dos serviços públicos.

Para que o aumento da qualidade dos serviços públicos ofertados à população participante do Bolsa Família fosse sustentável politicamente, Kerstenetzky sugere uma política híbrida de expansão da qualidade, ou seja, apenas parcialmente focalizada. Em uma política híbrida é feita uma priorização dos beneficiários, por exemplo, atendendo antes escolas onde há vários beneficiários do programa, mas atendendo inclusive os outros alunos estudantes dessas escolas.

A autora sugere esse tipo de política por conta de sua análise da estabilidade política do programa. Políticas sociais focalizadas correm o risco de terem menor apoio pelo princípio de segregação em que se baseiam, e dependem de um senso de identificação ou simpatia com os beneficiários da parte dos que não são incluídos na focalização do programa. A estratégia sugerida por Kerstenetzky é ganhar a adesão da classe média ao Bolsa Família por uma política apenas parcialmente focalizada, em que a população pobre é priorizada, mas a classe média não é excluída. Essa regra de priorização por escola ou comunidade com grande porcentagem de beneficiários obtém maior apoio político do que se fosse feita uma abordagem de focalização seletiva, em que apenas alunos beneficiários do programa obtêm melhores serviços educacionais. Nas palavras da autora seria necessário:

> [...] reorientar o componente de serviços do Bolsa Família na direção de uma política social híbrida - parcialmente focalizada, parcialmente universal - a fim de ganhar a adesão da classe média que o programa arrisca perder, provendo serviços universais com uma regra de prioridade. No mínimo, a maior heterogeneidade da clientela pode ser instrumental para alcançar o apoio político e financeiro de que o programa precisa, algo como "eu posso não me beneficiar, mas conheço alguém que se beneficia". Assim, por exemplo, investimentos em educação e saúde associados ao programa estariam abertos a todos, mas seriam providos de modo que impactassem os mais pobres primeiro, como a provisão de creches e educação infantil e a extensão da jornada escolar (incluindo atividades extracurriculares e cursos preparatórios para o avanço no fluxo escolar), começando com escolas públicas frequentadas sobretudo por beneficiários por estarem localizadas em áreas onde eles se concentram. Paradoxalmente, pode ser mais fácil ganhar apoio para o programa se ele for mais caro - por se expandir na dimensão "oportunidades" - do que se ele permanecer como um programa mais barato, focalizado apenas nas transferências para os pobres. (KERSTENETZKY, 2009, p. 72)

Porém, como defendido por Bichir (2010), o PBF não deve ser isoladamente responsabilizado pela resolução das outras dimensões da pobreza além da monetária, como é o caso da educacional. É através da articulação do programa com outras políticas que o

Estado deve atacar a multidimensionalidade da pobreza, articulando o programa com as áreas de saúde, educação, geração de emprego e renda, entre outras. A integração dos setores da gestão pública surge então como uma possível solução para a questão dos desafios múltiplos que impõe a luta contra a pobreza. Nas palavras Reimers et al.:

> Conceitualmente e na prática, integrar os serviços sociais é a melhor maneira de responder aos limites multifacetados encarados pelas famílias e para conquistar sinergias entre os vários braços da intervenção social. (Reimers et al., 2006, p. 48)[23]

Maria Silva (2007) também defende a articulação dos programas de transferência de renda com políticas e programas estruturantes para a superação da pobreza. Isso porque a autora baseia-se em uma concepção de pobreza complexa e multidimensional, de natureza estrutural, e não apenas equivalente à insuficiência de renda. Nessa visão, o corte do ciclo intergeracional da pobreza demanda a expansão quantitativa e qualitativa e democratização de serviços sociais básicos, como os sistemas de saúde, educação e trabalho.

De acordo com Daniel Ximenes, Jaqueline Moll e Juliana Macedo (2014), o conceito de intersetorialidade corresponde à integração entre setores diferentes para buscar soluções a problemas comuns que não podem ser resolvidos nos limites de uma área. A intersetorialidade visa uma solução integral, que ataque as múltiplas causas geradoras do problema. Dessa maneira, ela evita a fragmentação da ação estatal, como evidenciado por Lucas Silva:

> A intersetorialidade seria um princípio emergente, dadas as orientações políticas recentes e o cenário de grande fragmentação da atuação estatal e de suas instituições, que leva a um conjunto desarticulado de políticas

[23] Conceptually and pratically, integrating social services is the best way to match the multifaceted limits families face and to achieve synergies among various arms of social intervention." (Reimers et al., 2006, p. 48)

públicas. (SILVA, 2013, p. 330)

Para Ximenes, Moll e Macedo, a articulação das políticas públicas deve ser efetiva desde o projeto de planejamento, como no de implementação e de avaliação da política. No enfrentamento da pobreza, ela surge como uma estratégia global de desenvolvimento humano, e que ainda possibilita o compartilhamento de recursos financeiros e humanos, diminuindo os custos da política.

Diante das críticas e propostas sugeridas por Kerstenetzky, Bichir, Reimers et al. e Silva, podemos afirmar que uma boa estratégia para a melhoria da oferta escolar dada aos beneficiários do PBF seria a articulação da gestão do programa com as políticas do âmbito educacional. Isso pode ser feito pela proposta de Kerstenetzky, em que a política educacional prioriza escolas com altas porcentagens de beneficiários do programa. Esta seria uma maneira de promover uma política equitativa, em que escolas com muitos beneficiários recebem uma atenção especial da política educacional. Dessa maneira, a porcentagem de alunos beneficiários do PBF em cada escola poderia colaborar na identificação das escolas mais vulneráveis do país, e ações específicas a elas poderiam ser propostas.

Na revisão de literatura não foram encontrados estudos com análises econométricas do impacto do Bolsa Família sobre a qualidade da oferta escolar. O que há são constatações da má qualidade das escolas frequentadas pelos beneficiários e análises de como o efeito do PBF sobre variáveis de resultado educacional é heterogêneo de acordo com as condições da escola. Provavelmente estudos quantitativos que analisam o impacto sobre as condições das escolas são inexistentes porque esse não é um objetivo direto do programa. Mas pode ser um efeito indireto, e seriam interessantes estudos que analisassem essa relação.

Dada a inexistência de estudos quantitativos dos efeitos do PBF sobre a desigualdade de tratamento, discutirei esses efeitos primeiramente a partir da análise da política educacional federal. Em um segundo momento, discutirei efeitos do programa captados pela

literatura revisada.

No âmbito da política educacional federal busquei captar em que medida há uma integração com o Bolsa Família e uma priorização dos beneficiários, conforme sugerido por Kerstenetzky (2009). Desde 2011 a integração do PBF com o Programa Mais Educação (PME) é feita nesse sentido, possibilitando uma priorização dos alunos beneficiários do programa.

Ximenes, Moll e Macedo (2014), gestores do programa, discutem a importância da articulação do Programa Bolsa Família com o Programa Mais Educação dada a multidimensionalidade da situação de pobreza em que vivem os beneficiários do primeiro programa. Os autores argumentam que o próprio conceito de desenvolvimento social é multidimensional e dinâmico, e tem como finalidade última o bem-estar e a liberdade das pessoas. Ele incorpora direitos sociais, oportunidade, equidade e liberdade.

Dentro dessa visão, a priorização de escolas Maioria PBF ao acesso ao PME, feita desde 2011, surge com uma estratégia do governo para a promoção de equidade na medida em que possibilita um enfrentamento da situação dessas famílias por estratégias diferenciadas, tanto em termos pedagógicos como financeiros. Para os autores, equidade deve ter papel central nas políticas intersetoriais, e espera-se que seja desenvolvida uma agenda articulada que vá além do PME.

A estratégia de expansão do PME foi colocando como critério principal para a elaboração da lista de escolas passíveis de adesão a escola ser "maioria PBF". A partir da identificação e priorização dessas escolas é possível realizar uma política de equidade, pois estas escolas são aquelas em condições de maior vulnerabilidade. A seguir, Ximenes, Moll e Macedo explicam como é feita a identificação dessas escolas e a importância dessa priorização:

> Essas escolas são identificadas a partir dos registros de frequência escolar nominal dos estudantes do PBF, realizados bimestralmente pelos setores

> responsáveis pela condicionalidade de educação do Programa. Tais registros possibilitam identificar as escolas em que estão matriculados os estudantes beneficiários do PBF e, com isso, calcular a quantidade de beneficiários por escola. Ao cruzar esse dado com o número total de estudantes por escola, a partir dos dados do Educacenso (censo escolar realizado anualmente pelo Ministério da Educação), é possível saber a proporção de estudantes beneficiários por escola. A identificação das "escolas maioria PBF" viabiliza, assim, o mapeamento das escolas e territórios onde estão aqueles em maior situação de vulnerabilidade (pobreza e extrema pobreza), pois ainda que a condição de renda seja apenas um dos indicativos de pobreza, há uma relação direta desta com demais situações de vulnerabilidade. (XIMENES, MOLL e MACEDO, 2014, p. 89)

Como resultado da parceria entre o PBF e o PME, 65% das escolas incluídas no PME em 2013 eram escolas maioria PBF, o que corresponde a 32 mil escolas. E, segundo os autores, a articulação do PBF com políticas educacionais deveria se expandir nos próximos anos como estratégia para enfrentar a multidimensionalidade da pobreza e das desigualdades educacionais:

> Cabe destacar que a parceria não se encerra na contemplação das "escolas maioria PBF" na Educação Integral, por intermédio do Programa Mais Educação. Propõe, de forma a dar conta das questões afetadas à multidimensionalidade da pobreza, desenvolver uma agenda articulada, a fim de fortalecer a intersetorialidade entre as áreas, sobretudo de educação, saúde e assistência social/PBF, em todos os níveis federativos, em consonância com os objetivos das condicionalidades do PBF. (XIMENES, MOLL e MACEDO, 2014, p. 94)

A partir de uma revisão de literatura que trata dos efeitos institucionais do PBF sobre as escolas, as secretarias de educação e a política educacional, discutirei como o PBF pode causar alterações sobre diversos aspectos da política educacional, desde aspectos mais práticos da gestão, como o monitoramento da frequência dos alunos, até questões de redirecionamentos da política educacional. Os autores que contemplam esses impactos são:

Curralero (2012), Santos Junior (2012), Silva (2012), Motta (2011).

Regina Curralero (2012), em doutorado que buscou analisar como as políticas sociais brasileiras enfrentam a pobreza, com foco no PBF, avalia se a gestão do PBF teria interferido na área de educação no âmbito federal. Ela afirma que, apesar de existir um intenso processo de cooperação para o acompanhamento das condicionalidades:

> Não houve aprofundamento das relações no sentido de buscar no âmbito do governo federal o equacionamento de dificuldades enfrentadas pelos beneficiários do PBF para permanecerem na escola ou para o desenvolvimento de uma atenção maior para esse público. (CURRALERO, 2012, p.175)

Para a autora, a identificação dos beneficiários que estão fora da escola é realizada pelo acompanhamento das condicionalidades, mas deveria ser seguido de um trabalho de inclusão escolar dessa população, que precisaria de uma coordenação com a área de educação. Com relação às gestões estaduais e municipais, o PBF teria estimulado uma aproximação entre as áreas de educação e PBF em alguns locais, porém isso não teria acontecido de forma generalizada.

Alguns autores buscaram captar os efeitos do PBF sobre políticas educacionais municipais. Wilson Santos Junior (2012) estudou mais a fundo a gestão municipal do PBF, a partir de um estudo de campo em municípios da Grande Vitória, no Espírito Santo: Cariacica, Serra, Viana, Vila Velha, Vitória. O autor investigou as políticas educacionais implantadas por alguns municípios com vistas a atingir os objetivos das condicionalidades do PBF, ou seja, o atendimento escolar e a frequência mínima. A hipótese do autor é que, dado que o sistema presença possibilita uma discriminação positiva ao identificar beneficiários que descumprem a condicionalidade de educação, isso permitiria a formulação de políticas públicas focalizadas nesse grupo. Para ele:

> [...] é esperado que os gestores municipais tomem conhecimento das quebras da condicionalidade e seja estabelecida uma rede de intersetorialidade para garantias dos direitos sociais básicos das famílias beneficiárias da transferência de renda, promovendo o alcance aos objetivos básicos do programa bolsa família que é o fim do ciclo da pobreza (SANTOS JUNIOR, 2012, p.166)

Santos Junior observou que, de modo geral, o Sistema Presença estimula o acompanhamento individual da frequência dos alunos beneficiários, inclusive dos motivos de suas ausências, pois é preciso colocar as causas da quebra da condicionalidade. A partir desse controle, é feito um encaminhamento da situação a outras instituições, como a escola, a rede de assistência social e as secretarias de saúde e de esporte. Portanto, a responsabilidade de intervenções no caso de quebra de condicionalidades não é assumida pelas secretarias de educação, que só fazem o encaminhamento.

Um efeito sobre a escola, observado no município de Cariacica, é que, ao procurar o motivo da baixa frequência do aluno beneficiário, essa passa a ter maior contato com a família. Além disso, também aumenta o contato entre secretaria de educação e as escolas, pois quando há a quebra da condicionalidade o operador da secretaria entra em contato com a escola para solicitar providências da parte pedagógica. Segundo os operadores, é incentivado que as escolas tenham projetos que visem à redução da baixa frequência e da evasão escolar, porém a secretaria não tem programas ou ações institucionais específicos para esses casos, transferindo a responsabilidade para a escola. Em parceria com o MEC, a secretaria de Cariacica participa de alguns programas priorizando os beneficiários do PBF, como o Mais Educação, o Escola Aberta, o Mobilização, o Projovem, o Prometec.

A parceria com a União, principalmente por meio de programas federais, é recorrente, sendo também adotado em Vila Velha e Vitória. O trabalho intersetorial também pode ganhar importância, como é o caso de Vitória, onde é feito um trabalho em rede entre as

equipes de educação, saúde, assistência social, etc. Para a operadora máster do PBF no município, o trabalho com os estudantes beneficiários deve ir além da verificação da frequência escolar, incidindo em um trabalho pedagógico, com interferência no sentido escolar. Com esse objetivo a secretaria de educação faz parcerias com outras, como de cultura e esporte, ou ainda focaliza os beneficiários do PBF para programas como o Mais Educação.

De modo geral, a pesquisa de Santos Junior aponta que ainda não há um trabalho sistêmico após a identificação dos beneficiários que quebram a condicionalidade de educação. A responsabilização da escola ou de outras secretarias (principalmente a de assistência social) pelo encaminhamento de ações no caso de quebra de condicionalidades é comum nos municípios; o trabalho intersetorial de cooperação ainda é incipiente na maioria, mas apresenta-se como possibilidade. Já programas das próprias secretarias de educação para evitar a quebra de condicionalidade são praticamente inexistentes, apesar de a maioria reconhecer que o trabalho não deveria parar na verificação da frequência do aluno. Gislaine Silva (2012) pesquisou a importância da intersetorialidade para a gestão do PBF, e analisou como ela é executada na prática no município de Umuarama (PR), constatando que também nesse município a intersetorialidade é incipiente.

Thalita Motta (2011) investigou a repercussão do PBF no meio escolar a partir da percepção de gestores, professores, alunos e pais beneficiários do programa em Caicó (RN) e São João do Sabugi. As principais modificações percebidas foram uma melhora no controle da frequência dos estudantes (incluindo dos não beneficiários) e maior integração das escolas com as secretarias municipais.

A partir das produções analisadas, é possível dizer que o PBF gerou algumas alterações no quadro educacional brasileiro. Abaixo, foram sintetizados os efeitos analisados pela literatura revisada:

- Maior intersetorialidade entre algumas secretarias, mas ainda incipiente –

Santos Junior (2012) e Silva;

- Melhora no controle da frequência de todos os alunos – Motta (2011);
- Maior integração das secretarias com as escolas – Motta (2011).
- Políticas, programas e ações municipais com foco nos beneficiários que quebraram as condicionalidades são poucos – Santos Junior (2012);

Esses efeitos são ainda pequenos e incipientes. Apesar de não serem o objetivo direto do programa, eles podem ser considerados efeitos positivos de externalidade. Esses autores buscaram entender como o PBF mudou alguns aspectos da gestão educacional em diversos âmbitos, desde as escolas ao governo federal, observando que as mudanças ocorrem mais fortemente naquilo que é requerido formalmente, como no controle da frequência dos alunos. Poucas ações e mudanças na gestão foram feitas com foco nos beneficiários do PBF, visando à redução da quebra das condicionalidades ou então o aumento do desempenho dos alunos.

Captar diferenças de tratamento na questão dos recursos, como infraestrutura ou formação do professor, é mais simples por conta da existência de base de dados que permitem esse diagnóstico. Mas há diferenças de tratamento aos alunos que não passam pela questão dos recursos. As pesquisas analisadas aqui são quase todas feitas a partir de estudos de campo em determinadas localidades, portanto tratam dos efeitos do PBF específicos àquele contexto. Seriam interessantes pesquisas mais abrangentes, que contassem com um número maior de municípios, porém o pesquisador enfrentaria diversas dificuldades por esse ser um eixo que necessita de pesquisas qualitativas.

É importante buscar captar como os municípios lidam com a desigualdade entre suas escolas, principalmente com as dificuldades enfrentadas pelas mais vulneráveis, que são também as que possuem maior número de beneficiários do PBF. Como discutido nesse capítulo, quando não há essa preocupação, a desigualdade educacional pode ser alargada. De outro lado, há mecanismos que podem reduzir as desigualdades enfrentadas por essas escolas, o que passa pela integração dos setores públicos e por ações que levem em conta as

especificidades das escolas mais vulneráveis. Esses mecanismos podem ser instituídos nas gestões municipais como efeito institucional indireto do Bolsa Família, e foram o objeto de análise do estudo de caso realizado em Osasco, que será o tema do próximo capítulo.

CAPÍTULO 5: Estudo de caso em Osasco

Nos capítulos anteriores constatou-se a desigualdade ainda enfrentada pelos beneficiários do Bolsa Família em suas múltiplas dimensões. O programa tem o foco no acesso à escola, porém, atualmente, a desigualdade de tratamento e de aprendizado são mais problemáticas, e elas podem ser o foco da ação integrada dos órgãos setoriais responsáveis pelo Bolsa Família e pela Educação.

A partir dessa integração seria possível ter políticas educacionais focalizadas nessa população, de modo a reduzir a desigualdade de tratamento enfrentada por ela. Além disso, poderiam existir ações que considerassem as especificidades dessa população, possibilitando um melhor aprendizado. Políticas de discriminação positiva surgem como uma opção de política de promoção de equidade e partem da constatação de que há uma desigualdade de origem que deve ser compensada com políticas que tratem desigualmente os desiguais.

Além disso, conforme algumas pesquisas analisadas no capítulo anterior, quando não há uma preocupação com as escolas mais vulneráveis, elas tendem a concentrar problemas (CENPEC, 2011; TORRES, 2008). O corpo profissional da escola tende a ser menos estável, pois os docentes e demais profissionais tendem a migrar para escolas mais centrais ao longo da carreira. Outro problema é que essas escolas por vezes são tomadas pelos problemas sociais do entorno, por estarem em contextos onde há carência de outros órgãos de políticas públicas.

De acordo com a revisão de literatura apresentada no capítulo 4, em alguns municípios o Bolsa Família apresentou efeitos sobre o tratamento educacional dado aos beneficiários principalmente via integração dos setores de gestão de políticas públicas, ainda que essa intersetorialidade seja incipiente. O acompanhamento do aluno e o contato da escola com a família se aprimoraram, principalmente em decorrência do monitoramento da

frequência escolar e dos motivos de baixa frequência.

O objetivo do estudo de caso foi analisar o tratamento dado às questões educacionais do público PBF na rede municipal de Osasco, observando se há um tratamento diferenciado para o público do programa e para as escolas mais vulneráveis, identificadas por maiores proporções de beneficiários do Bolsa Família.

Para pesquisar essa questão, foi realizado um estudo de caso em Osasco, visando compreender em que medida a gestão municipal promove políticas educacionais que reduzem as desigualdades de tratamento e aprendizado enfrentadas pelo público PBF. Ou seja, uma vez que o Bolsa Família identifica os estudantes e escolas mais vulneráveis, ele é usado como mapeamento para políticas de combate à desigualdade educacional? O estudo de caso foi realizado entre maio e dezembro de 2016, contando com entrevistas semiestruturadas, observações de reuniões e atividades da gestão municipal, coleta de documentos e arquivos. Esses procedimentos foram realizados principalmente no âmbito da Secretaria de Educação e da Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão (SDTI) – secretaria responsável pela gestão do PBF no município de Osasco.

Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004) apresentam a metodologia do estudo de caso discutindo seus principais objetivos e métodos. A finalidade do estudo de caso é exploratória, de modo a criar descrições substantivas e uma compreensão profunda do caso em questão. Não há validade científica externa, mas é possível entender e julgar seu valor além de gerar uma melhor compreensão do contexto em que ele está inserido.

Existem muitos métodos que podem ser usados nos estudos de casos, e cabe ao pesquisador decidir quais usar de modo responsivo ao caso. Ou seja, o desenho metodológico é adaptativo às circunstâncias e ao desenvolvimento da pesquisa, devendo ser usados os métodos que colaborarem para a profundidade da compreensão do caso. Worthen, Sanders e Fitzpatrick citam como possíveis fontes e métodos de coleta de dados: documentos e arquivos já existentes, observação, entrevistas e grupos focais. No estudo de caso realizado

em Osasco só não foi utilizado o último método.

De acordo com Worthen, Sanders e Fitzpatrick, documentos e arquivos já existentes são desde anotações pessoais ou profissionais a documentos oficiais e resumos de dados. Esse material tem a vantagem de ser não-reativo, pois como são já existentes, não são alteradas pelo fato de serem coletadas pelo pesquisador. Para esse estudo de caso de Osasco, foram coletados documentos e arquivos como cartilhas sobre o programa, relatórios sobre o Bolsa Família em Osasco, e arquivos com dados sobre o acompanhamento da condicionalidade de educação no município (listados no Anexo A).

Já a observação permite uma melhor exploração das atividades do programa e das interações e relações entre os interessados. A finalidade da observação deve ser articulada, mas o pesquisador deve olhar para o que está acontecendo para obter uma compreensão geral e não se restringir a procurar alguma coisa apenas para validar suas hipóteses. As observações realizadas por essa pesquisa foram de reuniões internas da Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão (SDTI) e intersetoriais, de atividades dos gestores com as famílias e reuniões em escolas (listados no Anexo B).

As entrevistas permitem a obtenção de informações em profundidade e esclarecimentos. O grau de estruturação da entrevista deve ser definido pelo pesquisador de acordo com o grau de especificidade das informações necessárias. As entrevistas realizadas no estudo de caso de Osasco foram semiestruturadas, isto é, houve uma pré-formulação de perguntas que deveriam ser respondidas ao longo da entrevista, mas a entrevista não se restringiu a elas. Foram entrevistados gestores municipais tanto da Secretaria da Educação como da Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e inclusão (listados no anexo C).

Para orientar o estudo de campo, foi construído um plano de análise com base na revisão de literatura. A pergunta central do estudo de campo foi:

O Programa Bolsa Família impulsiona o combate à desigualdade de tratamento e de aprendizado?

Com esse objetivo foi verificado na gestão do programa e da rede escolar do município de Osasco se existem políticas de promoção da equidade que busquem reduzir as desigualdades de origem e de tratamento dos estudantes. Buscou-se analisar se há um tratamento diferenciado que busca resolver especificidades do público beneficiário do Bolsa Família e da precariedade das escolas por ele frequentadas.

Com base na literatura revisada sobre ações que o poder público pode ter para reduzir a desigualdade das escolas de públicos mais vulneráveis, foram formuladas duas hipóteses principais e perguntas mais específicas atreladas a elas:

1) O Bolsa Família gera um efeito sobre a gestão municipal que passa a ter algumas políticas educacionais focalizadas no público do programa.
    a) Como o desenho institucional do Programa gera políticas focalizadas nos beneficiários?
    b) Há um efeito sobre a relação dos órgãos públicos do setor educacional com as famílias beneficiárias?
    c) Além das políticas programadas, existem outras ações específicas para o público PBF?

2) O Bolsa Família gera um efeito sobre a gestão municipal que passa a ter algumas políticas focalizadas em escolas com maiores porcentagens e quantidades de beneficiários.
    a) Existem uma preocupação com a alocação e formação dos professores e diretores dessas escolas?
    b) Há outras políticas de discriminação positiva de escolas cujo critério é a porcentagem ou quantidade de beneficiários do PBF (financiamento diferenciado, adesão a programas, etc.)?

Para responder a essas perguntas, inicialmente farei um diagnóstico da rede de Osasco e do PBF nesse município. Em seguida, descreverei o desenho institucional da gestão do PBF em Osasco, incluindo uma discussão sobre a importância da intersetorialidade para seu sucesso. A análise sobre o procedimento de controle da frequência e do acompanhamento em caso de quebra da condicionalidade será feita na discussão da primeira hipótese, pois estas são políticas focalizadas no público do programa. Em seguida, discutirei como a secretaria lida com as escolas mais vulneráveis, identificadas pela porcentagem de estudantes beneficiários do Bolsa Família.

5.1 Contexto social e educacional de Osasco

Osasco é um município da Zona Oeste da região metropolitana de São Paulo emancipado desde 1962 da capital paulista e que, em 2010, tinha uma população de 666.740 habitantes[24]. Alexandre Guerra e Marcos Paulo de Oliveira (2009) fazem uma reflexão sobre a questão da pobreza em Osasco no início dos anos 2000, apontando que a estagnação econômica e a desestruturação do mercado de trabalho geraram novos desafios ao município.

Em Osasco, os efeitos dessa estagnação e desestruturação recaíram sobre o emprego, principalmente os industriais, sendo que 20 mil empregos industriais foram eliminados entre 1985 e 2003, representando uma variação negativa de 46,1%. Concomitantemente, o setor de serviços teve uma variação positiva de 15,5%, portanto não grande o suficiente para compensar a queda no setor industrial. Diante disso, aliado ao fato que mais pessoas começaram a buscar se inserir no mercado de trabalho para aumentar a renda familiar, a taxa de desemprego no município subiu de 11,8% para 18,6% de 1985 para 2004. E dentro do mercado de trabalho, reduziu a taxa de assalariamento formal, que caiu de 58,9% para 44,7% nesse mesmo período.

[24] Dado calculado a partir do Censo Demográfico de 2010 e disponibilizado pelo IBGE no endereço eletrônico *http://www.cidades.ibge.gov.br/download/mapa_e_municipios.php?lang=&uf=sp*. Consultado dia 19 de outubro de 2016.

Guerra e Oliveira prosseguem traçando um perfil da população pobre de Osasco, que em 2000, segundo dados do Censo Demográfico, representava cerca de 10% de sua população total, o que corresponde a quase 20 mil famílias. A partir de dados da PED/Dieese/Seade de 2003/2004, Guerra e Oliveira apontam a elevada vulnerabilidade juvenil dado que 40,5% da população pobre tinham até 15 anos de idade. Uma vez que essa população não deve ser inserida no mercado de trabalho por conta de sua idade, a política deve investir principalmente na educação dessas crianças e adolescentes.

Dentre a População Economicamente Ativa dessas famílias pobres, grande parte estava desempregada (45,7%) e, entre os que estavam ocupados, mais da metade (53,6%) estavam no mercado informal. Portanto, em 2004 as famílias pobres apresentavam um alto nível de vulnerabilidade e de dependência por conta da grande proporção de crianças e adolescentes de até 15 anos, e, dentre a população economicamente ativa, grande parte da população tinha pouca escolaridade e encontrava dificuldades para conseguir empregos, principalmente no mercado formal.

Tabela 12 – Quantitativo por tipo de benefício em Osasco – março 2016

Tipo de benefício	Total
Benefício Básico	16.111
Benefícios Variáveis	38.565
Benefício Variável Jovem - BVJ	4.452
Benefício Variável Nutriz - BVN	457
Benefício Variável Gestante - BVG	420
Benefício de Superação da Extrema Pobreza - BSP	3.920

Fonte: Relatório de informações Sociais de Osasco - maio/2016.
Nota: Dados referentes a março de 2016

Em Osasco a quantidade de famílias beneficiárias do Bolsa Família em abril de 2016 era de 22.756, o que inclui famílias pobres e extremamente pobres, e o montante total

transferido a elas era de R$ 3.099.256,00[25]. Na Tabela 12, é possível observar o total em março de 2016 de beneficiários por tipo de benefício.

Em novembro de 2015, o total de beneficiários com perfil de acompanhamento na educação era de 24.768 crianças de 6 a 15 anos e 5.650 adolescentes de 16 e 17 anos. Porém, como pode ser observado na Tabela 13, cerca de 2,5% dos beneficiários não estavam com o acompanhamento de educação realizado. Isso pode acontecer quando os beneficiários não são localizados nas redes locais, e, portanto, não é possível dizer onde estão matriculados e se estão com frequência adequada. A coordenadora municipal da frequência escolar, alocada na secretaria de Educação municipal, realiza a localização dos beneficiários com problemas de cadastro escolar por meio do cruzamento dos diferentes sistemas.

Tabela 13 – Público PBF acompanhado pela Educação em Osasco – novembro de 2015

Perfil e situação de beneficiário	Total
Total beneficiários com perfil educação (6 a 15)	24.768
Total beneficiários com perfil educação (16 e 17)	5.650
Total de beneficiários acompanhados pela educação (6 a 15 anos)	24.261
Total de beneficiários acompanhados pela educação (16 e 17 anos)	5.400
Beneficiários com frequência abaixo da exigida (6 a 15 anos)	1.981
Beneficiários com frequência abaixo da exigida (16 e 17 anos)	901

Fonte: Relatório de informações Sociais de Osasco - maio/2016.
Nota: Dados referentes a novembro de 2015

Entre os beneficiários acompanhados pela educação, 8% das crianças de 6 a 15 anos e 17% dos adolescentes de 16 e 17 anos tiveram frequência abaixo da exigida. Portanto, é mais comum o descumprimento entre os adolescentes do que entre as crianças. De fato, a retenção do estudante encontra maiores dificuldades quando o estudante tem acima de 15 anos. O

[25] Dados do Relatório de Informações Sociais de Osasco – Maio/2016

custo de oportunidade de estudar é maior, pois ele tem maiores possibilidades de emprego do que um estudante com menos de 14 anos, e isso possivelmente influencia na sua decisão de estudar ou trabalhar. Além disso, ele tem maior autonomia de decisão sobre sua vida escolar.

Para compreender o contexto no qual estão inseridos os estudantes beneficiários, é importante apresentar alguns dados educacionais de Osasco. Segundo o Observatório do PNE[26], a taxa de atendimento em Osasco, calculada a partir do Censo Demográfico de 2010, era de 96% para as crianças de 6 a 14 anos e 86,4% para os adolescentes de 15 a 17 anos. Essas taxas estão bastante próximas às taxas médias do Brasil, que são 96,7% e 83,3%, respectivamente. O Ideb de 2015 dos anos iniciais do Ensino Fundamental da rede municipal de Osasco é 5,9, um pouco maior que o do Brasil para esse ano (5,5).

Tabela 14 - Matrículas da Educação Básica por rede e etapa - Osasco - 2014

Etapa	Municipal	Estadual
Total	65167	63064
Creche	9981	0
Pré-escola	13195	0
Ensino Fundamental 1	40725	1
Ensino Fundamental 2	211	30488
Ensino Médio	0	28154
Educação de Jovens e Adultos	1055	2522
Educação Profissional	0	2332
Educação Especial	211	0

Fonte: MEC/Inep. Elaboração Todos Pela Educação

A partir da Tabela 14, é possível observar que, dentro da rede pública, a rede

[26] Os dados foram consultados no endereço<www.observatoriodopne.org.br> no dia 28 de janeiro de 2016.

municipal de Osasco é a responsável primordialmente pelas crianças matriculadas na Educação Infantil e nos anos iniciais do Ensino Fundamental. Já a partir do Ensino Fundamental 2, a responsabilidade passa à rede estadual.

Na Tabela 15, observa-se que na rede municipal de Osasco estão matriculados 14.233 alunos beneficiários do PBF, e na rede estadual 19.524. Comparando o dado da rede municipal com o total de matrículas da rede municipal de Osasco em 2014, vemos que, nesse ano, 26% dos alunos da rede eram beneficiários do Bolsa Família.

Tabela 15 – Matrículas de beneficiários do PBF em Osasco por rede e grupo de escola - 2014

Dependência Administrativa	Total	Por grupo de escola (% de beneficiários no corpo discente)		
		Até 25%	25% a 50%	50% a 75%
Estadual	19524	2180	15167	2177
Municipal	14233	1218	9235	3780
Total rede pública	33757	3398	24402	5957

Fonte: MEC/Inep e Sistema Presença - elaboração própria

Tabela 16 – Escolas de Osasco por rede e grupo de escola - 2014

Dependência Administrativa	Total	Por grupo de escola (% de beneficiários no corpo discente)		
		Até 25%	25% a 50%	50% a 75%
Estadual	58	16	38	4
Municipal	56	9	36	11
Total rede pública	114	25	74	15

Fonte: MEC/Inep e Sistema Presença - elaboração própria

Já na Tabela 16, é possível analisar alguns dados das escolas de Osasco. Das 114 escolas públicas presentes no município, 15 delas tinham 50% ou mais de alunos PBF em 2013, sendo 11 delas da rede municipal.

Em 2013/2014[27], o município tinha onze escolas Maioria Bolsa Família. Dessas onze, apenas duas não têm dados do Ideb de 2013. A tabela 17 mostra a porcentagem de beneficiários de cada escola. É possível observar que seis dessas escolas possuem uma proporção de beneficiários do Bolsa Família entre 50% e 60% e a escola com maior porcentagem tem 74,8% de seus alunos beneficiários. Elas possuíam de 143 a 915 alunos beneficiários do Bolsa Família.

Tabela 17 – Escolas Maioria Bolsa Família de Osasco – % e total de beneficiários

Nome da Escola	% de beneficiários (2013 ou 2014)	Total de beneficiários (2014)
EMEF Alfredo Farhat Dep.	55,3	372
EMEF Olavo Antonio Barbosa Spinola	64,4	143
EMEF Oneide Bortolote Prof.	51,3	201
EMEF Saad Bechara	50,8	327
EMEF Hugo Ribeiro De Almeida Dr.	60,8	227
EMEF Marina Saddi Haidar	64,0	197
EMEF Benedito Alves Turibio	54,6	440
EMEF Renato Fiuza Teles Professor	67,4	915
EMEF Manoel Barbosa De Souza Prof.	54,7	494
EMEF Jose Verissimo De Matos	74,8	143
EMEIEF Jeanete Beauchamp Prof.	52,4	321

Fonte: MEC/Inep e Sistema Presença - elaboração própria

[27] Conforme a metodologia de identificação descrita no capítulo 2, a identificação dessas escolas considerou a maior porcentagem dos anos 2013 e 2014.

Como pode ser observado na tabela 18, todas apresentam altos índices de aprovação do 1º ao 5º ano, variando entre 96,7% e 99,2%. Já o Ideb de 2013 dessas escolas está entre 4,2 e 5,1. Mesmo a escola com o melhor Ideb ainda apresenta resultado pior do que o da rede municipal de Osasco de 2013, que era de 5,2.

Tabela 18 - Escolas Maioria Bolsa Família de Osasco –Ideb, nota na Prova Brasil e taxa de aprovação

Nome da Escola	Ideb (2013)	Nota Prova Brasil - 5o ano (2013)		Taxa de Aprovação no 5o ano (2013)
		Matemática	Língua Portuguesa	
EMEF Alfredo Farhat Dep.	4,6	193,83	171,94	96,9
EMEF Olavo Antonio Barbosa Spinola	-	-	-	-
EMEF Oneide Bortolote Prof.	4,4	187,77	169,27	96,8
EMEF Saad Bechara	4,4	173,34	174,34	98,2
EMEF Hugo Ribeiro De Almeida Dr.	5,0	194,97	187,38	97,5
EMEF Marina Saddi Haidar	3,6	153,51	155,06	98,9
EMEF Benedito Alves Turibio	4,7	190,19	177,93	98,7
EMEF Renato Fiuza Teles Professor	5,1	205,78	181,66	99,2
EMEF Manoel Barbosa De Souza Prof.	4,4	174,14	173,95	99,2
EMEF Jose Verissimo De Matos	-	-	-	-
EMEIEF Jeanete Beauchamp Prof.	4,2	176,81	164,36	96,7

Fonte: MEC/Inep e Sistema Presença - elaboração própria

Também realizei um diagnóstico da infraestrutura presente nas escolas da rede municipal de Osasco, considerando os mesmos itens do capítulo 2. Como todas as escolas Maioria Bolsa Família de Osasco são do Ensino Fundamental 1, foi considerado o universo de escolas da rede municipal que tinham pelo menos um aluno matriculado nessa etapa de ensino, que totalizam 56 escolas em 2013.

Na tabela 19 é possível observar os resultados do diagnóstico da infraestrutura dessas escolas. Observa-se que, de modo geral, as escolas de Osasco têm infraestrutura bem melhor do que uma escola média brasileira.

Tabela 19 - Porcentagem de escolas da rede municipal de Osasco com pelo menos um aluno nos anos iniciais do Ensino Fundamental com cada item de infraestrutura escolar - por grupo de escola - 2014

Item de infraestrutura escolar	Percentual de beneficiários do PBF		
	Até 25%	25% a 50%	50% a 75%
Água	100	100	100
Biblioteca	56	81	55
Computador	100	100	100
Copiadora	100	81	82
Cozinha	100	100	100
Dependências para deficiente físico	11	14	0
DVD	100	94	100
Energia	100	100	100
Esgoto	100	100	100
Impressora	100	94	100
Internet	89	92	100
Laboratório de ciências	0	0	0
Laboratório de informática	100	97	100
Quadra	89	94	91
Sala de Atendimento Especial	78	83	64
Sala de diretoria	100	100	100
Sala de professores	100	100	100
Sanitário	100	100	100
Sanitário para deficiente físico	89	78	82
TV	100	97	100

Fonte: MEC - Inep/Censo Escolar e Sistema Presença - elaboração própria.

O acesso é universal a itens elementares, como água, energia e cozinha. O mesmo é válido para os itens considerado por Neto et al. como típico de escolas de infraestrutura básica, como sala de diretoria e a equipamentos como computadores. Quanto aos itens de infraestrutura adequada, algumas escolas não têm acesso. Por exemplo, biblioteca e quadra não são universais. Já o acesso a itens de estrutura avançada é bastante pequeno, sendo que nenhuma escola tem laboratório de ciências e poucas possuem dependências adequadas de atendimento a alunos com necessidades especiais.

Não se observa uma tendência clara de qual grupo de escolas tem uma infraestrutura melhor. Cada grupo está em situação diferente a depender do item. Por exemplo, nos itens biblioteca, dependências e sanitários para deficientes físicos, as escolas com mais de 50% de alunos beneficiários do Bolsa Família estão pior. Mas no quesito de acesso à internet elas estão melhores, porque é universal para esse grupo de escolas.

Na tabela 20, apresento uma série histórica do Ideb médio para cada grupo de escola. Observa-se que as escolas com maior porcentagem de beneficiários apresentam piores resultados. De fato, este resultado é esperado, dado que a literatura da área aponta que o nível socioeconômico dos alunos influencia bastante seus resultados.

Tabela 20 - IDEB dos anos iniciais do Ensino Fundamental da rede municipal de Osasco - por grupo de escola

Percentual de beneficiários do PBF	2005	2007	2009	2011	2013
Até 25%	5,1	5,2	5,5	5,6	5,8
25% a 50%	4,5	4,6	4,8	4,9	5,1
50% a 75%	4,2	4,4	4,5	4,7	4,5

Fonte: MEC/Inep e Sistema Presença - elaboração própria.

Há uma desigualdade de resultado entre as escolas com proporções diferentes de

beneficiários do programa. Ao observarmos a trajetória, vemos que em 2013 o Ideb médio das escolas com 50% a 75% de beneficiário cai, enquanto no resto das escolas da rede ele se mantém aumentando. Para compreender melhor porque a nota caiu, foram olhados os resultados para cada escola com mais de 50% de beneficiários. Analisando a tabela 21, conclui-se que a nota caiu porque seis dessas escolas tiveram queda no Ideb de 2011 para 2013, enquanto que só três conseguiram elevar esse indicador.

Tabela 21 - IDEB das escolas municipais de Osasco com mais de 50% do corpo discente beneficiário do Bolsa Família

Nome da Escola	2005	2007	2009	2011	2013
Alfredo Farhat Deputado emef	4,1	4,3	4,7	4,3	4,6
Olavo Ântonio Barbosa Spinola prof emef	-	4,6	4,9	5,3	-
Oneide Bortolote Profa Emef	4,3	4,6	4,4	5,2	4,4
Saad Bechara Emef	3,9	4,1	4,0	4,7	4,4
Hugo Ribeiro de Almeida Dr emef	4,6	4,3	4,3	5,5	5,0
Marina Saddi Haidar emef	4,5	4,3	4,5	4,5	3,6
Benedito Alves Turibio emef	4,3	4,4	4,8	4,6	4,7
Renato Fiuza Teles Prof emef	4,1	4,5	4,9	4,6	5,1
Manoel Barbosa de Souza Prof emef	4,1	4,2	4,5	4,7	4,4
Jose Verissimo de Matos emef	-	-	4,1	4,2	-
Jeanete Beauchamp Professora emeief	-	-	-	4,3	4,2

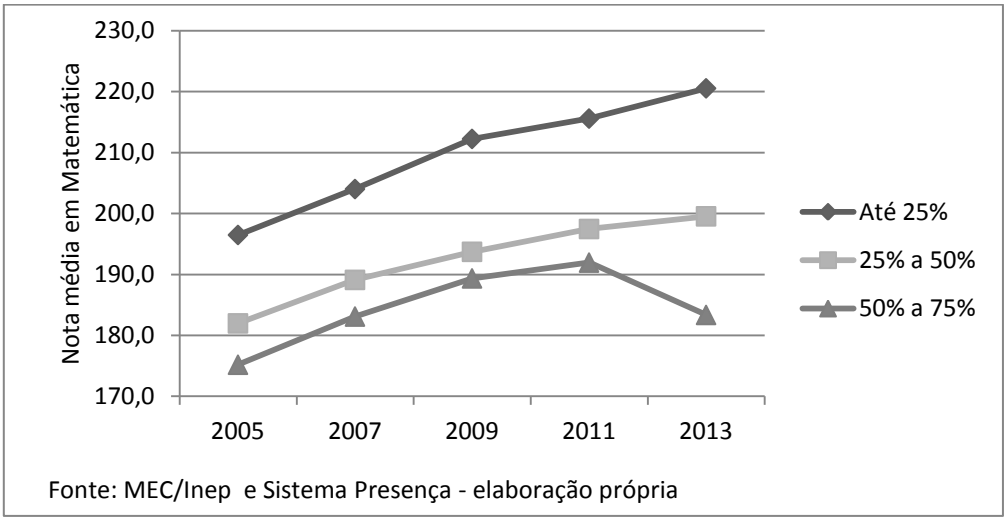
Fonte: MEC/Inep

O mesmo cálculo foi feito usando a nota média na Prova Brasil nas duas disciplinas da avaliação, nota que é usada na composição do Ideb. As trajetórias ao longo dos anos para as duas disciplinas estão nos gráficos a seguir.

Nos gráficos de ambas as disciplinas se observam desigualdades nos resultados obtidos na Prova Brasil pelas escolas de acordo com a porcentagem de beneficiários. Escolas com maiores proporções tendem a ter piores notas. E a desigualdade aumentou de 2011 para

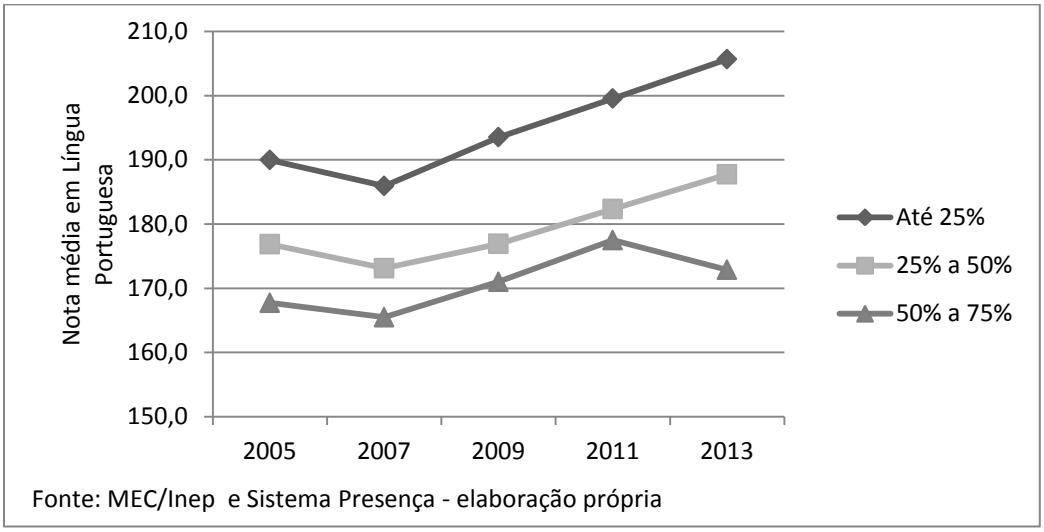
2013 nos resultados de ambas as disciplinas.

Gráfico 3 - Nota média na Prova Brasil em Matemática das escolas da rede municipal de Osasco - por grupos de escola



Fonte: MEC/Inep e Sistema Presença - elaboração própria

Gráfico 4 - Nota média na Prova Brasil em Língua Portuguesa das escolas da rede municipal de Osasco - por grupos de escola



Fonte: MEC/Inep e Sistema Presença - elaboração própria

Também foram calculadas as taxas médias de rendimento para cada grupo de escola de acordo com a porcentagem de beneficiários. As escolas com maiores proporções de beneficiários têm um resultado levemente pior, apresentando uma taxa um pouco menor de aprovação. A reprovação e o abandono são mínimos para os três grupos de escola.

Na rede municipal de Osasco, do 1º ao 4º ano do Ensino Fundamental o estudante só pode ser reprovado por falta. No 5º é possível retê-lo também por rendimento escolar insuficiente, porém apenas uma vez. Essa política de aprovação automática explica as taxas apresentadas na tabela 22.

Tabela 22 - Taxas de aprovação, reprovação e abandono no Ensino Fundamental na rede municipal de Osasco em 2014 - por grupo de escola

% de beneficiários do PBF na escola	Ensino Fundamental		
	Aprovação	Reprovação	Abandono
Até 25%	99,0	1,0	0,0
25% a 50%	98,3	1,6	0,1
50% a 75%	98,0	1,9	0,1

Fonte: MEC/Inep e Sistema Presença - elaboração própria

5.2 A gestão intersetorial

No capítulo 4 observou-se que uma potencialidade do PBF é aumentar a intersetorialidade das gestões em suas estratégias de combate à pobreza, então no estudo de campo foi explorado como é a intersetorialidade no município de Osasco, principalmente com as políticas de âmbito educacional.

A gestão do programa tem no município a sua base, pois é ele que realiza o cadastro dos cidadãos, o controle das condicionalidades e a assistência em caso de sua quebra. Em

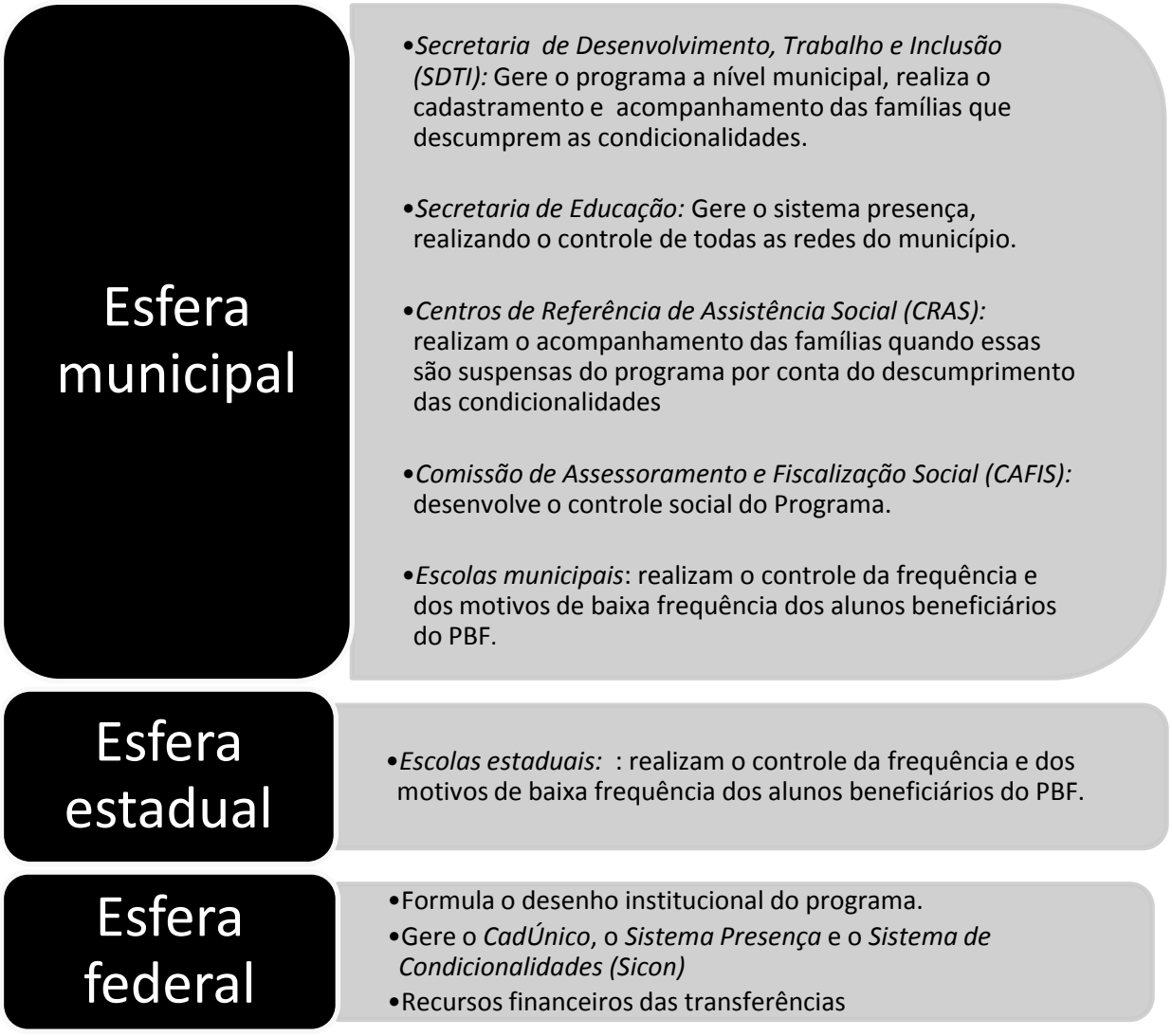
Osasco, a gestão do programa se dá dentro da Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão (SDTI), com o intuito de integrá-lo a outras ações de geração de oportunidades do município. De acordo com Alexandre Guerra, Dulce Cazzuni e Luis Mansur (2009), a SDTI foi criada com o objetivo de romper o ciclo estrutural de exclusão social a que estão sujeitas as famílias pobres e os trabalhadores desempregados do município. A estratégia adotada foi articular os programas de transferência de renda com as políticas de geração de trabalho e renda, de modo a garantir uma segurança financeira mínima concomitantemente a um processo de emancipação das famílias.

Na SDTI estão alocadas as políticas redistributivas, entre elas o Bolsa Família, mas também políticas emancipatórias, que são as "ações públicas comprometidas com a educação, capacitação e cidadania, articuladas com a promoção de emancipação social e política" (GUERRA, CAZZUNI e MANSUR, 2009, p. 24). Nesse sentido, foi criado o Portal do Trabalhador no âmbito dessa secretaria, que é o espaço físico onde o cidadão pode se cadastrar e ter acesso às políticas de inclusão no mercado de trabalho, à capacitação ocupacional, à economia popular e solidária, ao seguro-desemprego, e aos programas de transferência de renda. Essa estratégia adotada no município de Osasco foi tomada como um exemplo de sucesso pelo MDS, que em 2008 deu ao município o primeiro e segundo lugar do prêmio "Práticas Inovadoras na Gestão do Programa Bolsa Família", pelos projetos do Portal do Trabalhador e da Oficina Escola Têxtil, respectivamente.

Dentro da SDTI, é o Núcleo Família o responsável pela gestão dos benefícios do Bolsa Família, assim como pelo acompanhamento das condicionalidades. Rosa Almeida et al. (2009) descrevem os principais procedimentos adotados por esse núcleo. Ele realiza a gestão dos benefícios, o que inclui os procedimentos referentes a bloqueio, desbloqueio, cancelamento, suspensão e reversão de cancelamento e suspensão dos benefícios. Essas decisões são tomadas a partir do acompanhamento das famílias que descumprem as condicionalidades. Também é desse núcleo a responsabilidade por atividades de mobilização e sensibilização dos beneficiários para atividades socioeducativas, a supervisão dos

processos de cadastramento, o treinamento de equipes de atendimento e dos agentes de pesquisas domiciliares. Em outubro de 2016, o Núcleo Família contava com dez profissionais, sendo seis assistentes sociais, uma psicóloga, e três apoios administrativos.

Figura 2– Divisão de competências na gestão do Bolsa Família



Na Figura 2, estão as responsabilidades de cada nível do governo sobre o Bolsa Família. É possível notar que, por mais que o governo federal tenha o papel de determinar as regras do programa, os sistemas de cadastro e de controle, além das transferências financeiras dadas às famílias, a atuação do município é essencial para que o programa seja efetivo e acompanhe as famílias. A esfera estadual é menos envolvida no programa, mas suas escolas onde há beneficiários do Bolsa Família devem realizar o controle da frequência desses alunos.

A gestão do programa se dá intersetorialmente, por conta das condicionalidades de educação e de Saúde. Para o acompanhamento das condicionalidades de educação, além da SDTI, também atuam na gestão a Secretaria de Educação, as escolas de todas as dependências administrativas, os CRAS e a CAFIS.

A Secretaria de Educação é responsável por gerir o Sistema Presença no município, tanto das escolas municipais quanto das outras dependências administrativas. A coordenadora da frequência escolar deve assegurar que os alunos estejam cadastrados nas escolas nas quais estão de fato matriculados e que seja feito o controle da frequência escolar pelas escolas. Desde 2007, com a construção do sistema presença, o sistema é descentralizado pelas escolas. Cada diretor tem um cadastro com o próprio CPF e cada escola é responsável por registrar a frequência de seus alunos e também dos motivos de baixa frequência nos casos que o aluno não atingiu o mínimo necessário. A coleta é realizada bimestralmente pelo portal eletrônico do MEC *frequenciaescolarpbf.mec.gov.br*. Porém, quando o beneficiário quebra a condicionalidade de educação, o acompanhamento não é responsabilidade dessa secretaria, mas da SDTI.

É no âmbito da SDTI que é feita a gestão geral do programa e as ações após o descumprimento das condicionalidades, por meio de encontros com a família para buscar o porquê da baixa frequência ou abandono escolar. O acompanhamento é feito pela SDTI até o momento em que a família é suspensa do programa, que então passa a ser acompanhada pelo

Centro de Referência de Assistência Social (CRAS).

A gestão intersetorial do programa também se dá por meio da Comissão de Assessoramento e Fiscalização Social (CAFIS). Essa comissão foi instituída pelo decreto n. 9461 de 25 de agosto de 2005 do prefeito Emídio de Souza e desenvolve o controle social do Bolsa Família em Osasco, permitindo que a sociedade civil atue no monitoramento e planejamento de ações articuladas com o programa. Entre as competências da CAFIS definidas pelo decreto que a instituiu, estão:

> IX – acompanhar, em articulação com os Governos da União e do Estado, o cumprimento das condicionalidades dos Programas Bolsa Família e Renda Cidadã;
>
> X – acompanhar a oferta por parte do governo local e dos conselhos setoriais existentes no município dos serviços necessários ao cumprimento das condicionalidades pelas famílias beneficiárias. (OSASCO, 2005)

A CAFIS é composta por cinco membros da prefeitura e cinco representantes da sociedade civil. Os representantes do poder público municipal são das seguintes pastas: Educação; Saúde; Assistência e Promoção Social; Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão; e Habitação e Desenvolvimento Urbano. Por meio de reuniões mensais, a CAFIS acompanha as condicionalidades do programa e deve planejar ações que aprimorem esse monitoramento, sendo feitos desde seminários até visitas a escolas e Unidades Básicas de Saúde (UBS).

Os principais objetivos para 2016 da comissão foram assim definidos: 1) Fiscalizar o PBF no município; 2) Monitorar ações intersetoriais do PBF; 3) Veicular informações; 4) Acompanhar as ações das UBS e escolas, no que se refere ao PBF; 5) Estruturar as ações de responsabilidade da CAFIS.

Algumas das estratégias propostas para atingir esses objetivos envolvem a secretaria de educação e as escolas. Por exemplo, para o primeiro objetivo, uma das atividades propostas é a realização de visitas a escolas e UBS, em especial as de maior contingente de

beneficiários do Bolsa Família, e o acompanhamento de reuniões em escolas. Para o segundo objetivo, é proposta a elaboração de agenda com os diferentes espaços públicos, entre eles, a secretaria de educação. Como parte do quarto objetivo, foi colocado que nas visitas às escolas deverá ser feita a observação e o registro das dificuldades encontradas e encaminhamentos aos gestores responsáveis de cada secretaria. E dentro do quinto objetivo está a estratégia de sensibilizar os agentes em relação ao PBF em especial, subsidiado pela confecção de instrumentos levados às visitas.

5.3 Acompanhamento da frequência escolar

A principal política focalizada nos estudantes beneficiários é o controle da frequência escolar e acompanhamento do estudante e de sua família quando a condicionalidade de educação é quebrada. Portanto, a pesquisa buscou analisar esse processo no âmbito da gestão de Osasco. Como explicado anteriormente, o controle da frequência é feito nas próprias escolas e coordenado pela Secretaria de Educação. As escolas têm autonomia para decidir quem é o responsável pelo cadastro da frequência e dos motivos de baixa frequência, mas geralmente é realizado por alguém da secretaria da escola.

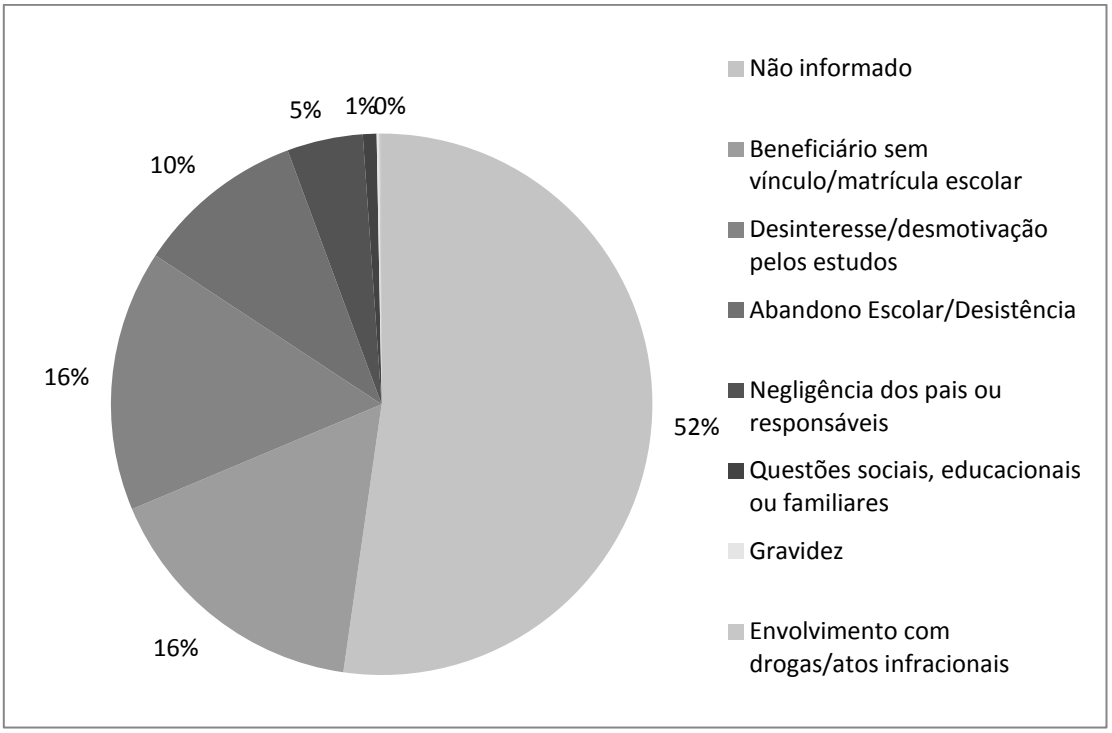
O monitoramento dos motivos da baixa frequência pode ajudar a mapear os principais entraves ao prosseguimento educacional adequado dos estudantes. Ele é realizado de maneiras diferentes de escola para escola. Em geral, a mãe avisa o professor, o qual passa a informação para o responsável na escola de completar o sistema presença. O motivo da baixa frequência do aluno é identificado entre os presentes da lista de motivos de descumprimento (disponível no Anexo D). Alguns motivos, como doença do aluno e dificuldades de descolamento à escola, não geram efeitos sobre a transferência de renda recebida pela família. Já outros geram efeitos graduais sobre a família, começando com a suspensão e, nos casos em que a situação não é revertida depois de muitos meses, o desligamento do programa. Também há um código para os casos de Motivo não informado.

O bom acompanhamento desses motivos é bastante importante para o PBF. Em primeiro lugar, ele identifica situações nas quais não devem haver efeitos sobre o benefício, evitando que famílias em situações bastante problemáticas sejam deixadas em situações ainda mais vulneráveis. Além disso, a identificação dos motivos permite que a gestão pública tenha um mapeamento dos principais desafios para o cumprimento das condicionalidades, possibilitando a realização de ações estratégicas com vistas a diminuir os índices de descumprimento.

A SDTI de Osasco disponibilizou os dados de acompanhamento para maio de 2016. Foram 1.347 descumprimentos da condicionalidade de educação, isto é, estudantes beneficiários que não estavam matriculados em nenhuma escola ou excederam o limite de faltas estipulado pelo programa. Do total de beneficiários que descumpriu a condicionalidade, 52% não tiveram o motivo informado. Isto pode acontecer porque a família não vai à escola informar o motivo e por a escola não ter a preocupação de ir atrás da família para entender o que aconteceu. A grande quantidade de motivos não informados deve ser olhada como um ponto a ser melhorado, pois dificulta o mapeamento dos desafios à inclusão escolar dos beneficiários. Como colocado por Medeiros, Britto e Soares (2007), as condicionalidades devem servir para identificar e diagnosticar problemas enfrentados pela população mais vulnerável e servir de base para ações do poder público. Além disso, mostra um distanciamento da escola com as famílias beneficiárias, sendo que esse contato para entender o motivo da baixa frequência poderia trazer um estreitamento das relações.

É possível observar no Gráfico 5 que entre os beneficiários que descumpriram a condicionalidade grande parte dos casos é de crianças e adolescentes sem vínculo/matrícula escolar. Outro motivo bastante frequente é o desinteresse e/ou desmotivação pelos estudos. Logo em seguida está o abandono escolar, porém não é especificado o motivo desse abandono. De qualquer maneira, é possível observar que há um problema de motivação dos alunos pela escola.

Gráfico 5 – Motivos da Baixa Frequência em Osasco – Maio/2016



Mas a distribuição dos motivos varia de acordo com a faixa etária dos estudantes. Entre as crianças e os adolescentes de 6 a 16 anos, cerca de dois terços dos motivos não foram informados. Isso mostra uma falta de integração das escolas com as famílias dessas crianças. Em seguida, o desinteresse pelos estudos e a negligência dos pais são apontados como as principais causas dos motivos de baixa frequência (Gráfico 6).

Já entre os estudantes de 16 e 17 anos, o beneficiário sem vínculo/matrícula escolar é o principal motivo, seguido de abandono escolar/desistência (Gráfico 7). Ambos os motivos indicam que os estudantes dessa idade quebram a condicionalidade de educação principalmente por estarem fora da escola, sem nenhum vínculo, e não por não atingirem o mínimo da frequência escolar exigida.

Gráfico 6 – Motivos de Baixa Frequência entre crianças e adolescentes de 6 a 16 anos

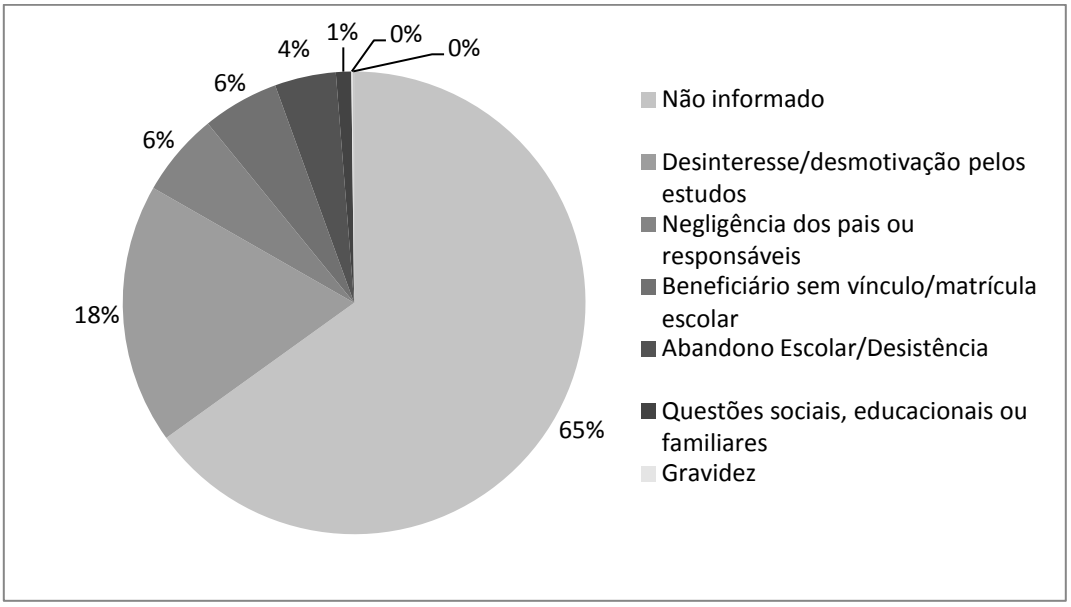
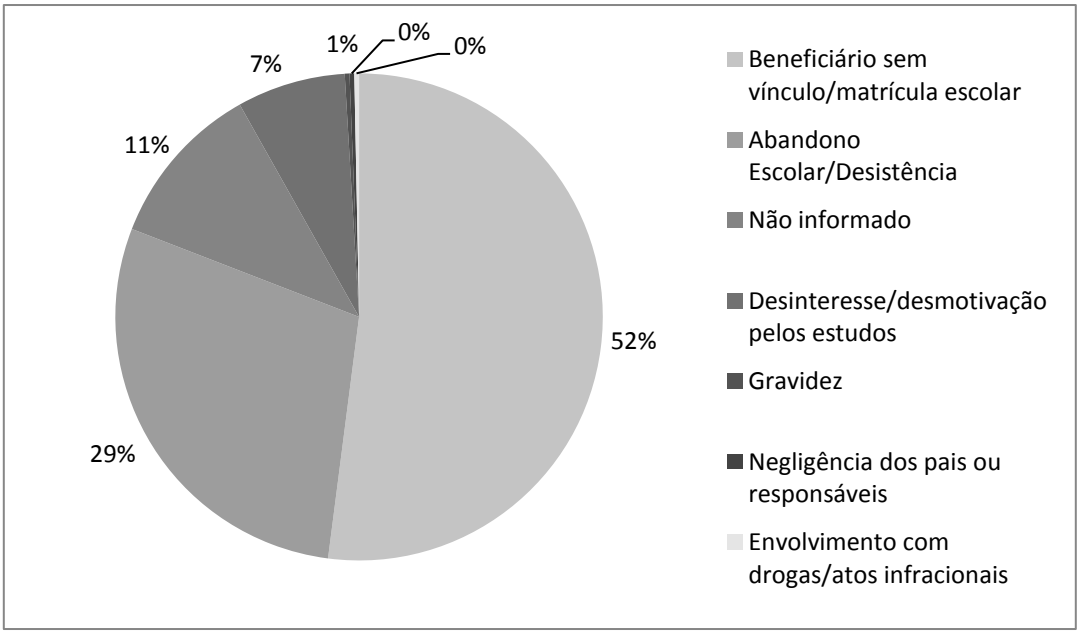


Gráfico 7 – Motivos de Baixa Frequência entre jovens de 17 e 18 anos



Esse é um fato que pode estar atrelado a um contexto maior dos jovens dessa idade. Entre os jovens de 15 a 17 anos, 82,7% estavam na escola no Brasil em 2014, sendo que apenas 57% dos jovens de 19 anos tinham concluído o Ensino Médio nesse mesmo ano[28]. Isto indica que o problema da evasão no Ensino Médio é um desafio a ser encarado a nível nacional.

Figura 3 - Efeitos do descumprimento das condicionalidades sobre o benefício do Bolsa Família

Descumprimento	Efeito	Situação do benefício
1º Registro	Advertência	Família continua recebendo o benefício normalmente
2º Registro	Bloqueio por 30 dias	Uma parcela de pagamento do benefício fica retida por 30 dias. Após 30 dias, a família volta a receber o benefício normalmente.
3º e 4º Registros	Suspensão por 60 dias	Duas parcelas de pagamento do benefício não são pagas à família. Após 60 dias, a família volta a receber o benefício normalmente; mas as duas parcelas relativas ao período de suspensão não são pagas à família.
5º Registro	Cancelamento	Família é desligada do PBF. Parcelas do benefício que ainda não foram sacadas pela família são canceladas, e as que seriam pagas à família nos meses seguintes são interrompidas.

Fonte: Acompanhamento Familiar Programa Bolsa Família (p. 8)

A quebra da condicionalidade gera um processo em que o poder público passará a acompanhar a família ao mesmo tempo em que essa sofre efeitos sobre o seu benefício. A cartilha *Acompanhamento Familiar: Programa Bolsa Família* apresenta o procedimento após a quebra das condicionalidades, como é o processo de advertência, bloqueio e posterior

[28] Dados do Obaservatório do PNE consultados dia 19 de outubro de 2016.

cancelamento. De acordo com a cartilha, o processo é gradual para assegurar que haja tempo para atuação do poder público no sentido de reverter essa situação. É apenas no 5º registro de descumprimento que a família é desligada do programa, conforme a Figura 3.

Em Osasco, a maior parte dos efeitos sobre o benefício em maio de 2016 foram de advertência, o que ocorreu com 844 crianças e adolescentes. Após a primeira advertência a gestão municipal do programa busca reverter a situação por meio de reuniões de acompanhamento da família. De fato, o número de estudantes que tiveram o benefício bloqueado é bem menor que o de advertidos: 233. A próxima etapa é ter o benefício suspenso, que foi o que aconteceu com 265 beneficiários. A última ação é o cancelamento, que no município de Osasco foi o caso de 5 pessoas.

A SDTI tem acesso ao Sistema de Condicionalidades do PBF (SiCon), que indica os beneficiários do programa com problemas de baixa frequência ou de abandono escolar. No sistema é possível olhar a situação de cada criança: idade, situação da frequência escolar, motivo alegado pela escola da baixa frequência do aluno. É nesse sistema que os gestores do programa podem registrar recursos para o descumprimento das condicionalidades quando constatarem que não deve haver efeitos sobre o benefício.

A partir dessa identificação, as assistentes sociais da secretaria realizam reuniões coletivas e individuais com as famílias para explicar e entender a situação. Em casos que a família não comparece a essas reuniões, são feitas visitas domiciliares. O intuito desse acompanhamento pós quebra de condicionalidade é identificar a causa do descumprimento e reverter a situação.

As reuniões coletivas são feitas nas escolas ou em órgãos da gestão municipal. Acompanhei uma dessas reuniões coletivas realizada com famílias que sofreram advertências. Nessa reunião primeiro foi realizada uma dinâmica coletiva de discussão sobre o programa e suas condicionalidades, para solucionar possíveis dúvidas das famílias. Em um segundo momento as mães realizaram conversas individuais com as assistentes, que, após

compreender a situação da família, fizeram orientações às mães, como sobre busca de vaga, recadastramentos, busca de posto de saúde, etc.

Para as visitas familiares, a assistente social retira as informações dos alunos no SiCon, tendo algumas informações prévias sobre a família que irá visitar. No geral, as assistentes têm algumas famílias sob sua responsabilidade. Com a visita e a conversa com a mãe, o motivo do descumprimento é compreendido mais a fundo.

Nos encaminhamentos feitos tanto após as reuniões coletivas quanto nas visitas domiciliares, a ação intersetorial é de extrema importância, pois a assistente recorre à Secretaria de Educação (principalmente à Central de Vagas), ao conselho tutelar, à saúde ou ao órgão necessário. A assistente ora faz um encaminhamento à família, que deve buscar algum órgão específico, ora fica responsável por entrar em contato com o órgão público necessário. É nessa ação que a intersetorialidade gerada pelo PBF fica mais clara.

As famílias que recebem acompanhamento familiar devem ser registradas no SiCon, onde deve ser colocado um diagnóstico da situação da família, as atividades que o município já realizou ou vai realizar com ela e registrar se é acompanhada pelo CRAS ou Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREA). Além disso, após incluir a família no acompanhamento familiar, a assistente social pode decidir pela interrupção temporária do efeito do descumprimento do benefício. Ou seja, a família, mesmo que tenha descumprido a condicionalidade, não terá o benefício bloqueado, suspenso ou cancelado. Essa interrupção tem validade de seis meses, podendo ser postergado pelo mesmo período se a assistente achar adequado.

Como as ações de acompanhamento pós quebra da condicionalidade são de responsabilidade da SDTI, e não da Secretaria de Educação, por vezes não há um retorno para a escola sobre a situação dos seus alunos. Ainda assim, observa-se que nessa política a intersetorialidade é extremamente importante, pois de acordo com o problema identificado a assistente social encaminhará a família para um órgão diferente.

Porém, não foi observada uma utilização do mapeamento gerado pelo Bolsa Família para ações no âmbito da secretaria da educação de modo preventivo, visando à redução da quebra de condicionalidades. Essa secretaria tem sua participação muito mais na solução de problemas pontuais de famílias do que na prevenção dos problemas que possam vir a ocorrer.

5.4 Relação com as famílias beneficiárias

Outro potencial do Bolsa Família é aproximar as famílias beneficiárias das escolas de seus filhos. Observou-se ao longo das entrevistas que o programa leva a uma aproximação, mas ainda incipiente. De acordo com a gestora do programa, o estreitamento das relações se dá principalmente com as famílias que descumprem as condicionalidades, por conta do acompanhamento que é feito posteriormente ao descumprimento.

Em algumas escolas também são feitas reuniões com todas as famílias beneficiárias, o que pode ter efeito de aproximar a família. Foi observada uma dessas reuniões, feita em um sábado, dia em que a escola estava aberta para a comunidade escolar. Alguns professores também estavam presentes na reunião, porém não houve interação entre as famílias e eles. A reunião foi feita com objetivo de esclarecer alguns pontos do programa para as famílias beneficiárias, e contou com uma apresentação sobre o programa por parte das gestoras da SDTI. Após a apresentação, algumas mães foram atendidas individualmente para recadastramento ou para fazer encaminhamentos referentes à quebra de condicionalidade. Além disso, segundo gestores, funcionários e docentes entrevistados, os pais se envolvem mais com a educação dos filhos porque têm medo de perder a transferência.

Do outro lado, alguns funcionários, principalmente os que trabalham nas escolas, como diretores, secretárias e professores, criticam o fato de que essas famílias demonstram apenas preocupação com o fato de a criança estar ou não na escola, não se importando com o lado pedagógico e os resultados escolares. Alguns apontaram que a família estaria mais preocupada com a presença de merenda ou recebimento de uniforme escolar do que com a

parte pedagógica.

Como discutido no Capítulo 4, essa percepção dos professores sobre as famílias de alunos pobres é comum. A pesquisa de Torres et al. realizada com docentes de escolas periféricas aponta que:

> [...] os entrevistados consideram as famílias como "ausentes"na educação de seus filhos, "desestruturadas"e não participando dos eventos escolares. Como declarado por alguns professores, as mães desses alunos "só sabem botar no mundo". Isto é, os pais mais pobres se mostrariam, em geral, despreocupados com a educação. (TORRES et al., 2008, p. 82)

Os docentes têm uma visão de seus alunos que é acompanhada de baixas expectativas em relação a seu futuro educacional, o que pode ser mais uma barreira ao desenvolvimento desses alunos. Em Osasco, observou-se que por vezes os profissionais tinham uma visão que culpabilizava a família por sua situação de pobreza e pelos resultados educacionais ruins dos seus filhos, pois, na visão deles, a escola já está fazendo o que é de sua competência.

A questão é que a escola pode representar um local pouco convidativo para essas famílias devido ao distanciamento que ela se coloca em relação às famílias populares, o que é elucidado pelas pesquisas que apontam a visão estereotipada que o corpo docente e de funcionários tem sobre essas famílias. Como observado por Lareau, os pais de estudantes de classes trabalhadoras também valorizam o progresso educacional dos seus filhos, mas a maneira como acreditam que devem apoiar os filhos geralmente difere da maneira requerida pela escola. Os requerimentos de envolvimento parental feitos pela escola por vezes exigem um capital cultural típico da classe média, e que não é presente na classe trabalhadora. O capital cultural reconhecido pela escola deslegitima capitais da classe popular. Essa visão dos professores sobre os alunos beneficiários e suas famílias será mais explorada adiante nesse capítulo, quando analisarmos as intervenções feitas pela SDTI na Hora de Trabalho Pedagógico Coletivo de algumas escolas.

No município de Osasco é realizado o programa *A escola vai para a Casa*, em que assistentes sociais vão para as casas dos alunos para conversar com os pais e compreender a realidade familiar do aluno. Ele é realizado por uma empresa contratada, a Planeta Educação. Todos os alunos da rede municipal são visitados, mas se a escola solicita a visita de algum aluno em especial, ela é realizada prioritariamente. A assistente social do projeto entrevistada afirmou que o projeto tem efeitos positivos na redução do absenteísmo escolar, pois a importância da escola é reforçada nas visitas. Além disso, nos casos em que o aluno vive uma situação dramática, isso é passado ao professor, que muda sua visão sobre o aluno, passando a compreendê-lo melhor. Por meio da visão dessa assistente é visível a importância da relação família-escola para o bom aproveitamento educacional dos alunos. Mostra como é importante a compreensão por parte dos professores do contexto particular dos alunos, que, no caso do Bolsa Família, são mais vulneráveis. Porém este programa não tem nenhuma integração com a gestão do programa Bolsa Família. Além disso, como não são os professores os profissionais fixos de cada escola que visitam as famílias, nem sempre as visitas têm um impacto efetivo na relação da escola com as famílias.

5.5 Projetos específicos ao público PBF

Além dessas ações de acompanhamento das condicionalidades das crianças beneficiárias, foram identificados projetos que foram ou são realizados em Osasco dando preferência ao atendimento dos beneficiários do Bolsa Família. Os projetos analisados aqui são o Projeto Desafio, o Núcleo de Ballet Sébastian, e o Educação de Jovens e Adultos com Orientação Profissional (EJA-OP).

O Projeto Desafio, da Secretaria de Esportes, Recreação e Lazer, atendia 1.500 crianças e adolescentes de áreas de vulnerabilidade social e é descrito por Rodrigo Coelho e Rosa Almeida (2009). Este programa foi produto de uma parceria da secretaria gestora dele com a SDTI, a Secretaria de Educação e a Secretaria de Saúde e foi lançado em 2007. O

projeto desenvolvia atividades esportivas no contra turno escolar e tinha como objetivo não só a melhoria das capacidades e habilidades motoras dos participantes, mas também do aprendizado educacional e a redução da evasão escolar. Para selecionar os participantes do programa a SDTI identificou o público potencial, que era composto por beneficiários do Bolsa Família de 6 a 16 anos residentes nas áreas mais vulneráveis e matriculados na rede municipal.

No Projeto Desafio as modalidades oferecidas eram ginástica artística, natação e atletismo e foram desenvolvidas em unidades da própria secretaria de Esportes ou em instalações esportivas do Sesi, que foi parceiro no projeto. Para garantir a participação de crianças e adolescentes das famílias mais pobres, os estudantes tinham assegurado transporte, alimentação e uniforme. Para a gestora dos Programas Redistributivos, o projeto era bastante positivo, porém foi encerrado pela Secretaria de Esportes no ano seguinte.

Hoje em dia é feita uma parceria com o Núcleo de Artes Cênicas Sébastian, criado em 2003 pelo bailarino e ator Sébastian Fonseca. São ministradas aulas nos CEUs das zonas Sul e Norte, e em 2015 participaram cerca de 400 crianças. Participam crianças de baixa renda beneficiárias e não beneficiárias do Bolsa Família, sendo que para as beneficiárias a SDTI oferece o uniforme.

No início do projeto apenas beneficiários podiam participar, sendo abertas 250 vagas para beneficiários. Porém, a procura do projeto por parte dos beneficiários não foi tão grande, então o projeto foi aberto também para não beneficiários. Para a gestora do PBF na SDTI, a abertura foi positiva na medida em que evita a estigmatização dos alunos que participam do núcleo por serem todos beneficiários do Bolsa Família. Hoje, entre os participantes do projeto, 70 alunos são beneficiários.

De acordo com a coordenadora dos projetos redistributivos, essa apareceu como uma estratégia boa de trabalho com as crianças, pois gera uma mudança de comportamento, uma maior disciplina. Na percepção da gestora, o projeto tem o potencial de elevar o rendimento

escolar da criança por conta dessa mudança de comportamento. Além disso, se a criança tira nota baixa na escola ela sai do projeto, o que seria uma maneira de incentivá-la aos estudos pela punição ao rendimento baixo. É possível problematizar essa última regra do projeto, pois submeter a participação ao bom rendimento pode ter seus efeitos negativos. Por exemplo, um aluno que passa por uma fase em que o rendimento escolar cai, ao invés de ter no projeto um ambiente em que seria estimulado a voltar a ter rendimento elevado, se vê obrigado a sair dele.

Outro projeto de integração da secretaria de Educação com a SDTI aconteceu em 2008, que foi o projeto-piloto Educação de Jovens e Adultos com Orientação Profissional e também é apresentado por Coelho e Almeida (2009). Esse projeto foi formulado a partir do diagnóstico que cerca de 10% da população adulta de Osasco não frequentou ou frequentou muito pouco a escola. Diante disso, o projeto ofertava uma formação escolar de nível fundamental atrelada à formação profissional para Jovens e Adultos. Para isso, um professor da rede municipal e um educador de ensino técnico profissional desenvolviam atividades articuladas em sala de aula.

Nesse projeto a SDTI teve a responsabilidade de selecionar e mobilizar beneficiários do Bolsa Família com baixa escolaridade. Também era de competência dessa secretaria a contratação e os recursos financeiros necessários para os educadores das aulas técnicas. Já a Secretaria de Educação era responsável pela formação das turmas, pela atribuição de aulas do projeto a professores da rede municipal e pelo material didático. As modalidades ofertadas em 2008 foram de pintura, textura em alvenaria e textura em gesso.

Em 2008, participaram do projeto 4 escolas: Oneide Bortolote, Saad Bechara, Monsenhor Elídio Montevani, e Frei Gaspar da Madre de Deus. Essas são escolas com grande quantidade de beneficiários, os dados disponibilizados pelo MEC indicam que em 2013 elas tinham, respectivamente, 214, 335, 163 e 170 estudantes de 6 a 15 anos beneficiários do Bolsa Família. Isto indica que elas estavam em áreas vulneráveis, nas quais

há grandes quantidades de beneficiários do Bolsa Família. Até 2012 o projeto foi feito em parceria com a SDTI. Depois, ela passou a ser de responsabilidade inteiramente da Secretaria de Educação.

Além dessas ações que são previstas pelo desenho institucional do programa, não foram diagnosticadas outras políticas que tivessem como foco o público PBF. E é necessário questionar se é desejável que elas existam. Uma política focalizada no estudante beneficiário (e não em escolas com maior quantidade de beneficiários) pode ter efeitos negativos, como a estigmatização dos estudantes. Isto aparece na fala de alguns gestores, como a coordenadora da frequência escolar do município, que afirmou que é necessário ter uma preocupação especial com esses estudantes, mas não de modo explícito em sala de aula, pois isso pode gerar um estigma negativo. Um modo sugerido por ela é o PBF ser tema de discussão em atividades de formação continuada dos professores.

Outro risco trazido pela focalização é deixar de fora da política crianças e adolescentes cujas famílias estão bastante próximas da linha de pobreza estipulada pelo programa, porém não o suficiente para obterem o benefício. Essas também são famílias em condições de vulnerabilidade e que precisam da ação do poder público, mas por conta de o Bolsa Família ser uma política focalizada, deixam de ter acesso aos benefícios do programa.

Outro ponto a ser considerado é o levantado por Kertenetsky (2009) e discutido no capítulo 4 sobre a economia política do programa. Para o Bolsa Família se desenvolver como política de desenvolvimento de equalização de oportunidades, a autora sugere que o programa priorize escolas com grandes porcentagens de beneficiários em vez de ter políticas focalizadas apenas nos beneficiários. Dessa maneira, o apoio ao programa e as políticas integradas a ele são ampliados.

5.6 Políticas para escolas com maiores porcentagens de beneficiários

Durante a pesquisa de campo buscou-se observar como é a gestão das escolas com maiores porcentagens de beneficiários do programa. Como essas escolas atendem uma população de maior vulnerabilidade social, a literatura aponta que elas tendem a enfrentar desafios educacionais maiores. Em geral, elas têm maiores problemas de atração e retenção do corpo docente e dos outros profissionais de ensino, são mais envolvidas pelos problemas sociais do entorno, e têm maiores números de alunos por sala (CENPEC, 2015; Torres, 2008; OCDE, 2012). Estudos apontam que se não houver uma preocupação particular com escolas com maior vulnerabilidade a desigualdade educacional tende a aumentar.

Por isso, buscou-se analisar se há uma preocupação com as escolas mais vulneráveis de Osasco, aqui identificadas como as escolas com maiores porcentagens de beneficiários do Bolsa Família, por exemplo, nas políticas de alocação e formação de professores e diretores. Também foi verificado se há uma atenção maior por parte do poder público com essas escolas por outras estratégias. Portanto, o objetivo foi avaliar se o Bolsa Família gera um efeito institucional sobre a gestão municipal que a leve a ter políticas focalizadas em escolas com maiores porcentagens de beneficiários.

5.6.1 Alocação e formação de professores e diretores

A primeira política analisada é a alocação e formação de professores. Para compreender a política de alocação e formação dos professores do município foi realizada uma entrevista semiestruturada com o Coordenador da formação continuada do Centro de Formação de Professores de Osasco e outra com o Secretário Adjunto de Educação do município.

A contratação de professores pelas escolas é realizada a partir de concursos ou contratos do tipo CLT. De acordo com o coordenador, há uma alta rotatividade no município, pois eles emigram para São Paulo ou Barueri. Dentro da rede, o professor pode escolher sua escola, sendo que os professores com maiores pontuações no concurso de entrada na carreira

escolhem primeiro. Como vimos na literatura revisada, isso pode ser prejudicial às escolas de território mais vulneráveis, pois os docentes com maiores pontuações costumam fugir delas.

De fato, o secretário adjunto apontou a questão da atratividade e retenção de docentes em escolas periféricas como um dos principais desafios para essas escolas. A principal preocupação dos docentes no momento de decisão sobre a escola em que trabalhará é o tempo necessário de transporte e a facilidade de acesso. Os professores preferem escolas centrais, que têm maiores facilidades de acesso. As escolas mais distantes do centro ficam por último no momento de alocação dos docentes, e por vezes ficam sem professores. A solução encontrada pelo município é pagar hora extra aos docentes que já estão nestas unidades, para que eles trabalhem também no contraturno.

Ainda segundo o Secretário Adjunto, são comuns os pedidos de remoção nessas escolas, o que eleva a rotatividade dos docentes nessas unidades, trazendo dificuldades para a construção de uma equipe coesa. No concurso de remoção o docente tem uma pontuação de acordo com o tempo de serviço em Osasco, e os primeiros colocados decidem antes para onde serão realocados, condicionado às vagas disponíveis na rede.

O IRD, elaborado e divulgado pelo Inep, possibilita um diagnóstico da rotatividade dos professores. Ele é construído a partir da permanência dos professores nas escolas nos últimos cinco anos. Para cada professor é atribuída uma pontuação que tem peso maior para anos recentes e acrescida por alguns pontos se o docente está presente em anos consecutivos. Quanto mais próximo de 0 mais irregular é o professor e quanto mais próximo de 5, mais regular. Calculei a média do IRD para as escolas de Osasco de acordo com a porcentagem de beneficiários do Bolsa Família. Como observado na Tabela 23, as escolas com maior porcentual de beneficiários de fato têm um corpo docente um pouco mais irregular do que as outras.

Tabela 23 - Média do Indicador de Regularidade Docente – por grupo de escola - rede municipal de Osasco - 2014

% de beneficiários do PBF	IRD
Até 25%	3,2
25% a 50%	3,1
50% a 75%	2,9

Fonte: MEC/Inep e Sistema Presença - elaboração própria

A questão da rotatividade do corpo docente em escolas vulneráveis também é apontada por estudos da área como um desafio para a política educacional. Como apontado por Cenpec (2015) e Torres et al. (2008), essas escolas têm maiores dificuldades de atrair e reter professores, pois estes tendem a migrar para escolas mais centrais nos concursos de remoção. Essa questão traz desafios à escola, que encontra problemas para estabelecer vínculos entre o corpo docente, o discente e a comunidade escolar em geral e para desenvolver projetos de longo-prazo.

O problema da rotatividade docente ficou evidenciado quando o coordenador do Centro de Formação de Professores relatou o caso de uma escola (que é maioria Bolsa Família, e, portanto, tem o corpo discente em condição de vulnerabilidade social) na qual a rotatividade dos docentes é muito alta e há graves problemas de aprendizagem. Segundo ele, é muito difícil construir ações naquela escola justamente por conta da alta rotatividade do corpo docente. Ao ser questionado sobre quais ações são tomadas em casos em que a gestão municipal constata que uma determinada escola está apresentando dificuldades, o coordenador disse que são realizadas visitas informais, em que são olhados cadernos e busca-se dar apoio e orientações aos diretores e coordenadores. Porém não há um programa institucional que olhe para essas escolas.

No Plano de Carreira estipulado pela Lei Complementar 168/2008 de Osasco, que

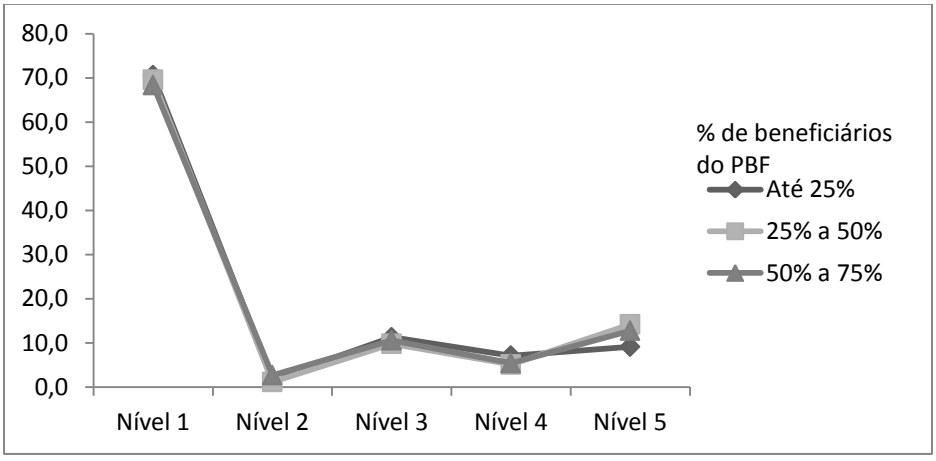
define o estatuto do magistério municipal da rede, há um Adicional para escolas distantes de 10% do salário. Ele está assim definido no art. 49 dessa lei:

> O servidor do Quadro Permanente do Magistério, lotado em Unidade Educacional em área de risco ou de difícil acesso, perceberá, somente enquanto permanecer nesta condição, um adicional de 10% (dez por cento) sobre o seu grau, a título de Adicional de Local de Exercício. (OSASCO, 2008)

Atualmente, ganham esse adicional todos os docentes que trabalham em locais distantes mais do que 4 km do centro de Osasco. Para o Secretário-Adjunto, seria necessário aumentar o incentivo, aumentando essa porcentagem. É necessário valorizar mais o docente que decide dar aulas nas áreas mais periféricas do município, pois o adicional ofertado atualmente não é o suficiente para eliminar o problema nessas escolas.

Quanto à formação do corpo docente de cada escola, constatou-se que as escolas com maiores porcentagens de beneficiários têm uma distribuição dos professores por nível de formação bastante parecida com a das outras escolas.

Gráfico 8 – Distribuição dos professores pelos níveis de Adequação da Formação Docente por grupo de escola – rede municipal de Osasco - 2014



O índice de Adequação da Formação Docente é calculado e disponibilizado pelo Inep, e indica, por escola, quantos docentes estão em cada nível, que variam de 1 a 5. No nível 1 estão os professores com melhor formação, e no nível 5 os com pior formação. No gráfico 8, é mostrada para cada grupo de escola a porcentagem média de docentes que está em cada nível de formação, podendo ser observada a semelhança entre as escolas de diferentes proporções de beneficiários.

De modo geral, dentro dos projetos de formação de professores não há uma integração como o Bolsa família ou então com questões sobre as escolas de maior vulnerabilidade. Mas essa integração está principiando no âmbito da SDTI. Em maio de 2016 a SDTI estava iniciando um projeto piloto de ação junto aos professores na HTCP, onde os professores realizam atividades de formação continuada, que será analisado mais à frente.

Outro ponto importante de ser olhado é como é feita a alocação de diretores pelas escolas da rede municipal de Osasco. Os dados da Prova Brasil permitem termos indícios de que em escolas cujo corpo discente tem mais de 50% de beneficiários do Bolsa Família, os diretores tendem a ter uma experiência em torno de 3 a 5 anos (tabela 24).

Tabela 24 - Distribuição dos diretores por experiência na função de direção - por grupos de escola - rede municipal de Osasco – 2013

% de beneficiários do PBF	Anos exercendo funções de direção				
	Menos de um ano	1-2 anos	3-5 anos	6-10 anos	Mais de 10 anos
Até 25%	13%	13%	13%	50%	13%
25% a 50%	19%	3%	16%	32%	29%
50% a 75%	11%	11%	33%	33%	11%

Fonte: MEC/Inep e Sistema Presença - elaboração própria

Tabela 25 - Distribuição dos professores por experiência na função de direção na escola em que atuava em 2013 - por grupos de escola - rede municipal de Osasco

% de beneficiários do PBF	Anos como diretor na escola em que exerce a função atualmente				
	Menos de um ano	1-2 anos	3-5 anos	6-10 anos	Mais de 10 anos
Até 25%	38%	25%	13%	25%	0%
25% a 50%	48%	3%	16%	19%	13%
50% a 75%	22%	11%	44%	11%	11%

As tabelas 24 e 25 não indicam uma tendência clara sobre se as escolas com maiores porcentagens têm diretores com maior ou menor experiência no cargo. A política de alocação de diretores pelas escolas foi descrita pelo Secretário Adjunto de Educação do município na entrevista. Em Osasco, a direção é um cargo de confiança que tem como requisito ter o curso de pedagogia completo e 5 anos de experiência na docência. A secretaria busca nomear professores bem qualificados das próprias unidades escolares, priorizando-os e valorizando-os. Por conta dessa forma de alocação dos diretores, que são escolhidos entre os docentes da própria rede ou mesmo da escola, o Secretário Adjunto afirmou não ser difícil conseguir diretores para as escolas periféricas.

5.6.2 Projeto de intervenção em Hora de Trabalho Pedagógico Coletivo

A SDTI fez um projeto-piloto em três escolas com grandes quantidades de beneficiários do programa, nas quais foram realizadas rodas de discussão sobre o PBF durante a Hora de Trabalho Pedagógico Coletivo (HTPC) dos professores, com o objetivo de estreitar os laços entre escola e a gestão do programa e trazer aos professores informações e discussões sobre o Bolsa Família. Acompanhei uma intervenção realizada em uma escola da

rede estadual onde estão matriculados 480 beneficiários, da qual participaram dez professores.

Na intervenção feita nas escolas a conversa foi subsidiada por uma apresentação sobre o programa por parte dos gestores da SDTI, por um material sobre o CadÚnico, além do preenchimento por parte dos professores de uma ficha de avaliação e sugestões. Foram apresentados os critérios de recebimento da transferência, as condicionalidades e alguns efeitos do programa, tanto econômicos quanto educacionais. Uma das gestoras do projeto colocou que a escola é o caminho para o corte do ciclo intergeracional de pobreza e que o maior desafio é justamente o trabalho intersetorial para o aluno, no longo prazo, sair da condição de vulnerabilidade.

Os docentes participantes da reunião observada apresentaram sinais de desconhecimento das principais regras do programa, como sobre o valor do benefício e do critério de recebimento. Além disso, revelaram uma alta oposição em relação ao Programa Bolsa Família, criticando principalmente o fato de a renda ser auto-declarada e a falta de atrelamento da bolsa a um rendimento educacional mínimo.

Quanto à primeira questão, os docentes afirmam que as famílias enganam o governo, pois muitas não precisam do benefício, o que seria visível por bens de consumo que os beneficiários têm, como o celular. Os professores também apresentaram uma visão que culpabiliza as famílias pela condição de pobreza em que elas se encontram, defendendo uma visão meritocrática e punitiva, afirmando por vezes que a transferência tem um efeito-preguiça sobre as famílias, que se acomodam com os benefícios e deixam de procurar empregos.

Outra crítica bastante recorrente feita pelos docentes é a falta de atrelamento da bolsa a um rendimento educacional mínimo. Na percepção deles, disso decorre que as mães só estariam preocupadas com a frequência do filho na escola, não se importando com o aprendizado. Do mesmo modo, os estudantes beneficiários só estariam na escola para obter o

benefício, não estando interessados no conhecimento. Nesse sentido, há uma culpabilização do aluno por seu fracasso escolar, colocando como principal motivo a falta de motivação dos alunos. Quando questionados pela gestora da SDTI como que a escola e a gestão do programa poderiam elevar a motivação dos alunos, os docentes adotaram uma atitude defensiva, afirmando que a escola já é capacitada, mas o problema é que a família teria ruído e nada motiva os alunos. Por isso eles sugerem que o benefício seja atrelado a um rendimento educacional mínimo.

Essa percepção dos docentes sobre os beneficiários e suas famílias é bastante similar à que foi analisada por Cinthya Santos (2014). A autora explorou as concepções dos docentes de algumas escolas de Recife (PE) sobre o Bolsa Família e seus efeitos sobre o desempenho escolar dos alunos. A maior parte dos docentes entrevistados por Santos não acham que o Bolsa Família gera um estímulo positivo para o aprendizado dos alunos e criticam a falta de atrelamento da bolsa com o desempenho escolar. Os professores apontam a falta de apoio familiar como principal fator de dificuldade no processo de escolarização dos estudantes beneficiários.

Essa visão docente de culpabilização do aluno e de sua família pelo fracasso escolar é antiga, e foi estudada por alguns autores da área. Patto (1990) examina a seletividade do sistema, principalmente os motivos das altas taxas de evasão e reprovação dos alunos de camadas populares. É o estudo dos motivos do fracasso escolar. Primeiro a autora discute algumas teorias que explicam o fracasso escolar culpabilizando ora o próprio indivíduo (não habilidoso), ora sua cultura (carência cultural).

A primeira teoria examinada por Patto é a teoria racista, que atribui à pobreza uma inferioridade inata, explicando as diferenças raciais por questões de clima ou de herança de caracteres adquiridos. Em países onde a linha divisória das classes coincidia mais fortemente com a linha divisória das raças, o racismo foi mais fortemente usado para legitimar a sociedade de classes. A psicologia diferencial também propôs que a genialidade seria

hereditária, diminuindo a ênfase dada ao critério racial, mas permanecendo a explicação da superioridade de alguns sobre outros por questões de habilidades inatas herdadas geneticamente.

Em um momento posterior, as explicações para as desigualdades educacionais deixam de se focar nas habilidades genéticas dos indivíduos para focar a atenção na cultura. A partir de uma visão centrada na cultura dominante, o ambiente social das classes populares é considerado como atrasado e primitivo. Esta é a teoria da carência cultural, que, em vez de indicar problemas estruturais do sistema de ensino e das escolas, culpabiliza os indivíduos por seu fracasso na medida em que se baseia em uma definição de normalidade que julga como inferior qualquer outra cultura.

Patto faz um estudo de caso em uma escola do município de São Paulo, buscando entender os motivos da repetência. Um dos pontos observados por ela é a constante culpabilização dos inferiores na hierarquia da escola: a diretora culpabiliza os professores, e estes os alunos e suas famílias. A pesquisadora constatou que tanto o corpo docente quanto o de funcionários têm uma representação negativa dos alunos pobres, marcadas por visões estereotipadas e preconceituosas. O fracasso escolar dessas crianças é, para eles, causado por questões familiares, morais ou psíquicos. Essa visão presente na escola é consonante com os discursos científicos discutidos anteriormente, discurso que naturaliza o fracasso escolar das crianças e adolescentes de camadas populares.

Diante desse quadro, Patto afirma a necessidade de revisão das teorias do fracasso escolar por meio de um estudo aprofundado dos mecanismos escolares que produzem o fracasso e a desigualdade escolar. Deve-se olhar menos para as carências das crianças e de suas famílias e mais para a estrutura da escola. Nas palavras de Patto:

> A inadequação da escola decorre muito mais de sua má qualidade, da suposição de que os alunos pobres não têm habilidades que na realidade muitas vezes possuem, da expectativa de que a clientela

> não aprenda ou que o faça em condições em vários sentidos adversas à aprendizagem, tudo isso a partir de uma desvalorização social dos usuários mais empobrecidos da escola pública elementar. (PATTO, 1990, p. 340)

Também no início da década de 90, Sérgio Ribeiro (1991), discute como a reprovação no Brasil era sistêmica àquela época, configurando-se como metodologia pedagógica. Por uma análise baseada em dados da Pnad, o autor percebe que a taxa de repetência estaria subestimada no Brasil, principalmente a do primeiro ano, quando cerca de 50% seriam reprovados. A repetência, e não o acesso, seria o principal empecilho ao aumento de escolaridade da população brasileira. O autor afirma que a prática da repetência está na origem da escola brasileira, onde perdura o mesmo modelo de ensino de elite, em que o professor é um preceptor da educação orientada pela família. Enquanto a maioria das análises tradicionais culpabilizam ora os alunos, ora as famílias, ou ainda o sistema, seria necessário olhar para a metodologia dos professores, sua formação e a organização escolar, que naturalizam o processo de repetência.

Na reunião de avaliação do projeto de intervenção realizada pelas profissionais da SDTI, ficou claro a importância dessa intervenção nas escolas para a contextualização da pobreza e da situação daquelas famílias para os professores. Nessa reunião, foi feita uma discussão sobre as fichas de avaliação preenchidas pelos professores que participaram das intervenções das três escolas. Ao total 33 docentes participaram, mas apenas 22 preencheram as fichas. As críticas ao Bolsa Família presentes nas fichas eram bastante semelhantes àquelas feitas presencialmente: à renda ser autodeclarada e à ausência de um atrelamento ao rendimento escolar.

Por outro lado, os docentes manifestaram uma visão positiva sobre a intervenção no HTPC, principalmente por obterem maiores informações e eliminarem dúvidas que tinham sobre o programa. Alguns sugeriram uma maior comunicação entre a escola e a SDTI, de modo a intensificar esse contato com os professores. Após a intervenção, as gestoras do

projeto constataram que seria interessante o prosseguimento do contato e o estabelecimento de um vínculo de longo prazo com as escolas para questionamentos maiores sobre o senso comum em que os professores acreditam. É necessário contextualizar a pobreza, pois os professores culpabilizam as famílias pela condição de vulnerabilidade em que elas se encontram.

Essa culpabilização do pobre por sua situação é sustentada por uma visão meritocrática que é descrita por Coelho e Almeida (2009). De acordo com essa visão, a única renda digna é a proveniente do trabalho, sendo idealizado que todos podem, por meio do emprego, obter uma renda suficiente para todas as despesas familiares. Nessa perspectiva a transferência é esmola e quem a recebe é preguiçoso. Enquanto a ideologia meritocrática coloca a culpa do desemprego e da insuficiência de renda no indivíduo, Coelho e Almeida afirmam ser um problema não individual, mas social. Não há empregos para todos em nossa sociedade, e menos ainda para os menos escolarizados. E estes não são menos escolarizados por escolha ou porque tiveram preguiça de estudar quando jovens, mas porque há uma desigualdade de acesso à escola e um ciclo vicioso de pobreza.

Observa-se, portanto, que os professores repetem uma visão que é passada em massa sem a questionar, defendendo a meritocracia e uma visão punitiva sobre os beneficiários do Bolsa Família. A contextualização da pobreza pode ter efeitos benéficos sobre o trabalho docente, que podem refletir sobre estratégias específicas a serem adotadas com o público atendido pela escola. De acordo com o relatório da OCDE (2012), os docentes de escolas vulneráveis deveriam levar em consideração que seus alunos têm conhecimentos prévios diferentes dos de outras escolas, e, portanto, devem desenvolver práticas pedagógicas diversificadas para seus alunos. Ou ainda, como discutido por Freire (1991), é necessária uma escola democrática, que reconheça e prestigie o saber das classes populares. Para reduzir a evasão e fracasso escolar de crianças beneficiárias do PBF, seria necessária uma formação continuada com os professores que buscasse essa democratização da escola.

5.6.3 Outras políticas

Não foram identificadas outras políticas que agem sobre a desigualdade educacional atuando prioritariamente em escolas com maiores porcentagens ou quantidades de beneficiários do Bolsa Família no município de Osasco. Não existem políticas no âmbito da secretaria da educação que priorizem escolas mais vulneráveis, seja por meio de um financiamento diferenciado ou pelo acesso a programas específicos.

Quando olhamos os dados de educação integral, vemos que entre as 3 escolas que eram atendidas pelo Programa Mais Educação em 2015, 1 tinha mais de 50% de corpo discente beneficiário do Bolsa Família: EMEIEF Jeanete Beauchamp. Essa é uma política do governo federal que é ofertada prioritariamente para escolas que tem a maioria de seus estudantes beneficiários do Bolsa Família.

A política de financiamento das escolas é realizada sempre de acordo com o número de alunos. A Associação de Pais e Mestres recebe verba da prefeitura baseada no número de alunos para manutenção e compra de materiais permanentes. Em 2016, as escolas também passaram a receber dinheiro do Programa Dinheiro Direto na Escola, do governo federal, sobre essa mesma base. Além disso, no começo do ano a rede assegura uniforme e *kit* escola a todos os alunos.

A rede municipal tem algumas ações que buscam elevar a equidade do sistema, a partir de uma preocupação especial com escolas que apresentam baixos resultados na proficiência escolar de seus alunos. No âmbito da pasta educacional, há o Observatório de Educação que acompanha os dados da escola da rede. A equipe do observatório identifica as escolas onde desempenho não é bom por meio de um sistema avaliativo municipal em que são feitas três avaliações por ano dos estudantes do 5º ano. As escolas identificadas recebem assessoria pedagógica.

5.7 Considerações finais sobre o PBF em Osasco

Pelo estudo de caso realizado em Osasco foi possível observar como é a gestão municipal do Bolsa Família e em que medida ele é articulado com a Secretaria de Educação. A intersetorialidade do programa é mais forte no controle das condicionalidades, pois mais de uma secretaria tem responsabilidades no acompanhamento do cumprimento delas. Também foram observados alguns projetos que promoveram ações prioritárias a estudantes beneficiários ou a escolas com maiores porcentagens de beneficiários, o que pode contribuir para diminuir a desigualdade educacional. Mas a integração setorial para promoção de ações com esse objetivo ainda é incipiente e pontual.

Como visto no capítulo 4, a articulação da gestão do Bolsa Família com políticas do âmbito educacional pode ser estratégica para diminuir a desigualdade de tratamento e de aprendizado a que estão submetidas as crianças e os adolescentes beneficiários. Kerstenetzky (2009) sugere uma política híbrida de expansão de qualidade, em que políticas educacionais priorizem escolas com maiores porcentagens de beneficiários. Bichir (2010) também chama a atenção para a necessidade de integrar o Bolsa Família com políticas de outros setores, pois a pobreza é multidimensional, e apenas a transferência de renda não dá conta de resolvê-la. Para enfrentar a pobreza por suas várias frentes, é necessário que o poder público tenha políticas articuladas e, como discutido por Maria Silva (2007), que seja feita uma democratização dos serviços sociais básicos de qualidade.

Em Osasco, a intersetorialidade está presente principalmente no acompanhamento do atendimento e da frequência escolar. As escolas, em parceria com a Secretaria da Educação, devem realizar o monitoramento bimestral da condicionalidade de Educação. Uma vez que haja descumprimento, a responsabilidade do acompanhamento passa a SDTI, que deve reunir-se com a família para compreender e buscar solucionar a situação que levou ao descumprimento. A solução varia de família para família, mas na maioria dos casos envolve

uma ação intersetorial. A CAFIS também representa a integração de secretarias da gestão municipal e da sociedade civil, realizando importante papel no acompanhamento e no controle social do programa.

Foram observados alguns projetos da gestão municipal que contaram com a integração de diferentes secretarias e priorizavam beneficiários no atendimento: o EJA-OP, o Projeto Desafio, e a parceria com o Núcleo de Ballet Sébastian. Estes projetos podem ter efeitos positivos para seus participantes, porém são ações pontuais, que não mudam a estrutura da rede.

Não foram observadas políticas que visavam diminuir a condição de desvantagem em que estão as escolas com maiores porcentagens de beneficiários por conta das relações de concorrência entre escolas. Como analisado por estudo do Cenpec (2011), escolas com corpo discente mais pobre e em entornos mais vulneráveis tendem a ser decantadoras de problemas da rede. A rotatividade dos profissionais tende a ser alta nessas escolas, e a retenção baixa. Além disso, por vezes são tomadas pelos problemas sociais do entorno. Diante desse quadro, são importantes políticas que atraiam profissionais da rede para essas escolas. Além disso, estudos como o da OCDE (2012) sugerem que haja um financiamento e recursos maiores para essas escolas, por conta de suas especificidades. A análise da gestão em rede das escolas de Osasco não revelou mecanismos que prevejam e evitem essas desigualdades.

Foi observado um projeto de intervenção em HTCP de escolas com grande número de beneficiários para discutir o Bolsa Família com os professores. Nessa intervenção, os professores revelaram uma visão que culpabiliza o pobre pela sua condição de vulnerabilidade e o aluno pelo seu baixo desempenho. Diante desse quadro, projetos de ação em espaços de formação continuada de escolas mais vulneráveis apresentam-se como importantes estratégias onde os professores podem refletir sobre a situação de seus alunos e sua prática docente. A formação específica necessária a escolas vulneráveis e um maior tempo coletivo de planejamento da ação pedagógica são sugestões feitas pelo relatório da

OCDE (2012) a serem adotadas em escolas em desvantagem.

Além disso, a relação das famílias beneficiárias com o poder público tende a aumentar devido ao processo de acompanhamento das condicionalidades. O contato delas com a escola e com as secretarias municipais acontece principalmente quando o filho apresenta problemas de frequência. Em Osasco também há um programa que busca aproximar a realidade escolar da família, o Escola Vai para Casa, que atende todos os estudantes da rede municipal. O programa tem consequências positivas, mas como é realizado por uma empresa terceirizada, não causa um aumento do contato dos professores com as famílias dos alunos.

Alexandre Guerra e Rodrigo Coelho (2009) analisam alguns efeitos das políticas redistributivas em Osasco sobre a escolaridade dos beneficiários. Segundo os autores, após a expansão expressiva que teve o número de beneficiários de 2004 para 2005, o abandono escolar diminuiu 27,13%. Por mais que não seja possível dizer que isso tenha sido efeito apenas do Bolsa Família, os autores indicam que o programa contribuiu para esse resultado. E também quando é olhado o número de reingresso no sistema educacional, também é diagnosticado um aumento bastante grande: de 17 em 2003 (quando ainda não existia o PBF) para 1.757 em 2006. Segundo os autores, contribui para esse resultado não apenas a expansão do PBF, mas também o bom acompanhamento das condicionalidades de Educação. Osasco apresenta um elevado Índice de Gestão Descentralizada (IGD)[29] em educação, que foi de 97% em maio de 2016.

Porém, o acompanhamento ainda pode ser aperfeiçoado na medida em que no monitoramento dos motivos de quebra de condicionalidade uma grande parcela não tem o motivo informado. Essa informação pode ser maior se existir uma aproximação tanto da

[29] O IGD é um instrumento de controle da qualidade da gestão municipal do PBF. Ele é a média simples de indicadores de quatro dimensões: qualidade do cadastro único; certificação do cadastro único; condicionalidade de educação; condicionalidade de saúde. (ESTRELLA e RIBEIRO, 2008, p. 630)

secretaria com as escolas quanto das escolas com as famílias beneficiárias. Esse mapeamento dos motivos de baixa frequência é importante para identificar as principais situações que levam os beneficiários a não cumprir as condicionalidades e permitir que o poder público tenha ações preventivas.

No capítulo 4, ao analisar pesquisas que olhavam para os efeitos institucionais do PBF sobre gestões municipais, constatou-se em alguns municípios um trabalho intersetorial incipiente, um aumento da integração das escolas com a secretaria de Educação, e uma melhora no acompanhamento individual dos alunos e ações propostas quando esses apresentam baixa frequência ou evadem.

Os resultados obtidos pelo estudo de caso realizado em Osasco mostram uma situação semelhante, em que há ações intersetoriais e também uma aproximação com as escolas e famílias beneficiárias. Essa ação intersetorial é potencializada em Osasco por meio da CAFIS e de alguns projetos pontuais, que promovem uma articulação entre secretarias. Não foram encontradas políticas que buscavam amenizar os mecanismos que podem alargar as desigualdades entre escolas e entre estudantes. Mecanismos estes que tendem a afetar negativamente escolas com maiores proporções de beneficiários, por serem as escolas mais vulneráveis do município.

CONCLUSÃO

Sob o entendimento de que a desigualdade educacional é multidimensional e, portanto, apenas o acesso à educação não basta, foi analisada a integração do Programa Bolsa Família com a área educacional. Esse programa de transferência condicionada de renda busca agir sobre a pobreza no Brasil a partir de uma visão de que ela é multifacetada, e apenas a transferência monetária não é suficiente para resolvê-la. Nesse sentido, o programa se propõe a agir intersetorialmente, integrando-se com a área educacional, além de outros setores da gestão pública.

A ação do Bolsa Família é mais direta sobre a questão do acesso ao sistema de ensino, pois a condicionalidade de educação estabelece que todas as crianças e os adolescentes que recebem a transferência devem estar matriculados e ter uma frequência mínima em sala de aula. Porém, dentro da literatura educacional é consenso que apenas o acesso à escola não é o suficiente para resolver a questão da desigualdade educacional. Bourdieu apontou a força reprodutora do sistema educacional já na década de 60. A questão é que a desigualdade educacional se desloca pelos níveis de ensino e por mecanismos de diferenciação da qualidade da oferta escolar dentro de um mesmo nível.

Diante desse quadro, Crahay (2010) aponta que é necessário olhar também para as dimensões do tratamento e do aprendizado. O problema é que, em geral, o tratamento educacional dado é desigual, ampliando as desigualdades. Ou seja, os alunos que já têm melhor desempenho têm acesso a mais recursos escolares e a uma maior ação do professor. Porém, para esse autor, o tratamento deveria ser diferenciado de modo a buscar-se uma igualdade de conhecimentos adquiridos pelos estudantes. A ação da escola e da política educacional deveria ser guiada por uma perspectiva redutora das desigualdades educacionais.

Alguns pesquisadores apontam justamente que a quebra do ciclo intergeracional de pobreza a que está submetida a população beneficiária do Bolsa Família deve passar pela questão da qualidade das escolas a que ela tem acesso. Enquanto a qualidade das escolas e os resultados educacionais obtidos por esses alunos estiverem abaixo da média nacional, a desigualdade educacional será mantida.

No capítulo 2 foram apresentados dados que mostram a desigualdade de tratamento: escolas com maiores porcentagens de beneficiários do Bolsa Família têm, na média, menores taxas de acesso a itens de infraestrutura, desde itens elementares como água e esgoto até itens de infraestrutura adequada como biblioteca, quadra e acesso à internet. Também se observou que os docentes dessas escolas tendem a ter pior formação e seus diretores menos anos de experiência. Como apontado por autores como Fahel et al. (2012), a má qualidade das escolas frequentadas pelos beneficiários pode ser um entrave para o corte do ciclo intergeracional da pobreza. Castro, Alves e Neto (2014) mostram que a infraestrutura escolar impacta positivamente o resultado na Prova Brasil de escolas com grandes proporções de beneficiários.

Também constatei a desigualdade de resultados entre escolas, a depender da porcentagem de beneficiários do Bolsa Família em seu corpo discente. Escolas com até 25% de beneficiários apresentavam um Ideb médio de 6,1 e 4,5 no 1º e 2º ciclos do Ensino Fundamental, respectivamente. Já escolas com mais de 75% de beneficiários do PBF tinham Ideb de 4,5 e 3,4. Aqui é importante ressaltar uma limitação da pesquisa: os resultados apresentados são a nível da escola, pois a base do sistema Presença disponibilizada pelo MEC à pesquisadora trazia os dados agregados por escola. Pesquisas a nível do aluno realizadas a partir de um pareamento da Prova Brasil com o Sistema Presença poderiam trazer grandes contribuições ao debate.

O PBF estabelece como uma de suas finalidades a integração dos diferentes setores de gestão pública. Essa integração, particularmente dos órgãos a quem compete a gestão do

Bolsa Família com os órgãos educacionais, pode possibilitar políticas que ajam sobre a dimensão educacional da pobreza. Propostas como a de Kerstenetzky, que sugere que a política educacional priorize escolas com altas porcentagens de beneficiários do programa, podem promover uma redução da desigualdade educacional.

Como discutido por Bichir, não é possível responsabilizar o Bolsa Família pela resolução de outras dimensões da pobreza, além da monetária, pois apenas um programa não resolverá a questão da pobreza no Brasil, principalmente porque ela é estrutural. A melhor opção é a articulação do programa com outros setores da gestão pública que ajam sobre as outras dimensões da pobreza.

Escolas com corpo discente mais vulnerável encaram desafios próprios a elas. Existem alguns mecanismos que alargam as desigualdades dos sistemas educacionais, aumentando as dificuldades dessas escolas mais vulneráveis. Por exemplo, o modo como é feita a alocação de professores possibilita que professores mais experientes saiam dessas escolas ao longo do prosseguimento da carreira, gerando uma alta rotatividade do corpo docente nessas escolas. Além disso, devido à quase inexistência de órgãos públicos em localidades mais vulneráveis, por vezes essas escolas são tomadas pelos problemas de seu entorno (CENPEC, 2011).

Diante desse quadro, políticas educacionais que tenham o objetivo de reduzir as desigualdades educacionais entre escolas são importantes. As políticas de discriminação positivas emergiram no Brasil e no mundo a partir da perspectiva de que a igualdade formal não basta e, portanto, é necessário ter ações focalizadas em algumas escolas. Como casos estrangeiros podemos citar os TEIP, em Portugal, as ZEI, na França e o P-900 chileno. No Brasil, os CEUs em São Paulo, as Escolas do Amanhã no Rio de Janeiro, e, mais recentemente, o Projeto Equidade de Curitiba são exemplos de políticas que enfrentam os desafios próprios de escolas de regiões mais vulneráveis com ações mais focalizadas.

Essas políticas com foco em escolas mais vulneráveis podem ser realizadas sob

perspectivas bastante variadas. Algumas se concentram em elevar os resultados dessas escolas em avaliações em larga-escala, como é o caso do P-900 e das Escolas do Amanhã. Outras têm uma visão de educação popular que busca envolver a comunidade em um processo de democratização da escola. O principal exemplo de política desenvolvida sob essa perspectiva é a dos CEUs de São Paulo. Ainda, podemos dizer que têm políticas híbridas, que buscam dar maior autonomia às escolas, envolver a comunidade escolar e também elevar os resultados educacionais, desde as taxas de aprovação até o desempenho nas grandes provas nacionais. É o caso do Projeto Equidade.

A integração do Bolsa Família com setores da área educacional surge como possibilidade de promoção de políticas de discriminação positiva que elevem a qualidade das escolas onde estudam os beneficiários do programa. O Mais Educação já é feito nesse sentido na medida em que prioriza as escolas Maioria Bolsa Família no seu atendimento. Essa integração pode ter efeitos positivos sobre a desigualdade de tratamento e de aprendizados dos estudantes beneficiários. Apesar de esses não serem objetivos diretos do programa, eles podem ser efeitos indiretos. É nessa perspectiva que foi realizada uma revisão da literatura que discute os efeitos do Bolsa Família e também um estudo de caso no município de Osasco.

A revisão de literatura sugere que os efeitos institucionais do programa sobre a ação das secretarias de educação ainda são incipientes. O PBF foi capaz de gerar uma maior integração da área educacional com as outras, mas as ações são realizadas principalmente no sentido de solucionar os problemas dos alunos que têm problemas no cumprimento das condicionalidades. Poucas ações preventivas com objetivo de reduzir as desigualdades enfrentadas por esses alunos são feitas. Poucas vezes é usado o mapeamento gerado pelo acompanhamento dos motivos de descumprimento das condicionalidades para planejar ações estratégicas que reduzam a taxa de descumprimento. O município de Curitiba é um exemplo positivo nesse sentido, pois para definir as escolas participantes do projeto Equidade usou a porcentagem de beneficiários no corpo discente, além de outros indicadores de resultados escolares e de vulnerabilidade.

A literatura que discute os efeitos sobre o desempenho educacional dos estudantes beneficiários não apresenta resultados conclusivos. De maneira geral, os efeitos são estatisticamente insignificantes ou muito pequenos. Porém, há dificuldades metodológicas na aferição do impacto do desempenho que dificultam sua medição. Os exames em larga-escala em geral não identificam se o estudante é ou não beneficiário do Bolsa Família, e, portanto, não é possível medir os efeitos no nível do aluno.

O estudo de caso realizado no município de Osasco insere-se dentro da literatura que discute os efeitos institucionais do Bolsa Família sobre uma gestão municipal, principalmente questionando em que medida ele é capaz de gerar uma maior integração dos setores públicos e políticas educacionais que considerem a questão da maior vulnerabilidade de alunos beneficiários ou de escolas com muitos alunos beneficiários.

Observou-se que há uma intersetorialidade gerada pela existência do programa, que é relevante principalmente no acompanhamento das condicionalidades. Esse acompanhamento envolve as ações das escolas, o monitoramento pela Secretaria de Educação, e ação da SDTI em caso de descumprimento. Além disso, a CAFIS, órgão de controle social que contém representantes de diversos setores da gestão pública e da sociedade civil, também realiza um acompanhamento das ações do programa.

Em Osasco já foram realizados alguns projetos que promoveram ações prioritárias a estudantes beneficiários ou a escolas com maiores porcentagens de beneficiários, o que pode contribuir para diminuir a desigualdade educacional. Porém eles se mostraram incipientes e pontuais, e a maioria deles não teve longa duração. O projeto-piloto de intervenção em HTPC em escolas com elevado número de beneficiários para discutir o programa com os professores possibilitou que estes revelassem suas principais visões sobre o PBF e os estudantes beneficiários e que as agentes da secretaria problematizassem essas visões. A discussão com os professores sobre questões como meritocracia, pobreza e o papel da escola pode ter um efeito positivo sobre a ação dos docentes.

A relação com as famílias tende a se tornar mais próxima por conta do acompanhamento das condicionalidades. O contato delas com a escola e com as secretarias municipais acontece principalmente quando o filho apresenta problemas de frequência. Apesar do monitoramento do motivo de baixa frequência ser uma possibilidade estratégica para a ação preventiva, em Osasco, constatou-se que em grande parte dos casos o motivo não é informado pela escola. Um melhor acompanhamento desses motivos poderia gerar tanto aproximação da escola com as famílias beneficiárias quanto ações preventivas que reduzissem as taxas de descumprimento das condicionalidades.

O estudo de caso realizado em Osasco mostra uma situação semelhante àquela percebida por outros pesquisadores. A ação intersetorial é potencializada pelo acompanhamento das condicionalidades e pela atuação da CAFIS. Essas ações em conjunto com os projetos citados que tiveram o foco em beneficiários do Bolsa Família ou escolas com grande número de estudantes participantes do programa impulsionam o combate à desigualdade educacional. Porém, são poucas as políticas que partem de uma reflexão sobre os mecanismos que podem alargar as desigualdades encaradas pelas escolas mais vulneráveis, que tendem a ter maiores porcentagens de beneficiários do programa, e que propõe estratégias para amenizá-los.

Esta pesquisa buscou trazer contribuições ao debate sobre o Bolsa Família, principalmente no que se refere à condicionalidade educacional. Trouxe o debate acerca do requerimento dessas condicionalidades e de suas críticas, mostrando que o PBF atua principalmente na questão do acesso aos serviços educacionais. Porém, como a desigualdade educacional é multidimensional, as políticas públicas devem estar atentas também às outras dimensões: de tratamento e de aprendizado. Os beneficiários enfrentam desigualdades nessas duas dimensões, pois têm acesso a escolas com recursos mais precários e com desempenhos piores. O direito à educação de qualidade deve ser assegurado nas múltiplas dimensões da qualidade educacional.

O principal apontamento dessa pesquisa é para a necessidade das políticas educacionais estarem atentas para os mecanismos de reprodução e alargamento das desigualdades. Nesse sentido, propõe-se que a integração intersetorial seja um caminho que auxilie a atuação em escolas mais vulneráveis. Cabe aqui mencionar que as possibilidades de ação em escolas vulneráveis são múltiplas e certamente devem variar de acordo com o território e a comunidade escolar. Ademais, a integração intersetorial poderia identificar escolas com grandes porcentagens de beneficiários de Bolsa Família e propor ações que lidem com a multidimensionalidade da pobreza.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGATTE, J. P.; ANTUNES, M. M. Condicionalidade de educação do Programa Bolsa Família: concepção e organização do acompanhamento. In: XIMENES, D. (Org.). **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate.** N. 18 (2014); Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de avaliação e gestão da informação. 2014.

ALMEIDA, R. M. A.; NASCIMENTO, J. A.; BRANCO, A. F. C.; ABREU, K.; MOURA, S. Os programas redistributivos. In: GUERRA, A.; CAZZUNI, D.; ALMEIDA, R. (org.) **Geração de oportunidades**: o papel de transferência de renda. São Paulo: Aderaldo & Rothschild, 2009.

ANGRIST, J. D.; PISCHKE, J. **Mostrly harmless econometrics**: an empiricistís companion. Princeton University Press. Princeton, New Jersey, 2008.

BECKER, G. S. **Human Capital**: a theoretical and empirical analysis, with special reference to education. National Bureau of Economic Research: Nova Iorque, 1964.

BEHRMAN, J.; PARKER, S.; The impacts of conditional Cash Transfer Programs on Education. In ADATO, M..; HODDINOTT, J. **Conditional Cash Transfers in Latin America.** The Johns Hopkins University Press, Baltimore. 2010.

BICHIR, R. M. O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. **Novos Estudos**, 87, p. 115 - 129. Jul. 2010.

BRASIL. **Decreto 5.209**, de 17/09/2004. Brasília, 2004. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/legislação/97392/decreto-5209-04>. Acesso em 09/03/2014.

BRASIL. **Lei N. 10.836**, de 09/01/2004. Brasília, 2004. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm>. Acesso em: 09/03/2014

BRASIL. **Portaria nº 251**, de 12 de dezembro de 2012. Regulamenta a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família, revoga a portaria GM/MDS nº 321, de 29 de setembro de 2008, e dá outras providências. 2012.

BOURDIEU, P. Reprodução Cultural e reprodução Social. Em BOURDIEU, P. **A economia das trocas simbólicas.** Tradução e organização: Sergio Miceli. São Paulo: Perspectiva, 2007. p. 295–336.

BOURDIEU, P.; PASSERON, J. **Les héritiers**: les étudiants et la culture. Paris, Éditions de minuit, 1964.

CAMARGO, P. C. **Uma análise do efeito do Programa Bolsa família sobre o desempenho médio das escolas brasileiras**. 2011. 58f. Dissertação (Mestrado em Economia) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo. Ribeirão Preto, 2011.

CAMARGO, C. F.; CURRALERO, C. R. B.; LICIO, E. C.; MOSTAFA, J. Perfil socioeconômico dos beneficiários do programa bolsa família: o que o cadastro único revela?. Em: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Org.) **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013. P. 157 – 177.

CAMELO, R. S.; TAVARES, P.; SAIANI, C. Alimentação, Nutrição e Saúde em Programas de Transferência de Renda: Evidências para o Programa Bolsa Família. In **Revista EconomiA**, Selecta, Brasília (DF), v.10, n.4, p.685–713, dezembro 2009.

CHRISTOVÃO, A. C.; BRANCO, R. C. Educação prioritária em Portugal e no Brasil: a difícil tarefa de priorizar em contextos de vulnerabilidade educacional. In: **O Social em Questão**. Ano XVII, n. 32, 2014.

CAMPELLO, T. Prefácio. In: XIMENES, D. (Org.). **Cadernos de Estudos**

Desenvolvimento Social em Debate. N. 18 (2014); Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de avaliação e gestão da informação. 2014.

CASTRO, E. S.; ALVES, C. B.; NETO, J. J. S. Importância dos fatores intraescolares e extraescolares na compreensão dos resultados da prova brasil de 2011: um estudo com escolas que atendem beneficiários do Programa Bolsa Família. In: XIMENES, D. (Org.). **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate.** N. 18 (2014); Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de avaliação e gestão da informação. 2014.

CENPEC. **Educação em territórios de alta vulnerabilidade social na metrópole**: síntese de conclusões. Cenpec: São Paulo, 2011.

CENPEC. Remoção de professores e desigualdades em territórios vulneráveis. **informes de pesquisa**, n. 10, São Paulo, 2015.

CHAUVEAU, G. As zonas de educação prioritária: lutar contra as desigualdades escolares? As novas experiências educativas em França. **Análise Psicológica**, 4(II), p. 507-518. 1982.

CHITOLINA, L. S. **Efeito da ampliação do Programa Bolsa Família sobre a alocação de tempo dos jovens.** 2012. 80 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2012.

CIRENO, F.; SILVA, J.; PROENÇA. R. P. Condicionalidades, Desempenho e Percurso Escolar de Beneficiários do Programa Bolsa Família. Em: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Org.) **Programa Bolsa Família:** uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013. P. 297 – 304.

COELHO, R.; ALMEIDA, R. Os caminhos que levam à emancipação e ao

desenvolvimento local. In: GUERRA, A.; CAZZUNI, D.; ALMEIDA, R. (org.) **Geração de oportunidades**: o papel de transferência de renda. São Paulo: Aderaldo & Rothschild, 2009.

COLEMAN, J. S. Desempenho nas escolas públicas. Em: SOARES, J. F.; BROOKE, N. (Org.) **Pesquisa em eficácia escolar:** origem e trajetórias. Tradução: Viamundi Idiomas e traduções: Cleusa Aguiar Crooke e Rômulo Monte-Alto. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 26–32.

COSTANZI, R. N.; SOUZA, F. L.; RIBEIRO, H. V. M. Efeitos do Programa Bolsa Família no acesso à educação entre os mais pobres. **Informações FIPE**: temas de economia aplicada, São Paulo, set. 2010.

COTTA, T.; PAIVA, L. O Programa Bolsa Família e a proteção social no Brasil. **Bolsa Família 2003-2010**: avanços e desafios. p. 57- 100. 2010.

COTTA, R. M. M.; MACHADO, J. C. Programa Bolsa Família e segurança alimentar e nutricional no Brasil: revisão crítica da literatura. **Rev. Panam Salud Publica**, vol. 33(1), p. 54-60, 2013.

CRAHAY, M. **Poderá a escola ser justa e eficaz?** Da igualdade das oportunidades à igualdade dos conhecimentos. Lisboa, Instituto Piaget, 2000.

CURRALERO, C. R. B. **O enfrentamento da pobreza como desafio para as políticas sociais no Brasil: uma análise a partir do Programa Bolsa Família**. 2012. 257 f. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas. 2012.

DRAIBE, S. M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M. C. B. (Orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001, p.13-42.

DUARTE, G. B.; NETO, R. M. S. Avaliando o impacto do Programa Bolsa Família

sobre a frequência escolar: o caso da agricultura familiar no nordeste do Brasil. **Rev. Econ. Sociol. Rural**, Brasília, vol.48, n.3, Jul./Set. 2010

ESTRELLA, J. RIBEIRO, L. M. Qualidade da gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família: uma discussão sobre o índice de gestão descentralizada. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 42(3), p. 625 – 641, maio/jun. 2008.

FAHEL, M.; CANAAN, M.; CABRAL, B.; BAHIA, M. O impacto do Bolsa Família na inclusão educacional: análise da matrícula escolar em Minas Gerais. **Ser Social**, Brasília, v. 14, n. 30, p. 98-126, jan./jun. 2012.

FEIJO, A. P. S.; PIRES, A. A frequência escolar e a educação a partir do ponto de vista das beneficiarias do Programa Bolsa Família. **Revista Eletrônica de Educação**, v. 9, n. 1, p. 136-152, 2015.

FERNANDES, F. C.; VIANA, I.; ALVES, C. B. Ensino básico e trajetória escolar de estudantes do Programa Bolsa Família. In: XIMENES, D. (Org.). **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate.** N. 18 (2014); Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de avaliação e gestão da informação. 2014.

FERREIRA, I.; TEIXEIRA, A. R. Territórios Educativos de Intervenção Prioritária: breve balanço e novas questões. **Sociologia**: Revista do departamento de Sociologia da FLUP, p. 331-350 2010.

FREIRE, P. **A educação na cidade**. São Paulo: Ed. Cortez, 5ª edição, 1991.

GATTI, B. A. **A construção da pesquisa em Educação no Brasil**. Brasília: Liber Livro Editora, 2012.

GLEWWE, P.; KASSOUF, A. L. O impacto do Programa Bolsa Família no total de matrículas do ensino fundamental, taxas de abandono e aprovação. **Seminário Itaú Internacional de Avaliação Econômica de Projetos Sociais**, São Paulo. 2010.

GUERRA, A.; CAZZUNI, D.; MANSUR, L. Estratégia de inclusão social de Osasco. In: GUERRA, A.; CAZZUNI, D.; ALMEIDA, R. (org.) **Geração de oportunidades**: o papel de transferência de renda. São Paulo: Aderaldo & Rothschild, 2009.

GUERRA, A.; COELHO, R. Os impactos das políticas redistributivas e de geração de ocupação e renda em Osasco. In: GUERRA, A.; CAZZUNI, D.; ALMEIDA, R. (org.) **Geração de oportunidades**: o papel de transferência de renda. São Paulo: Aderaldo & Rothschild, 2009.

GUERRA, A.; OLIVEIRA, M. P. A questão social brasileira e aspectos da pobreza em Osasco. In: GUERRA, A.; CAZZUNI, D.; ALMEIDA, R. (org.) **Geração de oportunidades**: o papel de transferência de renda. São Paulo: Aderaldo & Rothschild, 2009.

INEP. **Nota técnica nº 020/2014**: Indicador de adequação da formação do docente da educação básica. 2014a. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/indicadores-educacionais, consultado dia 17 de novembro de 2016.

INEP. **Nota técnica nº 040/2014**: Indicador para mensurar a complexidade da gestão nas escolas a partir dos dados do Censo Escolar da Educação Básica. 2014b. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/indicadores-educacionais, consultado dia 22 de novembro de 2016.

KERSTENETZKY, C. L. Redistribuição e Desenvolvimento? A Economia Política do Programa Bolsa Família. **DADOS- Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 52, n.1, pp. 53 a 83. 2009.

LAREAU, A. Social Class Differences in Family-School Relationships: The Importance of Cultural Capital. **Sociology of Education**, v. 60, n. 2, p. 73-85, Abril 1987.

MEDEIROS, M.; BRITTO, T.; SOARES, F. **Programas Focalizados de Transferência de Renda no Brasil:** Contribuições para o Debate. Texto para discussão n. 1283 do IPEA.Brasília, 2007.

MOTTA, T. C. **Política de transferência de renda e educação:** um estudo sobre o

Programa Bolsa Família a partir da percepção de mães e estudantes beneficiários e suas repercussões no meio escolar. 2011. 180 f. Dissertação (Mestrado em Educação) –Universidade Federal de Pernambuco, Recife. 2011.

MOURÃO, L.; JESUS, A M. Bolsa Família (Family Grant) Programme: an analysis of Brazilian income transfer programme. **Field Actions Science Reports [Online]**, Special Issue 3. 2011.

NETO, J. J. S.; JESUS, G. R.; KARINO, C. A.; ANDRADE, D. F. Uma escala para medir a infraestrutura escolar. **Est. Aval. Educ**., São Paulo, v. 24, n. 54, p. 78-99, jan./abr. 2013.

OCDE. **Equity and Quality in Education: suporting disadvantaged students and schools.**Paris, OECD Publishing, 2012. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1787/9789264130852-en>. Acesso em: 29 abr. 2015.

OLIVEIRA, R. P.; ARAUJO, G. C. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 28, Jan/Fev/Mar/Abr 2005.

OLIVEIRA, R. P.; BAUER, A.; FERREIRA, M. P.; MINUCI, E. G.; LISAUSKAS, F.; ZIMBARG, R.; CASSETARI, N.; CARVALHO, M.; GALVÃO, F; V; Análise das desigualdades intraescolares no Brasil. **Estudos & Pesquisas Educacionais**, São Paulo, n.4, nov. 2013.

OSASCO. **Decreto 9461**, de 25/08/2005. Osasco, 2005.

OSASCO. **Lei Complementar 168**, de 16/01/2008. Osasco, 2008. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br>. Acesso em: 19 de dezembro de 2016.

PADILHA, P. R.; SILVA, R. (Orgs.) **Educação com qualidade social**: a experiência dos CEUs de São Paulo. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2004.

PATTO, M. H. S. **A produção do fracasso escolar**: histórias de submissão e

rebeldia. São Paulo: T. A. Queiroz, 1990.

PELLEGRINA, H. S. **Impactos de curto prazo do Programa Bolsa Família sobre o abandono e o desempenho escolar do alunado paulista.** 2011. 101 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2011.

PEÑA, C. R.; PINHEIRO, D. S.; ALBUQUERQUE, P. H. M.; FERNANDES, L. M. A eficácia das transferências de renda: as tendências da desigualdade antes e depois do Programa Bolsa Família. **Rev. Adm. Pública**, vol.49, no.4, Rio de Janeiro, July/Aug. 2015.

PIRES, A. Afinal, para que servem as condicionalidades em educação do Programa Bolsa Família? **Ensaio: Avaliação políticas públicas educacionais**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 80, p. 513-532, jul./set. 2013.

PIRES, F. F.; JARDIM, G. A. S. Geração Bolsa Família: escolarização, trabalho infantil e consumo na casa sertaneja (Catingueira/PB). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Vol. 29, n. 85, jun. 2014.

REGO, W. L.; PINZANI, A. **Vozes do Bolsa Família**. Editora Unesp, 2014.

REIMERS, F.; SILVA, C. D.; TREVINO, E. **Where is "Education" in Conditional Cash Transfers in Education?** UNESCO Institute for Statistics Working Paper No. 4. Montreal, 2006.

RIBEIRO, R.; CACCIAMALI, M. C. Impactos do Programa Bolsa Família sobre os indicadores educacionais. **EconomiA**, Brasília, v. 13, n.2, p. 415-446, mai/ago 2012.

RIBEIRO, C. C.; CENEVIVA, R. BRITO, M. M. A. Estratificação educacional entre jovens no Brasil: 1960 a 2010. In: ARRETCHE, M. (org.) **Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos.** 1. ed. - São Paulo: Editora Unesp. 2015.

RIBEIRO, C. C.; SCHLEGEL, R. Estratificação horizontal da educação superior no Brasil (1960 a 2010). In: ARRETCHE, M. (org.) **Trajetórias das desigualdades:** como o

Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. São Paulo: Editora Unesp. 2015. p. 133-162.

RIBEIRO, S. C. A pedagogia da repetência. **Estudos avançados**, vol.5, no.12, São Paulo, May/Aug. 1991.

ROMERO, J. A. R.; HERMETO, A. M. Avaliação de impacto do Programa Bolsa Família sobre indicadores educacionais: uma abordagem de regressão descontínua. **Anais do Encontro Nacional de Economia**, Foz do Iguaçu. 2009.

SANTOS, C. C. G. **Transferência de renda e educação**: uma análise da contrapartida educacional do programa bolsa família e sua relação com o desempenho dos alunos beneficiários na cidade do Recife. 2014. 144 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Federal de Pernambuco. Pernambuco, Recife, 2014.

SANTOS JUNIOR, W. C. **Programas de transferência de renda e as políticas educacionais: o sistema presença e a gestão da pobreza na escola**. 2012. 269 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de Educação, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória. 2012.

SÃO PAULO. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, 1 de fevereiro de 1889.

SCHULTZ, T. W. Investment in Human Capital. **The American Economic Review**, Vol. 51, No. 1, Mar. 1961. P. 1-17

SCHULTZ, T. W. **O valor econômico da educação**. Traduzido por P. S. Werneck. Zahar Editores: Rio de Janeiro, 1967.

SEABRA, T. Desigualdades escolares e desigualdades sociais. **Sociologia, problemas e práticas**, n. 59, p. 75-106. 2009.

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DE CURITIBA. **Projeto Equidade**. Curitiba, 2015.

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DE CURITIBA. **Equidade na Educação**: Avaliação. Curitiba, 2016.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, G. A. **O Programa Bolsa Família e a intersetorialidade**: a experiência de Umuarama. 2012. 121 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social) – Centro de Estudos Sociais Aplicados, Universidade Estadual de Londrina, Londrina. 2012.

SILVA, L. A. L. Mecanismos da construção federal da intersetorialidade no Programa Bolsa Família: o papel das burocracias. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.64, n.3, p.327 - 350, jul./set. 2013.

SILVA, M. O. S. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, 12(6), p. 1429-1439. 2007.

SILVEIRA, F. G.; CAMPOLINA, B.; HORN, R. V. Impactos do Programa Bolsa Família na alocação do tempo entre escola e trabalho de crianças e adolescentes de 10 a 18 anos. Em: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Org.) **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013. P. 157 – 177.

SOARES, F.; SOARES, S.; MERDEIROS, M.; OSÓRIO, R. **Cash transfer programmes in Brasil**: impact on inequality and poverty. Working Paper, 2006, nº 21, jun.

SOARES, J. F. Educação, desigualdade e pobreza. In: EITLER, K.; BRANDÃO, A. P. (orgs.) **Por que pobreza?: Educação e desigualdade**. Rio de Janeiro: Fundação Roberto Marinho, 2014.

SUPLICY, E. M. O direito de participar da riqueza da nação: do Programa Bolsa Família à Renda Básica de Cidadania. **Ciência & Saúde Coletiva**. 12(6). p. 1623-1628. 2007.

TAVARES, P. A. Efeito do Programa Bolsa Família sobre a oferta de trabalho das

mães. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 19, n. 3(40), p. 613-635, dez. 2010.

THOMAZINHO, G.; OLIVEIRA, R. P. Dimensões da desigualdade educacional no Brasil. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. v. 31, n. 3, p. 511 - 530, set./dez. 2015

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **De olho nas metas 2013-14**: sexto relatório de monitoramento das 5 Metas do Todos Pela Educação. Ed. Moderna, São Paulo: 2015.

TOKMAN, A. Evaluation of the P900 program: a targeted education program for underperforming schools. **Central Bank of Chile Working Papers**, n. 170, 2002.

TORRES, H. G.; BICHIR, R. M.; GOMES, S.; CARPIM, T. R. P Educação na periferia de São Paulo: como pensar as desigualdades educacionais? In RIBEIRO, L.C. Q.; KAZTMAN, R. (ed.) **A cidade contra a Escola**: Segregação urbana e desigualdades educacionais em grandes cidades da América Latina. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2008. P. 59-90.

WORTHEN, B. R., SANDERS, J. R., FITZPATRICK, J. L. **Avaliação de programas:**concepções e práticas. São Paulo: Editora Gente, 2004.

XIMENES, D. A.; MOLL, J.; MACEDO, J. M. Políticas para a inclusão na educação básica em contextos de desigualdade: considerações a partir da experiência da parceria entre programa bolsa família e programa mais educação. In: XIMENES, D. (Org.). **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**. N. 18 (2014); Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de avaliação e gestão da informação. 2014.

ANEXO A: Documentos e arquivos de Osasco

- Acompanhamento da frequência escolar de crianças e jovens em vulnerabilidade: condicionalidades do Programa Bolsa Família – Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2009.
- Programa Bolsa Família: agenda da Família
- Bolsa Família: agenda de compromissos da família
- Cadastro único: conhecer para incluir
- Acompanhamento familiar: Programa Bolsa Família
- Apresentação de *Power Point*: O Cadastro único dos Programas Sociais do Governo Federal como instrumento de integração de políticas públicas para a população de baixa renda -
- Tabela de Motivos Baixa Frequência – 2014
- Sistema Presença – informação de frequência escolar PBF – frequência 85% - Fev/Mar – 2016 (tem código Inep e nome das escolas, Dependência Administrativa, quantidade de alunos beneficiários por condição da frequência escolar.)
- Sistema Presença – informação de frequência escolar PBF – frequência 75% - Fev/Mar – 2016 (tem código Inep e nome das escolas, Dependência Administrativa, quantidade de alunos beneficiários por condição da frequência escolar.)
- Página de registro de frequência escolar por escolas: municipais, estaduais, particulares (tem quantidade de aluno beneficiários, código Inep e dependência administrativa)

- Revista da Educação/Prefeitura de Osasco. – Edição 4 – dez. 2015.
- *Controle social do Programa Bolsa Família:* Papel e participação da Comissão de Assessoramento e fiscalização Social – CAFIS. Prefeitura de Osasco. Gestão CAFIS 2014/2015.
- Perguntas mais frequentes Bolsa Família
- Apresentação de *Power Point* do Projeto de Intervenção em HTPC
- Cadastro Único para programas sociais: formulário principal de cadastramento
- Apresentação de *Power Point* sobre Cadastro Único: Para que serve o Cadastro Único?
- Arquivo em *Excel* de Lista de justificativas de baixa frequência por escola
- Relatório de Informações Sociais – Bolsa Família e Cadastro Único – Osasco. Gerado em 10 de maio de 2016.

ANEXO B: Observações do estudo de caso em Osasco

- **Visitas Domiciliares realizadas por assistentes sociais da SDTI** – 12 de maio de 2016
- **Reunião com mães beneficiárias em escola** – 21 de Maio de 2016;
- **Intervenção em HTCP em escola estadual -** Educação e Bolsa Família: ações do presente refletem nosso futuro **-** 24 de Maio de 2016;
- **Reunião CAFIS-** Centro Público de Economia Popular e Solidária- 25 de Maio de 2016;
- **Reunião de apresentação de resultados projeto de intervenção dem HTPC nas escolas** – SDTI **-** 30 de Maio;
- **Reunião Acompanhamento Abandono** – Centro Públicode Economia Popular e Solidária **-** 20 de Junho;

ANEXO C: Entrevistas do estudo de caso em Osasco

- **Coordenadora de frequência escolar** – Secretaria de Educação – 4 de maio de 2016;
- **Coordenadora de programas redistributivos da SDTI**– SDTI – 10 de maio de 2016;
- **Assistente social da SDTI** – SDTI – 17 de maio de 2016;
- **Coordenadora de frequência escolar** – SDTI – 21 de junho de 2016;
- **Coordenador do Centro de Formação de professores**– Centro de Formação de professores – 5 de julho de 2016;
- **Agente do programa A Escola vai para a Casa** – escola municipal - 23 de agosto de 2016;
- **Diretora e vice-diretora de escola municipal com grande proporção de beneficiários do Bolsa família** – Escola municipal – 18 de agosto de 2016;
- **Coordenadora de programas redistributivos da SDTI**– SDTI –24 de Outubro de 2016;
- **Secretário Adjunto de Educação de Osasco –**Secretaria de Educação – 1 de Dezembro de 2016.

ANEXO D: Tabela de Motivos Baixa Frequência – 2014

SISTEMA PRESENÇA – ACOMPANHAMENTO DA FREQUÊNCIA ESCOLAR

PBF / Frequência 85%

COM VÍNCULO ESCOLAR

Tratamento de doença e de atenção à saúde do aluno

1 a - Doença/problemas físicos

1 b - Doença/problemas psicológicos/mentais

1 c - Pós-parto/gravidez de risco/TPM

Doença na família/óbito na família/óbito do aluno

2 a - Óbito do aluno

2 b - Doença de pessoa da família prejudicando a frequência do aluno à escola

2 c - Óbito de pessoa da família prejudicando a frequência do aluno à escola

Fatos que impedem o deslocamento/acesso do aluno à escola

4 a - Enchente

4 b - Falta de transporte

4 c - Estradas intransitáveis

4 d - Violência na área onde mora

4 e - Inexistência de pessoa para levar à escola

4 f - Grande distância entre a residência e a escola

4 g - Outro

Concluiu o Ensino Médio

6 a - Sabe-se que ingressou no Ensino Superior

6 b - Sabe-se que ingressou no Ensino Técnico Profissionalizante ou outro curso

6 c - Não se sabe se houve continuidade nos estudos

Suspensão escolar

7 a - Com tarefas domiciliares

7 b - Sem tarefas domiciliares

EJA Semipresencial

8 a - Com acompanhamento regular

8 b - Sem acompanhamento regular

Situação coletiva que impede a escola de receber seus alunos

9 a - Férias escolares

9 b - Greve

9 c - Calamidade pública que atingiu a escola ou exigiu o uso do espaço como abrigamento

9 d - Escola sem professor

9 e - Reforma geral da escola

9 f - Escola fechada por situação de violência

9 g - Falta de merenda escolar

9 h – Outro

Participação em jogos estudantis/atividade escolar extra-classe

10 a - Considerada atividade escolar

10 b - Não é considerada como atividade escolar

Preconceito/Discriminação no ambiente escolar/bullying

11 a -A escola está agindo no enfrentamento do problema

11 b - A escola ainda não está agindo no enfrentamento do problema

Ausência às aulas por respeito às questões culturais, étnicas ou religiosas:

12 a - Indígenas

12 b - Circenses

12 c - Ciganos

12 d - Opções religiosas

12 e - População de rua

Gravidez

51 a - Gravidez de risco (sistema lançará para o motivo 1)

51 b - Não é gravidez de risco

Situação de rua

52 a - A escola sabe que o aluno conta com o acompanhamento da rede de proteção local (Cons. Tutelar/CRAS/CREAS)

52 b - A escola não sabe se conta com acompanhamento da rede de proteção social.

Negligência dos pais ou responsáveis

53 a - A escola examinou a questão com as famílias

53 b - A escola não abordou esta questão com as famílias

Trabalho infantil

54 a - A escola sabe que o aluno conta com atenção da rede local de proteção e/ou participa do PETI

54 b - A escola não sabe se o aluno conta com acompanhamento da rede de proteção local

Motivo da baixa frequência não foi informado

58 a - A escola não procurou saber o motivo junto à família

58 b - A escola esclarece que a família não informou o motivo

58 c - A escola, apesar de solicitada, não informou o motivo

58 d - Não foi identificado motivo adequado nesta tabela

Violência/Agressividade no ambiente escolar

60 a - A escola está atuando no enfrentamento da situação

60 b - A escola ainda não está atuando no enfrentamento da situação

Trabalho do Jovem

62 a - Emprego formal (a partir de 16 anos)

62 b - Estagiário sem vínculo empregatício

62 c - Trabalho informal

Exploração/Abuso Sexual

63 a - A escola sabe que a rede de proteção local já foi acionada/comunicada

63 b - A escola não sabe se a rede de proteção foi acionada/comunicada

Desinteresse/Desmotivação pelos estudos

64 a - A escola vem agindo para identificar as causas dessa situação

64 b - A escola não tem procurado identificar as causas dessa situação

Abandono Escolar/ Desistência

65 a - A Escola vem agindo para identificar as causas desse comportamento

65 b – A Escola não tem conseguido agir em relação a essa situação

Questões sociais, educacionais e/ou familiares

68 a - Separação dos pais

68 b - Necessidade de cuidar de familiares(idoso, criança, pessoa com deficiência)

68 c - Viagem com a família(trabalho sazonal/agricultura temporária/colheita/outros)

68 d - Casamento do(a) Aluno(a) – Atualizar cadastro familiar

68 e - Falta de uniforme/calçado/roupa adequada

68 f - Pais “sem domínio” dos filhos/relação familiar precária

68 g - Família desconhece as faltas da criança às aulas

68 h - Aluno com deficiência/necessidades

especiais sem apoio/estimulação para permanecer na escola

Envolvimento com drogas/atos infracionais

70 a - A escola sabe que foi encaminhado aos órgãos competentes

70 b - A escola não sabe se houve encaminhamento adequado

Violência Doméstica

71 a - A escola sabe que a criança já foi encaminhada à rede de proteção social

71 b - A escola não sabe se a criança foi encaminhada à rede de proteção social

SVE – SEM VÍNCULO ESCOLAR

Beneficiário sem vínculo / matrícula escolar por uma das situações abaixo caracterizadas

72 a - Inexistência de ensino fundamental na comunidade em que mora

72 b - Inexistência de ensino médio no território onde mora

72 c - Inexistência de serviços educacionais para acampados/ciganos/circenses/itinerantes.

72 d - Inexistência de serviços educacionais em situação de internação/privação de liberdade.

72 e - Inexistência de escola indígena no território onde mora.

72 f - Concluiu o ensino fundamental/EJA e inexiste oferta imediata da etapa seguinte.

72 g –Beneficiário concluiu o Ensino Médio

72 h - Inexistência de atendimento educacional especializado para beneficiário com deficiência/necessidade educacional específica.

72 i - Inexistência de transporte/locomoção acessível à escola para beneficiário com deficiência/necessidade especial.

72 j - Questões de resistência da família para que o beneficiário com deficiência/necessidade especial frequente a escola.

72 k - Inexistência de acessibilidade no ambiente escolar para o beneficiário com deficiência/necessidade especial.

72 l - Negativa da escola em receber a criança com deficiência/necessidade especial alegando falta de vaga

72 m - Transferência em andamento/pendente – permanecendo sem solução/aceite, após o encerramento de 02 (dois) períodos de coleta, o beneficiário será lançado como Não Localizado no município de origem do cadastro familiar.

72 n - Beneficiário sem vínculo/matrícula escolar foi encontrado, mas não quer mais estudar.

72 o - Beneficiário sem vínculo/matricula escolar foi identificado em condição de óbito (falecido).

72 p - Beneficiário com dados errados impedindo a identificação pela escola (nome errado/data de nascimento errada/NIS duplicado)