

POLÍTICAS PÚBLICAS, FINANCIAMENTO, AVALIAÇÃO E GESTÃO DA EDUCAÇÃO

PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E O SISTEMA PRESENÇA: A ESCOLA E A GESTÃO DA POBREZA

Wilson Camerino dos Santos Junior
Universidade Federal do Espírito Santo-PMC
caducamerino@yahoo.com.br

Eliza Bartolozzi Ferreira
Universidade Federal do Espírito Santo-PPGE
eliza.bartolozzi@gmail.com

Cisenando Antonio dos Santos
Universidade Federal do Espírito Santo- PMC/PMVV
cise.nando@hotmail.com

RESUMO

Este texto tem por objetivo analisar como a escola se tornou um mecanismo de gestão da pobreza, por meio das políticas educacionais implementadas para atender aos objetivos do Programa Bolsa Família. A metodologia pautou-se nos exames comparativos aplicados às Ciências Sociais e fez uso de instrumentos qualitativos e quantitativos. Os resultados revelaram as novas categorias de pobreza institucionalizadas pelo Estado, por meio do Sistema Presença, para manter o controle da pobreza nas escolas. Ao vincularem renda à frequência escolar, a escola passa a fazer parte do circuito da gestão da pobreza, por meio de ações e programas compensatórios que, em última instância, provocam maior intensificação do trabalho docente.

Palavras-chave: Sistema Presença. Pobreza. Bolsa Família.

1 TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL

As transformações políticas e econômicas do último quartel do século XX fizeram da instituição educacional o espaço de controle da pobreza. Alguns programas sociais foram criados com esse objetivo de contenção da pobreza e, vinculados à obrigatoriedade escolar, trouxeram mais uma tarefa para os trabalhadores docentes. O Programa de Transferência de Renda Bolsa Família se insere nesse cenário. Criado no ano de 2003, pela Medida Provisória de nº132, no ano de 2004, esse programa foi institucionalizado no território brasileiro, pela Lei nº10. 836/04, e regulamentado pelo Decreto n: 5.209/04. Soares e Sátyro (2010) afirmam que a criação do programa é advinda da história da proteção social do Brasil nos últimos 40

anos. A Lei nº10. 836/04 e o Decreto nº5. 209/04 permitem considerarmos o desenho institucional do Programa Bolsa Família, como um aparato de ações que institucionalizaram deveres aos Estados e municípios para garantir atendimento aos objetivos do programa de transferência monetária.

A transferência de renda considera a frequência escolar, em suas legislações e decretos, como componente principal das condicionalidades a serem executadas pelo Estado e contrapartidas a serem cumpridas pelos beneficiários da transferência monetária. O processo de escolarização é considerado, na transferência monetária, como uma ação estatal que contribui com o término do ciclo da pobreza, oportunizando a inserção da família desfilada nas redes da proteção social.

2 CONDICIONALIDADE EDUCAÇÃO E O SISTEMA PRESENÇA

De acordo com Currello (2010), entre outros autores, as condicionalidades são utilizadas como um estímulo para os processos de escolarização dos mais pobres e extremantes pobres, dadas as desigualdades educacionais que o Brasil possui. Um processo de escolarização, sem interrupções e que garanta a frequência escolar, é considerado instrumento para oportunizar o melhor acesso aos insumos educacionais, contribuindo para o declínio dos indicadores de desigualdade, inclusive as educacionais.

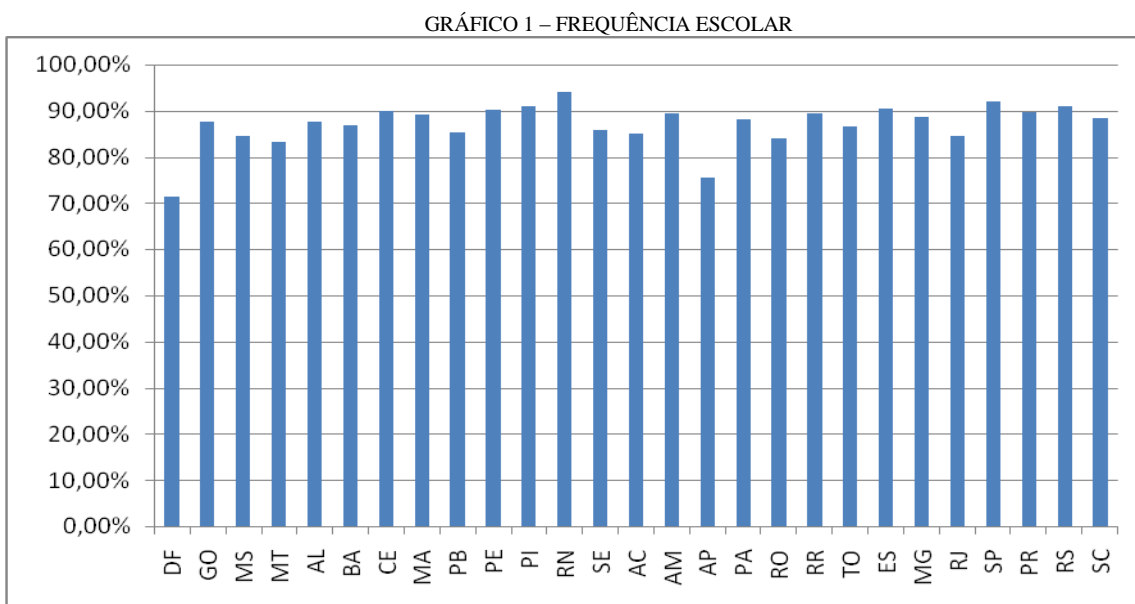
A frequência escolar dos beneficiários com a condicionalidade educação é realizada de forma nominal, por meio da descentralização das competências pelos Municípios e Estados da Federação, por se tratar de um acompanhamento articulado entre Governo Federal, Estados e Municípios. Esse monitoramento, com vistas a alcançar os objetivos do Programa Bolsa Família, é composto por quatro elementos: sistema operacional, pactuação federativa, institucionalidade e capacitações.

De acordo com Currello (2010), entre outros, é a interação intersetorial das informações que corrobora o patamar das condicionalidades na instrumentalização do combate ao abandono e à evasão escolar. As Secretarias Municipais são os agentes operacionalizadores e a gestão fica com os Ministérios da Educação e Desenvolvimento Social. Do ano de 2004 até 2006, a frequência escolar foi monitorada pela Caixa Econômica Federal. Apenas em 2006 é que o

Ministério da Educação disponibiliza aos entes federativos um sistema que objetivava o acompanhamento da frequência escolar, denominado Sistema Presença.

O Sistema Presença tem por objetivo agregar informações dos beneficiários do Programa Bolsa Família, com a condicionalidade educação, e a partir dos relatórios que podem ser sintéticos ou analíticos, nos quais serão visualizados os motivos da baixa frequência escolar. O relatório do Sistema Presença permite essa visualidade por escola e pelo nome dos alunos. O número de identificação social (NIS) é um grande aliado do sistema para fins de cadastramento, monitoramento e encaminhamentos necessários dos beneficiários da transferência monetária.

O objetivo do Sistema Presença é garantir o acompanhamento da frequência escolar dos beneficiários do Programa Bolsa Família em todo o País. O sistema conta com os seguintes perfis para acesso: coordenador estadual da frequência escolar, operador estadual auxiliar, operador municipal máster, operador municipal auxiliar, diretor escolar, operador diretor escolar estadual, operador Secad, administrador técnico, MEC máster, documentador, MDS, operador da Controladoria-Geral da União e operador do Ministério Público. Observe a frequência escolar dos beneficiários da transferência de renda no território nacional em 2010.



FONTE: MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL.

O Sistema Presença permitiu uma focalização das políticas públicas para crianças e adolescentes, cuja pobreza e extrema pobreza tenham constituído, mesmo com o recebimento

de renda, limitação da frequência escolar. Ações que intervenham nas situações de fragilidade social, permitindo que a escola realize a gestão da pobreza em ações específicas e acompanhamento das situações de baixa frequência dos beneficiários do Programa Bolsa Família.

O sucesso do sistema no monitoramento da frequência escolar é atribuído às possibilidades da fácil operacionalização pelos registros de informações sobre a frequência escolar em tempo real, pela descentralização do registro das informações até a unidade escolar, por permitir gerar um arquivo único acerca do histórico de frequência dos beneficiários, podendo, no limite de dois anos ou dez períodos, fazer um histórico da situação do beneficiário.

Inicialmente, o operador, ao acessar o sistema, poderá: utilizar o manual de acesso para tirar dúvidas sobre a operacionalização e também acessar a tabela de motivos que será utilizada como parâmetro do registro da baixa frequência. O operador máster poderá cadastrar os operadores auxiliares e os diretores da escola no item cadastrar usuários, existente no sistema. A partir do registro, será criado o relatório gerencial que permite a verificação e acompanhamento da frequência dos alunos beneficiários.

O relatório de frequência por NIS demonstra os relatórios de frequência dos beneficiários com a condicionalidade educação e também o relatório por motivo de baixa frequência, que aponta por qual dos motivos existentes na tabela beneficiários descumpriram a condicionalidade educação. O sistema possibilita que sejam localizados contatos de operadores máster municipais cadastrados no sistema, alteração de senha, impressão dos formulários entregues nas escolas, informações divulgadas pela equipe da frequência escolar, transferência de aluno por município e acesso à cartilha que orienta sobre a gestão da condicionalidade educação.

As funcionalidades do Sistema Presença corroboram o acompanhamento da condicionalidade educação, permitindo o registro das informações da frequência e ações que levem à permanência dos beneficiários de 6 a 17 anos na escola. Os relatórios que são disponibilizados pelo sistema são sintéticos e analíticos, apontando os motivos da baixa frequência por escola e, nominalmente, de todos os beneficiários que possuam a condicionalidade educação.

De acordo com Currello (2010), entre outros autores, o sistema aponta acima de 22 mil beneficiários com a condicionalidade educação. Por meio do sistema, os operadores poderão

se utilizar dos dados disponíveis para a elaboração das políticas voltadas para atender aos beneficiários com a condicionalidade educação que por algum motivo tenham sido quebradas.

Para Currello (2010, p. 29) entre outros autores, o sistema é:

[...] ferramenta indispensável para o acompanhamento e monitoramento de políticas públicas em larga escala em um país de dimensões continentais como o Brasil, mas sozinho não é suficiente. É necessária a designação de atores (operadores da frequência escolar) em todos os estados e municípios, em uma pactuação federativa de responsabilidades, com o objetivo de estruturar uma configuração institucional adequada aos desafios propostos pelo acompanhamento da condicionalidade em educação. A SECAD/MEC formou uma rede com estados e municípios, configurando uma gestão compartilhada e descentralizada da condicionalidade.

A gestão descentralizada do sistema se caracteriza pelo fato de o controle da frequência ocorrer em âmbito municipal. Existe um operador máster que é designado pelo secretário de Educação. Também o sistema de monitoramento conta com os operadores estaduais e municipais da frequência escolar que apontam o quantitativo de operadores auxiliares que é necessário. A transferência dos dados da escola para o sistema é feita de forma bimestral. Assim, dois períodos definem a disponibilização dos dados: período de ocorrência das aulas e períodos de coleta. Nesses períodos, que são cinco por ano, é feito o monitoramento das escolas e estas disponibilizam os dados da frequência escolar.

O registro da frequência escolar é realizado considerando os alunos que recebem o benefício variável e possuem até 15 anos, o denominado BFA, observando se há na escola alunos com o benefício monetário e com frequência inferior a 85%. Já o BVJ, benefício variável jovem, deve observar que o público beneficiário possui entre 16 e 17 anos, tendo o limite de 75% da frequência. Em ambos os registros, as frequências acima dos mínimos exigidas devem ser deixadas em branco no sistema, já no caso dos valores correspondentes abaixo do mínimo exigido, 85% aos estudantes do BFA e 75% os estudantes do BVJ, deve ser registrado o percentual da frequência bem como o motivo da quebra da condicionalidade.

O manual do Sistema Presença e os motivos que justificam a baixa frequência escolar dos beneficiários do Programa Bolsa Família permitem considerar que o Sistema Presença possui a função de justificar, por meio de categorias de pobreza, a quebra da condicionalidade educação dos beneficiários da transferência de renda Bolsa Família no Estado brasileiro. Estas categorias de pobreza não exprimem aqui a concentração dos problemas sociais nos grupos

sociais menos favorecidos e sim, uma recorrência de fatores que pobres e extremamente pobres, tutelados pelo Estado, são acometidos e quebram a condicionalidade educação.

3 ESCOLA E A GESTÃO DA POBREZA

O termo categoria de pobreza, utilizado correlato com o Sistema Presença, exprime nesta pesquisa a situação da reprodução da pobreza, intensificada pela desigualdade social advinda da alteração no mundo de trabalho, dos hiatos nos sistemas de proteção social e das fragilidades dos processos de sociabilidades estabelecidos no conjunto da sociedade civil, mercado e Estado.

Fundamentamo-nos em Lavinias (2002) para explicitar que as categorias que o Sistema Presença relega aos beneficiários que quebram a condicionalidade educação, faz parte de um processo invalidação social que exige do Estado soluções imediatas, desafiando a governabilidade Estatal, com ações que intervenham no que Castel (2009) denomina de nova etiologia da depravação e dos costumes. O que denominamos de novas categorias de pobreza que justificam a quebra da condicionalidade educação, faz parte de processos de desconversão social. Mesmo sendo beneficiários da transferência de renda, situações de desagravo levam a situação da não frequência escolar.

Os beneficiários delineados no Sistema Presença são aqueles que Lavinias (2002) ao definir pobreza, afirma ser um estado de carência e privação que coloca em xeque a própria situação humana. Além de não conseguir acessar os insumos sociais básicos, o beneficiário da transferência de renda, não conseguem esforços para se manter. Se não houver uma intervenção estatal, estes tendem a ser desfiliaados da estrutura social qual pertence, e mesmo como cliente em potencial do Estado, pode ocorrer à desintegração do tecido social via contextos de anomia, por exemplo, tráfico de drogas, abuso sexual, quebra dos laços de sociabilidades familiares e outros que estão presentes no Sistema Presença.

O termo novas categorias de pobreza, fazem parte das nossas reflexões do Sistema Presença, pois a pobreza é compreendida neste trabalho conforme fundamenta Lavinias (2002) como alterações nas estruturas econômicas e de proteção social, cuja regulação ultrapassa os níveis locais. Podendo o beneficiário de renda além de estar acometido pelo empobrecimento, estar com os vínculos sociais básicos rompidos, prejudicando seus espaços de sociabilidade. São

estes os contextos que denominamos de novas categorias de pobreza. A pobreza, na pesquisa, além do ciclo do empobrecimento é correlata aos processos de degeneração dos vínculos sociais, ou seja, a exclusão.

Mediante este contexto, a escola terá um papel preponderante na gestão da pobreza, por ser responsável por viabilizar superação dos processos que justificam a quebra da condicionalidade educação. No caso de alunos com ausência por questão referente à saúde, a escola pode e deve considerar a informação que o aluno estava afastado por questão referente à saúde, sendo e o atestado médico solicitado para dirimir dúvidas sobre a informação prestada. Se houver recorrência dessa quebra da condicionalidade envolvendo o mesmo aluno, a escola deverá realizar ações de forma intersetorial com a saúde do município, de modo a alcançar o melhoramento da frequência escolar do aluno afastado por motivos relacionado com a saúde.

No caso de doenças e óbito na família, a escola deverá observar a situação e, assim como no caso da ausência por questão de doença, deve ser aceita a justificativa sem demandar comprovação. Deve haver interferências das políticas educacionais da instituição, se houver baixo desempenho do aluno mediante esses acontecimentos, exigindo, assim, sinergias de intersetorialidade no município, caso seja necessário. A inexistência de oferta de serviços educacionais, de acordo com o manual, envolve as seguintes situações: inexistência da educação infantil, da educação de jovens e adultos presencial, abrigo sem escolarização, sem oferta do ensino médio, acampados, fragilidade na oferta do ensino médio nas zonas rurais, inexistência de escolarização para adolescentes infratores ou que se encontram em abrigo.

Esta categoria de pobreza exige do município a elaboração de planos e projetos para a construção e oferta da escolarização básica gratuita e prevista em lei. A intersetorialidade, no caso da inexistência da oferta de serviços educacionais, poderá envolver a União e os Estados da Federação com a solicitação de recursos para ampliação física, transporte escolar e demais políticas educacionais que visem a ofertar condições para que os beneficiários cumpram a contrapartida educação. É o município o responsável pela gestão desta categoria de pobreza, no caso da necessidade de políticas intersetoriais. Já a escola pode, em conjunto com o município, atender a esses beneficiários com políticas educacionais ou demais encaminhamentos necessários.

Os motivos que impedem o deslocamento até a escola que são utilizados como justificativa da quebra da condicionalidade educação são: enchente, calamidades, falta de transporte, impossibilidade de transitar por conta de estradas arruinadas, violência urbana e demais tipos de calamidades. Neste caso, a função da escola é apenas comunicar ao MEC a situação, e o município, por meio das políticas públicas, deve ofertar soluções para que sejam superadas as condições adversas que a cidade vivencia. Assim, quando os demais moradores voltarem a ter a sua rotina normalizada, os beneficiários com a condicionalidade educação também passarão a ter sua frequência escolar em dia.

A inexistência de serviço/atendimento educacional à pessoa com deficiência/ necessidades especiais é uma categoria da pobreza em que o Sistema Presença permite justificar a quebra da condicionalidade educação. De acordo com o manual do respectivo sistema, no caso de beneficiários que não possuam esses serviços especializados, além da dificuldade da locomoção, a escola e o município são responsáveis pelas sinergias de ações para garantir a inserção dos beneficiários na estrutura escolar. É necessário realizar o acompanhamento da situação até ser alterado o quadro de desvantagem em que o beneficiário está inserido.

A categoria que indica que o beneficiário concluiu o ensino médio é exclusiva do BVJ e esses usuários poderão continuar recebendo o benefício até o final do ano da conclusão do ensino. Se o beneficiário tiver idade para receber a transferência monetária, deverá continuar recebendo e acompanhado até a data-limite de seu desligamento. Já no caso de suspensão escolar, é previsto que a escola faça articulações com o gestor do Programa Bolsa Família, com o Conselho Tutelar, com o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, com a família e com o aluno, para que os fatos que corroboraram a suspensão escolar não venham a se repetir, interferindo no processo da frequência escolar do aluno.

O EJA semipresencial apenas exige que o município vincule o beneficiário a uma instituição de ensino regular, tendo justificada, pela modalidade, sua baixa frequência. Já a gravidez vai demandar das escolas que realizem ações de educação sexual, acompanhando se a beneficiária está acessando serviços de saúde, ações voltadas para a sociabilidade da criança ou adolescente no ambiente escolar e o planejamento de alternativas de permanência na escola durante a gestação e após o parto. A intersetorialidade, neste caso, se dá principalmente da escola com a rede de saúde.

Quando existirem beneficiários com a condicionalidade educação que estejam na situação de mendicância/trajetória de rua, é necessário que a escola e a rede municipal de proteção estabeleçam ações articuladas, de modo a intervir na situação, diminuindo a vulnerabilidade social da criança ou do adolescente, para que eles não cheguem à situação de indigência social. A intersetorialidade neste caso se dá principalmente da escola com a rede de assistência social, não excluindo outros agentes que se fizerem necessários, como os órgãos locais de defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes, Conselho Tutelar, outros tipos de conselhos municipais, promotoria da infância e juventude, entre outros.

Negligência dos pais ou responsáveis é uma categoria da pobreza frequente nos indicadores do Sistema Presença. Neste caso, a escola deverá realizar reuniões com os alunos e familiares de modo a zelar pelo cumprimento da frequência escolar. Articulações com outros gestores públicos municipais também são permitidas, fazendo cumprir a responsabilidade do município no zelo pela frequência, conforme diz a Lei de Diretrizes e Bases da Educação. O trabalho infantil é outra categoria que demanda da escola articulação de sinergias com a rede de proteção do município. No caso do gestor que tiver conhecimento de trabalho infantil e não denunciar, esse gestor poderá responder por crime de responsabilidade civil.

A violência, a discriminação e a agressividade no ambiente escolar é outra categoria de pobreza que demanda da escola o estabelecimento de ações para a realização de exames e avaliações das causas dessas situações. Ações de cunho pedagógico são consideradas importantes para corroborar o fim dessa situação na escola e no próprio ambiente familiar. Já no caso de trabalho do jovem, mesmo que seja com os amparos legais previstos para faixa etária, a escola deverá estabelecer sinergias de modo que esse jovem perceba que seu processo educacional não deve ser prejudicado em detrimento das atividades laborais. Demonstrar o valor da escolarização para um melhor futuro profissional é a função da escola nesta categoria de pobreza.

A exploração, abuso sexual e a violência doméstica são fatos que, se incidirem na frequência escolar, ou até mesmo se a escola tomar conhecimento, é necessário que se estabeleçam ações preventivas, como a formação dos membros da comunidade escolar, os mecanismos de denúncias e condições efetivas para que a criança estude sem que os traumas o levem ao abandono. Nesses casos, a intersetorialidade ocorre com a rede de assistência social, órgãos

locais de defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes, Conselho Tutelar, outros tipos de conselhos municipais, promotoria da infância e juventude.

O desinteresse e a desmotivação com os estudos dos beneficiários da transferência de renda com a condicionalidade educação demandam que a escola elabore um conjunto de ações de orientação pedagógica, para intervir nas faltas às aulas e oportunizar o estímulo pelos estudos dos alunos com problemas na frequência escolar. Caso a escola não desenvolva ações com êxito nesse sentido, ocorrem problemas, como o abandono escolar, exigindo que a escola estabeleça sinergias para que o beneficiário renove a matrícula e não seja considerado evadido.

Se a necessidade de cuidar de familiares caracterizar os motivos da baixa frequência, devem ser articuladas pela escola soluções para essa situação, em atuação conjunta com a assistência social e a rede de proteção social do município. O Sistema Presença permite ainda dois tipos de apontamentos que são: a escola não informou o motivo e motivo inexistente na tabela.

No primeiro caso, do pode ser derivado do fato de a escola desconhecer a causa da baixa frequência de seu aluno ou omissão. Mediante essa situação, compete aos municípios formação para oportunizar aos gestores conhecimento sobre a importância do sistema, com a elaboração de políticas educacionais de modo a promover o bem-estar social na própria instituição de ensino.

O segundo motivo faz com que a escola tenha que descrever, em formulários específicos o motivo da quebra da condicionalidade educação, oportunizando ao município intervir nas situações da quebra das condicionalidades, por meio de possíveis sinergias. Neste caso, podemos considerar a possibilidades da criação de novas categorias de pobreza, que institucionalizaram a quebra da condicionalidade educação.

O Sistema Presença oportunizou a apropriação de informações que colaboram com a formulação de políticas públicas dos beneficiados com a transferência de renda e, de certa forma, descumprem a condicionalidade de educação. É esperado que os gestores municipais tomem conhecimento das quebras da condicionalidades 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.

No âmbito do Sistema Presença, a função da escola ultrapassa o caráter epistemológico e se afirma como instituição da proteção social brasileira. A gestão da pobreza na escola se dá, pois, para além de comunicar os casos de violação de direitos envolvendo crianças e adolescentes. A escola tem por atribuições mediar os processos de quebras das condicionalidades e, quando necessário, realizar intervenções, sendo responsável do alcance dos objetivos do Programa Bolsa Família.

O Sistema Presença permitiu que as desigualdades sociais, que acabam corroborando a pobreza e a extrema pobreza, fossem utilizadas como elemento para focalização do Poder Público em ações de fragilidades do vínculo de socialização de crianças e adolescentes na escola, de modo que elas possam corroborar o melhoramento da baixa frequência escolar.

O principal instrumento da gestão da pobreza na escola é a focalização, por meio do Sistema Presença, pois foca os alunos que já estão entrando na situação de invalidez social, sendo necessária a elaboração de políticas educacionais na instituição escolar, ou em âmbito municipal, para atender aos objetivos do Programa Bolsa Família.

A focalização que tratamos nessa pesquisa, assim como Silva (2005, p. 67), tem o caráter redistributivo, concentrando nas necessidades sociais específicas dos beneficiários da transferência de renda. Desta forma as categorias do Sistema Presença oportunizam:

[...] Direcionamento de recursos e programas para determinados grupos populacionais, considerados vulneráveis no conjunto da sociedade [...] demandando a ação do Estado para reparação e garantia de níveis civilizatórios de convivência e de condições de vida de uma dada população. Os que foram historicamente marginalizados da igualdade de oportunidades tenham direito a recursos e serviços que os recolorem num patamar de dignidade, ou seja, a referência é a justiça social.

A focalização e a gestão da pobreza na escola ocorrem por meio do Sistema Presença, em detrimento das seguintes categorias de pobreza: ausência do aluno (a) por questões referentes à saúde, doença/óbito na família, existência de oferta de serviços educacionais, fatores que impedem o acesso à escola, inexistência de serviço/atendimento educacional à pessoa com deficiência/necessidades especiais, suspensão escolar, conclusão do ensino médio, EJA semipresencial, gravidez, mendicância/trajetória de rua, negligência dos pais ou responsáveis,

trabalho infantil, violência/discriminação/agressividade no ambiente escolar, trabalho do jovem, exploração/abuso sexual/violência doméstica, desinteresse/desmotivação com os estudos, abandono escolar/desistência e necessidade de cuidar de familiares.

Essas categorias de gestão da pobreza na escola são advindas do hiato no acesso aos insumos ofertados pelo Estado, mercado e sociedade civil, de modo que grupos sociais são distanciados da proteção social do Estado e dos insumos do mercado. Dessa forma, eles são inseridos na cadeia da assistência social, como clientes em potencial do Estado brasileiro.

A escola deverá, em meio aos desequilíbrios materializados pela privação e/ou negação de determinado segmento social, promover os o exercício democrático de justiça, igualdade, respeito, solidariedade e o acesso às variadas estruturas de oportunidades sociais, econômicas, culturais que provêm do Estado, do mercado e da sociedade civil, e também criar sinergias que possibilitem o fim da situação de desproletarização total dos beneficiários da transferência de renda. Essa é a atribuição que o Sistema Presença lança sobre as instituições escolares.

Estar demarcado no Sistema Presença significa que, além de a criança e o adolescente estarem inseridos na categoria dos pobres e extremamente pobres, eles já podem, a qualquer momento, se tornar indigentes sociais, pela pobreza extrema, pois a transferência de renda por si só não deu conta de oferecer uma proteção plena ao beneficiário, sendo, portanto, necessárias sinergias de ações para que esses beneficiários voltem a achar um assento em uma dada estrutura social.

O Sistema Presença oportuniza que essas categorias de pobreza justifiquem a quebra da condicionalidade educação, pois são derivadas de contextos como falta de perspectivas de integração social plena e da fragilidade do Poder Público nos territórios urbanos pauperizados, materializando, assim, o acolhimento familiar, comunitário e escolar deficientes. São essas categorias de pobreza que o Sistema Presença aponta serem necessárias de focalização, por meio das políticas públicas, para atender aos objetivos do Programa Bolsa Família.

3 CONSIDERAÇÕES

O Programa Bolsa Família é parte do cenário de desfiliação produzida com a reestruturação do capitalismo que veio acirrar o quadro de desigualdade social. Como estratégia de controle, a condicionalidade educação se integra como estratégia importante para a operacionalização da assistência social.

A transferência de renda substituiu, no Brasil, a barreira da pobreza e da extrema pobreza, pelos novos níveis de desigualdade que os beneficiários da transferência de renda ocupam no desenho institucional do programa. São aqueles que vão receber o benefício, o benefício variável e o benefício variável jovem. Estes dois últimos vinculados à educação. Dessa forma, o cenário das políticas educacionais já passa a contar com estratificações diferentes dos alunos beneficiários da transferência de renda, nivelados pela vulnerabilidade social que trazem consigo. A barreira da pobreza ou extrema pobreza passa ser caracterizada por novos níveis de desigualdade social.

A unificação do Programa Bolsa Família, no ano de 2004, teve importante papel na institucionalidade das políticas educacionais, como parte das políticas de proteção social brasileira. Na era da proteção social mix, as políticas educacionais foram combinadas, nas estruturas estatais, para atender aos objetivos do programa de transferência de renda, controlando, além da questão social, os objetivos educacionais do Estado com mais intensidade, quando foi posta uma contrapartida, com mais fiscalização e controle, por meio da descentralização das competências.

A escola, pelas políticas descentralizadoras, é a instituição em que o Estado conseguirá exercer o controle físico dos beneficiários da transferência de renda; é o local no qual eles podem permanecer por tempo integral ou por meio de outras atividades que fazem a gestão da pobreza. Por exemplo, existem os programas que aparecem em nossa pesquisa, como o Mais Educação, Escola Aberta e Tempo Integral.

A institucionalidade a que o próprio programa adere em termos funcionais, insere a escola na gestão da pobreza, pois a frequência escolar, mecanismo do processo de escolarização, passa a ser considerada prerrogativa para que pobres e extremamente pobres passem a receber benefícios monetários. Em nossa pesquisa, fica evidenciado que a contrapartida educação

institucionalizou na escola a gestão da pobreza por meio dos programas de transferência de renda. Com o Programa Bolsa Família essa institucionalização veio proficuamente, devido a seu desenho institucional centralizador de decisões e descentralizador de competências.

A obrigatoriedade escolar aparece em nosso estudo colaborando para existência de um grupo em uma dada estrutura estatal, que necessita de atendimento específico, significa focalizar eixos de gestão pública sobre políticas educacionais para melhoramentos dos direitos sociais básicos. A condicionalidade educação é, então, um mecanismo da estrutura do Estado que vincula a escola ao processo de gestão da pobreza.

Essa gestão na escola deve ser caracterizada a partir de um processo binário: processo de barreiras e níveis. Processo de barreiras, pois, de um lado, estavam os alunos não beneficiários do Programa Bolsa Família e, de outro, estavam os alunos que necessitavam de ações específicas para que a contrapartida educação viesse a ser cumprida. Já o processo de níveis é quando o Sistema Presença é incorporado ao processo de proteção social, e a escola passa ser responsável por mais um novo modelo de gestão da pobreza. O que antes era barreira de desigualdade passa agora ao parâmetro dos níveis de desigualdade. A escola, além de gestar os contextos da transferência de renda, tem que focalizar os diferentes processos de desfiliação que podem corroborar a quebra da condicionalidade educação.

A instituição estatal do Sistema Presença significou o Estado assumindo que para além dos processos de escolarização, os objetivos do Programa Bolsa Família só seriam atingidos com uma rede de intersectorialidade voltada para ações que, em sua maioria, nas categorias de pobreza do Sistema Presença, não são gestadas no processo de escolarização. Porém, em nossos resultados verificamos que a gestão da pobreza da quebra da condicionalidade educação dos beneficiários fica a cargo da escola.

Quando o Estado verificou que, mesmo com a transferência de renda, existiam alunos que estavam na transição da vulnerabilidade para a inexistência social, foi criado o Sistema Presença. Eram os beneficiários com a condicionalidade educação que estavam indo para além do regime comum da pobreza. São as novas etiologias da depravação e dos costumes, tais como: pessoas que apodrecem na sujeira, promiscuidade sexual, ausência de higiene, tráfico de drogas, hipermasculinismo, hiperfeminismo, violência contra idoso, abuso sexual de crianças e jovens, prostituições e perversões, criando os novos anéis de exclusão social.

A adoção do Sistema Presença, dessa forma, significa o Estado criando categorias de pobreza que justificassem a quebra da condicionalidade educação, sem que os beneficiários viessem a perder seus benefícios, ao invés disso, deveriam ser inseridos de forma focalizada em ações intersetoriais de responsabilidade dos municípios, mediadas, pela escola. A estrutura do sistema dispõe de um alto grau de descentralização e focalização, pois os relatórios de baixas frequência, possibilitam intervenções de caráter institucional nas escolas, nos municípios, em grupos específicos de usuários e até mesmo em usuários específicos.

Conforme o Manual do Sistema Presença e as categorias que justificam a quebra da condicionalidade educação, observamos que a escola não teve sua estrutura alterada para atender aos objetivos do Programa Bolsa Família, quando tratamos das atribuições recebidas pelo Sistema Presença, de gestar a pobreza, por meio dos processos pedagógicos. Apenas o município pode fazer essa alteração no quadro de recursos humanos, na medida em que necessita de operadores para a execução do sistema na estrutural municipal.

Podemos afirmar a existência de uma pedagogia da pobreza exercida por meio da gestão da pobreza pelos sistemas educativos e de assistência social de forma precária, com limitados recursos estruturais e humanos. Consequentemente existe uma responsabilização excessiva dos membros da comunidade escolar pelo não cumprimento da condicionalidade educação.

A pobreza, materializada na falta de estruturas sociais que comprometem o cumprimento da condicionalidade educação, passa a ser tratada como assunto pedagógico e isolada na responsabilidade do corpo técnico escolar, que não dispõem de recursos humanos para as intervenções devidas. Fica evidente a falta de condições físicas e de recursos humanos para que os operadores máster e auxiliares possam de fato materializar as sinergias necessárias para a materialidade dos objetivos da transferência monetária.

A responsabilidade aparece como sendo do pedagogo de dar os encaminhamentos necessários para que a contrapartida educação dos alunos seja cumprida com êxito. Não existe um agente fiscalizador que possa atuar para que a instituição garanta aos beneficiários os atendimentos necessários. Mesmo que os operadores entrevistados queiram, eles não conseguiriam, dada a limitação de recursos que possuem para fiscalizar.

O Sistema Presença é uma política de gestão da pobreza na escola que, além de responsabilizar os processos de escolarização da disciplinarização da pobreza por meio dos programas Mais Educação, Escola Aberta, e também oficinas, atividades de futebol e outros esportes, cursos de manicure, biscuit, informática, entre outros, promove a intensificação do trabalho docente. Pesquisas sobre as condições de trabalho docente desenvolvidas nas últimas décadas revelam o forte grau de intensificação do trabalho docente e de adoecimento do trabalhador em face às reformas educativas operadas no contexto neoliberal.

O Sistema Presença aparece na pesquisa como uma ferramenta de importância para os operadores sistematizarem as frequências dos beneficiários nos municípios. Em nossos resultados, com a gestão da pobreza, o sistema, na realidade, é utilizado como uma ferramenta de responsabilização da escola nos encaminhamentos da situação de pobreza que leva à quebra da condicionalidade educação.

Os dados de nossa pesquisa permitem afirmar que existe um hiato, na produção das políticas educacionais elaboradas para atender aos objetivos do Programa Bolsa Família, pois os programas que existem incidem no atendimento aos beneficiários, mas não possuem esse objetivo como políticas elaboradas para as proposições da transferência de renda. A gestão da pobreza, realizada pela escola, ocorre de forma precária, dadas as limitações de suas atribuições no papel escola e das políticas de proteção social que demandam especificidades de ações.

Por fim, o próprio Sistema Presença necessita ser alterado, pois foi desenhado apenas para monitorar os beneficiários que estão transitando da vulnerabilidade para a inexistência social. É uma política dotada de discursos de democratização/intervenção na questão social, que na escola promove a intensificação do trabalho docente e hiatos na superação da extrema pobreza e pobreza, no que tange a dependência do Estado e seus entes federativos, para intervenções menos residuais e que de fato colaborem com a promoção humana.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicolas; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de política. 11. ed. Brasília: UNB, 1998.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado. Renda mínima vinculada à educação. Brasília, 2002.

CASTEL, Robert. As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 2009.

CASTRO, Jorge Abrahão de; MODESTO, Lúcia. Org. Bolsa Família 2003-2010 : avanços e desafios. Brasília: IPEA, 2010.

COTTA, Tereza Cristina; PAIVA Luis Henrique. O programa bolsa família e a proteção social no Brasil. In: CASTRO Jorge Abrahão de; MODESTO Lúcia (Org.). Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios. Brasília: IPEA, 2010.

CURRALERO, Cláudia Baddini et al. As condicionalidades do programa bolsa família. In: CASTRO, Jorge Abrahão de; MODESTO, Lúcia.(Org.). Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios. Brasília: IPEA, 2010.p. 151- 176. p.101-132.

DUBET, François. Desigualdades multiplicadas. Ijuí, RS: Unijuí, 2003.

LAVINAS, Lena. Pobreza e exclusão: traduções regionais de duas categorias da prática. Econômica, V.4, nº 1, p.25-59, junho 2002.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Educação básica: gestão do trabalho e da pobreza. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

OLIVEIRA, Dalila Andrade; FERREIRA, Eliza Bartolozzi (Org.). Crise da escola e políticas educativas. Belo Horizonte, MG: Autêntica, 2009.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Avaliando o bolsa família. São Paulo: Cortez, 2010.