



O Social em Questão

ISSN: 1415-1804

ISSN: 2238-9091

osq@puc-rio.br

Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro
Brasil

Dal Bello, Marília Gonçalves
Descumprimento de condicionalidade na educação: subsídios à política de assistência social
O Social em Questão, vol. 19, núm. 36, 2016, Julho-, pp. 239-264
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro
Brasil

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=552264396011>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais informações do artigo
- Site da revista em redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Informação Científica Redalyc
Rede de Revistas Científicas da América Latina e do Caribe, Espanha e Portugal
Sem fins lucrativos acadêmica projeto, desenvolvido no âmbito da iniciativa
acesso aberto

Descumprimento de condicionalidade na educação: subsidios à política de assistência social

Marília Gonçalves Dal Bello¹

Resumo

O presente trabalho tem como objetivo estudar a operacionalização do Programa Bolsa Família pela proteção básica da assistência social, tendo como foco as desigualdades territoriais e seus desdobramentos para proteção de famílias em descumprimento de condicionalidade na educação. Para tanto, adotou-se como caminho metodológico, abordagem quantitativa e qualitativa, com base em estudos bibliográficos, documentais e análise de dados extraídos de questionários aplicados a 166 mulheres titulares do PBF, residentes em sete bairros, circunscrito pelo Centro de Referência da Assistência Social – CRAS Santa Felicidade, localizado na região Sul da cidade de Maringá-Paraná. Os resultados apontaram que as desigualdades territoriais, para além do individual, apontam à assistência social demandas a serem respondidas no campo da proteção social de famílias.

Palavras-chave

Assistência social; Programa Bolsa Família (PBF); Educação.

Compliance breach in education: subsidies to politics of social assistance

Abstract

This work aims to study the implementation of the Bolsa Família program for basic protection of social assistance, focusing on territorial inequalities and their consequences for families protection in cross-failure in education. To this end was adopted as a methodological way, quantitative and qualitative approach, based on published studies, documentary and analytical data extracted from questionnaires given to 166 women holders of PBF, residents in seven neighborhoods, circumscribed by the Reference Centre for Social Assistance - CRAS Santa Felicidade, located in the southern region of the city of Maringa, Parana. The results showed that the territorial inequalities, in addition to individual, point to social assistance needs to be answered in the field of social protection of families.

Keywords

Welfare; Bolsa Família Program (PBF); Education.

Introdução

O presente trabalho visa estudar a operacionalização do Programa Bolsa Família (PBF), pela proteção básica da política de assistência social, tendo como recorte as desigualdades territoriais e seus desdobramentos para a proteção social de famílias em descumprimento de condicionalidades na educação. Considera-se, assim, que os indicativos do PBF, orientadores de práticas interventivas da assistência social na gestão da proteção básica, são insuficientes para nortear o fortalecimento da proteção de famílias. Inflexíveis às desigualdades territoriais, os indicativos de descumprimento de condicionalidades na educação reforçam perspectivas individuais, limitando a política de assistência social na identificação da pobreza em suas multideterminações e, logo, no reconhecimento de direitos, almejados no fortalecimento intersetorial, no diálogo com as políticas setoriais, como é a educação.

A proteção básica prevê, em seu campo interventivo, um conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios. Incorpora o PBF, que tem na renda a principal estratégia de provisão de proteção social à pobreza. O nascimento do programa ocorreu concomitante à aprovação da Política Nacional de Assistência Social, que passava a abrigar em seu processo a gestão e o financiamento do PBF, atualmente alocado na Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA).

Criado pela Lei 10.836/2004 e regulamentado pelo Decreto 5.209/2004, o PBF destina-se às famílias em situação de extrema pobreza, assim consideradas aquelas com rendimento entre R\$ 70,00 e R\$ 140,00².

Segundo disposições legais do Decreto 5.209/2004, cabe ao MDS coordenar, gerir e operacionalizar o Programa Bolsa Família e, em especial, entre outras atividades, realizar a gestão dos seus benefícios, bem como promover a oferta dos programas complementares à renda, em articulação com os Ministérios setoriais e demais entes federados.

As condicionalidades abrangem um conjunto de deveres a serem cumpridos na educação e na saúde pelas famílias beneficiárias do PBF, como exigência para se manterem no programa. É dever, por exemplo, o acompanhamento da saúde de mulheres gestantes e nutrízes entre 14 e 44 anos e de crianças entre 0 e 7 anos de idade – manutenção da vacina em dia e acompanhamento de peso.

O descumprimento de condicionalidades é registrado pelos serviços de educação mediante justificativas das famílias pela ausência de crianças e adolescentes na escola, e pelos serviços de saúde pelo não comparecimento à UBS

ou pela não localização das famílias pelas Equipes de Saúde da Família (ESF), constituindo-se como indicativos de descumprimento de condicionalidades no PBF. Orientados por perspectivas individuais, esses indicativos responsabilizam e punem as famílias, atribuindo-lhes a responsabilidade pelo descumprimento das condicionalidades exigidas pelo programa. Essa perspectiva, na contramão da premissa protetiva da política de assistência social, exige um focar de lentes sobre as desigualdades e desproteções que envolvem famílias e territórios.

O não cumprimento de condicionalidades pelas famílias é passível de sanções como cortes e bloqueios, inscritos pela Portaria nº 251 de 12 de dezembro de 2012 nos seguintes termos:

- I - advertência no primeiro registro de descumprimento;
- II - bloqueio do benefício por um mês no segundo registro de descumprimento;
- III - suspensão do benefício por dois meses no terceiro registro de descumprimento;
- IV - suspensão do benefício no quarto registro de descumprimento; e
- V - cancelamento do benefício no quinto registro de descumprimento.

A suspensão dos benefícios pagos pelo PBF se dá mediante a coleta de dados nas escolas sobre as faltas justificadas das crianças e adolescentes nas aulas do ensino fundamental e médio. Essas justificativas devem se enquadrar em um conjunto de motivos divulgados, segundo Instrução Operacional nº 36 Senarc/MDS (BRASIL/MDS, 21/07/2010), como plausíveis ou não para que crianças e adolescentes se ausentem das aulas. No montante de 19 variáveis, aquelas com código inferior a 50 não geram descumprimento de condicionalidades; já os códigos superiores a 50 geram sanções sobre os benefícios pagos pelo programa. Informações pertinentes às fragilidades da rede de proteção social são previstas pela Instrução Operacional nº 36 Senarc/MDS (IDEM) apenas pelos códigos 3, 4 e 5. Sendo assim, o conjunto de dados que compõem as faltas justificadas nas escolas denota que a maior responsável pelas faltas escolares é a família, conforme mostra o quadro 1.

Quadro I - Motivos da baixa frequência escolar

Código	Descrição
1	Ausência por questão de saúde do aluno
2	Doença/óbito na família
3	Inexistência de oferta de serviços educacionais
4	Fatos que impedem o deslocamento à escola
5	Inexistência de serviço/atendimento educacional à pessoa com deficiência/necessidades especiais
6	Concluiu o Ensino Médio
7	Suspensão escolar
8	EJA semipresencial
51	Gravidez
52	Mendicância/Trajetória de rua
53	Negligência dos pais ou responsáveis
54	Trabalho infantil
58	Escola não informou o motivo
59	Motivo inexistente na tabela
60	Violência/discriminação/agressividade no ambiente escolar
62	Trabalho jovem
63	Exploração/abuso sexual/violência doméstica
64	Desinteresse/desmotivação pelos estudos
65	Abandono escolar/desistência
66	Necessidade de cuidar de familiares

Fonte: BRASIL/MDS, 21/07/2010.

Segundo a Resolução Comissão Intergestora Tripartite (CIT) nº 07 de 2009, aquelas famílias que estão em suspensão do benefício do PBF devem ser acompanhadas e incluídas nos serviços socioassistenciais da proteção básica, prioritariamente. A inclusão nos serviços socioassistenciais deve ser orientada por listagem de famílias em descumprimento de condicionalidade na educação e saúde (anexo I/ Resolução CIT nº 07 de 2009), a ser disponibilizada pelo órgão gestor municipal da política de assistência social. Munida do montante de famílias que descumpriram condicionalidades, cabe à “equipe do CRAS atualizar o diagnóstico territorial, traçar estratégias e metodologias de atendimento das famílias e definir os serviços socioassistenciais necessários ao enfrentamento das situações de vulnerabilidades e riscos identificados.” (CIT, 2009, p.21)

Em contraposição à centralidade das responsabilidades individuais das famílias nos indicadores de condicionalidades do PBF, Magalhães (2009) ressalta a importância de se superar a produção de informações que, ao reforçar responsabilidades individuais, permanecem alheias aos limites que cerceiam famílias de baixa renda à proteção social. Nas palavras do autor: “Como agir para que estas sanções deixem de sê-lo e se tornem indicadores de que o sistema de proteção social precisa agir com a eficácia e rapidez para assistir às famílias?” (MAGALHÃES, 2009, p.402)

Ultrapassar essa perspectiva individual exige olhares cuidadosos sobre normas que regem a operacionalidade do PBF, na proteção básica da política de assistência social. São normativas que, ao prever sanções, em decorrência dos efeitos por descumprimento de condicionalidades, orientam a produção de dados que, deslocados do território, possibilitam conjecturar que grande parte das punições aplicadas às famílias pode estar associada a deveres do poder público não cumpridos.

Considerando os preceitos protetivos da matricialidade sociofamiliar destacados como uma das principais diretrizes da Política Nacional de Assistência Social (2004), é preciso transitar da esfera do “punir e cobrar” para a esfera do “prover” meios de agir de famílias. Para isso, são necessários conhecimentos mais profundos e flexíveis sobre as desigualdades territoriais, capazes de mostrar à assistência social, além de atributos individuais vinculados ao descumprimento de condicionalidade, as desigualdades expressas pelas fragilidades no campo das certezas com as quais as famílias de baixa renda podem contar para se protegerem.

Para tanto, não bastam as listagens territorializadas de famílias em descumprimento de condicionalidade, disponibilizadas pela gestão do PBF à proteção básica da assistência social, a partir da sistematização das justificativas de faltas coletadas pelas unidades de ensino, ou da constatação de famílias que não foram encontradas em seus domicílios pelos agentes de saúde. Levando em conta os propósitos protetivos da assistência social, o fundamental é que sejam fortalecidas perspectivas preventivas, o que pressupõe práticas planejadas com enfoque na antecipação de riscos de vulnerabilidades sociais.

A vigilância socioassistencial, inscrita como uma das principais funções da política de assistência social, articulada a outras duas, proteção e defesa institucional, coloca-se como estratégia privilegiada para superar indicadores abrangentes de proteção básica, de modo a coadunar serviços com as necessidades de famílias em seus territórios de vivência. Nesse sentido, a proteção social básica deve ser planejada e organizada de forma a garantir aos seus usuários conhecimento dos direitos socioassistenciais e sua defesa (BRASIL/MDS, 2013).

A legislação que pauta a operacionalização do PBF preserva a família de sanção somente quando ficar comprovado que o cumprimento de condicionalidade foi prejudicado em razão de desproteções relativas à oferta de serviços por parte dos municípios. Entretanto, ainda são bastante limitadas as iniciativas do MDS/Senarc em incluir nos documentos norteadores do PBF a recolha e a sistematização de indicadores sobre as fragilidades das políticas de saúde e educação. Outro fator a destacar é que nas legislações que regem o PBF não há previsão de ações de responsabilização e punição para os municípios inadimplentes. O resultado é a responsabilização quase que exclusiva da família pelo cumprimento de condicionalidades (SENNA et al., 2007).

Na busca de ultrapassar perspectivas individuais das famílias em descumprimento de condicionalidades, o presente trabalho, tem como recorte a cidade de Maringá e nela o território de circunscrição do CRAS Santa Felicidade, bem como as escolas de ensino básico e fundamental adjacentes. São elas: Escola Estadual Vinicius de Moraes, Escola Municipal Manoel Dias da Silva, Escola Municipal Benedita Natalia Lima, Escola Municipal Manoel Dias, Escola Municipal Agmar dos Santos, Escola Municipal Benedita Natalia Lima, Escola Municipal João Batista Sanches.

Esse estudo, ao propor-se a estudar as desigualdades territoriais e seus dobramentos para a proteção de famílias em descumprimento de condicionalidades na educação operacionalização, preocupa-se em estudar com quais certezas podem contar as famílias do PBF para cumprirem condicionalidades exigidas pelo PBF na educação. Para tanto, foram realizadas entrevistas quantitativa com um total de 166 mulheres responsáveis pelo PBF. As sujeitas pesquisadas foram localizadas em sete bairros, por serem neles onde se identificou as maiores concentrações de famílias beneficiárias do PBF. São eles: Núcleo Habitacional Santa Felicidade, Jardim Universo, Jardim Ipanema, Cidade Alta, Residencial Tarumã, Parque Tarumã e Conjunto Habitacional Odwaldo Bueno Netto. O estudo das desigualdades territoriais possibilitou contraposições aos indicativos punitivos do PBF, conforme analisado a seguir.

Serviços de educação básica: olhares sobre as desigualdades territoriais

Com base nos estudos de Muniz (2011), os serviços de educação executados nos equipamentos escolares podem ser compreendidos como oferta de atividades planejadas e continuadas de ensino fundamental e médio. Tais serviços vinculam-

-se à garantia de direitos educacionais, que, assegurados como dever da família, da sociedade e do Estado, inspiram-se nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tendo por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (art 2º- LDB/ Lei nº 9.394,1996).

A Lei de Diretrizes e Bases/ Lei nº 9.394,1996, em seu art. 4º, pontua como primeiro princípio a igualdade de condições para o acesso e a permanência de alunos na escola. Isso impõe ao poder público, entre outros encargos, a provisão de vagas próximo ao local de moradia ou a provisão de transporte como benefício para viabilizar o acesso de crianças e adolescentes às unidades escolares em que se encontram matriculados. Entre os deveres a serem assumidos pelo Estado estão, portanto, o de prover:

[...]

VIII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares, de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde;

[...]

X - vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência a toda criança a partir do dia em que completar 4 (quatro) anos de idade.

Em seu art. 12, a LDB prevê ainda, nos sistemas de ensino, apoio aos alunos em dificuldade de aprendizagem, cabendo ao poder público nas instâncias municipais e estaduais:

[...]

V - prover meios para a recuperação dos alunos de menor rendimento;

VI - articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola;

[...]

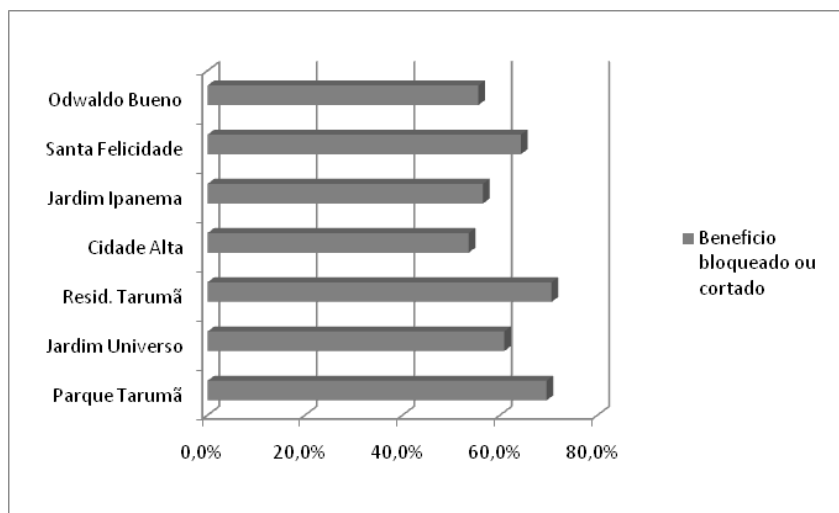
Alinhada com o propósito do PBF, a Portaria do Ministério da Educação Educação nº 3.789 de 2004, com a intenção de potencializar o acesso de crianças e adolescentes oriundos de famílias de baixa renda às unidades escolares, insere a frequência às aulas como parte das condicionalidades relativas à educação, deven-

do ser monitorada pelas instituições escolares. A coleta e registro em sistema informatizado da frequência mínima de 85% para crianças matriculadas no ensino fundamental e de 75% para adolescentes inseridos no ensino médio, bem como a recolha de justificativas de faltas são as principais atribuições da escola no acompanhamento das condicionalidades na educação.

Os indicadores extraídos das justificativas das famílias beneficiárias do PBF para as faltas escolares constituem um elenco de informações que apontam responsabilizações individuais como principais motivos da baixa frequência de crianças e adolescentes nas escolas. Esse conjunto de dados tem entre seus propósitos subsidiar práticas interventivas das políticas públicas. O que exige, sob a ótica da assistência social, ultrapassar a perspectiva individual, na qual se sustentam os indicadores do PBF na educação.

Diante da proposição da política de assistência social em proteger famílias, necessário se faz reforçar, segundo a Política Nacional de Assistência Social -PNAS/2004 e de acordo com os documentos que regem o PBF, o caráter coletivo da proteção social. Nesse sentido, as famílias, chamadas a se responsabilizar pelo cumprimento de condicionalidades na educação, demandam a provisão de meios de agir, que, para além de disposições normativas, pressupõem reconhecimento de direitos enquanto campo de certezas com as quais possam contar para se proteger. Esse entendimento é necessário para que a política de assistência social, em seu território, não incorra no risco de processar análises que, isoladas e estanques dos territórios de vivência das famílias, acabem por responsabilizá-las por deveres estatais não cumpridos. Em vista disso, a identificação das multideterminações da pobreza, expressa pela fragilidade de direito de cidadania com a educação, coloca-se como ponto de partida para o trânsito do individual para o coletivo enquanto premissa para a provisão de meios de agir de famílias de baixa renda.

Na sequência, será realizada análise dos serviços de educação no contexto dos sete bairros delimitados para este estudo. As relações de proteção/desproteção daí extraídas, medidas pela variável idade de crianças e adolescentes entre 6 e 17 anos, bem como pelas certezas ou não de proteção com as quais as famílias podem contar em relação aos serviços de educação, compõem conteúdo da investigação que se segue.

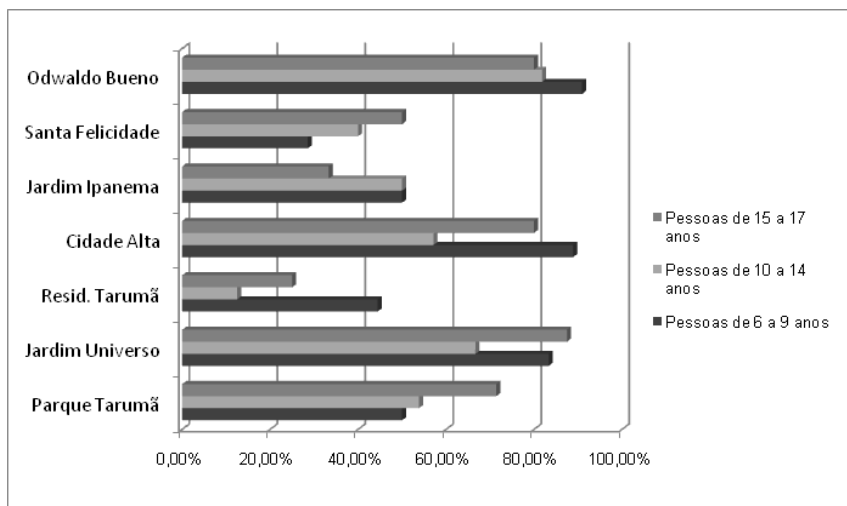
Gráfico 1 - Incidência de cortes e bloqueios de benefícios pagos pelo PBF

Fonte: Questionário aplicado aos sujeitos da pesquisa

No conjunto dos bairros estudados, observa-se uma alta ocorrência de cortes e bloqueios de benefícios pagos pelo PBF: os percentuais variam entre 53% e 74%, em um período de três anos ou mais de inclusão no programa para a maioria das famílias. Haja vista os elevados percentuais de descumprimento de condicionalidades, o presente trabalho tem como preocupação central compreender, sob a ótica do território de vivência das sujeitas entrevistadas, as desigualdades territoriais implicadas com o descumprimento de condicionalidades na educação.

No gráfico 2 verifica-se que, para além da presença de escolas e das distâncias percorridas para alcançá-las, a ausência de vagas nas unidades de ensino fundamental e médio se expressa como limite no reconhecimento de direitos pelo Estado. Dado que pode favorecer a compreensão sobre o descumprimento de condicionalidades.

Gráfico 2 - Indisponibilidade de vagas próximo ao local de moradia



Fonte: Questionário aplicado aos sujeitos da pesquisa

Segundo dados do gráfico 2, é possível afirmar que a presença de vagas nas proximidades do local de moradia, compreendida como importante condição para o acesso e permanência de alunos entre 6 e 17 anos na escola (LDB, Lei nº 9.394, 1996), não é certeza para 50% ou mais das famílias pesquisadas.

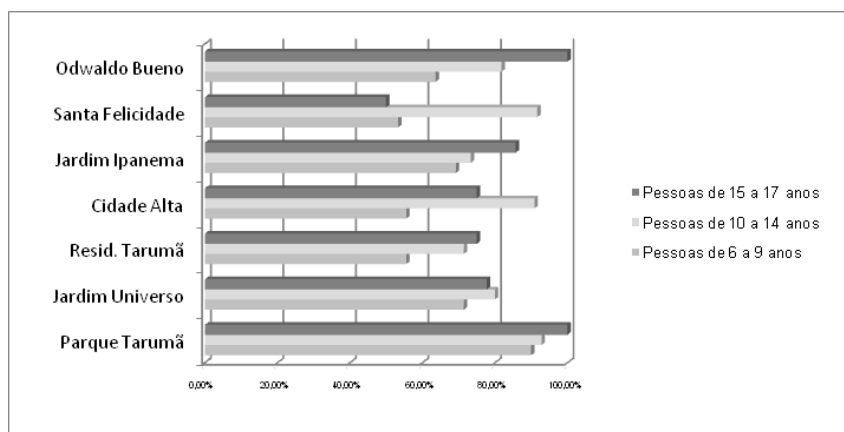
Mesmo em bairros onde há escola, como é o caso do Jardim Universo, observa-se que 81% das famílias com filhos em idade entre 6 e 9 anos não contam com vagas na Escola Agmar dos Santos. No Núcleo Habitacional Santa Felicidade e no Conjunto Habitacional Pioneiro Odwaldo Bueno Netto, localizados a distâncias relativas da Escola Vinicius de Moraes, 50% ou mais dos adolescentes entre 15 e 17 anos encontram-se matriculados em unidade distante do bairro de moradia. No Conjunto Odwaldo Bueno Netto, situado próximo à Escola Benedita Natália, mais de 80% das crianças na faixa entre 6 e 14 anos estudam em unidade distante do lugar onde moram.

Já no Residencial Tarumã, apesar de não existir escola de ensino fundamental (anos iniciais), constando como escolas de referência unidades distantes do bairro, menos de 50% das famílias com crianças na faixa entre 6 e 9 anos estão matriculadas em instituição distante do bairro de moradia. Isso possibilita afirmar que as famílias, no conjunto dos bairros estudados, estão tendo acesso a vagas em escolas diferentes daquelas de referência para o bairro.

Se por um lado essa constatação aponta menores distâncias a serem percorridas por moradores do Residencial Tarumã até as unidades escolares, por outro indica que famílias residentes próximo à escola não contam com certeza de vagas para matricular suas crianças e adolescentes. Isso revela que, além do limite de disponibilidade de equipamentos escolares públicos e vagas nos arredores do local de moradia, há também dificuldade da política educacional no desenvolvimento de ações planejadas no sentido de alocar crianças e adolescentes em unidades escolares perto de casa. Desconsiderar esse padrão de qualidade como parte dos serviços educacionais significa atribuir às famílias beneficiárias do PBF a responsabilidade pela proteção, principalmente de crianças, no trajeto a ser percorrido até as escolas em que seus filhos se encontram matriculados.

Em atendimento à LDB (Lei 9.394/1996), o município de Maringá, pela lei municipal 6.810/2005, garante a alunos matriculados no ensino fundamental e médio da rede municipal, estadual e privada a gratuidade do transporte público no caso de residirem a distância igual ou superior a 1.500 metros das unidades de ensino em que se encontram matriculados. Ressalta-se, contudo, que a garantia de vagas perto da residência, assim como a garantia de transporte, embora seja direito estabelecido em regra normativa, não constitui certeza com a qual todas as famílias pesquisadas possam contar, conforme denota o gráfico 3.

Gráfico 3 - Transporte público até as unidades escolares



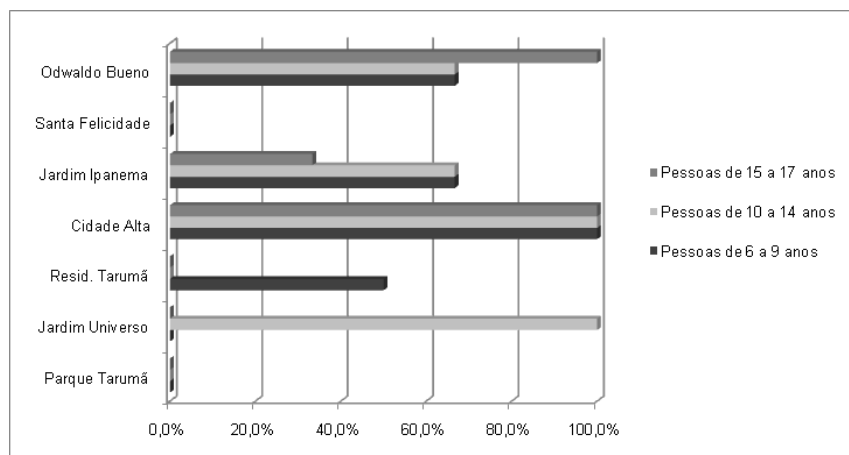
Fonte: Questionário aplicado aos sujeitos da pesquisa

O gráfico 3 aponta que mais de 50% das famílias com crianças e adolescentes matriculados no ensino fundamental e médio utilizam transporte escolar público para chegar até as unidades escolares. Logo, é possível afirmar que a maioria das crianças e adolescentes residentes nos bairros estudados mora a 1.500 metros ou mais de distância das unidades escolares. No Conjunto Habitacional Pioneiro Odwaldo Bueno Netto e Parque Tarumã, 100% dos adolescentes fazem uso de transporte público diariamente até as unidades escolares estaduais. O que implica considerar o alcance de distâncias de até 11 km a serem percorridas para acessar as escolas estaduais situadas nas regiões centrais da cidade de Maringá. Em seguida estão os bairros Parque Tarumã, Santa Felicidade e Cidade Alta, onde 90% das famílias têm crianças na faixa entre 10 e 14 anos de idade, que fazem uso de transporte público para chegar às unidades escolares. No Núcleo Habitacional Santa Felicidade, Cidade Alta e Residencial Tarumã, 56% das famílias com crianças com idade entre 6 e 9 anos se encontram nessa condição.

Verifica-se que, apesar de escolas de ensino fundamental (anos iniciais) serem disponibilizadas em maior número que as de ensino médio, nos arredores dos bairros pesquisados elas ainda são insuficientes para a garantia de vagas próximo ao local de moradia da maioria das famílias estudadas. Esta informação que sinaliza elevado grau de desproteção social das famílias de baixa renda.

Dados do gráfico 1, cruzados com informações do gráfico 2, possibilitam afirmar que em três dos bairros estudados, Jardim Universo, Conjunto Habitacional Cidade Alta e Conjunto Habitacional Odwaldo Bueno Netto, o percentual de famílias com crianças entre 6 e 9 anos que estudam em local distante da moradia é superior, entre 20% a 30%, ao percentual de crianças que contam com transporte gratuito para chegar até as escolas. No Jardim Universo e Cidade Alta, esse percentual varia entre 5% e 10% para famílias com adolescentes entre 15 e 17 anos.

No gráfico 4 observa-se ainda que nos bairros menos servidos por transporte público é onde a distância consiste em um dos principais fatores de dificuldade das famílias para os estudos de crianças e adolescentes, como revela o gráfico 4.

Gráfico 4 - Distância como fator de dificuldade para os estudos

Fonte: Questionário aplicado aos sujeitos da pesquisa

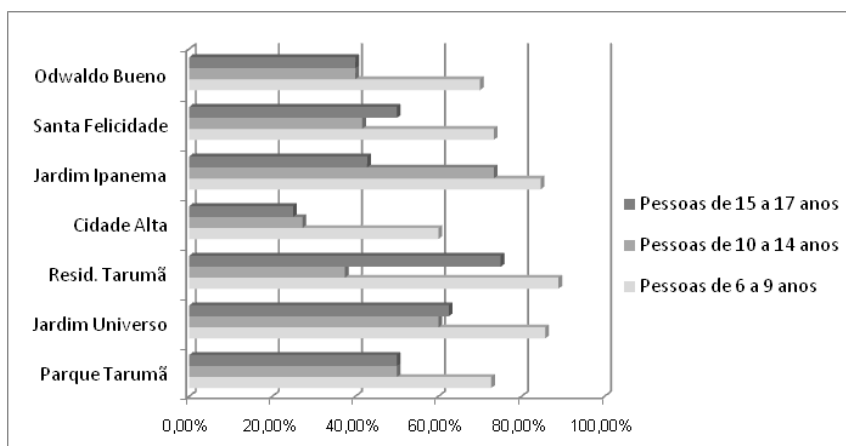
De acordo com os dados do gráfico 4, no Conjunto Habitacional Cidade Alta 100% das famílias consideram a distância como fator que dificulta os estudos de crianças e adolescentes. Já no Conjunto Habitacional Pioneiro Odwaldo Bueno Netto e no Jardim Universo, 100% das famílias com adolescentes na faixa entre 15 e 17 anos e com crianças na faixa entre 10 e 14 anos, respectivamente, também consideram a distância como obstáculo. É ainda nesses bairros que se observam os maiores percentuais de famílias que não contam com vagas próximo à moradia e enfrentam limites de acesso ao transporte gratuito. No Conjunto Odwaldo Bueno Netto e Jardim Ipanema, a distância é apontada também como fator que dificulta os estudos de crianças e adolescentes entre 6 e 14 anos, com percentuais acima de 50%. No Jardim Ipanema, 30% das famílias com adolescentes entre 15 e 17 anos deparam-se com esse contexto.

No Núcleo Habitacional Santa Felicidade e no Parque Tarumã, conforme os resultados expostos no gráfico 4, a distância não é percebida como fator que dificulta os estudos de crianças e adolescentes. Nesses bairros, apesar de as famílias não encontrarem vagas perto da moradia, o acesso ao transporte público e as menores distâncias percorridas a pé até as unidades escolares são pontos positivos para o acesso à educação.

Os dados obtidos mediante entrevista com os sujeitos pesquisados permitem inferir que a ausência de vagas no bairro ou próximo ao local de moradia

e as distâncias a serem percorridas cerceiam o acesso e a permanência nas unidades escolares. Possibilitam ainda acrescentar que a fragilidade do Estado em reconhecer direitos previstos na LDB/1996, entre eles a garantia de vagas em escolas perto da moradia, impõe esforços individuais às famílias, como no caso do necessário acompanhamento de crianças e adolescentes até as unidades escolares, segundo aponta o gráfico 5.

Gráfico 5 - Famílias que acompanham crianças ou adolescentes até a escola



Fonte: Questionário aplicado aos sujeitos da pesquisa

De acordo com o gráfico 5, mais de 60% das famílias acompanham crianças com idade entre 6 e 9 anos até as unidades escolares. Em relação às famílias com crianças na faixa entre 10 e 14 anos, os percentuais são mais elevados no Jardim Ipanema (70%), Jardim Universo (60%) e Parque Tarumã (50%). No Residencial Tarumã, 72% das famílias com adolescentes entre 15 e 17 anos os acompanham, o que, nesse caso, pode estar associado à matrícula do adolescente no período noturno.

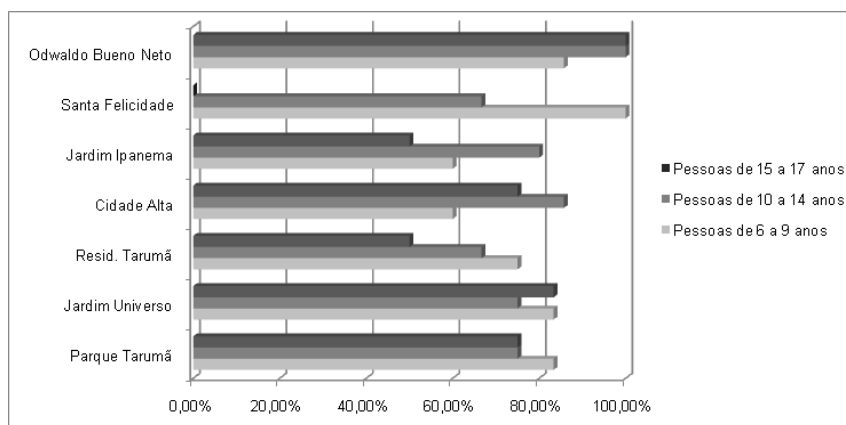
No Conjunto Habitacional Cidade Alta, apesar de as famílias considerarem distantes as escolas onde suas crianças e adolescentes estudam, menos de 30% daquelas com membros na faixa entre 10 e 14 anos os acompanham. A hipótese a ser considerada é a de que nesse bairro, diferentemente dos demais, se por um lado prevalecem baixos percentuais de crianças e adolescentes entre 6 e 17, por outro isso implica considerar a presença de elevado número de crianças abaixo dos 6 anos de idade nas famílias estudadas. Nesse caso, os cuidados dispensados

pelos adultos às crianças menores podem ser apontados como um dos fatores que estariam dificultando o acompanhamento das crianças maiores até as unidades escolares. De qualquer forma, cabe considerar que no Conjunto Cidade Alta, a maioria das crianças entre 10 e 14 anos, dependentes de cuidados, tem percorrido de ônibus e sozinhas distâncias de 1.500 metros ou mais.

Os dados analisados revelam que as famílias beneficiárias do PBF são as principais agentes na manutenção da frequência de crianças e adolescentes nas unidades escolares. Nesse caso, não seriam as famílias negligentes ou irresponsáveis, mas as principais interessadas e empenhadas em manter a frequência de seus membros na escola.

Somada às distâncias a serem percorridas por familiares e suas crianças, em decorrência do restrito número de vagas nas proximidades da moradia, a dificuldade de aprendizagem coloca-se também como expressão da pobreza no conjunto dos bairros estudados, conforme ilustra o gráfico 6.

Gráfico 06 - Aprendizagem como fator de dificuldade de acesso aos estudos

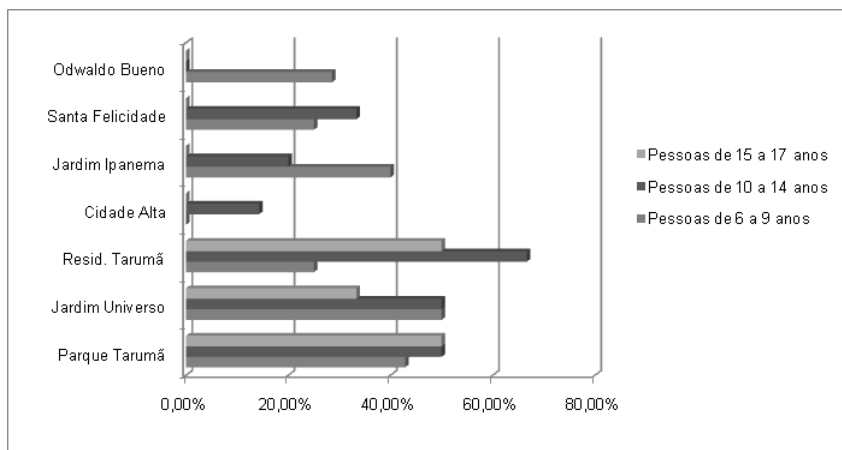


Fonte: Questionário aplicado aos sujeitos da pesquisa

Segundo o gráfico 6, a dificuldade de aprendizado é frequente em todos os bairros estudados, para 50% ou mais das famílias com crianças e adolescentes entre 6 e 17 anos. No Núcleo Habitacional Santa Felicidade e no Conjunto Habitacional Pioneiro Odwaldo Bueno Netto, essa realidade é vivenciada por 100% das famílias com crianças entre 6 e 9 anos e por 100% das famílias com adolescentes entre 15 e 17 anos.

Tendo em vista esse contexto analítico, observa-se que a escola, embora possa ofertar em alguma medida serviços e programas para crianças e adolescentes com dificuldade de aprendizagem, como demonstra o gráfico 7, , tem se mostrado insuficiente para potencializar a aprendizagem dos alunos, não oferecendo respostas condizentes com as necessidades das famílias e dos seus territórios de vivência

Gráfico 7 - Apoio da escola ante as dificuldades de aprendizagem



Fonte: Questionário aplicado aos sujeitos da pesquisa

Ainda de acordo com o gráfico 7, menos de 50% das famílias contam com a escola no enfrentamento das dificuldades de aprendizagem dos filhos. A única exceção diz respeito às famílias com filhos entre 10 e 14 anos, moradoras do Residencial Tarumã: 66% delas contam com apoio da escola em face das dificuldades de aprendizagem. Porém, apesar do apoio recebido, 70% das crianças nessa faixa etária residentes no referido bairro apresentam dificuldades de aprendizagem, conforme ilustra o mesmo gráfico. Os dados possibilitam inferir que, apesar da disponibilidade de serviços educacionais de ensino fundamental e médio e da iniciativa das escolas em apoiar famílias diante de dificuldade de aprendizagem de crianças e adolescentes, ainda é grande o desafio para a política educacional de reconhecimento da igualdade de direitos ante as desiguais oportunidades territoriais e socioculturais dos alunos no processo de aprendizagem.

A criação das Salas de Apoio à Aprendizagem (SAA), prevista pela Resolução Federal 371/2008 e Instrução 022/2008, para alunos no ensino fundamental

com dificuldade em português e matemática, bem como a oferta de programas de extensão de atividades pedagógicas como é o (Programa Mais Educação, Portaria Interministerial nº 17/2007) constituem importantes iniciativas governamentais para o trabalho de deficiências de aprendizagem. Entretanto, considerados os reduzidos percentuais de famílias que contam com suporte da escola para superar problemas de aprendizagem de crianças e adolescentes, conjectura-se³ que devem existir limites na oferta de serviços, programas, bem como na disposição de vagas capazes de incluir todos os educandos com dificuldade de absorção dos conteúdos ensinados.

Segundo contato com os sujeitos da pesquisa, outro fator a ser considerado no desvelamento das limitações das instituições educacionais para potencializar a aprendizagem de crianças e adolescentes diz respeito aos procedimentos adotados pelas escolas. Apesar de informar às famílias sobre as dificuldades de suas crianças e adolescentes, meios de agir não parecem estar sendo oportunizados a essas famílias para que possam enfrentar tais situações. Os resultados obtidos sinalizam que, embora as famílias de baixa renda contem com serviços de ensino básico, incertezas e desproteções se fazem presentes por falta de gestão e planejamento equitativos de serviços e programas educacionais extensivos a todas as crianças e adolescentes que apresentem aprendizagem insuficiente.

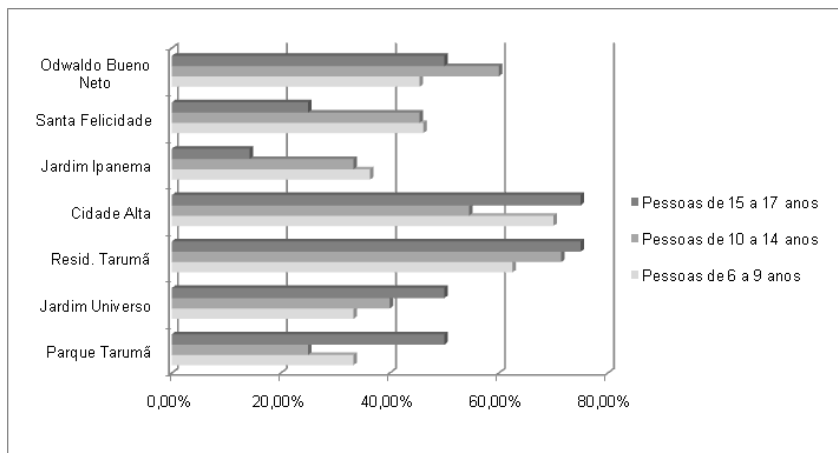
No contexto dos serviços educacionais de ensino básico, outro programa previsto pelo poder público estadual e municipal nas escolas municipais e estaduais vincula-se ao controle de frequência dos alunos no ensino fundamental e médio. Esse tipo de programa, nas escolas estaduais no Paraná, intitula-se “Fica Comigo”. Um dos seus instrumentos é a Ficha de Comunicação do Aluno Ausente (FICA), utilizada para o controle da frequência dos alunos menores de 18 anos. Entre os procedimentos do programa está a identificação, pelo professor, da ausência do educando por cinco dias consecutivos ou sete dias alternados. As faltas deverão ainda ser comunicadas à equipe pedagógica da escola, que, por sua vez, entra em contato com a família para verificar o motivo da ausência do aluno. (Programa Fica Comigo/SEE, 2009).

Esse programa, apesar de apresentar uma interessante proposta de produção e análise de indicadores sobre as causas da evasão escolar, pautado em indicativos que centralizam na família as causas da evasão, reforça, ao lado dos indicadores de condicionalidades do PBF, responsabilidades individuais pelas faltas de crianças e adolescentes na escola. Sendo assim, o contato com a família, bem como a proposição de articulação com a rede de serviços e Ministério Público, tem por intuito alertá-la e responsabilizá-la pelo retorno dos filhos à sala de aula.

Nas escolas municipais, o controle da evasão escolar é feito pelo programa “Abraçe”. Assim como o projeto “Fica Comigo”, o “Abraçe” pressupõe o preenchimento, pelo professor, da Ficha de Identificação do Aluno Ausente (FICA), em caso de afastamento por mais de cinco dias consecutivos ou alternados. Com menor tolerância às faltas, esse programa prevê para a escola procedimentos quanto à responsabilização da família pela ausência de seus filhos. Conforme dispõe o Projeto Pedagógico das Escolas Municipais de Maringá (CURITIBA, 2007, p. 126), “a família é alertada em relação à falta dos alunos, que só terão justificativas mediante atestados médicos e assinatura de um termo de compromisso a não mais permitir que a criança falte sem um motivo justo”.

O gráfico 8 sinaliza a atuação dos programas descritos nos diferentes bairros pesquisados.

Gráfico 8 - Contato telefônico em caso de falta nas escolas



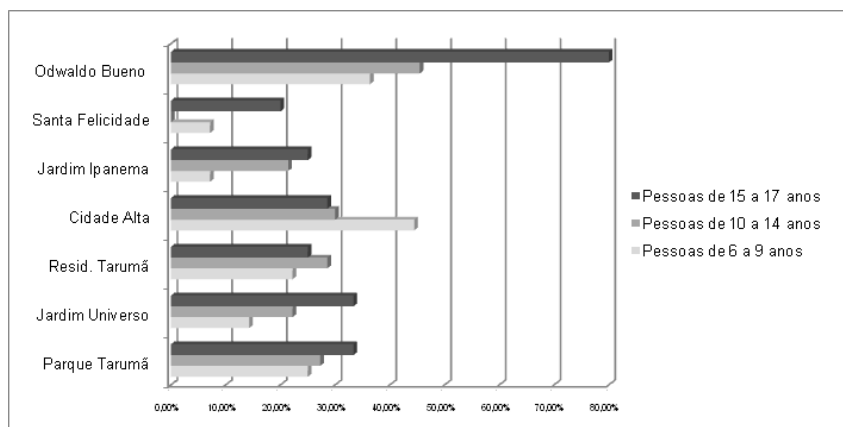
Fonte: Questionário aplicado aos sujeitos da pesquisa

Na maioria dos bairros, menos de 50% das famílias pesquisadas recebem contato telefônico da escola em situação de mais de cinco faltas no bimestre, apresentadas por crianças no ensino fundamental e mais de sete faltas bimestrais consecutivas para adolescentes matriculados no ensino médio. Percentuais acima de 50% estão principalmente no Residencial Tarumã e Cidade Alta. No Conjunto Habitacional Odwaldo Bueno Netto (60%) são elevados os percentuais, sobretudo para famílias com crianças na faixa etária entre 10 e 14 anos. Já no Parque Tarumã (50%) e Jardim Universo (50%), os maiores índices se referem aos educandos com idade entre 15 e 17 anos.

Isso implica considerar, segundo estudos de Zimmermann (2008), a rima entre responsabilidades individuais e inseguranças. Ou seja, contatar famílias e chamá-las a garantir a frequência de seus membros no ensino fundamental e médio, procedimento isolado de políticas educacionais e econômicas capazes de garantir a matrícula e continuidade dos estudos de crianças e adolescentes, reforça julgamentos morais e medidas punitivas, ao passo que desonera o poder públicos de respostas à fragilidade dos vínculos de cidadania.

Diante do conjunto de gráficos analisados, observa-se que, apesar das muitas variáveis que revelam a relação proteção x desproteção das famílias pesquisadas, incerteza de vagas em número compatível com as necessidades de todos aqueles que delas necessitam, de transporte e de serviços efetivos e continuados voltados ao enfrentamento de dificuldades de aprendizagem são fatores que, embora possam ser obstáculos à frequência nas escolas, não são para a maioria das famílias pesquisadas determinantes para o abandono do ensino fundamental e médio pelas crianças e adolescentes, conforme evidencia o gráfico 9.

Gráfico 9 - Abandono escolar



Fonte: Questionário aplicado aos sujeitos da pesquisa

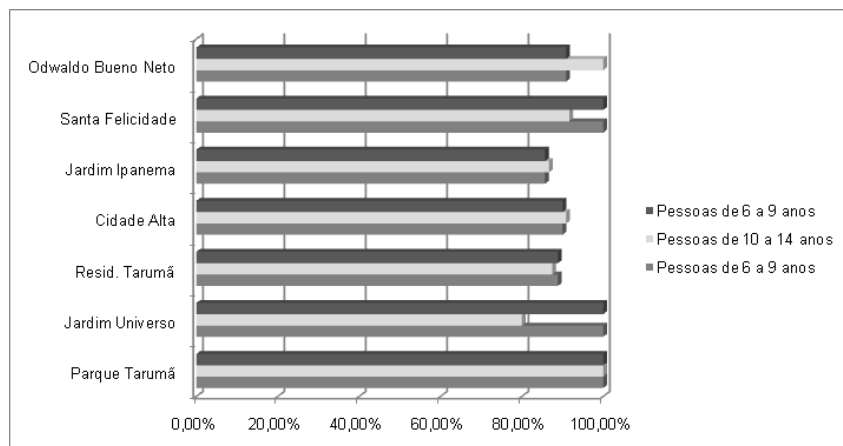
Dados do gráfico 9 sinalizam que, na maioria dos bairros estudados, 30% das famílias têm crianças e adolescentes entre 6 e 17 anos que abandonaram os estudos. Os maiores percentuais estão no Conjunto Odwaldo Bueno Netto, onde 80% das famílias se deparam com o abandono de adolescentes e 46% com o abandono de crianças entre 10 e 14 anos. No Conjunto Habitacional Cidade Alta, a evasão se dá principalmente entre crianças menores (6 a 9 anos), atingindo 45% das famílias.

No Conjunto Pioneiro Odwaldo Bueno Netto, considera-se que o elevado percentual de abandono escolar se associa ao adensamento populacional, desencadeado pela chegada de novos moradores a partir de 2011, com a finalização da construção de moradias no local. Uma vez que tal construção se deu desvinculada do necessário planejamento urbano para assegurar à crianças e adolescentes o acesso à unidade escolar perto da moradia, os habitantes do bairro padecem, principalmente, da ausência de vagas no ensino médio. Durante as entrevistas, muitos moradores destacaram ainda, em razão da mudança de endereço, demora da prefeitura em regularizar a concessão da gratuidade do transporte escolar.

No Jardim Ipanema e Núcleo Habitacional Santa Felicidade, apenas 7% das famílias com crianças entre 6 e 9 anos tiveram problema de abandono do ensino fundamental. Isso implica considerar que as famílias pesquisadas, em sua maioria, longe de serem negligentes e/ou desinteressadas pelos estudos dos filhos, como aponta os indicativos do PBF, são as principais responsáveis pelo cumprimento de condicionalidades na educação. Essa perspectiva ainda é reforçada pela dinâmica do programa, que, se por um lado tem contribuído para aumentar o número de crianças e adolescentes nas escolas, ainda carece de mecanismos articulados às políticas públicas, com vistas à garantia de meios de agir para a manutenção de crianças e adolescentes na escola.

A valorização da escola pelas famílias pesquisadas pode ser constatada ainda pela ampla participação dos pais nas reuniões escolares, como mostra o gráfico 10.

Gráfico 10 - Participação em reuniões nas escolas



Fonte: Questionário aplicado aos sujeitos da pesquisa

No conjunto dos bairros estudados, mais de 80% das famílias participam das reuniões da escola, o que sinaliza seu interesse e dedicação em relação ao ambiente educacional dos filhos. Entretanto, observa-se que, embora a participação das famílias em reuniões nas escolas esteja ocorrendo, esse movimento não tem colaborado para a extensão dos direitos de crianças e adolescentes à educação. A questão a ser considerada é que, ainda que essas famílias tomem conhecimento das fragilidades que atingem seus filhos, como dificuldades de aprendizagem e ausências em aulas, o tratamento dado a elas é descontextualizado das limitações e potencialidades dos seus territórios de vivência, o que não contribui para a construção e o fortalecimento de meios de agir ante a pobreza.

Os resultados obtidos com a análise dos dados coletados, construídos no conjunto dos bairros estudados, a partir da relação proteção x desproteção social, revelam dados cuja centralidade descola-se das responsabilidades e punições atribuídas às famílias por deveres não cumpridos na educação, situando-se no âmbito das desigualdades, desproteções e incertezas dos territórios de vivência. Indicativos que, ao revelar multideterminações da pobreza, atreladas à baixa frequência escolar, possibilitam subsidiar a assistência social, mediante diálogo intersetorial com a educação, no fortalecimento da proteção de famílias de baixa renda.

Considerações finais

O presente trabalho ao refletir sobre as desigualdades territoriais e seus desdobramentos para a proteção de famílias em descumprimento de condicionalidades na educação, sem a pretensão de apontar conclusões definitivas, traz a síntese de alguns caminhos para o fortalecimento da perspectiva protetiva na proteção básica.

A compreensão da proteção social de famílias, indissociável do reconhecimento de direitos pelo poder público, permitiu contraposições aos indicativos previstos pelo PBF, vistos como insuficientes à operacionalização da proteção social de famílias pela assistência social. Ou seja, os dados disponibilizados à proteção básica da assistência social, homogêneos e estanques às heterogeneidades dos territórios de vivência das famílias, mostraram-se insuficientes para garantia de reconhecimento de direitos e, logo, ao fortalecimento da proteção de famílias de baixa renda.

Nesse sentido, fortalecer meios de agir das famílias vincula-se a uma maior integração entre condicionalidades exigidas pelo PBF e políticas de proteção básica educacional. Isso significa a responsabilização do Estado na provisão de políticas de proteção básica capazes de fortalecer a proteção social de famílias.

Para além das exigências e punições aplicadas às famílias que descumprem condicionalidades, é preciso criar práticas interventivas que valorizem os territórios de vivência das famílias.

Caminhar nesse sentido traz o desafio de construção de olhares de proteção social. Desafio maior coloca-se na série de respostas a serem dadas pelas políticas públicas de proteção básica para fazer frente ao que lhes cabe responder. A partir dessa proposição, alguns caminhos podem ser sinalizados:

- Maior integração entre coleta, sistematização e uso reflexivo das informações a partir da realidade dos territórios circunscritos pela proteção básica da assistência social;
- Construção e aprimoramento de metodologias de mensuração do território capazes de apontar ausências, mas também presenças, potencialidades de famílias e territórios;
- Proximidade entre poder público municipal e serviços territorializados de assistência social e educação, no sentido de fomentar práticas intersetoriais no campo da educação e saúde em suas diversas instâncias de gestão;
- Construção de espaços de diálogo entre gestores, como conselhos e fóruns, no sentido de repensar políticas planejadas voltadas à oferta e ao reconhecimento de equipamentos e serviços públicos condizentes com as necessidades das famílias beneficiárias do PBF;
- Aproximações e integrações sucessivas entre condicionalidades do PBF e proteção social básica;
- Fortalecimento de práticas intersetoriais entre o CRAS Santa Felicidade e as escolas de ensino fundamental e médio;
- Construção de espaços, como fóruns e conselhos locais, em territórios de referência da assistência social e educação, tendo como foco o reconhecimento de direitos reivindicados pelas famílias aos serviços socioassistenciais e educacionais;
 - Fortalecimento de matrizes comuns voltadas à inserção nos serviços públicos inerentes às condicionalidades de temas associados aos direitos sociais, cidadania e princípios democráticos, promovendo o desenvolvimento da participação, a educação política e potencialidades para o enfrentamento de vulnerabilidades e riscos no cotidiano.

Vencer os desafios propostos não se trata de tarefa fácil. Os limites setoriais e os acirrados processos de desigualdades sociais históricas no Brasil,

expressas nos territórios intraurbanos, impõem-se como demandas a serem superadas no campo do reconhecimento de direitos à proteção básica. Entretanto, o reconhecimento de desigualdades territoriais intra-urbanas pode contribuir efetivamente para a defesa da proteção de famílias em descumprimento de condicionalidades na educação.

Refrências

MAGALHAES, E.P. *Combatendo a Pobreza e enfrentando as vulnerabilidades: desafios para a articulação entre o PBF e a Proteção Básica*. In: Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, UNESCO, 2009.

MUNIZ, E. et al. *O conceito de serviços socioassistenciais: uma contribuição para o debate*. Cadernos e Textos. VI Conferência Nacional de Assistência Social, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. Brasília, 2007.

SENNA, M.C.M et al. *Programa Bolsa Família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira?* Revista Katálysis, v. 10. Florianópolis, 2007.

ZIMMERMANN, B. *Capacités et enquête sociologique*. In: ZIMMERMANN, B.; MUNCK, J. (Orgs). *La Liberté au Prisme des Capacités*. Amartya Sen Au-Delà Du Liberalisme. Paris, Éditions Del EHESS, 2008.

Documentos analisados

BRASIL. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1996. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 12 set. 2014.

_____. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. Decreto 5.209 de 17 de dezembro de 2004. Regulamenta a Lei nº 10.836, que cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília, 2004. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 14 mai. 2014.

_____. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. Lei nº 10.836 de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília, 2004. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 14 mai. 2014.

_____. Ministério da Educação. Portaria Interministerial nº 3.789 de novembro de 2004. Estabelece atribuições e normas para o cumprimento de Condicionais da Frequência Escolar no Programa Bolsa Família. Brasília, 2004.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. Resolução nº 145 de 15 de outubro de 2004. Brasília, 2004

_____. Ministério da Educação. Portaria Interministerial nº 17 de 27 de abril de 2007. Institui o Programa Mais Educação. Brasília, 2007

_____. Ministério da Educação. Resolução Federal 371/2008. Cria Serviços de Sala de Apoio (SAA). Brasília, 2008.

_____. Ministério da Educação. Resolução Federal 371/2008. Cria Serviços de Sala de Apoio (SAA). Brasília, 2008.

_____. Secretaria de Educação. Superintendência da Educação. Instrução nº 22 de 2008. Curitiba, 2008.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. Comissão Intergestora Tripartite (CIT). Resolução nº 07 de 10 de setembro de 2009. Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS. Volume I. Brasília, 2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. Guia para Acompanhamento das Condicionais do Programa Bolsa Família – Volume I. Brasília, 2010.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. Instrução Operacional nº 36. Atualiza a Instrução Operacional nº 29 com a incorporação das mudanças formuladas pelo Ministério da Educação (MEC) na tabela de motivos de baixa frequência escolar de crianças e adolescentes entre 6 e 17 anos beneficiárias do PBF. Brasília, 21/07/2010.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. Portaria nº 251 de 12 de dezembro de 2012. Regulamenta a gestão das condicionalidades do PBF, revoga a Portaria nº 321 de 29 de setembro de 2008. Brasília, 2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. Caderno 3 - Capacita SUAS - Vigilância Socioassistencial: Garantia do Caráter Público da Política de Assistência Social. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2013.

CURITIBA. Secretaria de Estado da Educação (SEE). Projeto Pedagógico das Escolas Municipais de Maringá. Curitiba, 2007.

_____. Secretaria de Estado da Educação (SEE). Superintendência da Educação. Diretoria de Políticas e Programas Educacionais. Coordenação de Gestão Escolar. Programa Fica Comigo – Enfrentamento a Evasão Escolar. Curitiba, 2009.

MARINGÁ. Câmara Municipal de Maringá. Lei nº 6.810 de 2005. Maringá, 2005. Disponível em: <www.leismunicipais.com.br>. Acesso em: 20 jun. 2014.

Notas

- 1 Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Docente na Universidade Estadual do Paraná (UNESPAR). E-mail: madalberto@hotmail.com
- 2 Segundo Informativo nº 144 de maio de 2014, divulgado pela Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (Senarc), os novos limites para concessão do Bolsa Família passaram de R\$ 70,00 para R\$ 77,00 e de R\$ 140,00 para R\$ 154,00.
- 3 A dificuldade de contato e acesso a informações com os gestores das escolas municipais e estaduais, assim como nas unidades escolares em si, inviabilizou a obtenção de dados sobre os serviços e projetos desenvolvidos nas unidades de referência para os bairros estudados.

Artigo recebido em junho de 2016 e aceito para publicação em agosto de 2016.

