

A CONTRADIÇÃO MORAL ENTRE EDUCAR E ENCARCERAR: A PEC N° 20, O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E A ESCOLA

PAULY, Evaldo Luis – UNILASALLE

ORTH, Miguel Alfredo – UNILASALLE

GT-05: Estado e Política Educacional

Resumo: O trabalho estabelece algumas relações contraditórias entre as políticas públicas da educação básica, da responsabilização penal de adolescentes e o Programa Bolsa Família. Essas políticas de atendimento às crianças e adolescentes se relacionam de forma contraditória porque todas pretendem reduzir a violência, uma pela ampliação e estímulo à inclusão social e, outra, pelo aumento da exclusão social mediante o encarceramento de adolescentes autores de atos infracionais graves maiores de 16 anos. O princípio ético fundamental para analisar tal contradição é a concepção republicana, respectivamente seu pressuposto moral: a universalização dos serviços públicos.

Palavras-chave: redução da idade penal, bolsa família

Introdução

O trabalho analisa duas políticas públicas, a Proposta de Emenda Constitucional nº 20 em discussão no Plenário do Senado da República que altera a Constituição Federal, reduzindo a idade penal de 18 para 16 anos, e o Programa Bolsa Família que mantinha nos sistemas de ensino, de agosto a setembro de 2007, 11.475.074 alunos com frequência superior a 85%.¹

A **base conceitual** inspira-se na moralidade republicana que se forja pelo uso público da razão, decorrente do exercício da cidadania. Bobbio fala de “consciência moral” como aquela capaz de mobilizar os “esforços para o bem (ou, pelo menos, para a correção, limitação e superação do mal), que são uma característica essencial do mundo humano” (2004, p. 71). A moral da cidadania se constitui pelo esforço individual e coletivo, prático e teórico, de superação “do estado de sofrimento e de infelicidade que o homem vive, do qual resulta a exigência de sair de tal estado” (2004, p. 71-72). Esses seriam os “direitos públicos subjetivos” através dos quais o estado moderno se constituiu como o “Estado de direito é o Estado dos cidadãos” (2004, p. 78). O cidadão é o critério moral último do Estado, que existe para servi-lo. Essa tese política moderna está no art. 5º da LDB: “o acesso ao ensino fundamental é direito público subjetivo” e a autoridade negligente pode ser “imputada por crime de responsabilidade” (art. 5º, § 4º).

¹ Dados extraídos da tabela “Evolução do Acompanhamento da Frequência Escolar no âmbito do Programa Bolsa Família - Brasil (out/nov/2004-jun/jul/2007)” disponível em <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades/resultados-na-area-de-educacao>. Acessado em 04/04/08

Neste trabalho avaliaremos se a PEC nº 20 e o PBF são compatíveis com os esforços de superação da infelicidade e do sofrimento do povo em função da violência e da pobreza.

A **metodologia** utilizada para essa avaliação é a dialética entre a moralidade republicana e essas duas políticas públicas. Entendemos que a realidade da escola e da vida social está em permanente mudança pelas contradições existentes entre a realidade e a lei, entre o cotidiano da vida do povo, os serviços públicos e o Legislativo. Procuraremos destacar, ainda que de forma sucinta, as contradições inerentes aos fenômenos em foco e estudá-las a partir de sua origem, seu movimento e desenvolvimento, apontando, assim, suas limitações e possibilidades de transformação.

A dialética é teoria, e como tal, defende uma concepção de mundo e da vida. Ontologicamente, o ser, a realidade, se transforma. Os fenômenos, materiais e ideais, têm uma origem e um desenvolvimento que se realiza através de contradições (TRIVIÑOS, 2001, p. 110). Para o materialismo dialético, a fonte do desenvolvimento das formações materiais está no seu interior, o que, em absoluto, quer dizer que esse rejeita as forças externas que modificam os objetos, pelo contrário, tão somente reconhece que, no desenvolvimento dessas formações materiais, existem elementos chamados contrários que estão em interação e em luta permanentes.

Estes [contrários], no processo de transformação, são opostos. Mas não podem existir um sem o outro, apesar de possuírem algum aspecto importante ou essencial que o outro não possui. [...] Os opostos estão em interação permanente. Isto é o que constitui a contradição, ou seja, a luta dos contrários. Desta maneira, a contradição é a fonte genuína do movimento, da transformação dos fenômenos. O fato de que os contrários não podem existir independentemente de estar um sem o outro constitui a unidade dos contrários. Dialecticamente, tanto na unidade como na luta existe movimento. Na luta, o movimento é absoluto; na unidade, relativo. Os contrários interpenetram-se, porque em sua essência têm alguma semelhança, alguma identidade, que se alcança quando se soluciona a contradição, quando se realiza a passagem dos contrários de um para o outro. A identidade é importante, mas também o é a diferença. Nesta, precisamente, pode estar a origem da contradição dialética. É útil lembrar que nem todas as diferenças são contradições dialéticas. Quando se atinge a identidade dos contrários, na interação, surge um novo objeto, um novo fenômeno, com qualidade diferente da que apresentavam os fenômenos opostos. É o desenvolvimento, a transformação (TRIVIÑOS, 2001, p. 111).

Às vezes é difícil distinguir os aspectos contrários dos fenômenos, principalmente quando fazem parte do atual momento histórico, como é o caso. Esta dificuldade nos motiva a enfrentá-la propondo este ensaio que aborda uma temática da conjuntura política que envolve a área da educação.

1. A PEC para redução da idade penal

O Parecer do Senador Demóstenes Torres (DEM-GO) favorável à PEC nº. 20 de 1999 (BRASIL, 2007a) foi aprovado pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJ em 26/04/2007. Agora está sendo votada pelo Plenário do Senado:

Dê-se ao art. 228 da Constituição Federal, de que trata o art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 20, de 1999, a seguinte redação:

Art 228. São penalmente inimputáveis os menores de dezesseis anos, sujeitos às normas da legislação especial.

Parágrafo único. Os menores de dezoito e maiores de dezesseis anos:

I - somente serão penalmente imputáveis quando, ao tempo da ação ou omissão, tinham plena capacidade de entender o caráter ilícito do fato e de determinar-se de acordo com esse entendimento, atestada por laudo técnico, elaborado por junta nomeada pelo juiz;

II – cumprirão pena em local distinto dos presos maiores de dezoito anos;

III – terão a pena substituída por uma das medidas socioeducativas, previstas em lei, desde que não estejam incurso em nenhum dos crimes referidos no inciso XLIII, do art. 5º, desta Constituição (BRASIL, 2007a).

A Análise do Parecer resgata a história do debate político sobre a maioridade penal desde o Império para, finalmente, concluir que a Constituição de 88 optou por

simplesmente suspender a História, e um dos resultados é o aumento da criminalidade em meio aos jovens e o uso crescente de menores por parte de quadrilhas organizadas, que apenas procuram formar um escudo protetor contra o Poder Judiciário, beneficiando-se da lei.

Na sua argumentação, o parecer se fundamenta na tese de Tobias Barreto:

É oportuno mencionar que Tobias Barreto, o maior penalista do Império brasileiro, em sua obra “Menores e Loucos em Direito Criminal”, escrita em 1884, (...), já clamava por um direito penal que estabelecesse uma relação direta entre a maioridade penal e o discernimento do agente. Tobias Barreto já elogiava, nessa época, o Código Penal francês, que trazia a maioridade penal aos dezesseis anos.

O Parecer não menciona a polêmica de Nina Rodrigues (1894?, p. 55-59, 177-178), pioneiro da medicina legal brasileira, contra a tese de Tobias Barreto. Nina Rodrigues desenvolveu uma análise científica de inspiração lombrosiana de adolescentes homicidas presos na Penitenciária da Bahia. Um deles é José d’Araujo, preso “por haver, na idade de nove para dez anos, assassinado o próprio pai”, (p. 199). Nina Rodrigues toma suas medidas “cephalicas” e o submete ao hipnotismo para, ao final do exame, apresenta um diagnóstico questionador: “Trata-se neste caso de um criminoso nato, ou de criminoso de habito aperfeiçoado pelo meio? Esta última classificação teria em seu favor a falta dos “estygmas physicos do criminoso nato” (p. 203). Outro adolescente assassinou “um menino em 1889” (p. 203). Ao analisar esse caso, Nina informa que a “mãe havia abandonado o pai, que depois disso casou com outra mulher. Elle e os irmãos moravam com a avó materna, mas eram sustentados pelo pai”. O diagnóstico do caso também provoca dúvidas em Nina: “mulato claro, com uma

conformação craneana facial asymerica”, mas tal “menor, apesar de muito claro, tem caracteres inferiores muito accentuados” (p. 205). O terceiro adolescente é José Joaquim Caetano que “está na penitenciária desde a idade de quatorze annos, por haver assassinado uma mulher que o queria castigar”. Filho de “escravos e negros ou mulatos escuros, attendendo aos vícios inherentes á sua condição de escravizado” (p. 206). Apesar de sua concepção racista, ao concluir o estudo, Nina Rodrigues diagnostica o vício na escravidão e não na “raça” do jovem porque, para este autor, a gênese da violência estava no sistema social escravocrata e não na considerada “*raça inferior*” do infrator como afirmava a teoria eugenista lombrosiana sobre o criminoso nato.

Nina Barreto classifica Tobias Barreto entre “os partidários do livre arbítrio”, portanto, entre os defensores da redução da idade penal, pois o Código Penal vigente “mal copiado do código penal italiano, trouxe-nos portanto um progresso reduzindo a menoridade de quatorze para nove annos” (p. 188). Nina Rodrigues é partidário do determinismo, contrário à tese do livre arbítrio, alegando que Tobias Barreto e seus partidários “não cogitaram da rapidez da maturidade orgânica nas raças inferiores e na absoluta impossibilidade de modificá-las” (p. 189).

O debate sobre a redução da maioridade penal no Império e no início da República está permeado por teorias eugenistas que, algumas décadas depois, seriam utilizadas pelo nazifascismo para dar aparência científica a sua sangüinária ideologia.

O Parecer, por sua vez, não apresenta evidência empírica que permita associar o alegado aumento da criminalidade à inimputabilidade penal. Afirma apenas a impressão de que “os jovens são o grupo populacional que mais se envolve com o crime nos dias de hoje”, contradizendo informação do UNICEF-Brasil: dos “crimes e delitos registrados a cada ano no Brasil, 10% são cometidos por adolescentes” (2005, p. 22).

Outro argumento do Parecer da PEC nº 20 afirma que os adolescentes maiores de 16 anos possuem discernimento. Se é assim, então, qual a necessidade do juiz nomear junta para elaborar laudo técnico para atestá-lo? O sobrecarregado Judiciário terá condições de assumir essa nova atribuição técnica? Se o critério do discernimento é válido para justificar a prisão de adolescentes de 16 anos por que não seria válido para encarcerar crianças de 4 a 5 anos? Afinal nessa idade, a criança consegue seguir as “normas morais da comunidade em que vive”, “sabe fazer a diferença entre as coisas ‘que se fazem’ e aquelas que ‘devem ser feitas’” (TAILLE, 2006, p. 108).

A PEC omite o fato moral de que a definição da idade penal é fruto de uma convenção política. É a política e não a ciência que define a idade penal. Além disso, o

texto da PEC prevê a prisão de adolescentes de 16 anos em locais diferenciados nas penitenciárias. Por que essa exigência se os jovens presos possuem discernimento? Como as penitenciárias superlotadas disporão de tais espaços? A medida socioeducativa privativa de liberdade já é executada numa prisão (Art. 125 do ECA). Nesse sentido, vale o pragmatismo do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente/CONANDA que, em Nota à Imprensa de 16/02/2007, afirma que a redução aumentará as “chances de reincidência, uma vez que as taxas nas penitenciárias ultrapassam 60% enquanto no sistema socioeducativo se situam abaixo de 20%”.²

O Parecer desconsidera que o trâmite do processo judicial definido pelo ECA é mais célere e rigoroso que o Código Penal. O adolescente pode permanecer internado, ou seja, preso, até por 45 dias, antes da sentença (art. 108). O Parecer ignora a ação social de milhares de Conselheiros Tutelares e de Direitos que, desde 1990, se articulam com Prefeituras, sociedade civil e Varas da Infância e da Juventude constituindo redes sociais que implementam um sistema de controle social sobre essa população com maior capilaridade do que as redes de controle dos adultos.³

1.1 Outros diagnósticos sobre a violência

As raízes da violência infanto-juvenil não estão no Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, Lei Nº 8.069, de 13/07/1990, mas nas pessoas e na sociedade. Uma dessas raízes é a família. O sofrimento causado pela violência intrafamiliar é uma das pontas visíveis do imenso iceberg da violência. É o que demonstram os dados obtidos

com a implantação do Sistema de Informação para a Infância e Adolescência (Sipia), do Ministério da Justiça, que compila as estatísticas de 1.635 conselhos tutelares, distribuídos em 15 estados brasileiros. Esse precioso serviço funciona desde fevereiro de 2003 e contabilizou 174.851 notificações de violações, no período de 1999 a 2004. Segundo seus registros, o direito mais violado é o da convivência familiar e comunitária, correspondendo a 87.579 registros (51%), ressaltando-se as categorias de “inadequação do convívio familiar e ausência deste convívio”. Verifica-se que os principais agentes violadores são a mãe e o pai, informação que é reiterada em todas as investigações de âmbito local. (BRASIL, 2005, p. 48).

A moral republicana pressupõe que a liberdade e a dignidade humanas superam determinações históricas, genéticas, sociais e culturais. Ninguém está determinado a bater porque, antes, apanhou. Nenhum violentado será inexoravelmente um violador. O ser humano, além de produto de sua história, é produtor da sua própria vida.

²

Documento disponível em http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sedh/noticias/ultimas_noticias/not160207, acessado em 14/02/2008

A escola é outra ponta do iceberg da violência. Para analistas do Ministério da Saúde, a escola é importância na disseminação da violência, pois dados

oriundos de um survey realizado em dez capitais brasileiras mostram a convivência das escolas com a violência, seja dos próprios estudantes seja a social: 17% dos jovens de 16 a 24 anos entrevistados disseram que eram humilhados dentro da escola com palavras de baixo calão; 12% receberam oferta de drogas no espaço escolar; 6% sofreram agressão física e 5% sentem a necessidade de andar armado na escola (BRASIL, 2005, p. 82).

É preciso, portanto, proteger a escola e sua comunidade, cercando-as com atenção, carinho, verbas e profissionais bem remunerados e qualificados.

O narcotráfico e a dependência química agravam a violência. O consumo de drogas entre adolescentes autores de ato infracional privados de liberdade atinge a 86%, dividindo-se entre o uso de maconha (67,1%), álcool (32,4%), cocaína (31,3%) e inalantes (22,6%). Esses índices são elevados se comparados a estudos que mensuram o consumo destas substâncias entre escolares brasileiros (BRASIL, 2005, p. 88).

1.2 Alternativas à proposta da PEC nº 20

Os parlamentares têm mandato popular legítimo para discutir, aprovar ou rejeitar a PEC nº 20, mas não têm o direito fazê-lo mediante a promessa de redução da violência. O estímulo ao crime vem da impunidade e não da inimizabilidade.⁴ Os criminosos se inibem pelo aumento da probabilidade de serem investigados, presos, julgados e condenados. Eles temem a certeza de que serão punidos, ou seja, a alta probabilidade de serem presos. A diminuição da violência requer maior eficácia no sistema de aplicação de penas, através de uma política pública de segurança que aumente a probabilidade dos crimes serem investigados, dos acusados serem submetidos ao devido processo legal e dos condenados cumprirem a sentença. Essa concepção sistêmica da segurança requer: aumento do número de policiais e de peritos criminais; qualificação de sua formação acadêmica profissional integrando as Academias de Polícia às Universidades para ampliar a pesquisa sobre inteligência policial; democratização do acesso e celeridade da justiça, ampliando o número de seus operadores (juizes, promotores e defensores públicos, técnicos e peritos judiciários,

³ Atuam no país “4.545 Conselhos Municipais [...], 4.343 Conselhos Tutelares e 26 Conselhos Estaduais” (FISCHER, 2007, p. 15). Existem, aproximadamente, 70 mil entidades registradas nos CMDCA’s para o atendimento à criança e ao adolescente (p. 110).

⁴ No Rio Grande do Sul, conforme reportagem de *Zero Hora* de 29/07/2007, p. 42-43, apenas “17% dos inquéritos feitos pela polícia se converteram em denúncias, permitindo à Justiça julgar os réus”. O Jornal menciona como sua fonte o “relatório de atividades do MP em 2006” que demonstraria que “a precariedade do trabalho policial na elucidação de crimes [...] gera impunidade, um dos combustíveis da violência”.

etc.); aprimoramento do sistema de proteção a testemunhas ameaçadas e da delação premiada; informatização do processo penal na produção de provas periciais e das oitivas de testemunhas e acusados. Essas medidas políticas podem ser financiadas pela aprovação de leis que desapropriem sumariamente bens e capitais provenientes do crime, de leis que combinem as penas de prisão com multas proporcionais à renda dos condenados. Essas e outras providências contribuiriam para a redução da violência, mas não tem o mesmo apelo eleitoral quanto a PEC nº 20, de claro viés populista por atender ao imediatismo e desespero populares diante da barbárie.

2. O Programa Bolsa-Família (PBF): os desafios da inclusão

O PBF é uma política pública de redução da violência que parece mais inteligente que a redução da idade penal. O PBF criou uma estratégia racional para que a sociedade supere as limitações da justiça retributiva. O Programa propõe e realiza, com evidentes limitações, uma estratégia preventiva que vincula políticas públicas sociais entre si, criando possibilidades objetivas para a ação em rede entre os sistemas de ensino, de assistência social, do Sistema Único de Saúde/SUS e de garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, numa política econômica redistributiva.

A possibilidade de instituir essa rede produz contradições ainda não superadas pela política educacional. Uma delas foi captada numa pesquisa sobre os conselheiros tutelares, e se refere a uma “queixa freqüente ao Conselho” sobre a evasão escolar⁵. Esta queixa freqüente vem demonstrando

a importância de um apoio especializado na área pedagógica para melhor solucionar esse tipo de caso. Por outro lado, a assessoria pedagógica é também a menos requisitada: 26% dos Conselhos dizem nunca a terem solicitado. Esta situação aponta para uma possível cisão entre o trabalho dos Conselhos e a ação das escolas, que pode estar reduzindo a eficiência de ambos os órgãos públicos no atendimento da população infantil. (FISCHER, 2007, p. 197).

A pesquisa constatou que “33% dos conselheiros respondentes” são formados em cursos de Magistério ou Pedagogia (FISCHER, 2007, p. 173). Ou seja, a maioria das queixas vem de escolas e um terço dos conselheiros têm formação pedagógica, mas não conseguem associar sua função social com sua formação. A pesquisa mostrou inclusive que “87% dos Conselhos são ou já foram demandados a resolver problemas de disciplina escolar”, embora esta não seja uma atribuição específica do Conselheiro Tutelar (FISCHER, 2007, p. 250). Predomina a contradição entre escolas e conselhos tutelares no que se refere ao absentismo e à indisciplina. O PBF criou condições

objetivas para superar essa contradição. Cabe, portanto, perguntar por que a política pública do PBF não supera muitas destas dificuldades? Que mais precisaria ser feito?

A observação empírica tende a confirmar que crianças e adolescentes que permanecem na escola tendem a delinquir menos.⁶ Isso não confirma o mito de que a escolarização das crianças empobrecidas seria uma espécie de vacina contra a “doença congênita” da violência que acometeria as massas pobres.

A cada crime chocante cometido por jovens destituídos de todos os direitos e vítimas da barbárie contra os pobres que atravessa a história do Brasil, contudo, o discurso dominante traz ao primeiro plano uma concepção de escola como instituição salvadora, cuja missão impossível é tirar das ruas crianças e jovens moradores nas áreas urbanas mais precárias das cidades e assim diminuir os índices de criminalidade, seja ensinando-lhes princípios de moral e bons costumes seja fornecendo-lhes um diploma ilusório que não lhes garantirá emprego em tempos de desemprego estrutural. (PATTO, 2007, p. 244)

O crime organizado, pelos capitais e relações sociais que exige, é financiado e liderado por adultos ricos e poderosos, não pela população pobre em idade escolar.

Para prevenir e combater a violência parece mais inteligente articular a escola com o PBF. De um lado, a escola e seu corpo docente podem ser mais criativos na mobilização da comunidade escolar. De outro, os Conselhos Tutelares têm atribuição legal para requisitar os serviços requeridos por laudos técnicos emitidos por professores que são profissionais capazes de diagnosticar as causas do absenteísmo e da indisciplina na escola e de prescrever o devido atendimento educativo. É o que se depreende do art. 56 combinado com o art. 6º do ECA. Os/as professores/as são técnicos/as de nível superior que o Estado dispõe para a orientação científica deste serviço público.

Por outro lado, o Gestor e o Conselho local do PBF, com apoio do Conselho de Assistência Social e o de Direitos da Criança e do Adolescente e respectivos Fundos, podem financiar projetos socioeducativos de apoio à escola, conforme as requisições técnicas dos docentes. Essa articulação pode, por exemplo, concretizar-se a escola de turno integral proposta pelo PBF na chamada de “jornada ampliada” (BRASIL, 2006, p. 52) e na LDB (Art. 24 e 34) com a devida adequação técnica quanto ao número de servidores, tipos e qualidades de serviços e equipamentos.

⁵ De todos os conselheiros tutelares consultados no país, retornaram “3.476 questionários válidos. Esse número equivale a 71% dos CTs existentes no país” (FISCHER, 2007, p. 164).

⁶ Informação de 2001 do Instituto Latino Americano das Nações Unidas para a Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente/ILANUD indica que “apenas 3,96% dos adolescentes que se encontram cumprindo medidas socioeducativas em todo o Brasil chegaram a completar o 1º Grau”. Disponível em http://www.ilanud.org.br/index.php?cat_id=92&pag_id=360, acessado em 27/11/2006

A educação tem função estratégica no PBF. As famílias beneficiadas são informadas que devem atender às exigências⁷ quanto à saúde e à educação, as chamadas “condicionalidades”.⁸ Essas contrapartidas das famílias não eliminam mas, diminuem o risco de assistencialismo e de perpetuação da pobreza, como prevê a Lei nº 10.836, de 09/01/2004, que criou o PBF, da qual destacamos o art. 3º:

A concessão dos benefícios dependerá do cumprimento, no que couber, de condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, à frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de outras previstas em regulamento.

A amplitude dos objetivos do PBF é responsabilidade dos gestores municipais, conforme estabelece o artigo 14 do Decreto nº 5.209 de 17/09/2004 que regulamenta esta Lei. O art. 29 do Decreto define que o “controle e participação social” é exercido por meio de um conselho definido pelo município, contemplando os princípios da “paridade” entre governo e sociedade civil e o da “intersectorialidade” entre as “áreas da assistência social, da saúde, da educação, da segurança alimentar e da criança e do adolescente”. O Conselho do PBF não prevê a participação das famílias beneficiadas, ao contrário da composição dos Conselhos de Assistência Social e de Saúde.

Os dados do MDS, referidos na nota 1, indicam que os sistemas municipais de ensino, as Instâncias de Controle Social do PBF e os Conselhos Tutelares não conseguem evitar a baixa frequência de 575.796 e não sabem informar sobre a frequência de mais de 3 milhões de crianças beneficiadas pelo PBF. Os sistemas de ensino e de garantias de direitos ainda não sabem controlar a frequência de todos os alunos pobres inseridos nas escolas pelo PBF. Parece evidente que o ingresso dessa população muito pobre nos sistemas de ensino não foi acompanhado por medidas técnicas, objetivas e subjetivas, de adequação das escolas a este público. O índice de evasão no PBF levou os auditores do TCU a sugerirem a institucionalização de indicadores de desempenho da escola brasileira (BRASIL, 2005a, p. 21). Sugeriu a necessidade de escolas e professores serem capacitados para operacionalizar com eficiência programas sociais:

Além disso, a falta de definição de aspectos importantes quanto à implementação do programa tem implicado em alto grau de desconhecimento do Bolsa-Família. Os gestores municipais, diretores de escolas e de unidades de saúde e beneficiários têm

⁷ Veja a Cartilha “Bolsa Família: Agenda de Compromissos da Família” de 2006, editada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, distribuída aos participantes e beneficiários do Programa.

⁸ A normatização das condicionalidades está definida pela Portaria MDS nº. 551, de 9/11/2005, e pelas Portarias Interministeriais nº. 3.789, de 18/11/2004, e nº. 2.509, de 22/11/2004.

poucas informações acerca do funcionamento e da operacionalização do programa, o que traz prejuízos significativos para o gerenciamento do programa no nível local. (BRASIL, 2005a, p. 14).

Apesar disso, o TCU avalia como positivo o impacto social do PBF, como segue:

Avaliações de impacto em programas desse tipo têm mostrado seus efeitos na promoção de acumulação do capital humano entre domicílios pobres. Há claros exemplos de sucesso no aumento de matrículas escolares, de cuidados preventivos com a saúde e de consumo familiar. (BRASIL, 2005a, p. 11)

2.1 Avaliação do Programa Bolsa Família

Os dados disponíveis indicam as potencialidades do PBF, mas o Programa ainda não foi impactado pelo pensamento pedagógico, apesar do impacto do programa nas escolas. Trabalho apresentado no Encontro da Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia em 2006, baseado nos microdados da PNAD 2004, indica que:

80% da renda transferida, segundo a PNAD, vai para beneficiários que estariam abaixo da linha de pobreza, caso o programa não existisse. Já a população que estaria abaixo da linha de indigência, 14% mais pobres caso o programa não existisse, se apropria de 48% da renda transferida pelo Bolsa-Família. Estes dados revelam um ótimo grau de progressividade – no sentido de que a maior parte da renda vai para os mais pobres – e focalização deste programa. (SOARES, 2006a, p. 11).

O estudo conclui que, apesar das deficiências, tanto o PBF quanto o Benefício de Prestação Continuada/BPC pagos pelo Sistema Único de Assistência Social/SUAS

são bem focalizados: 74% da renda declarada do BPC e 80% da renda do Bolsa-Família vai para famílias abaixo da linha de pobreza (de metade de 1 salário mínimo per capita), e que conjuntamente estes programas foram responsáveis por 28% da redução da queda do Gini no período 1995-2004 (7% para o BPC e 21% para o Bolsa-Família). Esta contribuição é muito grande se levarmos em conta que conjuntamente estes dois programas somam apenas 0,82% da renda total das famílias (de acordo com os dados da PNAD). (SOARES, 2006a, p. 23).

A focalização das políticas públicas tem sua relevância na gestão dos programas sociais, mas ainda é insuficiente por duas razões. A primeira é a contradição entre focalização e universalização. A focalização das políticas sociais acaba por não incluir os cidadãos que “nem sempre conseguem ser identificados quando um benefício compensatório não é um direito” (LAVINAS, 2007, p. 1469).

Por que existem programas focalizados sujeitos à comprovação de insuficiência de renda? Antes de mais nada, para restringir a demanda, tornando o acesso difícil, inconveniente (custos elevados para obter o benefício), quando não estigmatizante, levando, pois, a que beneficiários potenciais dispensem o auxílio monetário (LAVINAS, 2007, p. 1468).

A segunda razão é a natureza política do Ensino Fundamental. O foco da política educacional se dá através da qualificação profissional dos docentes a qual se mede pelo desempenho dos estudantes. Os gestores dos programas sociais e dos sistemas de ensino

precisam ouvir seus docentes para criar o foco peculiar da Pedagogia. Além disso, o PBF sinaliza para a “porta de saída” e, ao contrário, na educação, a boa saída é a longa permanência na escola. Esta é a razão da crítica de Lavinias sobre a focalização no PBF:

O resultado não é desprezível, mas sem dúvida tímido frente ao passivo acumulado. Isso demonstra ser necessário estabelecer metas de redução da pobreza em determinado horizonte, monitorar esse desempenho, estimar o tamanho da pobreza persistente e, por fim, elevar o valor médio do benefício, mantendo-o como uma transferência fiscal permanente, em lugar de insistir nas tais "portas de saída". Imaginar que a volatilidade da renda e do emprego e, sobretudo, a vulnerabilidade dos mais pobres estariam definitivamente solucionadas com um Bolsa-Família revela uma compreensão para lá de equivocada do que é pobreza e como ela se reproduz. (2007, p. 1470)

A avaliação pedagógica do PBF requer vigilância epistemológica contra a crença na relação causal entre cognição e pobreza. Não há relação monocausal entre fracasso escolar e carência econômica ou o inverso. Nogueira (2004, p. 133) realizou uma pesquisa sobre “25 famílias de grandes e médios empresários(as) de Minas Gerais” a partir da qual questionou “a idéia corrente de que o padrão de excelência escolar é apanágio dos ‘ricos’ ou, em outros termos, de que as elites escolares se compõem de alunos ‘ricos’”. Na mesma direção, a pesquisa desenvolvida por Soares (et al., 2006, p. 107) concluiu que uma

análise da qualidade das escolas de Belo Horizonte, através de modelo onde a influência do nível socioeconômico no desempenho dos alunos é controlada, mostra uma dimensão otimista da realidade. Algumas escolas, públicas e privadas, pelas suas políticas e práticas pedagógicas conseguem fazer diferença no desempenho de seus alunos mesmo quando eles são socioeconomicamente desfavorecidos.

Essas duas pesquisas destacam que não há determinação monocausal entre pobreza e fracasso escolar, ou riqueza e sucesso escolar. A pesquisa de Vianna sustenta que existem diferentes influências das famílias populares no desempenho escolar de seus filhos, ao constatar que existem alunos pobres cuja estrutura familiar facilita a permanência e o sucesso escolar.

A principal hipótese que elabore é a de que, no interior dos processos de socialização familiar nos meios populares – sobretudo nas brechas, a serem exploradas, de suas diferenças internas –, podem ser vislumbradas pistas para identificação de formas específicas de presença das famílias na escolarização dos filhos, *presença* que não significa, necessariamente, mobilização escolar *stricto sensu*. (2005, p. 121).

A autora defende que essas “*práticas socializadoras familiares* podem constituir-se como um terreno dos mais importantes para a localização de formas – pouco visíveis – de presença das famílias populares na escolarização dos filhos” (2005, p. 116). Os gestores dos sistemas de ensino podem dar visibilidade às práticas das

famílias pobres que potencializam o sucesso escolar das crianças e adolescentes que o PBF insere nos sistemas de ensino, reduzindo a evasão.

O Guia do Gestor (BRASIL, 2006) questiona outro mito: a família desestruturada como causa da evasão escolar. O PBF trabalha com novos paradigmas de família; é necessário, portanto, que a pedagogia construa novos paradigmas de escola capaz de educar os filhos das famílias que se estruturam a partir da pobreza.

Nesta reflexão, Haddad (2006, p. 519) apresenta uma nova questão para a moralidade republicana, a partir de um estudo comparativo internacional, propondo pensar um novo paradigma para a Educação Infantil com

um novo modelo de sistema integrado, em que a responsabilidade pela educação e cuidado infantil deixa de ser exclusiva da família para ser compartilhada por toda a sociedade. Essa mudança de paradigma pressupõe a legitimação da socialização infantil extrafamiliar, tornando a educação da criança pequena uma questão ao mesmo tempo pública e privada.

As relações entre escola, família, estado democrático e pobreza, evidenciam contradições que as escolas vivenciam todos os dias. O fato dos professores públicos serem, hoje, provavelmente, os agentes do Estado mais próximos dos pobres permite supor que, a partir dessa experiência, os docentes possam superar essas contradições.

Há outra contradição entre o critério de universalidade, central na concepção republicana de Assistência Social, e o critério meritocrático da Educação (Art. 4º, V). A finalidade do Sistema Único da Assistência Social e dos sistemas de ensino é, no entanto, a mesma: emancipar as pessoas. A Assistência Social promove uma intervenção emancipatória sob a lógica do curto prazo em função da emergência social que enfrenta. A educação intervém sob a lógica do tempo longo da escolarização que, no limite, se dá ao longo de toda a vida. O problema teórico está na síntese dessa contradição entre os respectivos tempos lógicos. O estado democrático de direito pelo princípio moral da igualdade de oportunidades, deve oferecer os meios necessários para que as pessoas se emancipem da tutela estatal e assegurem para si próprias uma existência digna e livre, segundo o princípio moral da autonomia do cidadão em relação ao Estado. A questão é se o tempo da escolarização obrigatória e o tempo da Assistência Social são, de fato, suficientes para essa emancipação. Para a lógica da educação, esse tempo será breve demais e para a lógica da Assistência Social será demasiado longo. A moralidade republicana já resolveu essa contradição entre os dois mencionados princípios morais, ao afirmar que o exercício da cidadania não estabelece diferença

entre o voto do mais pobre e o voto do mais rico de seus cidadãos. Somos todos iguais perante a lei. Negar este princípio moral é negar a própria República.

Para resolver essa contradição dos tempos é necessário produzir uma síntese qualitativa entre essas políticas públicas. Na realidade concreta, a resolução dessa contradição depende da capacidade dos gestores municipais do PBF, do executivo municipal, do Ministério Público, do Conselho Tutelar e do Conselho Municipal de Educação ouvirem os professores e professoras que são os técnicos de nível superior da educação; depende, também, da autoria dos docentes na elaboração de diagnósticos a serem acatados pelo Poder Público do mesmo modo que este aceita laudos de outros técnicos (psiquiatras, oftalmologistas, engenheiros, químicos, etc...). Pelos dados mencionados na nota 1, o magistério consegue manter a frequência de 74,6% das crianças e adolescentes pobres inseridos pelo PBF nas redes de ensino, o que não faria se pudesse acolher esta população escolar em condições um pouco melhores!

Conclusão

A cidadania deve dar razões da sua esperança diante da permanente insatisfação com a sempre insuficiente justiça social. Os regimes democráticos sempre estão ampliando e amplificando direitos, conforme a concepção republicana. Nossa esperança é que a moral republicana da educação seja capaz de conter a violência infanto-juvenil nos limites razoáveis de nossa civilidade, sem a necessidade de encarcerar adolescentes cada vez mais jovens.

A escola não garante o Estado democrático de direito. A escola não garante a redução da violência, mas a escola pode garantir a formação moral da cidadania e, desse modo, permitir que as diferentes políticas públicas constituam, mantenham e aperfeiçoem a proteção social, a segurança pública e a pacificação social. Esta moral se fundamenta no que também se ensina e se aprende mais na escola do que na Penitenciária.

O PBF pode ser criticado por assistencialismo, uso eleitoreiro e por não emancipar as famílias pobres, mas um fato é inquestionável: o PBF mudou a vida cotidiana das famílias pobres e da escola no Brasil. Esse fato permite apontar a contradição moral da PEC nº 20.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, N. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília: MDS, 2006. Disponível em: www.mds.gov.br/programas/transferencia-de-renda/manuais-e-publicacoes. Acesso em: 07.03.2007.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. *Impacto da violência na saúde dos brasileiros*. Brasília: Ministério da Saúde, 2005. Disponível em: http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/impacto_violencia.pdf Acesso em: 07.03.2007.

_____. Senado Federal. Gabinete do Senador Demóstenes Torres. *Parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania*, sobre as Propostas de Emenda à Constituição n^{os} 18 e 20, de 1999, 3, de 2001, 26, de 2002, 90, de 2003, e 9, de 2004, que alteram o art. 228 da Constituição Federal para reduzir a maioria penal. Brasília: 2007a. Disponível em:

<http://congressoemfoco.ig.com.br/UserFiles/Image/Parecer%20PEC%2018%20e%20outras%20-%20%20Emendas.doc> Acesso em: 20.06.2007.

_____. Tribunal de Contas da União. *Avaliação do TCU sobre o Programa Bolsa-Família*. Brasília: Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2005a. Disponível em

<http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/page/tcu/publicacoes/listapublicacoes/sum%2081rios%20executivos%2021%20-%20miolo.pdf> Acesso em: 07.03.2007.

FISCHER, R. M. (Coord.). *Pesquisa conhecendo a realidade*. Brasília: CONANDA, Secretaria Especial de Direitos Humanos, 2007. Disponível em: http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sedh/arquivos/spdca/idpesquisaconhecendoarealidade.pdf Acesso em: 07.03.2007.

HADDAD, L. Políticas integradas de educação e cuidado infantil: desafios, armadilhas e possibilidades. *Cadernos de Pesquisa*, v. 36, n. 129, p. 519-546, dez. 2006.

LAVINAS, L. Gasto social no Brasil: programas de transferência de renda versus investimento social. *Ciência & Saúde Coletiva*, Dez 2007, vol.12, no.6, p.1463-1476.

NOGUEIRA, M. A. Favorecimento econômico e excelência escolar: um mito em questão. *Revista Brasileira de Educação*, n. 26, p. 133-144, ago. 2004.

PATTO, M. H. S. "Escolas cheias, cadeias vazias" nota sobre as raízes ideológicas do pensamento educacional brasileiro. *Estudos avançados*, 2007, vol. 21, no. 61, p. 243-266.

RODRIGUES, N. *As raças humanas e a responsabilidade penal no Brasil*. Rio de Janeiro : Editora Guanabara, s.d. (A introdução data de 1894.)

SOARES, F. V. et al. Nível socioeconômico, qualidade e equidade das escolas de Belo Horizonte. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, v. 14, n. 50, p. 107-125, mar. 2006.

_____. *Texto para discussão no. 1228: Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade*. Brasília, outubro 2006a. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1228.pdf Acesso em: 07.03.2007.

TAILLE, Y. *Moral e Ética: dimensões intelectuais e afetivas*. Porto Alegre : Artmed, 2006.

TRIVIÑOS, A. N. S. Bases teórico-metodológicas da pesquisa qualitativa em ciências sociais: idéias gerais para a elaboração de um projeto de pesquisa. **Cadernos de Pesquisa Ritter dos Reis**, Porto Alegre, v.4, p.1-153, nov. 2001.

UNICEF. *Situação da Infância Brasileira 2006*. Crianças de até 6 anos. O Direito à Sobrevivência e ao Desenvolvimento. Brasília, 2005.

VIANNA, M. J. B. As práticas socializadoras familiares como locus de constituição de disposições facilitadoras de longevidade escolar em meios populares. *Educação & Sociedade*, v. 26, n. 90, p. 107-125, abr. 2005.