



UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE LONDRINA

LUÍS GABRIEL RAMIRO COSTA

**OS PROCESSOS DE IMPLEMENTAÇÃO DO BOLSA-
FAMÍLIA NA ESCOLA:
UM ESTUDO EM LONDRINA-PR, 2017**

Londrina
2021

LUÍS GABRIEL RAMIRO COSTA

**OS PROCESSOS DE IMPLEMENTAÇÃO DO BOLSA-
FAMÍLIA NA ESCOLA:
UM ESTUDO EM LONDRINA-PR, 2017**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de pós-Graduação em Sociologia da Universidade Estadual de Londrina, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Sociologia.

Orientadora: Profa. Dra. Ileizi Luciana Fiorelli Silva

Londrina
2021

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UEL

Costa, Luis Gabriel Ramiro.

Os processos de implementação do Bolsa-Família na escola: um estudo em Londrina-PR, 2017 / Luis Gabriel Ramiro Costa. - Londrina, 2021.
110 f. : il.

Orientador: Ileizi Luciana Fiorelli Silva.

Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Universidade Estadual de Londrina, Centro de Letras e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, 2021.

Inclui bibliografia.

1. Programa Bolsa Família - Tese. 2. Implementação - Tese. 3. Escolas - Tese. 4. Novas gerações - Tese. I. Silva, Ileizi Luciana Fiorelli . II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Letras e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Sociologia. III. Título.

CDU 316

LUÍS GABRIEL RAMIRO COSTA

**OS PROCESSOS DE IMPLEMENTAÇÃO DO BOLSA FAMÍLIA NA
ESCOLA:
UM ESTUDO EM LONDRINA-PR, 2017**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de pós-Graduação em Sociologia da Universidade Estadual de Londrina, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Sociologia.

BANCA EXAMINADORA

Orientadora: Ileizi Luciana Fiorelli Silva
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Profa. Dra. Maria José de Rezende
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Profa. Dra. Mariane Campelo Koslinski
Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ

Londrina, 26 de novembro de 2021.

AGRADECIMENTOS

Este trabalho é fruto de múltiplas contribuições que vão de professores/as, colegas do curso de Ciências Sociais, profissionais da educação básica a gestores municipais da educação. A esses agentes que contribuíram para esta pesquisa deixo meu agradecimento:

Primeiramente, a minha orientadora Profa. Dra. Ileizi Luciana Fiorelli Silva, pelo aceite em orientar este trabalho num momento desafiador pelo qual passa a educação brasileira, por me ajudar com afinco a discutir o Programa Bolsa Família durante a pós-graduação, principalmente agora com a emergência do tema na pandemia de COVID-19, através de nossas proveitosas orientações, conversas que me ajudaram a encaminhar a construção e escrita deste texto.

À Profa. Dra. Silvana Aparecida Mariano, na figura do grupo de pesquisa Gênero e Políticas Públicas da Universidade Estadual de Londrina (GEPOP-UEL), que me introduziu ao tema desde a graduação fazendo com que me aprofundasse na discussão e contribuindo para a definição de novos caminhos de pesquisa. Sou grato por essa experiência que me ajudou a chegar neste trabalho.

À banca de qualificação na figura da Profa. Dra. Maria José de Rezende, que me acompanha desde a graduação com orientações sobre a revisão da teoria Sociológica brasileira e a temática educação e pobreza. À Profa. Dra. Mariane Campelo Koslinski, que me auxiliou a rever o texto da dissertação e fazer encaminhamentos sobre educação e políticas públicas, auxiliando na definição de questões para o texto ficar objetivo, compreensível na contribuição de um trabalho acadêmico para que, assim, possa ser consultado por órgãos da gestão pública, escolas, assistência social, etc.

Aos/às professores/as: Paulo Negri, que muito contribuiu para a organização das ideias, estrutura do texto, apresentação objetiva, por meio de conversas sobre escola, pois tem experiência de atuar na gestão escolar da educação básica; Flávio Wiik, que também contribuiu para organização do texto e discussões sobre a vida de pesquisador na área de políticas públicas e na Universidade, que atravessa o tema aqui pesquisado; à querida Ângela de Sousa Lima, que também ajudou muito nesses dois anos de curso no Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UEL com encaminhamentos e experiências de pesquisa.

Não poderia deixar de falar daqueles e daquelas que abriram as portas das escolas na figura de diretores, auxiliares administrativos, pedagogos e coordenadores para nos receber com o tema e colaborar muito na pesquisa. Além disso, agradeço a boa recepção no Núcleo Regional de Educação e Secretaria Municipal de Educação de Londrina-PR, que forneceram total apoio

ao apresentar a condição do Programa Bolsa Família no município. Sem esses agentes, profissionais da educação que estão na ponta e no médio escalão do programa, esta pesquisa não seria viável.

Por fim, agradeço à querida amiga Ana Paula Vieira e ao querido amigo Bruno Andreotti, além dos colegas de pós-graduação Luan, Lorena, Ana e Lucas, entre outros/as, que estiveram ao meu lado nos momentos difíceis, ajudando muito na vivência das atividades remotas no contexto da pandemia de COVID-19.

COSTA, Luís Gabriel Ramiro. **Os processos de implementação do Bolsa-Família na escola: um estudo em Londrina-PR, 2017.** 110 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Universidade Estadual de Londrina, Londrina. 2021.

RESUMO

O estudo sobre o Programa Bolsa Família visa compreender os processos de sua implementação a partir de duas escolas públicas de Londrina-PR, no ano de 2017, onde os/as estudantes estão matriculados/as. A escola é parte estruturante de seu desenho, pois é uma das instituições que controlam um grupo de beneficiários/as, os/as jovens estudantes e as novas gerações. Dessa forma, é uma agência de operacionalização da política ao fazer o contato com as famílias e controlar a frequência escolar, sendo o agente escolar que atesta sobre as condições do recebimento do benefício. A pergunta norteadora é: quais são as dificuldades institucionais para realizar esse acompanhamento da frequência escolar de um grupo em situação de vulnerabilidade social? As hipóteses iniciais indicavam como dificuldades e entraves na implementação do PBF: *i*) a condição de infraestrutura para operacionalização do PBF, em que atuam os agentes escolares responsáveis pelas funções burocráticas, acentua os conflitos entre políticas educacionais e programas de redução de pobreza e *ii*) a incompreensão sobre novas gerações e seus ciclos de vida, sobre suas demandas e de suas famílias, tornando a pobreza invisível mesmo no espaço escolar. Assim, o objetivo é o de compreender como as escolas atuam diante das novas demandas geracionais sob um contexto de implementação de políticas e programas de redução da pobreza. O método da pesquisa combinou a abordagem qualitativa de avaliação de implementação de políticas públicas e os estudos sobre a organização dos processos escolares, utilizando fontes diversas de dados. Analisam-se os dados do relatório de monitoramento da frequência e os resultados das entrevistas com os agentes escolares de duas escolas por meio do método de análise de conteúdo. As conclusões confirmam as hipóteses iniciais desta dissertação. Os dados revelam que, em Londrina-PR, os/as estudantes beneficiários/as estão matriculados/as nas escolas de regiões na condição de uma segregação escolar que afeta a implementação do programa; os agentes desses espaços escolares indicam vários entraves no acompanhamento desses/as estudantes, ressaltando, então, dificuldades na operacionalização desse programa dentro da realidade escolar. As principais dificuldades são: o contato com os/as jovens beneficiários/as e suas famílias e o excesso de trabalho desses agentes frente ao aumento das demandas burocráticas. Essas dificuldades decorrem da falta de profissionais nas escolas, da dificuldade de comunicação entre setores como da assistência, a invisibilidade do programa e do tema na escola. Aprofundam-se os conflitos na cobrança de respostas ao aumento das demandas diante das novas gerações e de suas famílias, marcadas pela longa duração da situação de vulnerabilidade, revelando, assim, um paradoxo no processo institucional da quebra do ciclo intergeracional da pobreza por meio da educação escolar.

Palavras-chave: programa bolsa família; implementação; escolas; novas gerações.

COSTA, Luís Gabriel Ramiro. **The processes of implementing the Bolsa-Família at school: a study in Londrina-PR, 2017.** 2021. 110 p. Dissertation (Master in Sociology) - State University of Londrina, Londrina. 2021.

ABSTRACT

The present study on the Bolsa Família Program (PBF) aims to understand the processes of its implementation in two public schools in Londrina-State of Paraná carried out in 2017. The school is a structuring side of Program's design, as it is one of the institutions that controls a group of beneficiaries, the young students, as well as the new generations. Therefore, the school is an agency for the operationalization of this public policy establishing contact with families and controlling school and pupil's attendance, attesting the conditions for delivering and receiving the benefits by the target audience. The central research question was: what are the institutional difficulties to carry out the monitoring of school attendance of a socially vulnerable group? The initial hypotheses indicated the following difficulties and obstacles in the implementation of the PBF: i) the condition of infrastructure for the operationalization of the PBF, in which school agents responsible for bureaucratic functions act, accentuates the conflicts between educational policies and poverty reduction programs and ii) the misunderstanding about new generations and their life cycles, about their demands and those of their families', making poverty invisible, even at the school space. Thus, the objective is to understand how schools act in the face of new generational demands in a context of implementation of poverty reduction policies and programs. The research method combined a qualitative approach to evaluating the implementation of public policies and studies on the organization of school processes, using different sources of data. Data from the attendance monitoring report and the results of interviews with school agents from two schools are analyzed using the content analysis method. The conclusions reaffirm the initial hypotheses of this dissertation. The data reveal that, in Londrina, the beneficiary students are enrolled in schools in peripheral areas allowing segregation impacting the full implementation of the program; the agents of these school indicate several obstacles in the monitoring these students, highlighting the difficulties in setting the program into operation within the school reality. The main difficulties are: i) the fair and continuous contact with the young beneficiaries and their families and the excess work of these agents in face of the increase of bureaucratic demands. These difficulties include the lack of sufficient professionals in schools, the difficulty of communication between sectors such as assistance, the invisibility of the program and the evoked theme at school environment. Conflicts in the demand for responses to the increased demands of new generations and their families deepen, marked by the long duration general vulnerability of the beneficiaries, revealing a paradox in the institutional process of breaking the intergenerational cycle of poverty through schooling.

Keywords: bolsa familia program; implementation; schools; new generations.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Estrutura etária de 1991 e 2010, Brasil.....	29
Figura 2 - Processos escolares de implementação do PBF em duas escolas, Londrina, 2017	88

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 – Percentual de beneficiários/as do PBF em escolas estaduais, Londrina, 2017..... 63

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Percentual do acompanhamento, frequência acima e abaixo de beneficiários/as do PBF na educação, Londrina, 2017.....	58
Tabela 2 - Contraste entre as escolas estaduais Verde de Sá e Marinho Azul no tema do PBF, Londrina, 2017	74

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Ocorrência dos motivos de infrequência de estudantes beneficiários/as na educação, Londrina, 2017	60
Quadro 2 - Distribuição por faixa etária de beneficiários/as conforme a dependência administrativa de escolas, Londrina-PR, 2017.....	62
Quadro 3 - Codificação e categorização* das entrevistas realizadas com profissionais da educação sobre o PBF, Londrina, 2021	68
Quadro 4 - Duas realidades e seus processos escolares, Londrina, 2017.....	71

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BVJ	Benefício Jovem Variável
CAA	Coordenação de Articulação Acadêmica
CADÚNICO	Cadastro Único
CF	Constituição Federal
CNS	Conselho Nacional de Saúde
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
DECON	Departamento de Condicionalidades
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
ELADBES	Estado Latino-Americano Desenvolvimentista de Bem-Estar
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MEC	Ministério da Educação
MS	Ministério da Saúde
NIS	Número de Identificação Social
NRE	Núcleo Regional de Educação de Londrina
ONGs	Organizações Não Governamentais
PBF	Programa Bolsa Família
PIS	Perspectiva do Investimento Social
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PME	Programa Mais Educação
PPP	Projeto Político Pedagógico
PTCs	Programas de Transferência Condicionada de Renda
REP	Relação entre Educação e Pobreza
SEED	Secretaria da Educação e do Esporte
SME	Secretaria Municipal de Educação de Londrina
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
TCLE	Termos de Consentimento Livre Esclarecido

UEL

Universidade Estadual de Londrina

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
1 A PRESENÇA DAS NOVAS GERAÇÕES NA EDUCAÇÃO	21
1.1 NOTAS SOBRE EDUCAÇÃO E ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL	21
1.2 PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E AS NOVAS GERAÇÕES	27
2 PROCESSOS DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA EDUCAÇÃO	35
2.1 INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS PTCs NA ESCOLA	35
2.2 INTERPRETAÇÕES DO PBF NA EDUCAÇÃO	38
2.2.1 Implementação Enquanto Efeito Escola no Enfrentamento das Desigualdades....	44
3 O PBF NAS ESCOLAS EM LONDRINA-PR: A METODOLOGIA E OS RESULTADOS DE PESQUISA	50
3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA.....	50
3.1.1 Programa Bolsa Família em Números: Resultados de Londrina-PR.....	56
3.1.2 Duas Escolas Públicas Pesquisadas no Município.....	64
3.2 AVALIAÇÃO QUALITATIVA DOS PROCESSOS DE IMPLEMENTAÇÃO.....	65
3.2.1 Duas Realidades e os Processos Escolares de Implementação do PBF.....	69
3.2.2 Programa Bolsa Família em Nível de Escola: Agentes Escolares e as Demandas	72
3.2.3 Relação com as famílias beneficiárias	75
3.2.4 Gestão escolar	77
3.2.5 Concepção na escola	80
4 PROCESSOS ESCOLARES DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	84
4.1 FREQUÊNCIA E SUA IMPLEMENTAÇÃO: RESULTADOS E DISCUSSÕES.....	84
4.2 O EFEITO ESCOLA NA QUEBRA DO CICLO INTERGERACIONAL DA POBREZA	88
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	92
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	98
APÊNDICES	104
APÊNDICE A - Condicionalidade do Programa Bolsa Família na Educação	105
APÊNDICE B – Perfil dos/as entrevistados/as.....	106
APÊNDICE C – Detalhamento da coleta de dados	107
APÊNDICE D - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.....	108

APÊNDICE E – Roteiro de entrevistas com profissionais da educação	110
--	-----

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa¹ trata dos processos de implementação do Programa Bolsa Família (PBF) em escolas por meio do levantamento de dados que demonstraram a complexidade de operacionalização no interior das unidades escolares. O ponto de partida foi uma pesquisa realizada no ano de 2017 com jovens beneficiários/as em que se constatou a importância da escola no controle e articulação da garantia da presença dos jovens nas escolas. Dados educacionais da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) contínua de 2019, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), apontaram que no Brasil, das 50 milhões de pessoas entre 14 e 29 anos (jovens), 10,1 milhões (20,2%) não completaram alguma das etapas da educação básica, referindo-se ao abandono escolar e ao fato de nunca terem frequentado uma escola. Um outro dado que chama atenção é que na passagem do ensino fundamental para o ensino médio esse abandono acentua-se: de 8,1% aos 14 anos, 14,1% aos 15 anos e 18% a partir dos 16 anos. A necessidade de trabalhar (39,1%) e a falta de interesse (29,2%), sendo que para as mulheres destacam-se ainda a gravidez (23,8%) e os afazeres domésticos (11,5%), somam-se aos outros obstáculos da condição econômica e social relacionados à evasão escolar e são indicadores ligados aos marcadores por geração, gênero, cor e região, portanto, essas são algumas das dificuldades de jovens em frequentar a escola no Brasil (IBGE, 2020).

A seguinte condição levanta o questionamento do que o Estado brasileiro fez e vem fazendo para garantir o direito social a esses grupos sociais quando institucionaliza a demanda por escola. Foram pensadas várias políticas públicas e inúmeros programas, sendo um deles o PBF com a condicionalidade² de frequência escolar das crianças, adolescentes e jovens. O tema é objeto desta dissertação quando se trata dos processos escolares de implementação em escolas públicas de Londrina-PR, no ano de 2017. A pergunta sobre o tema é quais os entraves de gestão existentes nas escolas nesses processos para redução da pobreza e desigualdade social com o acompanhamento da frequência escolar de um grupo em situação de vulnerabilidade social?

¹ Apesar deste texto analisar o PBF no ano de 2017, é importante reconhecer as mudanças que vem acontecendo na educação e sociedade nos anos que sucederam a pesquisa; o contexto da COVID-19 e a discussão de um novo programa social designado como Auxílio Brasil que inserem sobre o tema aqui discutido.

² A Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, cria o programa (BRASIL, 2004), sendo constantemente aprimorada por documentos posteriores (BRASIL, 2009; CIDADANIA, 2020), informando normas que as famílias devem cumprir para atender às condicionalidade na área da saúde, entre elas: i) fazer o acompanhamento do pré-natal; ii) cumprir o cronograma de vacinação das crianças menores de 7 anos, de acordo com as instruções do Ministério da Saúde (MS) e iii) acompanhar o crescimento e desenvolvimento (peso e altura) das crianças menores de 7 anos, conforme o calendário estipulado pelo MS. Na área da educação, devem matricular e garantir a frequência mínima de 85% nas aulas para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos e a de 75% para jovens de 16 e 17 anos.

Há duas hipóteses a serem testadas e revisitadas: i) a condição de infraestrutura das escolas influencia na implementação do PBF, dependente da atuação de membros da comissão diretiva em suas funções burocráticas; admitindo-se conflitos entre políticas educacionais e os programas de transferência de renda dependentes desse espaço, ou seja, são ações do Estado que possibilitam garantir o acesso dos grupos sociais vulneráveis à escola, elaboradas também no âmbito da assistência social junto ao sistema educacional; e ii) conflitos com as novas gerações por conta do ciclo de vida, dificuldade no reconhecimento de demandas históricas por acesso à escola, espaço em que a pobreza e os vulneráveis tendem a ser invisibilizados.

O objetivo geral é compreender como as escolas atuam diante das novas demandas geracionais em um contexto de implementação de políticas educacionais e programas para redução da pobreza via educação. O PBF na educação, um dos Programa de Transferência de Renda Condicionada de Renda (PTCs) utilizados para o enfrentamento da pobreza e da desigualdade social em países da América Latina (DRAIBE, 2009), ajuda a entender esse movimento. O programa assiste atualmente mais de 14 milhões de famílias [beneficiárias] brasileiras representando 20,48% da população (BRASIL, 2021). Sua grande abrangência à população brasileira no acompanhamento de famílias e novas gerações na garantia do acesso aos direitos básicos de saúde, educação e assistência social, reforçam o enfrentamento à pobreza, desigualdade e vulnerabilidade social através das condicionalidades (CIDADANIA, 2020).

A educação é um dos pilares para o propósito da quebra do ciclo intergeracional da pobreza, pois espera “chances de crianças e jovens terem uma vida melhor do que a de seus pais sejam ampliadas” (CIDADANIA, 2020, p. 7). No desenho, a escola tem importância no registro da frequência junto ao Sistema de Acompanhamento e Monitoramento da Frequência Escolar. Pelo Sistema Presença se acompanha a frequência escolar de estudantes bolsistas por meio do Ministério da Educação (MEC) desde 2004. De início, acompanhava a faixa etária de 6 a 15 anos pela frequência de 85%. Em 2007, com a implantação do Benefício Jovem Variável (BVJ), passa a acompanhar também a faixa etária de 16 a 17 anos pela frequência mínima de 75% e se atribui à escola a função de identificar e disponibilizar informações atualizadas do cumprimento ou descumprimento da frequência de estudantes bolsistas (BRASIL, 2009).

A abordagem metodológica do tema pesquisado baseia-se em duas frentes: a perspectiva dos processos de implementação de políticas públicas (DRAÍBE, 2001) e os estudos de organização dos estabelecimentos escolares ou efeito-escola (MAFRA, 2011; ALVES; FRANCO, 2008). Ambos seguem uma proposta qualitativa de análises de políticas públicas no seu processo dentro da escola. Estudar as novas gerações na educação nesta dissertação parte

de um ponto de vista de adentrar as escolas e verificar as atribuições de professores/as, diretores/as, pedagogos/as e funcionários/as no atendimento à população. É um percurso analítico que também utiliza fontes quantitativas ao situar a produção de informações.

A análise utiliza o método de análise de conteúdo para interpretar os materiais das falas dos profissionais da educação em contato com as novas gerações e famílias beneficiárias de um programa na educação. As análises foram elaboradas tratando-se de um estudo de implementação em Londrina-PR, dentro de duas escolas públicas de regiões diferentes no ano de 2017. No interior dessas escolas, a demanda das classes populares e, no caso, das famílias e de seus/suas jovens beneficiários/as, é ressignificada, compreendida e atendida pelos agentes da escola, o que permite apreender como encontram na escola resistências dentro das próprias agências e nas disposições de agentes do sistema de ensino. Há barreiras administrativas no processo de institucionalização dessa demanda mesmo quando um programa de redução de pobreza poderia ajudar a efetivar esse direito social, o direito à educação. Os/as jovens beneficiários/as também devem ser considerados/as nas análises, pois são alvos de duas políticas públicas, a da educação e a da assistência social, tendo que seguir regras rígidas das quais depende o recebimento do dinheiro pela sua família. Verifica-se que no caso de jovens o cumprimento da frequência à escola tende a se complicar se comparado ao caso das crianças.

Os resultados de pesquisa reiteram que este grupo descumpra mais a condicionalidade em educação, “desprezando” o direito à educação, em função do desinteresse/desmotivação pelos estudos, demonstrados por abandono/desistência. Além disso, grande parte está em escolas públicas e distantes da zona central, apresentando a tendência de baixo rendimento se comparada às instituições com maior qualidade. Esse dado corrobora outros achados de pesquisas que demonstraram que a maioria das escolas com PBF tem os piores resultados³ (THOMAZINHO, 2019; VIANA et al., 2015). A análise por dentro de duas escolas estudadas evidencia dificuldades no contato com famílias beneficiárias, que vivem em regiões distantes da escola e o tempo de trabalho dos responsáveis pode acarretar um menor acompanhamento dos/das estudantes. Aumenta a responsabilidade da escola e da importância do programa em ajudar na realização desses contatos. Observa-se, também, que a gestão escolar encontra dificuldades no: i) diálogo ao atender outras demandas que são externas ao funcionamento da escola, como, por exemplo, ter o conhecimento do Sistema Presença; ii) entendimento das

³ Em análise bibliográfica, Thomazinho (2019) destaca as análises de Pelegrina do aprendizado do alunado paulista pelas notas no boletim do professor, chegando à conclusão de um efeito negativo agregado à escola com aumento da quantidade de estudantes. Já Viana et. al. (2015) mostram que escolas “maioria PBF” nos anos iniciais do ensino fundamental, em 2013, tinham uma média no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) de 4,2 e as demais 5,4.

demandas e do contexto do Estado, que exige mais tarefas da mesma infraestrutura da escola, ou seja, aumentam as operações do sistema da escola, mas sem melhorar sua infraestrutura em termos de tecnologias e recursos humanos. Pode-se afirmar que aparecem ruídos e conflitos com o aumento das obrigações dos gestores de acordo com cada realidade quando atende à demanda.

Esses dados são apresentados em uma dissertação que analisa os processos de implementação de um programa de transferência de renda na educação tendo como um dos objetivos o de atuar sobre as desigualdades. É uma atuação com particularidades de acordo com cada escola, a quantidade de matrículas, estudantes beneficiários/as e o cumprimento da condicionalidade. O texto se organiza de modo a compreender a concepção Estado inserida nos objetivos e resultados dos PTCs sobre as novas gerações e nos processos escolares, que orientam a análise dos resultados no município de Londrina-PR. O que se apresenta é um estudo *meso*, da condição social e institucional dos resultados produzidos pela escola no processo de implementação de políticas públicas e programas (DRAÍBE, 2001).

1 A PRESENÇA DAS NOVAS GERAÇÕES NA EDUCAÇÃO

O objetivo deste capítulo é demonstrar, em um contexto histórico, os seguintes dados: o aumento no número de indivíduos nas faixas etárias juvenis de 15 a 17 anos, 18 a 24 anos, 25 a 30 anos, com mudança na estrutura etária do Brasil; obrigatoriedade da Educação Básica, incluindo-se a etapa do Ensino Médio; a inclusão dessas faixas etárias nos programas de intervenção na pobreza, no caso, o PBF; a inclusão das juventudes no debate e elaboração de políticas públicas nacionais; o olhar do Estado para essa faixa etária no Brasil. Esses fenômenos e ações enquadram-se no debate sobre “redução dos riscos” em uma sociedade do conhecimento, fato admitido na literatura nacional e internacional sobre *o Welfare State* ou Estado de Bem-Estar Social.

1.1 NOTAS SOBRE EDUCAÇÃO E ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL

Ao discutir o Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*) e a educação faz-se necessário recorrer aos estudos já realizados sobre desenvolvimento da economia e do bem-estar das pessoas, em especial de jovens e famílias vulneráveis⁴ (DRAIBE, 2014; DRAIBE; RIESCO, 2011; ESPING-ANDERSEN, 2007; KERSTENETZKY, 2014). Destacam-se as condições básicas dos indivíduos que, por terem dificuldades de inclusão nas redes de proteção social em termos de obtenção de renda e outros recursos, possam ser reconhecidos como portadores de direitos nas alternativas políticas realizadas pelo Estado, no intuito de como age na concessão do mínimo necessário para o enfrentamento da desigualdade social e da pobreza. A educação é um serviço visto como “porta de saída” dessa condição de exclusão extrema, que passa pela atuação do Estado em direção à sociedade.

A concepção de *Welfare State* tem a proposta de união da economia e mudanças ocorridas nas sociedades relacionadas às características de gênero, família e população, que se inserem na abordagem sobre os novos “riscos sociais” (DRAIBE, 2014; ESPING-ANDERSEN, 2007; KERSTENETZKY, 2014). São temas que carregam dilemas na revolução em curso desde os anos de 1970 na estrutura de emprego e das novas tecnologias que se tornam geradoras de novos riscos. Observa-se que, para além do setor industrial, essas mudanças são sentidas também no setor de serviços, o qual gera empregos precários, com baixos salários e

⁴ Esta discussão não pretende aprofundar em toda sua complexidade a produção sobre a questão do Estado de Bem-Estar Social, mas destacar o que dessa produção dialoga com o problema da redução da pobreza e do papel da educação nesse processo desde as ações do Estado.

muito intermitentes, demandando mais ações do Estado, que minimizem esses efeitos de vulnerabilidade das famílias (KERSTENETZKY, 2014).

Para Kerstenetzky (2014), o cenário de novos “riscos sociais” tem algumas diferenças do *Welfare State* do pós-segunda guerra, uma delas é a ligação a uma economia global do conhecimento e da individualização dos riscos, um mercado de trabalho instável, precário, com baixos salários, temporários, de desproteção e exclusão social permanente. Além de envelhecimento e elevação da expectativa de vida, a queda de fecundidade e uma população ativa menor; aumento da demanda por assistência; composição das famílias “não tradicionais”, monoparentais, sem filhos e o aumento do emprego feminino. Há uma questão se as “estruturas” criadas no contexto do pós-guerra do século XX são capazes de prover o bem-estar social no contexto diferente e descrito acima, desenhado no século XXI (ESPING-ANDERSEN, 2007; KERSTENETZKY, 2014). Quais seriam os desafios para o Estado de Bem-estar Social no século XXI?

Os novos cenários de atuação nas novas demandas ligam-se às concepções dos paradigmas da Perspectiva do Investimento Social (PIS), indo além da política social compensatória, com raízes na visão keynesiana do pós-guerra, pela prevalência de uma família tradicional com direitos relegados a trabalhadores do sexo masculino (DRAIBE, 2014). O modelo é modificado a partir das pressões do movimento feminista para que as mulheres passassem a fazer parte do trabalho com base em uma série de benefícios; e, para além do paradigma neoliberal, dos anos 1990, com um política social mínima a partir da proposta capacitadora de garantir as condições iniciais aos indivíduos, às famílias e às comunidades (KERSTENETZKY, 2014).

Kerstenetzky (2014) assevera que esses paradigmas, principalmente a PIS, orientam políticas como é o caso da educação, da conciliação família com o trabalho, haja vista que pessoas com dificuldades de acesso aos serviços públicos são as mais vulneráveis. No caso da educação, Esping-Andersen (2007) reconhece os investimentos realizados desde a infância, mas não escapa de uma demanda em outros ciclos de vida diante dos novos riscos por desfazer as diferenças no capital social das pessoas, uma vez que, sendo uma proposta para adaptar-se à economia, tem o dilema na vigência de um contexto que vai além da qualificação, estabelecendo conexão com o conhecimento. Nas palavras do autor:

Acelerar o ritmo rumo a uma economia intensiva em conhecimento e qualificações implica investimentos pesados em educação, treinamento e habilidade cognitivas. Aqueles com baixo capital humano e social ficarão inevitavelmente para trás e se verão marginalizados na estrutura de trabalho e carreira. Trata-se de um duplo problema, porque tal economia requer não

apenas produtores altamente qualificados, mas também usuários do conhecimento. Isso quer dizer que os investimentos sociais devem ter a base mais ampla possível. (ESPING-ANDERSEN, 2007, p. 214–215).

A PIS e as considerações sobre a educação ligam-se aos anos na escola, a qualificação é um dilema em meio ao desemprego e outras características para obter bem-estar social, por isso que a educação, segundo Esping-Andersen (2007), torna-se fundamental para obter bem-estar ao investir em crianças (primeira infância) e jovens, até para socializar os custos e a condição no desenvolvimento de habilidades, mas também apresenta desafios de recursos. No Brasil e na América Latina, conforme Draibe e Riesco (2011) e Ribeiro e Koslinski (2010b), essa visão tem algumas características da sociedade do conhecimento e dos sistemas públicos das grandes cidades, com as particularidades na emergência do localismo e regionalismo no sentido que o investimento traz contornos desafiadores, conforme será discutido a seguir.

No caso da educação, as particularidades vêm diante dos desafios e dilemas junto aos novos “riscos sociais” na América Latina. Nesse sentido, Draibe (2014) entende que a crise nos últimos anos se afirma em parte com a globalização, trazendo efeitos no desemprego e desafios a Estados nacionais, dado que nesses regimes as desigualdades desafiam os sistemas com respostas que tendem a programas de renda mínima e condicionada nos moldes dos programas de transferência condicionada de dinheiro, visto que não é suficiente a proposta global de redução da responsabilidade e custos pela descentralização de políticas pensando a “especialização” e a “territorialização” de programas. Situação que pode ser identificada na América Latina em meio a entraves na conceitualização e efetivação de um Estado Social (DRAIBE; RIESCO, 2011).

O contexto da PIS e a própria condição do Estado numa localidade específica, entendida por Draibe (2014), passa por um modelo de Estado Social desenvolvimentista, quer dizer, vai de encontro aos tempos recentes da proposta global, orientada por uma economia do conhecimento ligada à educação, com características efetuadas nos regimes de países europeus. Kerstenetzky (2014) reconhece os obstáculos na constituição de um Estado Social no Brasil, frente à soma de velhos riscos sociais de subdesenvolvimento relacionados à questão agrária, urbana, trabalho informal, discriminação e preconceitos, advindos das novas propostas de riscos globais na alteração de uma economia do conhecimento. Ribeiro e Koslinski (2010b) resumem essa condição na crise de sociabilidade nas grandes metrópoles onde a

[...] crise do regime dual de reprodução social que se instalou no Brasil a partir da segunda metade da década de 1970, tornando vulneráveis pessoas, domicílios e grupos sociais. Os fundamentos desta crise são: (i) transformações do mercado de trabalho, por não assegurar de maneira estável os recursos necessários à reprodução social, seja pelo desemprego, ou

subemprego ou ainda pela precariedade; (ii) mudanças do âmbito familiar no sentido da sua fragilização como espaço de socialização e de redistribuição de recursos; (iii) processos de segmentação e segregação residencial, cujas consequências são, de um lado, o isolamento sócio-territorial dos grupos vulnerabilizados – muitas vezes manifestada na estigmatização dos espaços onde estão concentrados – e, de outro lado, a desorganização social no plano da família e da vida coletiva de bairro, o que tem implicado na destruição ou desvalorização do capital social forjado na sociabilidade que se constitui no âmbito das relações de vizinhança; (iv) a crescente incorporação dos territórios populares à ordem mercantil que atinge não somente a moradia – tanto pela expansão da compra e venda, como pelo aluguel do imóvel –, mas todo o conjunto da economia local (gatonet, gaznet, gatoluz, segurança privatizada, etc.), que funciona sob bases institucionais paralelas às hegemônicas na sociedade, difundido valores de um individualismo hobbesiano e gerando a instabilidade nas relações sociais; e, por último, (v) a tendência à reprodução do habitat urbano precário, o que pode ser expresso nos seguintes dados estilizados (RIBEIRO; KOSLINSKI, 2010b, p. 37).

Na América Latina e Brasil, observa-se a diversidade do *Welfare State* (ESPING-ANDERSEN, 2007), onde a educação frente à economia do conhecimento e à perspectiva das demandas sociais reconhecidas pelo Estado tem, nas grandes metrópoles, processos de exclusão, desigualdades e segregação social que afetam resultados escolares (RIBEIRO; KOSLINSKI, 2010b), como padrões de segregação escolar (COSTA; BARTHOLO, 2014). A atuação do Estado nas grandes metrópoles pela provisão de serviços públicos, como educação, tem a “reconfiguração social das altas classes médias, a construção da percepção coletiva de declínio de prestígio, a difusão da cultura do medo” (SOARES, 1996 *apud* RIBEIRO; KOSLINSKI, 2010b, p. 39).

Draibe e Riesco (2011) entendem a ascensão e o auge do Estado Latino-Americano Desenvolvimentista de Bem Estar-Social (ELADBES), nos últimos anos, como uma história de atuação marcada de cima para baixo. Esse tipo de Estado tem uma atuação centralizada, haja vista que a noção de desenvolvimento de outros regimes não poderia ser replicada por conta de um contexto em que o Estado é ator desse processo e não a sociedade civil num modelo que [...] “o ativismo e a regulação estatal foram notáveis, indicando a importância e o profundo grau de atuação do Estado na constituição do capitalismo em muitos países da região” (DRAIBE; RIESCO, 2011, p. 239).

Nesse sentido, Draibe e Riesco (2011) destacam que na América Latina emergiu, nas primeiras décadas do século XXI, um novo desenvolvimentismo de Bem-Estar Social, enfatizado por uma das particularidades do ELADBES de um tipo meritocrático ou conservador, com a figura do homem provedor, marcado pela mulher cuidadora, representado no viés “familista” desde o início. Os autores destacam que os sistemas públicos de educação e saúde obtiveram coberturas limitadas. No caso da educação, pensando no Brasil com tradições

escravistas, as coberturas foram relegadas às margens da política social restrita à elite e aos setores médios, com níveis de exclusão social dos pobres urbanos pela informalidade do trabalho.

A crise do *Welfare State* em tempos atuais na América Latina, segundo os autores, segue um contexto de rápida urbanização e massificação da educação básica, além de novas classes médias assalariadas mediante as demandas aos serviços públicos e influência de contextos externos. Além disso, o contexto externo, desde os anos de 1980 com a globalização, apresenta mudanças nas estruturas produtivas e baixas taxas de crescimentos com aumento da pobreza e crescimento da desigualdade, em consonância com o desemprego e informalização do trabalho. As agendas internacionais apresentam programas sociais destinados a grupos pobres e universais, de proteção mínima, na atuação de Organizações não governamentais (ONGs), setores públicos e privados. Há por trás, conforme os autores, um contexto neoliberal de transformação da estrutura social nos países da América Latina com a aceleração da urbanização e transição demográfica. Uma guia do momento é o *Washington Consensus*, que facilitou investimentos estrangeiros e promoveu a instabilidade das economias nacionais pelos constrangimentos da dinâmica do mercado financeiro. Há, também, uma mudança de mentalidade das massas populares latino-americanas socializadas a partir de um individualismo e de uma concorrência, como valores e ideologias, (re)emergindo os valores antiestado em parcelas das classes médias e que atuam nas instituições públicas, fatores que dificultam o estabelecimento da coesão social (DRAIBE; RIESCO, 2011; RIBEIRO; KOSLINSKI, 2010b).

Draibe e Riesco (2011) afirmam que em contraposição ao ressurgimento do antiestatismo, nos últimos anos, o neodesenvolvimentismo indicaria o possível esgotamento da hegemonia neoliberal na América Latina, em detrimento de escolhas baseadas na oposição entre o crescimento econômico e o desenvolvimento social, pautados sobretudo na primeira década de 1990 em países como o Brasil. Na primeira década do século XXI, há uma tentativa de conciliar crescimento econômico e desenvolvimento social, levando à ideia de investimento social na população, orientados por programas sociais com subsídio às demandas e não serviços de oferta (DRAIBE, 2009) para normas da Constituição Federal (CF) de 1988.

As notas do contexto latino-americano, em meio ao serviço público da educação, têm a forma de investimento social, sobretudo nas crianças e jovens, visando o capital humano que se apresenta na proposta de Estado Social no século XXI (ESPING-ANDERSEN, 2007). Para Schwartzman e Cox (2009), no final do século XX e início do XXI, a ideia de coesão social e políticas educacionais, nos países latino-americanos, seguem o aumento significativo do gasto com educação, porém o desafio é a qualidade da educação básica que não tem melhorado e

grande parte dos estudantes abandonam a escola aos 14 ou 15 anos, além de dilemas na organização social e outros aspectos(SCHWARTZMAN; COX, 2009).

Schwartzman e Cox (2009, p. 4) apontam para a quase universalização do ensino primário com a descentralização municipal, com o apoio de Organismos Internacionais na justificativa de que “os sistemas de educação pública eram demasiado complexos e grandes para serem administrados por burocracias centrais, que as instituições deveriam estar mais próximo de seu público e que governos locais deveriam envolver-se mais na educação da sua população”. Em análise das metrópoles, ou seja, grandes municípios, Ribeiro e Koslinski (2010b) afirmam o drama nas políticas públicas em atender às demandas sob um novo modelo de desenvolvimento, de indicadores de qualidade da educação e, além da proposta econômica, diante da crise de socialidade na implementação local, dado que, ao mesmo tempo, aumentam outras demandas e mantêm-se as desigualdades na universalização da educação básica.

Os desafios de um Estado Social na América Latina têm os limites nos resultados educacionais, haja vista que, segundo Schwartzman e Cox (2009) e Ribeiro e Koslinski (2010b), a descentralização é demonstrada com aumento das desigualdades. Nesses locais, a educação básica, a partir da década de 1990, é marcada pelo desempenho e pela demanda, pois o maior gasto e aumento da população na área da educação em grande parte dos países da América Latina, com a descentralização, refletem dificuldades em lidar no nível local, no que tange a investimentos, pois os recursos desiguais nas escolas afetam o atendimento à população.

Os níveis alarmantes de evasão escolar e repetência em muitos países da região, unidos a problemas de qualidade em todos eles, levaram a uma percepção generalizada de que as instituições públicas de educação não podiam cumprir com aquilo que se esperava delas em uma sociedade moderna, mesmo dotando-as de mais recursos e maior apoio. As famílias de classe média e alta, que no passado matriculavam seus filhos nas instituições públicas mais prestigiosas, passaram a optar por colégios particulares. Estes processos, junto com critérios de políticas difundidas pelas agências multilaterais como o Banco Mundial, BID, e a UNESCO (Beech, 2007) fazem emergir uma nova geração de políticas educacionais. (SCHWARTZMAN; COX, 2009, p. 5).

A utilização de Programas de Transferência Condicionada de Renda (PTCs) em países da América Latina tem a “simplicidade no desenho, flexibilidade da implementação, a agilidade operacional, os relativos baixos custos administrativos” (DRAIBE, 2009, p.104) que incentivam o acesso à escola como contrapartida às famílias para receberem um valor em dinheiro, desde que mantenham seus filhos na escola (CIDADANIA, 2020). Schwartzman e Cox (2009) apontam que deve haver investimentos em crianças pertencentes às famílias com baixa renda, que acumulam carências e passam pela educação infantil de baixa qualidade. Os

PTCs reforçam essa concepção e estão presentes em regimes de bem-estar social dos anos 2000 e, como destacado por Esping-Andersen (2007), seguem o investimento social para melhorar o capital humano e outras características do conhecimento como fator de desenvolvimento social e crescimento econômico.

A educação tem seus desafios no contexto global (DRAIBE, 2014) e também no local (RIBEIRO; KOSLINSKI, 2010b) frente aos novos “riscos sociais” e quando olha-se para o Brasil e a América Latina, há um aumento da demanda nos últimos anos adotada na iniciativa de políticas educacionais e programas para redução da pobreza (DRAIBE, 2009). Os novos “riscos sociais” gerados na sociedade do conhecimento - mudanças nos ciclos de vida dos indivíduos - visualizam o aumento de crianças, de jovens e de famílias em situação de vulnerabilidade, que passam a ser “objetos” de programas como o Bolsa Família no Brasil, adotando a perspectiva do investimento social nos indivíduos e nas famílias (DRAIBE, 2009).

Num momento em que o desemprego afeta muitos grupos, como bem destaca Esping-Andersen (2007), alguns, dentro do ciclo de vida, têm atrasos para “dar a partida” na transição da escola para uma carreira. As especificidades do contexto latino-americano na experiência do *Welfare State* e seus históricos desafios de efetivação dos direitos sociais e bem-estar social (DRAIBE; RIESCO, 2011) também têm suas questões, como é o caso de programas e políticas para as novas gerações⁵, os quais atuam de modo focalizado trazendo discussão sobre seus efeitos na saída da pobreza e desigualdade social (SPOSITO; CORROCHANO, 2005).

1.2 PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E AS NOVAS GERAÇÕES

O enfrentamento na América Latina e Brasil em relação à economia do conhecimento passa por políticas públicas⁶ e programas como o PBF, desenhados para diversos setores sociais, a fim de enfrentar a pobreza, desigualdades e promover a inclusão social. O objetivo principal é atender às demandas, temas que desde o antigo Bolsa Escola atuam para fortalecer o acesso à educação e saúde de setores em situação de vulnerabilidade social, sobretudo das novas gerações, acompanhadas na escola e outros espaços presentes na garantia de romper a pobreza (CIDADANIA, 2020).

⁵ Para Abramo (2014), a geração vive um momento histórico que o indivíduo socializa, incorpora códigos e sentidos nas sociedades. Algumas características que perpassam as novas gerações, os jovens de hoje, de maior acesso à educação e menos ao trabalho decente, maior acesso à informação e menor ao poder, mais expectativas de autonomia e menos opções para materializá-la, maior mobilidade e possibilidade de circulação, mas afetadas por trajetórias incertas e migrações, fazem com que os jovens ocupem um lugar ambíguo de receptores de política e protagonistas da mudança.

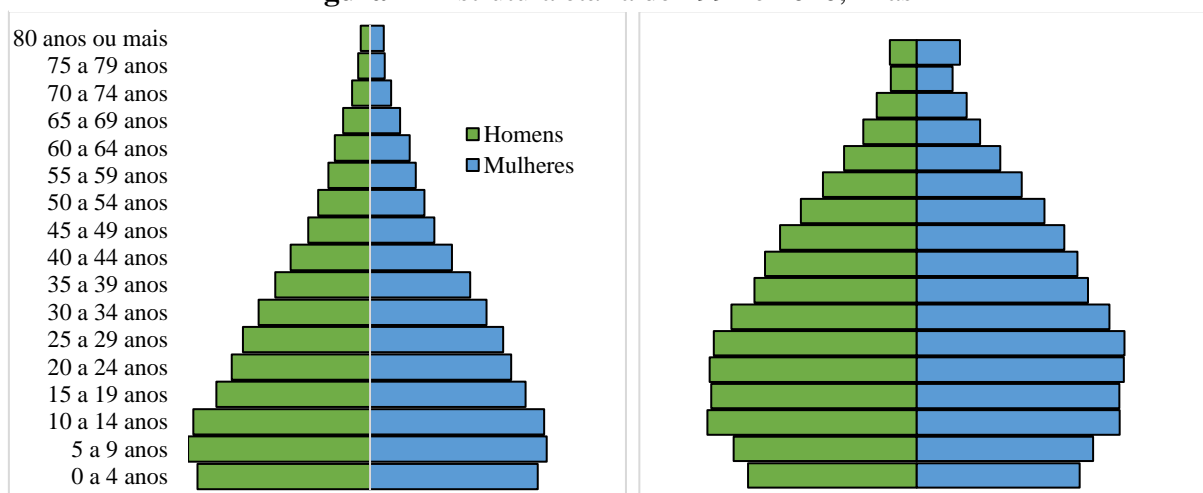
⁶ Alguns autores discutem o tema da juventude e destacam a ação do Estado para implementar um projeto de governo diante da criação de programas específicos para o seguimento na sociedade (RIBEIRO; MACEDO, 2018).

Fato é que esses programas têm na cobrança de acesso a tentativa de obter “cidadania” e bem-estar à população, no intuito de gerar investimento social e quebra da pobreza (CIDADANIA, 2020), iniciativas que respondem aos “riscos sociais” de condicionantes “estruturais” no emprego, mudanças nas famílias, expectativa de vida e outros cenários já mencionados anteriormente (ESPING-ANDERSEN, 2007; KERSTENETZKY, 2014). O resultado é como na América Latina manifesta-se a economia do conhecimento ao integrar novos desafios no contexto de afirmação global sobre o local, de políticas específicas, como o PBF (DRAIBE, 2009; 2014), e efeitos na educação de novas gerações em grandes municípios (COSTA; BARTHOLO, 2014; RIBEIRO; KOSLINSKI, 2010b).

As políticas e programas têm atuado frente ao curso, por exemplo, de uma mudança na estrutura etária, com aumento dos mais velhos, dos mais jovens e queda de fecundidade. O desemprego estrutural, no caso dos jovens, retarda o tempo de inserção no mercado de trabalho e quando se inserem, são empregos precários e intermitentes, dado esse que é uma das variáveis enfrentadas pelos sujeitos que vivem as mudanças sociais nos tempos contemporâneos. Esping-Andersen (2007) trata do tema e mostra que o grupo

[...] hoje enfrenta frequentemente sérios atrasos para passar a um emprego estável: além de um tempo maior de escola, uma grande proporção pode prever desemprego prolongado e talvez frequentemente, combinados com empregos precários. Em segundo lugar, conforme a desregulamentação enfraquece a força de trabalho dos “incluídos” no vigor da idade, interrupção de carreira e redundância se tornam cada vez mais provável, sobretudo entre os menos qualificados. Em terceiro lugar, os jovens de hoje dificilmente se beneficiarão de década de crescimento intenso dos ganhos reais. (ESPING-ANDERSEN, 2007, p. 204–205).

No Brasil, pelas dificuldades da constituição de um *Welfare State*, tem-se, após a década de 1990, um olhar para as novas gerações, focando a educação e o trabalho, que representam questões de demandas e, dessa forma, refletem nas propostas de integração social do mercado de trabalho e a educação na economia do conhecimento (SPOSITO; CORROCHANO, 2005), resultando no investimento, em especial nas crianças da primeira infância e jovens (ESPING-ANDERSEN, 2007; SCHWARTZMAN; COX, 2009), e futuro retorno econômico.

Figura 1 - Estrutura etária de 1991 e 2010, Brasil

FONTE: SIDRA, Censo demográfico – tabela 1209 – população por grupos de idade.

A mudança na estrutura etária exhibe caminhos para políticas e programas nos últimos anos e o atendimento às demandas juvenis para acesso à educação, além da diminuição do trabalho infantil. Nesse contexto, Souza e Sposito (2014) apontam o aumento das matrículas no ensino médio após a década de 1990, estabilidade nos anos 2000 e declínio ultimamente⁷. O país lida com a realidade quando trata de novas gerações e educação, no sentido de reconhecer os riscos sociais colocados por uma economia e uma sociedade do conhecimento (ESPING-ANDERSEN, 2007) a qual inclui o investimento em educação para aumento do capital humano e mobilidade intergeracional (CIDADANIA, 2020).

O tema também é discutido por Krawczyk (2014) ao reafirmar que na educação, sobretudo no ensino médio brasileiro, há desafios enfrentados nos últimos anos em relação aos investimentos em uma economia ou educação ligada à sociedade do conhecimento, num momento de atuação do Estado para aumento da presença escolar com proposta de responsabilidade, investimento social, em que

[...] Iniciou-se um conjunto de políticas nacionais e estaduais que procuram o aumento da matrícula, permanência e êxito dos estudantes afetando as relações de poder na organização e gestão do sistema educacional e no trabalho pedagógico nas escolas. Afetam também as trajetórias escolares dos estudantes e as condições de trabalho docente e comportamento das famílias. (KRAWCZYK, 2014, p.14).

Ocorreram mudanças nas matrículas na área da educação a partir das novas gerações, vistas como demandas por políticas públicas e programas sociais, ao atuarem no enfrentamento da pobreza e da desigualdade social, premissa contida no desenho do PBF, a fim de diminuir a

⁷ No ano de 1991, as matrículas no ensino médio no Brasil eram 3.772.698, passando para 8.192.948, em 2000, e 8.357.675, no ano de 2010 (SPOSITO; SOUZA, 2014). Na faixa etária de 15 a 17 anos, esses números, no ano de 2010, chegam a 8.346.611, indo para 8.370.970, em 2015, e 7.847.714, em 2019 (LDE, 2021).

evasão e abandono escolar (CIDADANIA, 2020). O caso dos/as jovens é um exemplo entendido pela faixa etária de 16 a 17 anos de idade, incluídos no ano de 2007 pelo Benefício Variável Jovem ou Vinculado ao Adolescente (BVJ), com objetivo incentivar a permanência nas escolas (BRASIL, 2009), mas, sabe-se, recentemente, que a evasão escolar relacionada a este grupo é uma realidade reiterada nas pesquisas brasileiras⁸ (IBGE, 2020).

Observa-se, também, que os PTCs, quando acompanham as novas gerações na educação, como no Brasil pelo PBF, têm ligação com outras políticas na educação no trabalho para redução das causas sociais da evasão. É discutido o atendimento às demandas (no caso de jovens) acolhidas em relação às “políticas gerais”, postas de modo transversal ao lado de outras, mas que não reconhecem as especificidades no ciclo de vida (SPOSITO; CORROCHANO, 2005). Os jovens nas “grandes políticas” estão incluídos no PBF quando se visualizam obstáculos de frequência escolar, inseridos na contrapartida de um desenho que prioriza as famílias e reforça a proposta “familista” (DRAIBE; RIESCO, 2011) não sendo inscrita ao jovem apenas, pois tendem a serem vistos como novas gerações, justificados ao propósito de maiores oportunidades comparadas às gerações anteriores (CIDADANIA, 2020). Em entrevistas com mães beneficiárias no município de Campinas-SP, Feijó e Pires (2015) demonstram que os/as jovens têm mais dificuldades em cumprir a condicionalidade porque muitas vezes não recebem a bolsa, ou seja, são beneficiários/as de um programa familiar e não de renda individual. Dayrell e Jesus (2013) visualizam, em um estudo, a perspectiva de jovens em situação de exclusão no ensino médio, em que o uso de uma renda mínima vem no intuito de oferecer autonomia e possibilidade de frequentar a escola.

Por meio dessas condições, entra-se em um dos questionamentos ao PBF sobre as novas gerações na educação, já que o ponto de vista familiar apresenta questões de reconhecimento às demandas. A princípio avaliados por pesquisas que revelam possíveis resultados, é considerada de modo quase unânime pela literatura, no caso brasileiro, desde a década de 1990, a pouca melhora do capital humano via educação, ou seja, são poucas e controversas as contribuições para atingir o objetivo em relação às novas gerações (DRAIBE, 2009).

A análise de Thomazinho (2019) de estudos sobre o tema considera os efeitos aos beneficiários mais em nível individual pelo aumento do acesso à escola, inclusive a frequência entre os jovens de 16 anos e a possibilidade de ser “nem-nem” (nem estuda e nem trabalha) para faixa de 18 a 29 anos. Além disso, aponta diferença entre os sexos, com as meninas tendo melhores resultados que meninos e efeitos sobre os professores em escolas (MARTINS;

⁸ De acordo com a PNAD (2020) contínua, o atraso ou abandono escolar atingem 12,5% dos adolescentes de 11 a 14 anos e 28,6% das pessoas de 15 a 17 anos.

RÜCKERT, 2019). As considerações destacadas em análises indicam que mesmo sem o programa a população frequentaria a escola, da mesma forma que há o aumento das taxas de aprovação, mas com baixo nível de desempenho na escola. Viana et. al (2015) demonstram o baixo IDEB em escolas com maioria de estudantes do PBF em relação às demais, além dessas escolas obterem uma pior condição de infraestrutura que podem ser entraves para quebra da pobreza, pois há um efeito indireto na atuação do PBF (THOMAZINHO, 2019).

A frequência de jovens, crianças e adolescentes acompanhada tem resultados na condicionalidade em educação conforme estudos estatísticos apontam, enfatizando pontos favoráveis/positivos na diminuição da evasão escolar e aumento da frequência e desfavoráveis/negativos relacionados à qualidade da educação (VIANA; CIRENO, 2018). A análise de Viana et. al (2015) mostra que as metas do Plano Nacional de Educação (PNE), que compara grupos de mais pobres e mais ricos, apontam que as dificuldades entre as faixas etárias na educação referem-se às de crianças de 0 e 3 anos (primeira infância), adolescentes de 15 a 17 anos (jovens) e que a progressão escolar na idade certa atinge a faixa de 6 a 14 anos e 15 a 17 anos. As maiores estão entre os mais pobres (beneficiários/as) e o grupo de 15 a 17 anos (jovens) tem um aumento de frequência ao longo do tempo, porém, longe da universalização do ensino.

Essas pesquisas sobre as novas gerações expõem algo que Draibe (2009) explora ao comparar os PTCs na América Latina relacionados à área educacional, sendo reconhecida a inovação desses no sistema de proteção local por atuar via condicionalidades, ou seja, o fato de realizar o acompanhamento regular e fortalecer o acesso a serviços públicos, de incentivo à demanda, disponibilizando um “auxílio monetário” destinado às famílias. Entretanto, destacam-se resultados modestos e inconclusivos de funcionamento.

1) Promovem aumento das *taxas de matrículas* apenas quando são muito baixas, em países e ou grupos especiais da população escolar. Em países e/ou grupos de cobertura educacional alta, os custos das matrículas adicionais tornam o PTC muito efetivo. 2) Tendem promover aumento da *frequência escolar* especialmente em países ou grupos que exibem baixas taxas da mesma, sendo resultado inexpressivo quando as taxas médias já são altas. 3) Produzem modestos efeitos positivos sobre as *taxas de evasão, repetição e promoção social*. 4) Não produzem efeitos positivos diferenciais na *aprendizagem dos alunos*. (DRAIBE, 2009, p. 118).

Os resultados corroboram as análises feitas por Thomazinho (2019) e Martins e Rückert (2019) em relação às controvérsias de acesso à educação, desempenho, contribuição à escola, professores, etc. Além desses pontos, tem sido apontada por pesquisas a boa focalização nos segmentos mais pobres da sociedade (DRAIBE, 2009), há o destaque, que será discutido mais à frente, na prática, que não se atingem todos no recebimento da bolsa e afetam as famílias mais

pobres. Tais discussões geram questões sobre a política em si no contato com as famílias e resultados na educação, a contribuição no aumento do capital humano, meios para sair da pobreza no contexto da América Latina mediante os desafios de coesão social no novo modelo de economia do conhecimento que afeta a educação das novas gerações, justificando os efeitos inconclusivos (DRAIBE, 2009).

Os embates e dilemas que se apresentam a esses programas inscrevem-se também em outras políticas formuladas pelo Estado brasileiro, pois não é possível desvinculá-los das características históricas de um Estado Social (DRAIBE; RIESCO, 2011), como é o caso da universalização do ensino fundamental nas grandes cidades (RIBEIRO; KOSLINSKI, 2010b). A condição de acesso aos serviços públicos das novas gerações na educação refere-se às mudanças que vêm ocorrendo por meio das reformas educacionais e o retorno econômico propagado pelo ensino, perante a reafirmação da proposta de capital humano e sociedade do conhecimento nos últimos anos, que atinge os jovens⁹ e a presença na escola, além de propostas que unem educação e formação para o mercado de trabalho.

A confirmação de dificuldades em adquirir capital humano pelo investimento em educação em uma sociedade do conhecimento (DRAIBE, 2009; PIRES, 2013) emerge em grande parte dos estudos sobre PBF e quebra da pobreza na educação, dos desafios de conversão desse capital, quando a educação alinha-se ao mercado e não considera o capital cultural dos indivíduos com base no seu nível de formação, estabelecendo desigualdades (BOURDIEU, 2015). Esping-Andersen (2007) refere-se a esses desafios como resultados da sociedade do conhecimento que gera competição por desempenho e mérito, dados que ajudam a compreender o caso brasileiro da condicionalidade educacional na superação da transmissão intergeracional da pobreza, em meio a uma proposta de impacto em nível de aluno (demanda) mais do que de escola (oferta), apesar de haver efeitos indiretos na educação universal (THOMAZINHO, 2019).

A união do PBF às políticas educacionais possibilita entender essa condição e outras quando atendem às demandas dos setores populares, levantando a questão de como são entendidos como sujeitos de direitos pelo Estado, seja no PBF ou em outras iniciativas em que se transformam as demandas em normas, leis, como é o caso da transferência do dinheiro do programa, que não vai para o jovem, mas para a família (DAYRELL; JESUS, 2013; FEIJÓ; PIRES, 2015). As políticas públicas ao atenderem a juventude, em específico no PBF na sua

⁹ Aqui é feita menção a mudanças como a reforma do ensino médio (Lei 13.415/2017) que altera a Lei nº 9.394 de 1996 de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e estabelece mudança na carga horária do estudante na escola e a proposta curricular (BRASIL, 2017b).

relação com as novas gerações, têm seu resultado histórico de contribuição como políticas voltadas a grupos populares indo além do universo simbólico e cultural, envolvendo, também, melhores condições de trabalho, educação e transporte (SPOSITO; CORROCHANO, 2005). Uma outra questão é a intervenção transversal periférica de políticas que ocorre desde o início, categorizando jovens pela faixa etária a uma concepção de juventude que não se tem mais unidade social do trabalho, mas como indivíduos que adquirem várias disposições na sociedade (ABRAMO, 1994), acentuando-se o monitoramento individual da frequência escolar pelo PBF na educação (CIDADANIA, 2020).

Essas políticas e programas na educação voltados aos jovens são analisados por Spósito e Corrochano (2005) como iniciativas de construção de ações voltadas ao local ou comunitário que destacam a responsabilidade dos sujeitos nos seus projetos e fracassos, individualizando as barreiras estruturais das desigualdades. As discussões de Sposito e Corrochano (2005) ajudam a entender o PBF e políticas direcionadas aos jovens pobres/vulneráveis quando há uma contrapartida multifacetada relacionada à frequência escolar, questão que as autoras já haviam apontado antes ressaltando os efeitos inconclusivos desses PTCs, indicando que era preciso transformar a condição de funcionamento e qualidade da educação pública, levando ao que Thomazinho (2019) destaca de melhorar a oferta em nível de escola. Assim, conforme Sposito e Corrochano (2005, p.162), o abandono escolar decorre, muitas vezes, de fatores internos do sistema de ensino, incapaz de acolher grupos menos privilegiados.

[...] Se considerarmos a importância da escolarização em massa de crianças, essa contrapartida [condicionalidade] pode sinalizar efeitos inclusivos reais. Mesmo assim, muitos ressaltam que é preciso transformar as condições de funcionamento e a qualidade da educação pública, uma vez que o abandono precoce decorre muitas vezes de fatores internos ao sistema de ensino, incapaz de acolher efetivamente, os grupos menos privilegiados da população brasileira.

A inclusão de jovens vulneráveis e novas gerações na escola intensifica a relação entre serviços e políticas públicas [programas] e não descarta as ambiguidades na obrigatoriedade da frequência escolar pelos PTCs, pois, como afirmam Sposito e Corrochano (2005, p.162), apresentam uma condição definida pela vulnerabilidade aos grupos precocemente excluídos da escola, com distorção idade-série e demonstrando uma relação conflitiva.

Em muitos casos, o retorno à escola é computado no programa de forma burocrática, funcionando apenas como mais um controle a ser estabelecido sobre os jovens, pouco interferindo na real interação que esses segmentos mantêm com a instituição.

O acompanhamento recente do PBF das novas gerações refere-se ao aumento das demandas ao serviço público, acompanhar perfis diversos e estabelece um sentido da frequência

à escola às famílias populares e jovens. A atuação do Estado, que passa a acompanhar um grupo num ciclo de vida, tem a aceleração temporal dos riscos, a individualização de caminhos, com muitas maneiras de “ser jovem” na condição juvenil¹⁰ vivenciada de modos diferentes pelas classes populares. O dilema do reconhecimento de sujeito de direitos passa pela experiência das novas gerações na escola, reiterada na operacionalização do PBF e controle do Sistema Presença de registro da frequência. Assim, como a escola brasileira entende as novas gerações e famílias populares nos PTCs dentro do processo escolar e identificam a presença é uma questão que estudos sobre o programa ajudam a entender.

¹⁰ “Refere-se ao modo como uma sociedade constitui e atribui significado a esse momento do ciclo de vida, no contexto de uma dimensão histórico-geracional, mas também à sua situação, ou seja, o modo como tal condição é vivida a partir de diversos recortes referidos às diferenças sociais – classe, gênero, étnica, etc”. (DAYRELL, 2007, p. 1108).

2 PROCESSOS DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA EDUCAÇÃO

Este capítulo trata dos seguintes pontos: i) O arcabouço legal do Brasil desde a Constituição Federal de 1988 sobre o qual se erigiram a configuração de políticas e programas voltados à proteção e assistência da infância, da juventude e dos vulneráveis; a conexão desse arcabouço com os acordos e os documentos produzidos globalmente, em nível internacional e nos organismos internacionais no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU) e Banco Mundial (BM), por exemplo; ii) As análises sobre os modelos de sistemas de ensino, de governança e de organização da assistência social no combate às desigualdades sociais, educacionais, econômicas, entre outras. A descentralização da educação, a municipalização do ensino fundamental e os efeitos na qualidade e na expansão do acesso à escolarização; iii) A complexidade da organização dessas políticas no sistema federativo do Brasil.

O programa Bolsa Família é instituído pelo governo federal, mas a execução é das escolas e dos municípios. Tanto as escolas quanto os municípios têm autonomia administrativa para a execução do programa. Assim, os estados e os municípios, como entes federados, devem obrigações à união, compartilhando o dever de garantir os direitos sociais previstos na CF de 1988 e na legislação decorrente. Entretanto, dependem dos recursos da União e aderem aos programas, mas ao realizarem a gestão das políticas e dos programas ressignificam as suas diretrizes ou, simplesmente, realizam tarefas burocráticas à revelia dos interesses dos alvos dessas políticas, no caso os/as jovens estudantes beneficiários/as do PBF.

2.1 INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS PTCs NA ESCOLA

A escola como implementadora do programa tem o contato direto com as famílias e novas gerações pela relação institucional, além de garantir o efeito do PBF na educação, que é uma resposta em meio à crise do Estado Social, conforme sinalizam Sposito e Corrochano (2005). O modelo de contrapartidas alocados nas políticas educacionais, desde o início, incorpora o funcionamento de instituições para atendimento à população. As contrapartidas estão dentro de um modelo de estado social (DRAIBE, 2009) na tentativa de uma solidariedade social na ação pública, de responsabilidade na mobilização de cidadãos para efetiva integração nacional (SPOSITO; CORROCHANO, 2005).

É uma solidariedade social que une instituições tradicionais como família, escola e trabalho frente aos resultados da sociedade ou economia do conhecimento dos últimos anos através das mudanças de atuação do Estado na América Latina e Brasil, ao formular e

implementar políticas e programas, como é o caso de PTCs e serviços públicos, na proposta de fortalecimento familiar e das novas gerações na educação (DRAIBE, 2009). Nesse sentido, o art. 205 da CF de 1988 informa que o direito à educação é um

[...] direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (BRASIL, 1988, p. 121).

O desenho institucional do PBF fortalece o direito do Estado e da família no acesso das novas gerações ao serviço público. No caso da educação, a matrícula e acompanhamento da frequência escolar vêm para auxiliar as políticas educacionais (BRASIL, 2009; CIDADANIA, 2020). As legislações, além da CF de 1988, garantem o direito ao ensino fundamental obrigatório e progressiva universalização do ensino médio, sendo reforçadas pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), nº 9.394 de 1996 – que procurou garantir a permanência de crianças na escola - e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), reconhecendo os mesmos direitos (BRASIL, 2009).

Arruda e Andrade (2017, p. 41) tecem notas sobre a relação educação e pobreza afirmando que “não é só obrigação de cada cidadão respeitar as diferenças e os direitos humanos de todas as pessoas, como é também dever do Estado desenvolver políticas públicas para que esses direitos se efetivem”, sendo assim, as políticas educacionais e programas para redução da pobreza e garantia do direito à educação têm um resultado de massificação do acesso à escola. A educação, enquanto direito humano e de responsabilidade do poder público, foi discutida na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e da Criança (1959), além das conferências internacionais sobre o tema na década de 1990, com estados nacionais trazendo a constituição do direito à educação e ao enfrentamento da pobreza via educação para o desenvolvimento e incentivo ao mercado (ARRUDA; ANDRADE, 2017).

Segundo Arruda e Andrade (2017), as conferências internacionais trouxeram a orientação a países para que elaborassem Planos de Educação com o propósito de acompanhar a educação, mas ocorreram resistências nos estados nacionais diante dos desafios no referido campo. O Brasil adere ao Plano Nacional de Educação (PNE) em 2001, estabelecendo vigência por 10 anos (2001-2010) e tendo como prioridades a escolarização da população com melhoria na qualidade do ensino, democratização da gestão na educação pública e redução das desigualdades sociais e regionais, entre outras. Na segunda versão, de 2014-2024 (BRASIL, 2014a), renova-se o compromisso de combate às profundas desigualdades socioeconômicas regionais através de uma gestão sistemática, reconhecendo especialidades locais e visando autonomia pedagógica no poder local (ARRUDA; ANDRADE, 2017).

Schwartzman e Cox (2009) e Ribeiro e Koslinski (2010b) abordam os paradoxos e dilemas presentes em análises sobre a autonomia, os pontos desiguais de descentralização em cidades e municípios, reconhecidos também por Arruda e Andrade (2017), em que recai sobre o município a maior parcela da responsabilidade. Os indicadores externos das políticas educacionais de desempenho, condição de escolas, professores, de equidade, exibem resultados de acesso por gênero, raça, região, cultura, renda, defasagem idade-série e um cenário com taxas alarmantes de desempenho na educação básica. Esses indicadores “foram e continuam sendo utilizados como ferramentas para estimular os governos e as administrações educacionais a atingir objetivos específicos” (SCHWARTZMAN; COX, 2009, p. 6).

O fortalecimento de acesso escolar é uma proposta que se fundamenta na meta 2.4, incorporada ao PNE, que menciona objetivos de PTCs, relacionada ao acompanhamento da frequência educacional via gestão escolar, a relação com a família e assistência social visando atender às demandas na articulação de políticas educacionais, sociais e culturais.

Meta 2.4) fortalecer o acompanhamento e o monitoramento do acesso, da permanência e do aproveitamento escolar dos beneficiários de programas de transferência de renda, bem como das situações de discriminação, preconceitos e violências na escola, visando ao estabelecimento de condições adequadas para o sucesso escolar dos (as) alunos (as), em colaboração com as famílias e com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, adolescência e juventude. (BRASIL, 2014a).

Um dos objetivos maiores do PBF na quebra do ciclo intergeracional da pobreza é o efeito institucional definido na gestão descentralizada de autonomia das escolas e implementação em conjunto com outras políticas educacionais visando reforçar o acesso à educação de crianças, adolescentes e jovens pelo acompanhamento no Sistema Presença (BRASIL, 2009; CIDADANIA, 2020). A gestão das informações¹¹ organiza-se no âmbito federal pelo Ministério da Educação (MEC), na função de fiscalizar frequências mínimas pelos Estados; nos Estados, com tarefas de gestão do sistema, e, nos Municípios, que coordenam a atualização de informações identificadas pelas escolas, de séries e ciclos escolares dos/as estudantes. Em grande parte, a operacionalização é em nível local, de escola que têm a função importante no funcionamento do programa (BRASIL, 2009), articulando de modo interfederativo a implementação concomitante com as políticas educacionais (BRASIL, 2014b).

¹¹ Ver mais informações no Apêndice A, no final desta dissertação.

2.2 INTERPRETAÇÕES DO PBF NA EDUCAÇÃO

A interpretação do efeito de um programa na educação apresenta-se nos resultados de metas e indicadores, mas é na prática que ocorre o registro, controle da frequência para minimizar as desigualdades, responsabilidade do setor público em garantir educação para punir menos famílias beneficiárias (ARRUDA; ANDRADE, 2017; AGATE; ANTUNES, 2013). Agate e Antunes (2013, p.64) dizem que o “[...] correto acompanhamento das condicionalidades permite identificar situações de risco, de vulnerabilidade e de inadequação na oferta”; é um processo que [...] desigualdades no acesso a esses serviços básicos reorienta a atuação e o olhar do poder público para a promoção da inclusão dessas famílias”. Thomazinho (2019), com base em estudos, aborda os efeitos institucionais do PBF, que enfatizam as mudanças das políticas educacionais pela escola, gerando a integração de serviços públicos, intersetorialidade, melhora do controle na educação.

A partir das produções analisadas, é possível dizer que o PBF gerou algumas alterações no quadro educacional brasileiro. A seguir, foram sintetizados os efeitos analisados pela literatura revisada: • maior intersetorialidade entre algumas secretarias, mas ainda incipiente – Santos Junior (2012) e Silva (2012); • melhora no controle da frequência de todos os alunos – Motta (2011); • maior integração das secretarias com as escolas – Motta (2011); • políticas, programas e ações municipais com foco nos beneficiários que quebraram as condicionalidades são poucos – Santos Junior (2012). Esses efeitos são ainda pequenos e incipientes. Apesar de não serem o objetivo direto do programa, eles podem ser considerados efeitos positivos de externalidade. Esses autores buscaram entender como o PBF mudou alguns aspectos da gestão educacional em diversos âmbitos – desde as escolas ao governo federal – observando que as mudanças ocorrem mais fortemente naquilo que é requerido formalmente, como no controle da frequência dos alunos. Poucas ações e mudanças na gestão foram feitas com foco nos beneficiários do PBF, visando à redução da quebra das condicionalidades ou então ao aumento do desempenho dos alunos. Dada a escassa literatura sobre a integração do PBF com políticas educacionais, é de se suspeitar que são poucas as ações e mudanças na gestão educacional feitas com foco nos beneficiários do PBF. (THOMAZINHO, 2019, p. 64).

As desigualdades enfrentadas por beneficiários/as do PBF passam pelos estudos na área da gestão dos resultados de efeito institucional, que são visualizados na escola e conduzem ao redirecionamento de políticas educacionais. As experiências de institucionalização do programa para punir menos as famílias (AGATE; ANTUNES, 2014) na condicionalidade educacional e Sistema Presença expõem a prática da gestão da pobreza num modelo de centralização federal de decisões e descentralização municipal de operacionalização (JUNIOR; FERREIRA; SANTOS, 2013). A escola, como instrumento do Estado para atender às demandas de estudantes em situação de vulnerabilidade social de modo intersetorial e compartilhado,

conta com a assistência social para casos de quebra da condicionalidade atribuindo motivos¹² de não ida à escola. Os profissionais da educação estão em um

[...] espaço de construção do conhecimento, formação humana e proteção social às crianças e adolescentes. É, portanto, o espaço institucional privilegiado para acompanhar e monitorar a frequência dos alunos e os motivos de ausência, especialmente pelas razões a seguir: o encontro cotidiano entre educandos(as) e profissionais da educação, em especial o(a) professor(a), propicia o desenvolvimento de laços de afetividade e confiança; a natureza das atividades desenvolvidas na escola – sobretudo nas séries iniciais, nas rodas de conversa, nos desenhos, brincadeiras e nos textos produzidos – propicia o acompanhamento da vida cotidiana e do desenvolvimento das crianças, inclusive quanto ao que ocorre nos demais espaços sociais e familiares; a observação diária por parte dos profissionais de educação professor(a), diretor(a), porteiro(a), cantineiro(a) – propicia notar alterações no comportamento, no humor, na capacidade de aprendizagem e no corpo da criança. (BRASIL, 2009, p. 23).

Os motivos indetificados nos relatórios de frequência auxiliam na ação intersetorial de operadores do sistema, que se utilizam, por exemplo, do Número de Identificação Social (NIS) das informações geradas em cada escola (BRASIL, 2009). Para Junior, Ferreira e Santos (2013) os efeitos da institucionalização frente à desigualdade educacional na garantia do direito à educação têm o *mix* no registro de informações locais pelo operador máster/auxiliar, que acessa o sistema e distribui informações nas escolas, passando pela administração e fechando no operador que é o diretor das escolas (BRASIL, 2009).

Os resultados do desenho pós-década de 1990 têm a operacionalização como entrave no país, visto por leituras que discutem a Relação entre Educação e Pobreza (REP), de políticas educacionais e programas em âmbito local, num contexto de autonomia na escolha da modalidade de ensino, junto a uma descentralização administrativa da gestão sistemática de incorporar o município à esfera federal (ARRUDA; ANDRADE, 2017; YANNOULAS, 2013). O reforço no aumento das matrículas vem após acreditar na obtenção de um maior enfrentamento com responsabilidade da educação na desigualdade regional (ARRUDA; ANDRADE, 2017). Os efeitos ajustam-se a resultados positivos do PBF reconhecidos mais em nível individual dos alunos (THOMAZINHO, 2019) e menos em níveis de escola, que, por sua vez, estudos encontram maior intensificação do trabalho docente e conflitos (YANNOLAS; DUARTE, 2013; JUNIOR; FERREIRA; SANTOS, 2013).

A análise em nível de escola compreende-se também pela relação institucional de família e escola, no acompanhamento da frequência de modo intersetorial e compartilhado pela

¹² Para o descumprimento da condicionalidade em educação de alunos, utilizam-se motivos pré-definidos no Sistema Presença. Há uma lista de 66 motivos de opções codificados que precisam chegar ao conhecimento de diretores e gestores locais para agirem no sentido de reverter a situação em parceria com as escolas e famílias (CIDADANIA, 2020).

operacionalização (CIDADANIA, 2020). A organização dos registros não exime os agentes de entraves já conhecidos pelos estudos de implementação (DRAIBE, 2001; OLIVEIRA, 2014), da relação conflitiva entre educação e pobreza nas instituições, bem como da condição de maior focalização e universalização de uma educação para redução da pobreza identificada numa relação histórica (YANNOULAS, 2013) presente na implementação e, por sua vez, oportunidades educacionais dos setores populares do acesso à escola (COSTA; BARTHOLO, 2014).

A interpretação de Junior, Ferreira e Santos (2013) evidencia que a escola passa a fazer uma gestão da pobreza quando acompanha as novas gerações, atuando sobre as desigualdades sociais e resultados da intensificação do trabalho docente no controle de presença. Os processos de gestão são analisados por Yannoulas (2013) ao discutir a assistência social em que políticas e programas vêm para compensar os desafios de origem, ou seja, evitar que crianças entrem no mercado de trabalho precocemente e abandonem a escola, além de fortalecer o direito à educação. As políticas de compensação em relação a políticas educacionais são vistas por Frandji *apud* Zanten (2011, p. 127–128) ao observar as desigualdades:

[...] em quase todas as partes do mundo, estas foram estabelecidas após as reformas políticas que anunciavam a transição de uma escola elitista para uma escola de massa, devendo garantir a igualdade das oportunidades em nome do Estado-providência. Para os seus promotores, era apenas por meio de uma ação compensatória que se faria o nivelamento do percurso escolar e não pela simples abertura das portas da instituição escolar a todos. O princípio consiste em instituir dispositivos de ação escolar voltados aos públicos desfavorecidos. No entanto, existe uma ambiguidade do termo (do ponto de vista semântico, “compensação” refere-se tanto à ideia de arranjar ou neutralizar alguma coisa quanto a de consolar) em nível de ação. Essas políticas pretendem combater as causas do fracasso e das desigualdades nos dispositivos escolares? Solucionar “à margem” os efeitos de um tratamento desigual prévio? Ou “contentar-se” com as situações de fracasso que seria mais o caso de gerir socialmente do que reduzir? Em concreto, as políticas de compensação debatem-se entre distintos objetivos pedagógicos, socioeconômicos e políticos (garantir a apropriação do saber por todos, a inserção profissional, a ordem social). O fundamento teórico dessas políticas está em causa. A análise sociológica revela que as relações sociais desiguais estruturam arbitrariamente a organização, a distribuição e a avaliação do conhecimento pela escola. A necessidade de uma “democratização do sistema de ensino” procede dessa constatação. Porém, a compensação vem muitas vezes de lógicas de ações induzidas por teorias deficitárias e miserabilistas do fracasso escolar que admitem uma “deficiência sociocultural” a ser sanada, senão corrigida. Daí as fortes críticas dirigidas às políticas consideradas “paternalistas e redutoras (ISAMBERT-JAMATI, 1973), ou que podem contribuir para “desviar a atenção da organização interna da escola” mitando as suas possibilidades de democratização. (BERNSTEIN, 1975).

Os efeitos dessas políticas na América Latina e Brasil têm sido inconclusivos na educação (DRAIBE, 2009) no enfrentamento às desigualdades educacionais e parte da sua

execução tem a atuação estatal na focalização da população na prática, defrontada pelos tomadores de decisões (KERSTENETZKY, 2009). Além disso, as leituras gerais sobre o tema trazidas por Costa e Bartholo (2014) da educação compensatória, no caso dos Estados Unidos, mostram como se estabelecem e se reconhecem as diferenças, investe-se em ambientes de alta proporção de desvantagem, mas não desagregam. No caso do Brasil, há grupos em certos espaços que contribuem para uma segregação escolar como manifesta em algumas capitais, como Curitiba-PR (COSTA; BARTHOLO, 2014). Em uma noção geral, Yannoulas (2013) aborda as mudanças ocorridas nos últimos anos na escola pública brasileira e Junior, Ferreira e Santos (2013) tratam da prática na atuação de professores e comissão diretiva nas escolas na reparação das desigualdades sociais.

Essas interpretações enfatizam que o aumento da demanda e expansão da educação nas últimas décadas vieram junto com as mudanças na forma de gestão escolar com reformas do Estado brasileiro no campo da educação e pobreza, no investimento maciço na alteração do modelo de proteção social orientado para o trabalho, em programas sociais com noção de expansão escolar, visando a renda. A abordagem de Oliveira e Duarte (2005) *apud* Yannoulas (2013, p.45) destaca que

[...] a expansão da educação básica está relacionada à utilização das escolas públicas para a intervenção do Estado, visando promover a empregabilidade futura dos novos cidadãos, ou, quando essa não é uma alternativa possível em vistas da sociedade dual, visando compensar situações de injustiça econômica que poderiam levar à desintegração social.

Essa abordagem contempla as ambiguidades desses programas na expansão educacional, vistos paradoxalmente quando pensada a educação aos pobres enquanto uma relação de renda mínima (YANNOULAS, 2013). Algebaile (2009) *apud* Yannoulas (2013) aprofunda este argumento, presente nas interpretações de Junior, Ferreira e Santos (2013), quando PTCs estabelecem uma relação secundária com políticas educacionais, presenciando o conflito escolar ao atender a população mais vulnerável, sobretudo após a década de 1970, advindo por uma gestão da pobreza e diminuindo aspectos da educação e ensino do espaço “precarizado” do trabalho docente. A síntese dessas abordagens é o aumento do trabalho escolar e conflitos (YANNOULAS, 2013).

Aqui expõem efeitos da responsabilidade do setor público em prover o direito à educação, tratados pelas investigações sobre a atuação de profissionais ao questionar o fluxo de tarefas na descentralização administrativa, advinda pela intensificação do trabalho docente (JUNIOR; FERREIRA; SANTOS, 2013). Esta é uma face do efeito institucional do PBF nas escolas (THOMAZINHO, 2019), de evidências na avaliação em meio a entraves institucionais

no atendimento educacional da população brasileira, estendendo-se a resultados de análises quantitativas do êxito do programa e análises qualitativas de implementação com a atuação dos profissionais na educação junto ao programa.

As análises de institucionalização do PBF na escola vista nos estudos de implementação de políticas públicas e programas expressam as práticas descentralizadoras na operacionalização de informações no atendimento à população e movimento da escola de colocar objetivos em prática. As parcerias entre agentes da assistência social, educação e saúde vêm para estabelecer a garantia do direito à educação e a importância da escola em lidar com a condição de risco do/a estudante (BRASIL, 2009). Agate e Antunes (2014) atestam a complexa organização entre setores no acompanhamento da frequência das novas gerações e a indicação de motivos para casos que não atingem o percentual mínimo de presença pela mobilização do Estado de ações a um grupo (CIDADANIA, 2020).

Para as autoras, sem o acompanhamento do Sistema Presença de setores como educação, a escola reproduzirá desigualdade. A condição está ainda mais presente na implementação em nível de escola, pelo diálogo formal junto à assistência e saúde, centralizado na gestão no antigo MDS [atual Ministério da Cidadania] e MEC, essenciais nos avanços do programa na educação frente aos serviços assistenciais, não desconsiderando desafios da comunicação entre setores e organização da rede de proteção para atuar sobre as desigualdades (AGATE; ANTUNES, 2014). Filgueiras (2013) traz o percurso institucional através de um caso do estudante em uma escola num bairro de periferia do Nordeste, envolvendo a participação da assistência social e direção no descumprimento da condicionalidade, para discutir a gestão da condicionalidade ligada a tensões institucionais em nível macro, entre ministérios, de não autoridade entre agentes do antigo MDS [atual Ministério da Cidadania] sobre o MEC e, em nível micro, nas ações de agentes locais de resistência à operacionalização das tarefas e presença de conflitos políticos. As funções dos ministérios têm influência na atuação local de diretores, pedagogos, coordenadores de escola e gestores municipais com particularidades (FILGUEIRAS, 2013).

A autora observa a implementação do programa em nível micro, onde destacam-se entraves na interação entre Estado e sociedade (BRANDÃO et al., 2013; FILGUEIRAS, 2013; YANNOULAS; DUARTE, 2013) no modo como profissionais da educação organizam informações da condicionalidade e o impacto dos resultados sobre os/as estudantes, as famílias e a escola de forma intersetorial. Os profissionais da educação e assistentes sociais da linha de frente, no contato direto com famílias e novas gerações, geram informações para o Sistema Presença e são implementadores de uma burocracia em nível de rua, como enfatiza Oliveira (2014), estando em condições de sobrecarga do trabalho ao interagirem com cidadãos pelas

ações do Estado (LIPSKY, 2019). Sua posição na condicionalidade em educação passa pela discricionariedade ao identificar e modificar informações de estudantes, famílias, ponto este que ocorre na educação mais nos motivos de infrequência escola.

O resultado na rotina da escola quando “[...] integra a estrutura burocrática do Estado, o que faz com que, em maior ou menor grau, sujeite-se às diretrizes definidas por esses governos” (OLIVEIRA, 2014, p. 520) é uma centralização de orçamento e descentralização da operacionalização (FILGUEIRAS, 2013).

[...] do ponto de vista organizacional, abandona estruturas verticais e rígidas e passa a operar a partir de processos flexíveis, horizontais e dinâmicos. Em outras palavras, as escolas deixam de ser burocracias hierarquizadas, autoritárias e rígidas e passam a ser burocracias coletivizadas e mais participativas. É nesse espaço que os profissionais da educação, em especial os professores, de acordo com a teoria de Lipsky (1980), atuam como burocratas. Em relação ao PBF, os processos desse programa que passam pela escola poderão sofrer distorções ou modificações feitas pelos docentes ou por outros atores envolvidos nesse espaço. Essa ressignificação exercida pelos atores escolares, na outra ponta da formulação de políticas, é elemento constituinte dessas mesmas políticas, não podendo ser ingenuamente ignorada pelos gestores dos programas propostos (OLIVEIRA, 2014, p. 527–528).

O estudo de implementação do PBF feito por Oliveira (2014), em Belo Horizonte, atesta a dificuldade de articulação institucional no monitoramento da condicionalidade educacional tensionada pelas relações entre as áreas, a discricionariedade em tomar decisões fixas a valores, crenças e falta de recursos que afetam os agentes de base, reafirmada por estudos qualitativos sobre o tema (BRANDÃO et al., 2013; SANTOS; PIRES, 2018; YANNOULAS; DUARTE, 2013). Yannoulas e Duarte (2013), em escolas do Distrito Federal, encontram processos de discriminação, invisibilidade da pobreza, a dificuldade de profissionais tratarem questões, além de questionar a legitimidade da condicionalidade sobre as ambiguidades na atuação do Estado. Santos e Pires (2018) observam também a invisibilidade da pobreza, mecanismo de exclusão quando concentra-se nos alunos, aproximação punitiva com as famílias, além disso, o tema fica mais na gestão e menos com professores, enfatizando atribuições apenas de frequência escolar. Brandão et. al. (2013) situam a legitimidade da condicionalidade na precisão do benefício, além de agentes escolares avaliarem a melhora na frequência e diminuição do abandono e evasão.

Essas abordagens são resumidas nas análises de Oliveira (2014) e Filgueiras (2013) sobre a implementação de políticas públicas em que, por um lado, destacam-se as motivações e o pouco conflito entre setores no episódio da escola na resolução da questão de infrequência e, por outro, a relação da escola com outros setores por tensões, dificuldade na disseminação de

informação e capacitação, que não segue um padrão entre os setores, falta de comunicação e os resultados gerados entre agentes em que há particularidades no caso estudado.

A relação entre o CRAS e a escola é marcada por dificuldades de convivência, de entendimento das respectivas rotinas e suas especificidades. Para a equipe de assistência, os profissionais da escola são distantes e resistentes à cooperação porque estão comprometidos com as atividades pedagógicas que desempenham na escola. (OLIVEIRA, 2014, p. 534).

A rotina de um setor é desconhecida na atuação do trabalho do outro, gerando a desarticulação (OLIVEIRA, 2014). Para Oliveira (2014), a implementação tem dinâmicas próprias nos aspectos operacionais, normativos, ligados à proposta de discricionariedade na produção de informações. As adversidades da descentralização, autonomia de Estados e municípios ao operarem políticas e programas, abrem espaço para a atuação de agentes, ou como enfatiza Kerstenetzky (2009), em relação à focalização do PBF, de tomadores de decisão que afetam a prática e funcionamento do programa, juntando-se à dificuldade de comunicação, condição de trabalho, aumento da demanda e manuseio do Sistema Presença, situações que alteram a rotina desses profissionais (OLIVEIRA, 2014) especificando aspectos da condição estrutural que afetam seus trabalhos (JUNIOR; FERREIRA; SANTOS, 2013). A implementação realça, ainda, condições adversas de agentes de base, em que o acompanhamento da presença de estudantes beneficiários/as tem um contexto de discricionariedade junto às políticas educacionais, havendo interpretações da forte relação secundária de PTCs na educação ao “roubar o tempo pedagógico da escola (OLIVEIRA, 2014, p. 888)”, que se confirma o quanto políticas de compensação atuam na educação de modo ambíguo, na sua proposta e resultados (COSTA; BARTHOLO, 2014; THOMAZINHO, 2019; ZANTEN, 2011).

2.2.1 Implementação Enquanto Efeito Escola no Enfrentamento das Desigualdades

Neste subcapítulo, justifica-se teoricamente a implementação do PBF e seus resultados, já apresentados no subcapítulo anterior com base na Sociologia da Educação. Seguem-se os caminhos metodológicos para melhor entender a contribuição desta dissertação dentro do campo teórico ao aprofundar resultados de implementação de um programa nas escolas. O esforço para verificar esse percurso acompanha os processos de implementação a partir da proposta de um efeito-escola ou institucional.

O acompanhamento das novas gerações na educação revisita temas caros à Sociologia da Educação sobre igualdade e oportunidade sociais, mas se questiona na área o diálogo com

outras abordagens na superação de fronteiras e campos de estudos. Para Gardin e Barbosa (2020), a porosidade das fronteiras entre educação e sociologia tem a necessidade de superar um campo específico ao tratar de um tema com relações interdisciplinares cada vez mais complexas. Os estudos do PBF na educação (JUNIOR; FERREIRA; SANTOS, 2013; THOMAZINHO, 2019; YANNOULAS, 2013), na assistência social (OLIVEIRA, 2014, 2019; YANNOULAS, 2013; YANNOULAS; DUARTE, 2013) e sociologia e antropologia (BRANDÃO et al., 2013; PIRES, 2013) apresentam diversas abordagens e análises do programa e debruçam-se sobre caminhos transversais. Quais são os sentidos que juntos carregam para entender os processos de implementação nas escolas?

Com relação à interdisciplinaridade, Gardin e Barbosa (2020, p.93) questionam se a Sociologia da Educação teria “instrumentos para analisar as formas pelas quais processos educativos se constituem em fatores cruciais da organização das desigualdades em nosso país”, indo além das condições socioeconômicas das famílias e determinantes sociais. Os autores destacam os estudos clássicos de origem estrutural e contemporâneos, como os produzidos por Pierre Bourdieu, as abordagens individualistas, de agência e instituições, dado que tem a abordagem das instituições como alternativa à dualidade (estrutura x agência) sinalizada nos “estudos que podem ser considerados de médio alcance e que incluem uma diversidade imensa de autores e temas relacionados particularmente à dimensão institucional dos processos sociais (BARBOSA; GANDIN, 2020, p. 93)”. A proposta engloba os agentes estatais e o quanto afetam as novas gerações na educação, da mesma forma que considera as escolas, os grupos que atendem, a influência do território nas oportunidades e apoio escolar, além da infraestrutura.

Os novos olhares da Sociologia da Educação são observados por Koslinski e Alves (2012) quando, no contexto do pós-guerra, mapeiam estudos das desigualdades sobre o efeito-escola na vizinhança com mais impulsos. A primeira geração de estudos acerca da escola trazia um olhar otimista na promoção de igualdades, sendo desmistificadas por estudos posteriores em que a escola não reverte as desigualdades de origem com o acesso, mas outras abordagens questionavam as diferenças na qualidade de escolas e repercutiam nos alunos. Uma segunda geração de estudos do efeito-escola entrou na “caixa preta” para reconhecer a diferença institucional e atuação nas oportunidades. E, finalmente, uma terceira geração focou-se no efeito-vizinhança, onde o território e bairro afetam os resultados escolares e as desigualdades de oportunidades. O estudo do efeito-escola discute os recursos escolares, organização e gestão da escola, clima escolar, formação e salário docente e ênfase pedagógica, com poucas análises no Brasil, até por serem recentes, pois levam em consideração efeitos intra e extraescolares (KOSLINSKI; ALVES, 2012).

Os estudos de eficácia escolar, pouco desenvolvidos no Brasil e com início após a década de 1990, apontam a influência dos processos escolares no aprendizado dos alunos, com distintos perfis e presença em certas escolas (KOSLINSKI; ALVES, 2012; ALVES; FRANCO, 2008). Barbosa e Gandin (2020) identificam que o tema clássico da gestão escolar tem sido produzido nas faculdades de educação, departamentos de administração escolar e baseado na sociologia weberiana. Uma outra condição é o alinhamento internacional da produção brasileira na área da Sociologia da Educação a Pierre Bourdieu, sem abandonar o lado estrutural das desigualdades, presentes em algumas interpretações do PBF na educação (BRANDÃO et al., 2013; PIRES, 2013) quando questionam a proposta do capital humano relacionado às novas gerações. Essas abordagens, pensando em Koslinski e Alves (2012), questionam a primeira geração de estudos do efeito-escola, sobre as diferenças, apontando que a escola não reverte as desigualdades ou as reproduz em novas escalas.

O estudo do efeito-escola ajuda a verificar a atuação de agentes escolares quando implementam um programa na escola (OLIVEIRA, 2014) e suas particularidades da gestão. As diferenças no contexto social da escola também é contemplada por Barbosa e Gardin (2020) em análises do mundo do aluno, como é o caso de Burgos (2014), que compreende a estrutura da escola em bairros populares com dinâmicas internas e a ação socializada para as novas gerações. Para o autor, o contexto de massificação da escola brasileira, na relação entre escola e favela, em meio à construção social do aluno, é atravessado por efeitos perversos, bastante enfatizados na iniciativa do PBF.

De um lado, quando se considera que a massificação (no sentido da generalização do acesso à escola) começa para valer em pleno regime militar (a partir dos anos de 1970) e, em meio a seu projeto de modernização autoritária, fica evidente que suas razões de fundo são basicamente econômicas, orientadas pela lógica da acumulação, e nesse sentido o aluno é de algum modo chamado a se assumir como projeto de força de trabalho mais ou menos qualificada para o esforço de modernização da economia; mas já nos anos de 1980, em especial com a Carta de 88 e com Estatuto da Criança (1990), entra em cena uma profunda mudança na concepção do papel da criança na ordem jurídica do país. Esse novo paradigma, que se convencionou denominar como “doutrina da proteção integral da criança” substitui a “doutrina da situação irregular do menor”, “que ao longo de nossa evolução histórica, acabou gerando duas infâncias: (i) a infância escola-família-comunidade e (ii) a infância trabalho-rua-delito”, reservando para a segunda “uma legislação de menores caracterizada pelo emprego sistemático dos dispositivos típicos do controle social do delito (polícia, justiça e institutos de internação)” (BRASIL, 2006, p. 18). Com a mudança do lugar da criança/adolescente, a educação escolar passa a ser um direito de todas as crianças e adolescentes, e uma dimensão inalienável da formação de um sujeito de direitos. Agora, a escola se converte em via incontornável do processo de socialização das novas gerações, e o ingresso precoce no mundo do trabalho, caminho até então inevitável para boa parte dos filhos das famílias

populares, passa a ser criminalizado: a massificação da escola avança ao mesmo tempo em que o trabalho infantil diminui. (BURGOS, 2014, p. 11).

Os resultados escolares igualitários e ações nas disputas de identidades têm a afirmação institucional junto a um clima, no contexto de pertencimento das famílias populares, de confiança no projeto escolar, sendo dimensões fundamentais para compreender a presença das classes populares (BURGOS, 2014). Burgos (2012, 2014) reconhece que os elementos perturbadores da massificação escolar referem-se ao fato de o direito da criança e adolescente ser efetivado com o acesso à escola, mas esta ainda não estar estruturada para esse fim, sendo que o contexto escolar apresenta conflitos ou resistências percebidos, bem como o contexto internacional na implementação de metas e indicadores (ARRUDA; ANDRADE, 2017), apesar do autor apresentar na escola brasileira o baixo conflito comparado a outros países. Suas pesquisas em escolas da favela no Rio de Janeiro enfatizam a complexidade e a dramaticidade das demandas de grupos populares na participação do jogo escolar (BURGOS, 2012, 2014), tema que Koslinski e Alves (2012) expõem abordando os mecanismos institucionais presentes na atuação de profissionais em instituições que influenciam os alunos de um bairro segregado, moradores de favelas.

A expansão de sistemas educacionais traz este entendimento de Burgos (2014) sobre a persistência de desigualdades educacionais na afirmação institucional, que variam de interpretações ao se entrar na “caixa preta” da escola, e o autor critica o modo como ocorre no Brasil pelas especificidades, indo além da noção otimista de fenômenos funcionais e estruturais. A interpretação leva aos resultados de um programa focalizado nas políticas educacionais pela Sociologia da Educação, de questões mobilizadas por Barbosa e Gandin (2020) nos diferentes fenômenos a serem explorados nos processos escolares da atuação do Estado frente às desigualdades, que se alinha às discussões do efeito-escola em que as “condições das desigualdades de escolarização tem consequências na produção de resultados escolares distintos” (ALVES; FRANCO, 2008, p.491). A afirmação institucional tem no direito e incide no acesso de setores populares na sociedade brasileira à escola, interpretação que exhibe o lado institucional da pobreza e as questões levantadas por Thomazinho (2019) de poucas mudanças na gestão em relação ao mundo do aluno pelas políticas focalizadas e as poucas práticas nas escolas sobre o tema (SANTOS; PIRES, 2018).

Os efeitos perversos incidem no que afirma Mafra (2011, p.116) de afetar o clima escolar por uma cultura organizacional identificada quando “ [...] expressa algo sobre os sentimentos gerados pelo conjunto de relações entre membros das instituições e os seus alunos, e entre todos aqueles que convivem num ambiente escolar”(MAFRA, 2011). O lado

institucional em meio às desigualdades, conforme Burgos (2014), refere-se a como as escolas atendem e consideram os grupos populares e o mundo do aluno. A abordagem de processos educacionais referida por Barbosa e Gandin (2020) ajuda a entender também a organização das desigualdades, aprofundadas pelos efeitos institucionais do PBF na educação e enfrentadas pela relação entre gestão escolar e o mundo do aluno.

A gestão escolar que mais se discute no campo da educação, de acordo com Barbosa e Gandin (2020), baseia-se em Stephen Ball, o qual influencia as análises e pesquisas brasileiras em educação, sendo referência, inclusive, nos estudos de Yannoulas e Duarte (2013) e Oliveira (2019), ao discutirem a micropolítica escolar em que a escola é vista como protagonista nas políticas públicas (GVIRTZ; BEECH, 2009) e o ciclo destas políticas, em que os atores não estão postos meramente às normas de modo linear a elas. Estas questões são discutidas em um contexto de sociedade pós-Bem-Estar Social, na qual há uma crescente privatização do ensino público (GEWIRTZ; BALL, 2011).

As análises das forças de agentes nas organizações e desenvolvimento de políticas públicas têm na tradição de Stephen Ball, na área das sociologias das políticas educacionais, um marco no pós-década de 1990 ao influenciar estudos, principalmente, de implementação de políticas e programas na educação. O tema alinha-se à concepção de agentes ou burocratas nas políticas educacionais, vertentes que Oliveira (2019) une às considerações de Lipsky, bem como à micropolítica escolar que considera a escola não apenas um espaço de socialização, mas de disputas de interesses entre grupos (BARBOSA; GANDIN, 2020).

Os estudos de análise de implementação de políticas públicas e programas aproximam-se desse ponto de vista quando mostram os valores, interesses, opções, perspectivas que não são consensuais num campo de forças (DRAÍBE, 2001). Para Oliveira (2019), a não linearidade no ciclo de políticas públicas está na implementação pelos agentes na escola que é pensada de modo complexo, com interesses. A implementação do PBF discutida pelo autor refere-se à influência de agentes estatais no poder discricionário no contato com beneficiários/as do programa (OLIVEIRA, 2014) com resultado das políticas educacionais em nível micro de poder na implementação fundamentada a um burocrata de nível de rua que explora os conflitos correntes em nível local e de escola (OLIVEIRA, 2019).

Pela abordagem da burocracia em nível de rua nas escolas, estudos identificaram o clima e a atuação do diretor escolar (OLIVEIRA; WALDHELM, 2016), que ajuda no objetivo aqui estudado da implementação na escola, o contato e poder exercido pelos agentes escolares na definição de categorias e motivos, a organização em escolas brasileiras na tentativa de democratização do acesso ao direito à educação com especificidades da afirmação institucional

e modelo institucional de influência de atores institucionais em bairros segregados (BURGOS, 2014; KOSLINSKI; ALVES, 2012). As abordagens sobre o efeito-escola influenciar a socialização das novas gerações (ALVES; FRANCO, 2008) se junta à análise de modelos institucionais nos bairros quanto às desigualdades de oportunidades (KOSLINSKI; ALVES, 2012) e aponta os resultados da segregação escolar quando observa a escola e o acesso de setores populares (COSTA; BARTHOLO, 2014).

Os efeitos perversos da afirmação institucional na inclusão de setores populares ajuda a entender mais a atuação de profissionais na educação frente às políticas públicas e programas na educação, nos conflitos e a sobrecarga de trabalho (JUNIOR; FERREIRA; SANTOS, 2013; OLIVEIRA, 2014; YANNOULAS, 2013). A institucionalização da pobreza na gestão escolar tem um contexto de crise do estado de bem-estar social brasileiro (DRAIBE, 2014) que é vivenciada pelos grupos e instituições nos bairros segregados (KOSLINSKI; ALVES, 2012), da mesma forma que o setor privado avança sobre a educação com um novo gerencialismo na organização dessas instituições (GEWIRTZ; BALL, 2011), o que reflete no PBF em relação ao acompanhamento individual.

Em meio aos processos educacionais de implementação, as interpretações da realidade pela ótica da Sociologia da Educação auxiliam na análise de um programa fruto do final da década de 1990 até os dias atuais nas escolas, onde o efeito-escola ajuda a entender as condições institucionais e sociais nos resultados (DRAIBE, 2001) da institucionalização e gestão da pobreza em escolas com o Sistema Presença. A reprodução das desigualdades nas escolas, já identificada em estudos do PBF (BRANDÃO et al., 2013; PIRES, 2013), agrega a socialização e institucionalização de grupos quando o efeito-escola entra na “caixa preta” escolar através de seus processos de implementação, identificados também nas políticas públicas em que a natureza qualitativa entende o meio ao entrar nos processos (SILVA; LOPEZ; PIRES, 2010), pontos esses que resumem a atuação de agentes e a influência nos resultados escolares (OLIVEIRA; WALDHELM, 2016).

3 O PBF NAS ESCOLAS EM LONDRINA-PR: A METODOLOGIA E OS RESULTADOS DE PESQUISA

Este capítulo demonstra pressupostos teórico-metodológicos desta pesquisa que se baseiam nas discussões de estudos sobre a organização dos estabelecimentos escolares e efeito-escola e avaliação de implementação de políticas públicas. Ampara-se na Sociologia da Educação para fundamentar o tema do PBF na educação pela condição de implementação dos processos escolares. Segue um itinerário de pesquisa com diversas fontes que vão de coleta de dados secundários e primários, acessando as escolas para realizar a pesquisa no contato com agentes escolares, e organização de análise de material coletado por uma abordagem qualitativa.

3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

Este estudo surgiu do entendimento das oportunidades sociais apresentadas a jovens beneficiários/as do PBF na educação de Londrina-PR, no ano de 2017, seguindo o propósito de verificar o acesso à educação e a obtenção de maiores oportunidades que a geração anterior (CIDADANIA, 2020). No percurso da investigação, deparou-se com novas respostas e expôs alguns resultados que vão além do objetivo inicial de estudar um grupo que está na escola, onde lida com desafios por conta da renda e outros condicionantes, vinculados à própria condição de beneficiários/as, sendo vistos enquanto fatores específicos no espaço institucional.

Observa-se que na escola uma das especificidades é a operacionalização e acompanhamento da obrigatoriedade de frequência escolar, em que as novas gerações trazem suas demandas e vivências ao mesmo tempo que a escola atende à população e organiza informações sobre a condição de uma parcela da sociedade. A escola, vista enquanto meio para reduzir as desigualdades, tem a importância no desenho do PBF (BRASIL, 2009) e insere-se no estudo “*A implementação do PBF e os Jovens beneficiários do PBF nas escolas*”, situando-se na abordagem *meso*, ou seja, analisar a implementação de um programa nas ações cotidianas das instituições operadoras, no caso as escolas de Londrina-PR.

A implementação desses programas e políticas educacionais para redução da pobreza é tema acolhido com ressalvas nas discussões da Sociologia da Educação, dentro da organização das desigualdades e processos ocorridos no interior das escolas (BARBOSA; GANDIN, 2020). Este estudo realiza o esforço de lidar com este tema e compreender a implementação e organização de um programa em escolas. Nesse sentido, destacam-se as contribuições de Mafra (2011), ao revisar a literatura do estudo dos estabelecimentos escolares, em que apura três dimensões culturais de estudo da escola. Assim, a dimensão da cultura da escola é a que se

aproxima a este estudo ao descrever e analisar procedimentos escolares situados em uma abordagem *meso*, sendo que o

[...] olhar dos pesquisadores dirige-se para os processos mais particulares e contingentes da escola, privilegiando análises culturais do cotidiano, acontecimentos, as interações sociais, as relações de poder, as vivências escolares, os saberes construídos, reproduzidos e transformados no seu interior, que tratam dessas escolas instituições marcadamente diferentes da outra (Tura, 2000; Lopes, 1996). Busca-se assim, aprender o estruturante da cena escolar, a dinamicidade particular que produz a configuração escolar singular (Derouet, 1996) sem, no entanto, descartar o instituído, uma vez que a escola, como integrante de formações sociais historicamente históricas, se constrói também nas inter-relações que seus atores estabelecem com as políticas públicas (finalidades) e com a cultura científica (ciências da educação). (MAFRA, 2011, p. 127).

Junto a essa abordagem segue a discussão sobre avaliação de implementação das políticas e programas na educação, a qual refere-se à organização de informações pelo Estado quando atende às demandas via serviços públicos (DRAIBE, 2001). Esta abordagem analisa as políticas públicas com base na avaliação de implementação e, conforme Draibe (2001), é uma metodologia que tem uma das frentes analisar o processo nas instituições que “ [...] buscam identificar os fatores facilitadores e os obstáculos que operam ao longo da implementação e que condiciona, positiva ou negativamente, o cumprimento das metas e objetivos” (DRAIBE, 2001, p. 30) .

A autora identifica a resposta de como se avalia a implementação, sendo possível verificar como ocorre no interior de escolas em contato com jovens e famílias populares, executando um programa social. A análise dos processos de políticas e programas tem uma abordagem *ex-post*, executada após o início de formulação, investigando o funcionamento no atendimento de objetivos, resultados, efeitos e suporte à população via serviços públicos (DRAÍBE, 2001). A implementação e organização do PBF em escolas ocorre através da atuação de agentes, profissionais da educação que identificam informações sobre um grupo, fazem contato com a família e outros serviços, ponto que a pesquisa dos processos toma para si a análise e avaliação dos resultados de como o Estado entrega as políticas e programas, pensando o acompanhamento da frequência no serviço público quando, além de buscar fatores facilitadores, “[...] podem ser entendidos como condições institucionais e sociais dos resultados” (DRAÍBE, 2001, p. 30).

A abordagem de Draibe (2001) sobre os processos descritivos e avaliativos de resultados internos no nível local leva a uma pesquisa de análise de políticas públicas, com caminhos, por exemplo, de consulta quantitativa na avaliação de impacto, modelos estatísticos e propostas ou métodos qualitativos, que se ampara na implementação, sentido destacado por Silva, Lopez e

Pires (2010) no uso da descrição e aprofundamento dos processos que permitem explicar resultados do funcionamento de programas e projetos ao contribuírem para

[...] elucidação de como decisões iniciais sobre políticas públicas tendem a se fundir em uma longa sequência de processos e atividades organizacionais. Assim, métodos qualitativos possibilitam a compreensão do funcionamento de projetos e programas, lançando luzes sobre as não linearidades do processo de produção de políticas públicas, bem como sobre as limitações e imperfeições que aparecem e são enfrentadas na execução das ações (SILVA; LOPEZ; PIRES, 2010, p. 670).

Draibe (2001) e Silva, Lopez e Pires (2010) ajudam a entender a produção de informações de um programa ligado a processos concretos que implica na prática e atuação de agentes escolares. A discussão atravessa o programa aqui analisado pelas margens de organização e discussão teórica no tema da atuação de burocratas em nível de rua e não linearidade no ciclo de políticas (OLIVEIRA, 2019), representando como o Estado entrega os serviços à população na figura e atuação de profissionais que estão na linha de frente, gerando informações que uma pesquisa qualitativa ajuda a descortinar, como os processos cotidianos das atividades praticadas pelos agentes com seus valores e opiniões baseados na experiência diária (SILVA; LOPEZ; PIRES, 2010).

A compreensão das atribuições de um programa em escolas tem a implementação como foco ao identificar registros de frequência e acompanhar as especificidades da atuação de operadores. Essa atuação do Estado nas escolas não se distancia das interpretações da Sociologia da Educação ao justificar metodologicamente o campo de análise teórica da cultura escolar (MAFRA, 2011) ou mesmo dos estudos do efeito-escola (ALVES; FRANCO, 2008; OLIVEIRA; WALDHELM, 2016), quando reconhecem os meandros da operacionalização de um programa e suas atribuições, o poder dos agentes na identificação de informações e contato com grupos populares.

A justificativa metodológica na Sociologia da Educação de pesquisa social lida com as dimensões sociais, de acesso e frequência à educação, de variações macro e micro, bem como inclui a proposta *meso* presente em estudos sobre estabelecimentos escolares ao explorarem a cultura da escola (MAFRA, 2011). Essas ferramentas analíticas do campo da educação contribuem para amparar teoricamente a pesquisa social auxiliando a compreensão dos entraves entre educação e sociedade quando

[...] tematiza os processos sociais constitutivos da educação e seus vínculos com as dinâmicas e estruturas econômicas, políticas e culturais das sociedades e coletividades. Ela se interessa pelos aspectos e dimensões sociais da educação, nos vários tempos e espaços, grupos e sociedades, formas e conteúdos em que esta se apresenta e desenvolve, analisando-os nos planos

macro e microssociais, nos aspectos instituintes e instituídos, qualitativos e quantitativos. (TEIXEIRA, 2011, p. 97).

Teixeira (2011) reconhece a desnaturalização de determinações sociais nos processos educativos, das relações, práticas em uma arquitetura de pesquisa edificada com materiais que auxiliem no objeto de pesquisa, neste caso, o ponto de vista normativo das leis e documentos escolares, os resultados de pesquisas gerais do impacto de um programa e política na educação, diante da atuação do Estado ao acompanhar crianças, adolescentes e jovens e, de outro lado, a operacionalização dessas normas pelas escolas nas práticas de agentes de linha de frente. Os estudos no cotidiano escolar (BRANDÃO et al., 2013; YANNOULAS; DUARTE, 2013) destacam os entraves de uma abordagem micro, compreendendo as relações e a condição nas escolas frente às políticas educacionais e programas.

Os estudos macro exploram resultados da frequência das condições para que a população das camadas populares efetive a direito à educação, a compreensão da condicionalidade, a presença na escola, o aprendizado e demonstram condições estruturais que inferem no funcionamento do trabalho das escolas ao atender à demanda (THOMAZINHO, 2019; VIANA et al., 2015). Os resultados oriundos do Sistema Presença, do Estado e das escolas (SCHNEIDER et al., 2017) já são frutos da implementação e trazem percentuais de frequência, além de apontarem os motivos de ausência na escola das novas gerações em situação de vulnerabilidade. Os estudos discutem resultados macro e micro no atendimento das demandas pelo Estado, mas pouco investigam os processos escolares de implementação de modo *meso*, ou seja, como se chegam a esses resultados derivados de uma operacionalização que o ponto de vista da cultura da escola (MAFRA, 2011) ou avaliação de resultados dos processos de implementação de modo qualitativo (DRAÍBE, 2001; SILVA; LOPEZ; PIRES, 2010) ajudam a entender.

Esta lacuna aplica-se ao funcionamento de políticas focalizadas em relação a universais nas escolas, condição esta encontrada na realização da pesquisa em meio a trâmites éticos quando lida com estudantes beneficiários/as e agentes escolares, levando em conta ações estruturantes de tempo, de sujeitos que lidam com uma política em diálogo com a universal, contribuindo para descobrir as contradições entre sociedade e Estado que uma pesquisa social em Sociologia da Educação ajuda entender (TEIXEIRA, 2011). As descobertas se apresentam na coleta dos materiais, neste estudo, ao analisar os processos escolares amparando-se em uma pesquisa qualitativa que

[...] usa o texto como material empírico (em vez de números), parte da noção da construção social das realidades em estudo, está interessada nas

perspectivas dos participantes, em suas práticas do dia a dia e em seu conhecimento cotidiano relativo à questão em estudo. (FLICK, 2009, p. 16).

De acordo com Silva, Lopez e Pires (2010) e Draibe (2001), esta pesquisa, no campo das políticas públicas, contribui para investigar obstáculos, descortinar o cotidiano próximo ao estudo da organização dos resultados de frequência, o contato da escola com as demandas e informações identificadas pelo Estado. As informações secundárias geradas no Sistema Presença (SCHNEIDER et al., 2017), até pelo problema de implementação, traz entraves na organização (COSTA; BARTHOLO, 2014). Na pesquisa de processos, por meio dos métodos qualitativos (SILVA; LOPEZ; PIRES, 2010) e, no caso estudado, do uso e realização de análises de entrevistas com agentes escolares (diretores/as, pedagogos/as e secretários/as - Apêndice B) é possível verificar como lidam com demandas no registro de dados no Sistema Presença. Essas são as características observadas que integram as informações gerais e o caso de duas escolas que implementam programas, manifestando-se na ação de agentes escolares estudados pelos processos escolares por dentro das instituições, quando referem-se ao efeito institucional e social dos resultados (DRAÍBE, 2001).

O desenho de pesquisa, de acordo com Flick (2009), segue uma perspectiva qualitativa de abordagem subjetiva para compreender práticas, interações, experiências de sujeitos seguida pelo método de coleta de dados por meio de entrevistas semiestruturadas e uma interpretação pela análise de conteúdo (BARDIN, 1977). Sua caracterização justifica o uso de análise da proposta de cultura da escola, assentada na organização de estabelecimentos que exploram abordagens etnográficas e utilizam também diferentes fontes na coleta de dados marcadas pela variedade de procedimentos ao entender a organização desse meio, ou seja, dos processos burocráticos (MAFRA, 2011).

A primeira análise de dados coletados pelo Estado de frequência de cumprimento da condicionalidade educacional é uma fonte secundária entendida aqui como o estruturante da cena escolar (MAFRA, 2011; TEIXEIRA, 2011) e colocada em questão por Schneider et. al. (2017) e Agate e Antunes (2014) quando analisam o contexto nacional desses resultados relacionados ao PBF na educação. A combinação desses resultados com as entrevistas ajuda a desnaturalizar o que está por trás desses dados (TEIXEIRA, 2011). O resultado, conforme Flick (2009), é uma pesquisa qualitativa que integra informações, materiais numéricos e escritos, pontos também discutidos pela Sociologia da Educação para compreender os detalhes das informações produzidas, contextualizar o estudo de natureza estrutural e ver a ocorrência de aspectos institucionais e instituídos para desconstruir (TEIXEIRA, 2011) os processos escolares na gestão de um programa pela escola.

Pelo ponto de vista dos processos de implementação das políticas públicas, a desnaturalização aproxima-se do que Silva, Lopez e Pires (2010) chamam de descortinar as informações, no caso aqui estudado, a definição de motivos para o Sistema Presença em casos de baixa frequência nas categorias do Estado, a fim de notar obstáculos e propostas facilitadoras na implementação (DRAÍBE, 2001). O exercício faz questionar as causas, condições no momento em que um agente escolar atribui um motivo, certificando o que está sendo produzido para seguir nas descobertas de pesquisa ao desnaturalizar processos educativos (TEIXEIRA, 2011). Isso ajuda a interrogar e entender as informações estatais na avaliação do processo de implementação de um programa na educação ao se discutir seu efeito-escola e efeitos institucionais (OLIVEIRA; WALDHELM, 2016; THOMAZINHO, 2019).

Os números de acompanhamento do PBF na educação exibem a organização dos motivos identificados na escola e abrem espaço para investigar as causas apreendendo o processo burocrático e a distribuição de beneficiários por escola. A abordagem qualitativa ajuda a entender ainda mais os detalhes dessas informações produzidas pelo Estado, através de outras fontes coletadas de análise de entrevistas com agentes escolares da linha de frente em contato com a população e implementando um programa na educação. Teixeira (2011, p. 98–99) diz que a pesquisa social na área da SE, de proposta na área educacional e sua relação com políticas públicas, deve-se a uma

[...] urgente a articulação entre seus estudos de efetivação do direito social à educação, entre seus objetos de investigação e as demandas e reivindicações populares frente à educação. É necessário vincular a pesquisa em Sociologia da Educação às necessidades das instâncias e grupos encarregados da formulação, da gestão, da implementação e da avaliação das políticas sociais e projetos do campo da educação. (TEIXEIRA, 2011, p. 98–99).

A compreensão da implementação de um programa em escolas indica um contexto para além da proposta micro e macro, dado que tem uma concepção de pesquisa voltada para observar as contradições nos procedimentos (TEIXEIRA, 2011), a ocorrência da organização de informações do Estado situada em uma abordagem *meso* e inscrita no acompanhamento da população na educação por políticas públicas e programas. É através da compreensão de como escolas implementam e integram as novas demandas geracionais que se faz entender as contradições ou entraves presentes em uma institucionalização e gestão escolar na educação, além de verificar temas que afetam os resultados nas escolas na presença de uma parcela da sociedade que estava historicamente excluída e passou a frequentá-la.

3.1.1 Programa Bolsa Família em Números: Resultados de Londrina-PR

Na implementação do PBF em escolas, serviços públicos de acompanhamento das famílias e novas gerações beneficiárias, o registro das matrículas e frequência é fruto do envio de filhos e filhas a esses espaços (CIDADANIA, 2020). O resultado dessa relação se apresenta nas análises das informações do material secundário, que indicam a caracterização das crianças, adolescentes e jovens na educação, enquanto efeito de atuação local das escolas quando ocorre a gestão dos serviços públicos ao atender os grupos no acesso à educação, caminho que liga à proposta do efeito-escola.

Constata-se no programa o lado institucional com uma rotina complexa (AGATE; ANTUNES, 2014; FILGUEIRAS, 2013; OLIVEIRA, 2014) ao se identificar motivos de baixa frequência, resultado da interação sociedade e Estado, na responsabilidade de agentes escolares e assistentes sociais. Este estudo compreende a implementação de políticas e programas nas escolas, visualizando nos resultados de materiais (relatórios) a atuação do Estado pelos agentes escolares para identificar informações em contato com famílias de estudantes. Apesar da ampla discussão sobre a efetividade e resultados da condicionalidade, Schneider et. al. (2017) apontam que atingem as famílias e há casos de baixa frequência escolar que auxiliam a problematizar outros elementos, além da renda, como é o caso de questões intraescolares e a discussão do efeito-escola.

A análise descritiva de dados secundários dos relatórios de frequência exhibe categorias [motivos] e distribuição de estudantes por Londrina-PR, informações identificadas pelo Estado no enfrentamento à pobreza e desigualdade social via educação, apresentando problemáticas iniciais nos processos de implementação do registro da frequência em nível local. Essas informações são parte das condições sociais dos resultados (DRAÍBE, 2001), levando à pergunta que demonstra os dados da condicionalidade em educação no contexto local.

Com base no relatório de gestão municipal, o contexto estudado no interior do estado do Paraná atende no serviço público famílias e estudantes beneficiários/as de uma população, de acordo com o censo de 2010, de 506.701 pessoas, a segunda maior do estado localizada dentro da mesorregião do norte central (GOUVEIA; SCHNEIDER, 2017). Os resultados do programa, com base no mês de maio de 2017, evidenciam 16.498 famílias beneficiárias desse total, o que equivale a aproximadamente 8,23% da população no período (BRASIL, 2017a).

O acompanhamento dessas famílias nas condicionalidades obteve na área da saúde um registro para aquelas com perfil de beneficiárias de 12,30%, sendo acompanhadas 9.658, correspondendo a 78,48%, e ficando acima da meta nacional de 72,76%. Na educação, nota-se

um quantitativo de crianças e adolescentes [6 a 17 anos] de 15.853, sendo que as acompanhadas, um total de 15.473, referem-se a 97,60%, ficando também acima da média nacional que é de 91,07% para o período de acompanhamento, com resultados melhores para a educação comparada à saúde (BRASIL, 2017a).

A educação é discutida por Gouveia e Schneider (2017) no estado paranaense, apresentando a distribuição de estudantes beneficiários/as nos anos iniciais e finais do ensino fundamental por mesorregiões. A mesorregião do norte central [Londrina] tem pouca quantidade do grupo comparada a outras com resultados que afetam a educação. Em nível nacional, no período de 2018, as famílias beneficiárias cadastradas no Cadastro Único (CADÚNICO) da região Sul são 9,23%, sendo a quarta na sequência de Sudeste (42,11%), Nordeste (42,1%), Norte (10,98%) e Centro-Oeste (6,75%) (CHAVES et al., 2018). Em Londrina, há poucas famílias e estudantes em nível de mesorregiões e regiões federais, aspectos esses, de acordo com dados de 2017, justificam os 8,23% e demonstram as especificidades conforme as regiões do Estado.

Gouveia e Schneider (2017) destacam, ainda, que esses municípios (Londrina, Maringá, etc) e regiões são polos econômicos do Estado e influenciam locais próximos, afirmando, por exemplo, que em municípios de outras mesorregiões, como a Sul, há maiores percentuais de famílias e estudantes beneficiários/as acompanhados/as na educação, dado que afeta o atendimento do serviço público e a condição dos professores. A análise estrutural da educação paranaense reconhece a presença de estudantes beneficiários/as e ajuda a sinalizar a implementação em nível local, verificando as singularidades do baixo percentual de famílias e estudantes comparado à realidade de outras mesorregiões e municípios do Estado (GOUVEIA; SCHNEIDER, 2017).

Os resultados locais vêm sob uma organização diversa dos sistemas escolares com distintas condições municipais (SCHNEIDER et al., 2017) e, no caso do contexto estudado, há uma boa condição de acompanhamento pelo programa em maio de 2017 das crianças e jovens de 6 a 17 anos, resumidas no registro em 97,60%, ficando acima da média nacional (BRASIL, 2017a). Ao desagregar por faixa etária os estudantes de 6 a 15 anos e 16 a 17 anos, o efeito apresenta, nas discussões de Agate e Antunes (2014) sobre a realidade brasileira em 2013, avanços no acompanhamento da frequência escolar via Sistema Presença ficando acima de 90% comparado a anos anteriores. De acordo com as informações apresentadas por Schneider et. al. (2017), em nível nacional, em 2016, 15% dos estudantes não tinham registros ou estavam sem informações e 80% cumpriram a condicionalidade. Em nível local, percebe-se a mesma situação no cumprimento da condicionalidade, identificando-se estudantes classificados pelo

acompanhamento e frequência acima e abaixo dos percentuais mínimos de condicionalidade conforme a faixa etária em 2017, havendo diferença por faixa etária.

Tabela 1 - Percentual do acompanhamento, frequência acima e abaixo de beneficiários/as do PBF na educação, Londrina, 2017

Meses	Total Acompanhados		Frequência acima		Frequência abaixo	
	6 a 15 anos	16 a 17 anos	6 a 15 anos	16 a 17 anos	6 a 15 anos	16 a 17 anos
fevereiro	98,69	85,1	94,66	86,8	5,34	19,6
março	98,69	85,1	94,72	84,9	5,28	21,5
abril	98,28	69,9	91,73	81,3	8,27	21,1
maio	98,28	69,9	91,93	80,4	8,08	22,0
junho	96,01	86,7	89,12	78,4	10,88	24,1
julho	96,01	86,7	93,37	78,3	6,63	24,2
agosto	92,65	82,8	90,59	76,6	9,41	23,8
setembro	92,65	82,8	90,93	77,4	9,07	23,1
outubro	92,65	90,2	89,57	74,9	10,43	26,3
novembro	92,65	90,2	90,90	74,9	9,10	26,3
média	95,66	82,92	91,75	79,38	8,25	23,19

Fonte: Elaborado pelo autor (2017) adaptado de relatório motivo de baixa frequência escolar em Londrina-PR referente ao ano de 2017.

As informações médias de acompanhamento anual ficam acima de 80% e parte dos estudantes não são assistidos pelo programa. Os resultados alinham-se à discussão de Schneider et. al. (2017) do *i*) acompanhamento, *ii*) frequência acima e *iii*) abaixo analisadas em conformidade com a etapa escolar e idade, fato que justifica para as autoras a dificuldade da educação infantil, bem como dos/as jovens, identificados/as em nível local com menores percentuais nos dois primeiros atributos e maiores no último comparados a crianças e adolescentes, ou seja, há um menor acompanhamento, frequência acima e maior descumprimento na educação na esfera municipal em relação aos/às jovens.

Os/as jovens de 16 a 17 anos têm a maior dificuldade no cumprimento da condicionalidade em educação, além do mais, as informações constataam que o programa não atinge todos/as estudantes, vivendo questões como a focalização na educação, bem presentes nos PTCs (KERSTENETZKY, 2009) quando considera a proposta de haver mais casos que descumprem não identificados pelo Estado. Este ponto de vista se apresenta na realidade brasileira, conforme apontado na série histórica de Agate e Antunes (2014), em que os/as jovens têm os maiores índices de baixa frequência na escola, refletindo as dificuldades de

[...] maior prevalência de abandono e evasão escolar, em geral em decorrência de uma trajetória escolar permeada por dificuldades, em que a distorção entre idade e série pode desestimular a permanência na escola. Além disso, os jovens estão mais sujeitos às situações de vulnerabilidade e risco e, por necessidade, acabam abandonando os estudos em troca da inserção precoce no mercado de trabalho. (AGATE; ANTUNES, 2014, p. 46).

Mesmo com os avanços no Sistema Presença, são muitas as dificuldades vivenciadas por esses grupos, em especial, jovens, durante o ciclo de vida de maior individualização e responsabilidade, além do fato da própria escola ser um dos meios que constituem a condição juvenil com desafios no século XXI (ABRAMO, 2014). Schneider et. al. (2017) citam responsabilização dos grupos em territórios vulneráveis aliada à condição econômica (não apenas) como fatores que afetam o atraso escolar, na distorção idade-série de parte da população de menor renda, e menores percentuais de término no ensino fundamental (VIANA et al., 2015). O impacto da renda na escolarização e as chances de abandono, evasão, desinteresse e outros motivos são encontrados na realidade brasileira no acesso e continuidade na educação (IBGE, 2020). Isso ajuda a explicar parcialmente os dados locais no decorrer do ano de 2017, que resultam de estatísticas geradas em escolas no contato com famílias e novas gerações de estudantes.

O acompanhamento individual da condicionalidade registra também os motivos de quebra da frequência de estudantes que não estão indo à escola, trazendo a responsabilidade do serviço público de acompanhar e manter as novas gerações na educação (AGATE; ANTUNES, 2014), observando desafios de acompanhamento por diversas situações (SCHNEIDER et al., 2017) que necessitam de atenção do serviço público. Nos resultados nacionais, o motivo mais usado para caracterizar o descumprimento, em 2016, é o não informado, sendo que há uma maior responsabilização da família por não informar e menor da escola, levando ao questionamento de ações para saber a ausência e garantia do direito à educação (SCHNEIDER et al., 2017).

A condição nacional leva a municipal ao descumprimento da condicionalidade pelo motivo mais usado de baixa frequência, ou seja, não informada, além do abandono, desistência e negligência dos pais, mais acentuados na idade de 6 a 15 anos. A caracterização do descumprimento baseia-se em motivos, de acordo com Schneider et. al. (2017), de ordem escolar, representados no desinteresse/desmotivação pelos estudos e abandono/desistência, além de beneficiário/a sem vínculo ou matrícula escolar relacionados

[...] à prática escolar cotidiana, pois uma das responsabilidades da escola é garantir que os estudantes ali permaneçam e, portanto, o abandono ou mesmo o desinteresse, apesar de serem decisões do sujeito, refletem as práticas educacionais e às limitações das ações da instituição frente a estudantes que vivem em um contexto marcado por uma cultura distinta daquela das escolas. (SCHNEIDER et al., 2017, p. 273).

O descumprimento em nível de município obteve a média anual de 23,19% das situações referentes a jovens, com motivos de desinteresse/desmotivação pelos estudos e abandono e

desistência, e 8,25% a crianças e adolescentes relacionado à negligência dos pais, abandono, desmotivação, entre outros. Os motivos de ordem escolar e social apresentam a limitação da escola em reconhecê-los e, por trás desses dados, há um trabalho de chegar às respostas em contato com as novas gerações e família enquanto efeitos da implementação no serviço público, quando afetam o recebimento do benefício, principalmente após as mudanças das normatizações que tornam mais fácil de se chegar aos reais motivos (AGATE; ANTUNES, 2014).

Quadro 1 - Ocorrência dos motivos de infrequência de estudantes beneficiários/as na educação, Londrina, 2017

Efeitos	Descumprimento	Motivos (codificados pelas escolas)	Faixa etária	
			6 a 15	16 a 17
Escolares	Não caracterizam	Concluiu o Ensino Médio (VE)	2	334
		Suspensão escolar (VE)	2	0
		EJA Semipresencial (VE)	0	0
		Situação coletiva (VE)	0	0
		Participação em jogos estudantis (VE)	1	0
		Preconceito/Discriminação no ambiente escolar (VE)	2	0
		Violência/Agressividade no ambiente escolar (VE)	2	1
		Beneficiário sem vínculo/matricula escolar (SVE)	930	530
	Caracterizam	Participação em jogos estudantis (VE)	0	0
		Motivo da baixa frequência não foi informado (VE)	1.597	119
		Desinteresse/Desmotivação pelos estudos (VE)	1.648	991
		Abandono/ Desistência (VE)	639	1.194
		Beneficiário sem vínculo/matricula escolar (SVE)	372	880
	Pessoais	Não caracterizam	Tratamento de doença e de atenção à saúde do aluno (VE)	2.745
Doença na família/óbito na família/óbito do aluno (VE)			434	10
Gravidez (VE)			10	6
Caracterizam		Gravidez (VE)	3	23
Sociais	Não caracterizam	Fatos que impedem o deslocamento/acesso à escola (VE)	708	40
		Questões culturais, étnicas ou religiosas (VE)	0	0
		Questões sociais, educacionais e/ou familiares (VE)	6	0
		Situação de rua (VE)	69	2
	Caracterizam	Negligência dos pais ou responsáveis (VE)	1.264	85
		Trabalho infantil (VE)	6	7
		Trabalho do Jovem (VE)	7	30
		Exploração/Abuso Sexual (VE)	2	0
		Questões sociais, educacionais e/ou familiares (VE)	203	29
		Envolvimento com drogas/atos infracionais (VE)	21	24
	Violência Doméstica (VE)	14	0	
Técnicos	Caracterizam	Motivo não informado (VE)	0	0
Baixa frequência			10.687	4.451
Frequência Acima			94.395	15.152
Total de acompanhados			103.245	19.112

VE = Vínculo Escolar

SVE = Sem Vínculo Escolar

FONTE: Elaborado pelo autor de acordo com o relatório de frequência baixa de Londrina, ano de 2017.

Nos resultados da condicionalidade, as categorias de infrequência destacam o/a beneficiário/a sem vínculo/ matrícula escolar e de baixa frequência não informada, ambas com informações erradas, respectivamente, da transferência de escolas na opção de não estudar e não identificação de motivos da realidade. São motivos que exibem as dificuldades do PBF em focalizar e verificar os detalhes na área de educação que necessitam de atenção do poder público (SCHNEIDER et al., 2017). A definição tem desafios de parcerias entre estados e municípios quando atendem as novas gerações e famílias e a escola não chega a uma resposta para manter frequência desse grupo, o que representa o descumprimento e não acompanhamento via condicionalidade em educação.

Por todos esses aspectos, os resultados da condicionalidade exibem pontos de consonância e divergência com a realidade nacional, afinal, o PBF é um programa nacional com informações de vários locais com particularidades (SCHNEIDER et al., 2017). Para Schneider et al. (2017), as desigualdades são sentidas de formas diferentes nos locais de registro das informações nas diversas organizações do sistema escolar. No município de Londrina-PR, mesmo sendo um local de poucas famílias beneficiárias no Estado e uma média de acompanhamento acima de 80%, apresentam-se questões para aprofundar a identificação de informações no Sistema Presença, como a distribuição por escolas de crianças, adolescentes e jovens. Gouveia e Schneider (2017) identificam a distribuição de estudantes beneficiários/as nas mesorregiões da educação paranaense e constatam que na mesorregião de Londrina-PR há baixa quantidade, ficando longe de outros municípios com maiores índices na presença desses estudantes na educação.

Apesar de poucos estudantes e famílias acompanhadas, comparando-se a outros locais do Estado, as singularidades na organização do programa e distribuição em nível local fazem parte das informações nas escolas em cada região e da dependência administrativa, apresentadas nas análises dos dados de presença escolar de estudantes. Observar o caminho desse processo através da dinâmica de organização interna auxilia na compreensão da implementação e organização dos procedimentos escolares no serviço público (OLIVEIRA; WALDHELM, 2016). Os resultados trazem a visão geral do PBF na educação, mas com dinâmicas específicas de distribuição pelo espaço social, além da própria implementação em locais com maior concentração de registro e acompanhamento por agentes na educação.

A desagregação de dados brutos de estudantes expõe que estão mais em escolas de dependência administrativa pública de ensino que concentram e geram informações de

frequência escolar. A distribuição exibe uma concentração maior nas esferas municipais para a faixa de 6 a 15 anos e estaduais na de 16 a 17 anos, haja vista que os/as jovens estão mais em administrações estaduais, com opção de ensino médio e anos finais do ensino fundamental. Os anos iniciais de ensino são de administração municipal, que ofertam educação infantil e ensino fundamental (BRASIL, 1996). Além do mais, há uma presença menor de estudantes em escolas federais e particulares que também realizam o acompanhamento do programa.

Quadro 2 - Distribuição por faixa etária de beneficiários/as conforme a dependência administrativa de escolas, Londrina-PR, 2017

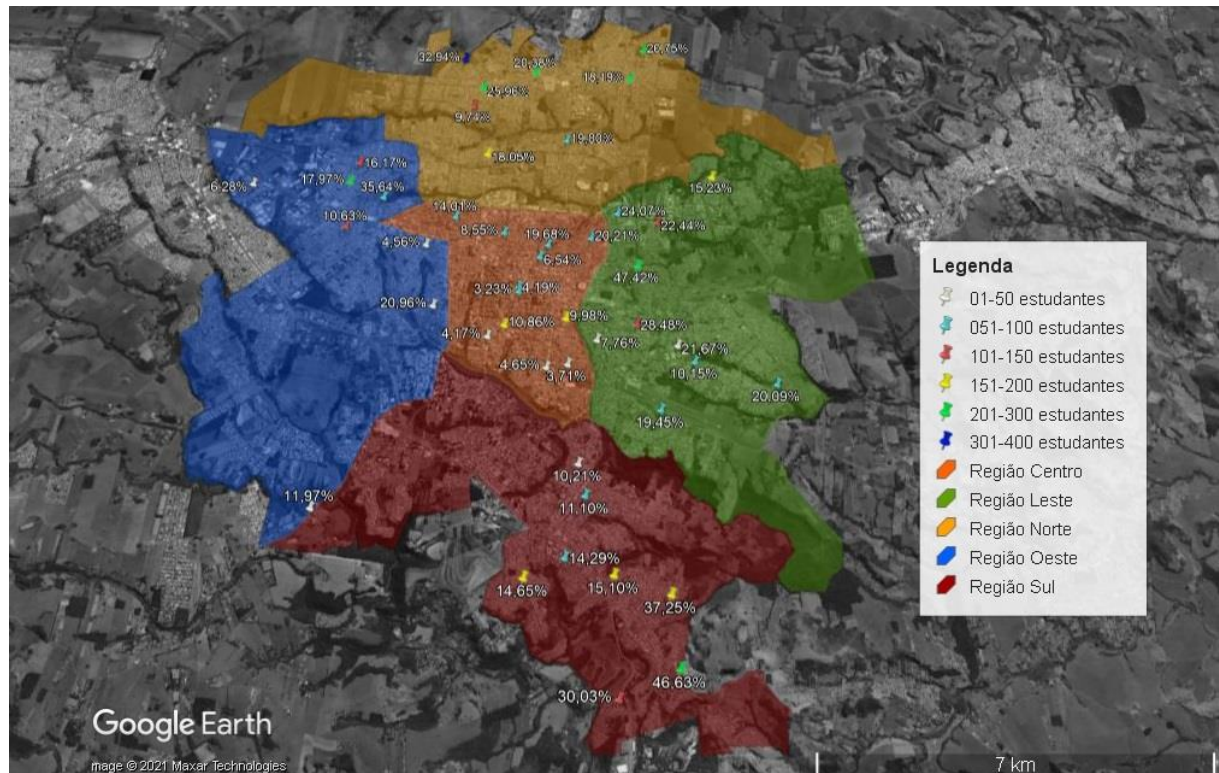
Faixa etária	Dependência administrativa			
	Municipal	Estadual	Federal	Particular
6 a 15 anos	7241	5581	2	77
16 a 17 anos	2	1543	2	8
Total	7243	7124	4	85

Fonte: Elaborado pelo autor (2017) adaptado de relatório motivo de baixa frequência escolar em Londrina-PR referente ao ano de 2017.

O resultado da concentração em certas escolas refere-se às condições da presença dos setores populares nas escolas. Costa e Bartholo (2014) discutem a segregação escolar no modelo das diferenças de oportunidades entre grupos vistos nas capitais, constatando uma segregação em algumas escolas no acesso a serviços públicos por cor e idade-série. A condição dos/das estudantes beneficiários/as indica em que instituição escolar estão e o quanto a renda é um marcador que influencia a presença e concentração em certa dependência administrativa de ensino e região local. A escola pública com maior quantidade desse grupo tem a maior operacionalização, acompanha e atende à demanda do PBF em nível escolar, bem como se junta a outros resultados educacionais do atendimento de demanda.

As especificidades são identificadas por critérios que possibilitam conhecer a região a qual frequentam e os serviços públicos que os acompanham. A organização qualitativa das informações, por fontes do censo escolar de 2017, dados do Sistema Presença e regiões, especifica que o grupo em escolas estaduais está mais na região norte e sul em relação às outras. O resultado do cruzamento de informações com base em critérios da seleção de duas escolas leva à pesquisa aprofundada com agentes escolares, nas realidades específicas com particularidades. A seleção tem uma configuração geral de um grupo em Londrina-PR e refere-se à organização do programa na educação, capaz de compreender ainda mais o acompanhamento da frequência.

Mapa 1- Percentual de beneficiários/as do PBF em escolas estaduais, Londrina, 2017*



* Para construção do mapa foram consideradas apenas escolas estaduais que oferecessem anos finais do ensino fundamental e ensino médio. O percentual é a relação da quantidade de estudantes beneficiários/as por matrículas nas escolas estaduais.

FONTE: Elaborado pelo próprio autor a partir de fontes diversas, 2021.

O cruzamento das informações traduz as considerações de Thomazinho (2019) e Vianna et. al. (2015) no modo desigual dos resultados, a distribuição no espaço social que afeta o rendimento do/a estudante ao estar em escolas “maioria PBF”¹³, de determinados lugares e acessar os serviços, de verificar as oportunidades no acesso. A distribuição e atuação estatal de organizar o programa passa por desafios do espaço e acesso que atuam nos serviços públicos (COSTA; BARTHOLO, 2014). Para Costa e Bartholo (2014), a segregação em certos bairros, região de escolas, traz resultados negativos aos indivíduos, sendo fator importante na compreensão das oportunidades que atravessam os dados de Londrina-PR. Esses são alguns desafios estruturais da segregação escolar que foram destacados por Gouveia e Schneider (2017) na educação paranaense, aplicada às rotinas escolares que inferem nos locais específicos de atendimento da demanda e, no caso aqui estudado, as escolas estaduais, as quais concentram mais jovens com uma distribuição desigual entre elas.

¹³ Em Londrina-PR, nas escolas estaduais, não há uma condição de “maioria PBF” no ano de 2017, apenas há um alto percentual de beneficiários/as sobre as matrículas. O maior percentual encontrado nessas escolas é de 47,42 e 46,63. Talvez nas escolas municipais isso é mais evidente por conta de haver mais estudantes.

As escolas com menor e maior indicador de rendimento de aprovação, consideradas na organização qualitativa a proporcionalidade de matrículas em relação à quantidade de beneficiários/as, revelam que, mesmo com poucos estudantes matriculados, o percentual de beneficiários/as é alto em escolas de bairro, comparando-se àquelas com maior quantidade de matrículas como nas escolas do centro, haja vista que apresentam um menor percentual de estudantes. Por sua vez, o menor rendimento das escolas com maior quantidade de beneficiários/as aponta uma segregação escolar revelando questões relacionadas às oportunidades (COSTA; BARTHOLO, 2014). É importante destacar que ao estar em uma escola, a questão da região e do rendimento não são resultados apenas do/a estudante, mas de um conjunto de diferenciação que inclui organização da escola, infraestrutura, distribuição de professores e organização das matrículas (COSTA; BARTHOLO, 2014).

Em vista dos aspectos observados nos números do Sistema Presença em Londrina-PR, no ano de 2017, há resultados de uma operacionalização particular em meio a rotinas complexas nas escolas. Essas informações exibem que i) não abrange uma totalidade de estudantes acompanhados, principalmente jovens; ii) há um alto percentual de motivos não identificados, ou seja, a escola não sabe o porquê o estudante chega a faltar; iii) esses estudantes distribuem-se no município em certas escolas e regiões com tendência de segregação escolar. Esses achados aparecem nas informações do Estado na tentativa de reduzir as desigualdades via educação, atravessando desafios de ordem estrutural que influenciam a implementação e trabalhos de agentes escolares em nível local num contexto de segregação escolar, onde há atuação de políticas focalizadas havendo uma reprodução das desigualdades (COSTA; BARTHOLO, 2014) que afetam as oportunidades de famílias e estudantes vulneráveis no contexto local.

3.1.2 Duas Escolas Públicas Pesquisadas no Município

A compreensão dos processos escolares na implementação do PBF e identificação de informações baseiam-se na seleção de duas escolas públicas, na condição de não ser possível pesquisar outras no município pelas exigências de recursos, tempo e material humano. A escolha das duas escolas considerou critérios de: i) quantidade de beneficiários/as em números absolutos, concentrando naquelas com maior parcela; ii) região, pois o objetivo é tratar de realidades distintas sob um mesmo tema e iii) IDEB, através do critério de menor e maior, apesar de ser substituído pelo índice de rendimento do ensino fundamental e médio. Todas as informações referem-se ao ano de 2017.

O percurso no contato entre escolas apresentou resultados de não adesão ao estudo por algumas condições, já que dispõem de autonomia para decidir (PARANÁ, 2016). As

justificativas apresentadas são a resistência ao tema e falta de acesso dos/das alunos/as para prosseguir na realização. Após essas tentativas, chegou-se a duas escolas¹⁴: Verde de Sá, que fica no centro, criada em 1944, e Marinho Azul, da região sul, oriunda de um bairro segregado e criada em 2000. Ambas têm cenários comuns e incomuns nos processos escolares de implementação do PBF.

No itinerário de realização da pesquisa, os obstáculos aparecem diante do tema da implementação de políticas públicas e programas nas escolas, que fazem reconhecer as condições do estudo no cotidiano da escola (CARVALHO, 2011) e os desafios de discussão do tema da pobreza neste espaço. A seleção por critérios e caracterização das escolas para compreender a implementação do PBF tem o recorte de duas escolas de regiões diferentes que vivenciam o tema da pobreza em comum no acompanhamento da frequência escolar de estudantes e famílias vulneráveis. Uma das particularidades é que ambas em suas regiões apresentam um percentual alto desse grupo em meio a realidades singulares quando se trata do tema.

3.2 AVALIAÇÃO QUALITATIVA DOS PROCESSOS DE IMPLEMENTAÇÃO

Na abordagem de implementação de políticas públicas e programas, Draibe (2001) enfatiza que uma avaliação dos processos identifica fatores facilitadores e obstáculos operantes ao longo da implementação, além disso, a abordagem qualitativa descreve esses atributos que ajudam a entender os processos (SILVA; LOPEZ; PIRES, 2010). Os processos escolares vistos pela abordagem qualitativa consideram as falas, práticas cotidianas de participantes na perspectiva subjetiva (FLICK, 2009). Os dados coletados pelas entrevistas semiestruturadas são interpretados pelo método de análise de conteúdo e auxiliam na identificação de um programa que afeta “instituições e organizações, os agentes que implementam ou o meio social que este realiza” (DRAIBE, 2001, p. 25). A interpretação de materiais ajuda a compreender ações dos agentes analisando falas por meio de um dos objetivos da análise de conteúdo relacionados a

um conjunto de técnicas de análise das comunicações que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitem a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens. (BARDIN, 1977, p. 42).

¹⁴ Para preservar a identidade das escolas e entrevistados/as no estudo, os nomes reais serão substituídos por fictícios no sentido de respeito à liberdade individual nas informações, reconhecendo que o tema envolve questões de sigilo conforme descrito no termo de conhecimento assinado pelos/as participantes (BRASIL, 2016).

Segundo Bardin (1977), este método de interpretação leva à inferência das causas, consequências e possíveis efeitos nas mensagens passadas pela organização de um material ao verificar, analisar, inferir resultados e interpretá-los, destacando, assim, a proposta qualitativa de ir além da descrição dos processos e sistemas na busca de fatores internos de um programa com seus fracassos (DRAIBE, 2001). Para Bardin (1977), a organização da análise tem a codificação e categorização do material, ponto encontrado na pesquisa sobre o PBF nas escolas, dado que a organização das entrevistas baseia-se na descrição e inferência de códigos e categorias de análise, seguindo um método que constitui “uma forma de indexar ou categorizar o texto para estabelecer uma estrutura de ideias temáticas em relação a ele” (GIBBS, 2009, p. 60).

Conforme Gibbs (2009), os códigos e categorias auxiliam a organização do pensamento, notas, trazendo os relatos de agentes, no caso aqui estudado, daqueles que estão em escolas públicas, que ajudam a apurar obstáculos da implementação do PBF na educação e atendimento da população em situação de vulnerabilidade social. A proposta de análise qualitativa possibilita desagregar dados brutos de texto e organizar em códigos e categorias ao verificar temas e descrever a realidade social como recorte de temas na análise das entrevistas (BARDIN, 1977). A análise do material tem uma codificação e categorização na exploração por meio de um recorte, partindo de uma análise baseada em regras que a autora entende como enumeração (quantitativa) de frequências, escolhas de categorias e interpretação do material. A codificação na análise corresponde à

“[...] transformação efetuada segundo as regras precisas dos dados brutos do texto, transformação esta que, por recorte, agregação e enumeração, permite atingir uma representação do conteúdo, ou da sua expressão, susceptível de esclarecer o analista acerca das características do texto”. (BARDIN, 1977, p. 103).

A codificação objetiva tratar o tema apoiado em uma unidade de significação para comunicação e sentidos (BARDIN, 1977), dando sentido ao material, como mostra Gibbs (2009), na definição de códigos descritivos relacionados a tipos de ação: simples; analíticos - aprofundar um tema do ponto de vista analítico, referindo-se a uma reflexão sobre o tema de pesquisa; e categorias mais gerais - ligadas a um total de ações quando categoriza um texto, entrevistas, etc.

O material colhido nas duas escolas foi organizado no *software* qualitativo de pesquisa *Atlas.ti*. A análise resultou em três categorias do processo de implementação do PBF na escola, de recortes de temas gerais vinculados ao desenho do programa na educação, em diálogo com estudos que tratam sobre o assunto de modo analítico. A análise das entrevistas tem as seguintes

categorias: *i*) relação família beneficiária com a escola, referente ao acompanhamento das novas gerações e presença na educação; *ii*) a gestão escolar do programa, que se refere à implementação e operacionalização do Sistema Presença na identificação de motivos pela escola e *iii*) a concepção do programa na escola, que envolve questões morais, seus limites e proposição de soluções. As três categorias são mobilizadas no sentido de verificar o que Draibe (2001, p. 30) entende por “[...] fatores que podem ser entendidos como condições institucionais e sociais dos resultados” visualizadas como atividades-meio e fim do desenvolvimento e execução do programa.

As categorias são pontos de vista gerais dos assuntos que possibilitam o recorte de códigos analíticos sob a abordagem de aprofundar conceitos teóricos discutidos na Sociologia da Educação e avaliação de implementação especificados ao tratar do PBF em escolas. Os três códigos analíticos são: *i*) relação institucional entre família e escola, resumido na ação da condicionalidade pelo acesso à educação e envolve o clima escolar; *ii*) a implementação dos processos educacionais no Sistema Presença, que caracteriza uma proposta institucional técnica e *iii*) a questão cultural na sugestão do PBF na escola, pela concepção de agentes escolares com base no processo de implementação.

A definição de categorias e códigos (descritivos e analíticos) ajuda a verificar os fatores institucionais dos resultados quando desagrega dados brutos de textos dos relatos de agentes escolares em detrimento a objetivos de pesquisa ao compreender os entraves institucionais na implementação de programas sociais. O recorte possibilita testar as hipóteses de estudo de condições estruturais (sociais) da atuação do Estado brasileiro e ações de agentes escolares (institucionais) no contato com uma população vulnerável. Os agentes, além de serem responsáveis pelas atividades, têm concepções do PBF na educação e atuam na operacionalização do programa ao gerar informações da condição das novas gerações. São identificados nos códigos descritivos tipos de ações e pontos de vista específicos da prática cotidiana, que são parte da ação de processos concretos verificados e organizados em pesquisa (GIBBS, 2009).

Quadro 3 - Codificação e categorização* das entrevistas realizadas com profissionais da educação sobre o PBF, Londrina, 2021

Categorias	Códigos descritivos	Códigos analíticos
Relação família e escola	Ajuda no contato com famílias e jovens Distante por conta do trabalho e falta de recursos Morar próximo à escola ajuda na relação com as famílias Conflitos ao justificar frequência Família deixa de acompanhar quanto mais velhos ficam seus filhos	Relação institucional
Gestão escolar	Alta demanda de trabalho ao gerenciar notas e faltas Boa avaliação do Sistema Presença quando não deixado o registro na última hora Dificuldade para encaixar os motivos no Sistema Presença Reunião com o NRE sobre o Sistema Presença Dificuldade de comunicação escolar no registro do PBF pelo excesso de demanda Comunicação entre secretária e equipe pedagógica na escola sobre o PBF Definição de motivos pensados com cautela	Institucional técnico de implementação
Concepção sobre o Programa Bolsa Família	Focalização em alguns estudantes que não precisam Melhorar parcerias com serviço social no manuseio de informações e contato com famílias Na escola deveria ter assistente social e psicólogos para ajudar nos trabalhos Mesmo com dificuldades não deveria sair da educação, mas ter um acompanhamento específico Ajuda no contato com famílias e jovens (contrapartida e ordenamentos) Importante para geração de renda das famílias e permanência educacional Cobrança de desempenho além da frequência Cobrança de notas é negativa porque o estudante pode perder o benefício Deveria haver assistente social e psicólogos para ajudar no trabalho escolar	Sugestões e ações culturais

* Códigos descritivos e analíticos emergiram dos dados e entendimentos analíticos da literatura

Fonte: Elaborado pelo próprio autor, 2021.

A organização de códigos e categorias, de acordo com a de análise de conteúdo, baseia-se na análise quantitativa das informações nas mensagens de agentes escolares sobre a implementação, de acordo com a regra de enumeração considerada por Bardin (1977), quando se tem a contagem de presença (se aparece ou não aparece) e frequência (magnitude de aparição) para discutir como acontece em cada realidade escolar relacionada ao programa. Esta abordagem é um ponto de partida para realizar análises qualitativas dos materiais por meio da interpretação dos relatos de agentes ao inferir pontos de vista, examinando as diferenças, particularidades ao se buscar identificar obstáculos e fracassos de um programa ou política (DRAIBE, 2001).

As categorias gerais e códigos [descritivos e analíticos] foram criados de modo indutivo nas entrevistas e contribuem para aprofundar e discutir as hipóteses de pesquisa acerca dos entraves de implementação do PBF nas escolas, investigando a condição de resultados frutos da relação entre famílias populares, novas gerações com a escola na operacionalização e gestão escolar do programa. Esta institucionalização traz na implementação atribuições no cotidiano da escola, indo de encontro com fatores internos representados nos relatos de agentes da linha de frente. Os estudos de estabelecimentos escolares a partir da perspectiva da cultura da escola (MAFRA, 2011) são um meio da avaliação de implementação levando em conta fatores institucionais e sociais nos resultados (DRAIBE, 2001).

3.2.1 Duas Realidades e os Processos Escolares de Implementação do PBF

O efeito-escola no PBF indica a condição dos resultados escolares de segregação escolar, contribuindo para entender ainda mais os processos em duas escolas como implementadoras. As diferenças das escolas por região são vistas nos documentos pedagógicos e atendimento de alunos/as e famílias. Na escola Verde de Sá, da região central, a complexidade é maior devido à grande quantidade de matrículas e menor quantidade de estudantes beneficiários/as proporcionalmente comparando-se com a Marinho Azul, da região sul, mas, dentre as escolas da mesma região, é aquela, em conjunto com a Alameda Amarelo, com mais estudantes nesta condição no ano de 2017, ou seja, na região central há uma condição específica entre escolas comparada às outras da mesma região. Na escola Marinho Azul, tem-se uma menor complexidade, mas percebe-se proporcionalmente nas matrículas um alto percentual de beneficiários/as, atestado no atendimento à população e distribuição no espaço social de um bairro segregado no reconhecimento da população atendida pelos programas sociais.

As duas realidades trazem diferenças nos resultados de rendimento, sendo que na escola de bairro o êxito no ensino fundamental e médio são menores que na escola do centro, exibindo a trajetória de estudantes em cada local. A visão geral das condições de estrutura social em relação às famílias populares na educação tem no local da escola efeitos sobre as oportunidades (COSTA; BARTHOLO, 2014), assim, seriam necessários mais esforços de pesquisa para verificar os efeitos detalhados sobre o bairro, a vizinhança (KOSLINSKI; ALVES, 2012), bem como o lado institucional, tratado como objetivo neste estudo com base na gestão escolar (THOMAZINHO, 2019).

Os documentos escolares exibem o reconhecimento das particularidades, como na Marinho Azul, que identifica a presença de programas como Mais Educação, Aceleração de Estudos, entre outros. A escola está dentro da atuação da rede de assistência municipal, sendo

uma sub-rede do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS-SUL) dentro da rede de proteção (LONDRINA, 2020a) ao lidar com dificuldades de presença e desistência escolar. Os outros programas executados não estão presentes nos documentos da escola, como é o caso da distribuição de leite às famílias que se une à operacionalização do Sistema Presença.

A escola Marinho Azul tem nível 4 de complexidade de gestão, referente à oferta de 2 ou 3 etapas de ensino no funcionamento e 2 ou 3 turnos (EDUCAÇÃO, 2017), além disso, os programas sociais/educacionais revelam uma condição, como é o caso do Mais Educação e Aceleração de Estudos, indicando a dificuldade econômica de estudantes e familiares no acesso e permanência na escola. Parte das informações, que não estão no Projeto Político Pedagógico (PPP) da escola, a gestão do Programa do Leite, por exemplo, destaca outras atividades que se somam às escolares desempenhadas para atender à população. A escola dentro das unidades educativas no CRAS-SUL de atendimento intersetorial municipal é parte das sub-redes e serviços do bairro para acompanhamento das crianças, adolescentes e jovens em situação de vulnerabilidade social (LONDRINA, 2020a), estabelecendo uma proximidade com serviços públicos.

Na escola Verde de Sá, também há outras políticas, como a do passe escolar, organizado pelo entrevistado E2 em conjunto ao Sistema Presença. É uma escola com alta quantidade de matrículas e turmas ofertadas, sendo uma oferta de 2 ou 3 etapas de ensino e funcionamento de 3 turnos que eleva a escola ao nível 5 de complexidade de gestão (EDUCAÇÃO, 2017). O local de funcionamento no bairro central também tem o amparo da rede de proteção do CRAS-CENTRO, mas nos documentos não há o nome de um representante entre as unidades educacionais listadas (LONDRINA, 2020b), um indício que afeta a comunicação entre os serviços públicos no município nesta escola do centro.

Quadro 4 - Duas realidades e seus processos escolares, Londrina, 2017

Escolas	Verde de Sá	Marinho Azul
Região	Centro	Sul
Criação	1944	2000
Oferta	Ensino Fundamental - Anos Finais, Ensino Médio e Ensino Técnico em várias áreas	Ensino Fundamental - Anos Finais e Ensino Médio
Matrículas em 2017	1653	363
Beneficiários na escola*	9,98% (165)	30,03% (109)
Índice de Rendimento ensino fundamental	0,94	0,75
Índice de Rendimento ensino médio	0,86	0,58
Índice de complexidade da gestão**	Nível 5	Nível 4
Condição alunos	<p>Maioria dos alunos é proveniente de diversos bairros da cidade; tem residência própria, com renda familiar entre 4 a 5 salários-mínimos; não trabalha e quando trabalha ganha menos que o salário-mínimo.</p> <p>- Um número considerável de desistência pelos alunos, que, na maioria dos casos, justificam o abandono em decorrência dos turnos e condições de trabalho a que estão submetidos.</p> <p>- Índices de aprovação (2010/2015): um percentual significativo de alunos aprovados por Conselho de Classe, algo em torno de 22,32% no Ensino Médio, 19,36% nos anos finais do EF, EMI 11,95%, ET Formação de Docentes 12,06% e ET 0% de aprovação por Conselho de Classe. Em comparação aos índices dos anos anteriores, houve melhoria em todos os aspectos do rendimento escolar do <i>Verde de Sá</i>.</p>	<p>Maioria dos alunos do próprio bairro e dos Conjuntos União da Vitória 1 e 2; filhos de famílias de trabalhadores assalariados, muitos deles com trabalho informal, uma grande porcentagem de desempregados e assistidos pelos programas sociais ou vivendo em condições de subemprego e marginalidade. A escolaridade da comunidade é de nível básico incompleto. São poucos que realizam outras atividades que complementam sua formação. Muitos convivem diariamente com sinais crescentes de vícios e violência.</p> <p>- Índices de desistência praticamente nulos no período diurno, porém no noturno é de 1,14% (Médio). A baixa frequência refere-se às dificuldades de conciliar estudos e trabalho. Os baixos índices de abandono e desistência devem-se às ações sistemáticas e articuladas dos serviços que compõem a <i>Rede de Proteção Intersetorial à criança e ao adolescente</i>. Os índices de aprovação (2010/2015) têm um percentual significativo de alunos aprovados por Conselho de Classe, algo em torno de 30% no EM, 31% nos anos finais do EF. Com relação aos índices de reprovação, nos quais as dificuldades são mais acentuadas, os percentuais ficam em torno de 30% a 36%.</p>
Programas e atividades na escola	Programa de passe escolar	Programa Mais Educação Programa de Aceleração de Estudos Programa do Leite

*A relação da quantidade de estudantes beneficiários/as nas matrículas da escola.

** Mensura a complexidade na gestão de escolas referidas às características do seu porte; números de turnos funcionando, etapas ofertadas e número de etapas e modalidades oferecidas (EDUCAÇÃO, 2017).

FONTE: Elaborado pelo autor (2017) adaptado dos projetos políticos pedagógicos de cada escola e fontes diversas.

São listadas as principais condições das duas realidades na atuação do Estado para os segmentos em situação de vulnerabilidade social ao concentrarem-se em regiões específicas.

Os processos escolares de implementação do PBF são executados em duas realidades no contato com a população, desempenhando funções para lidar com efeitos institucionais e sociais presentes nos resultados da política pública (DRAIBE, 2001). Os agentes escolares locais têm papel importante no contato de acompanhamento da frequência e com a equipe do CRAS, via rede de proteção caso seja preciso (LONDRINA, 2020a). Em seguida, identifica-se como essa condição se apresenta na organização das informações em cada escola na relação com as famílias e novas gerações.

3.2.2 Programa Bolsa Família em Nível de Escola: Agentes Escolares e as Demandas

As informações secundárias desagregadas sustentam a compreensão das condições estruturais de acesso e presença dos segmentos vulneráveis na escola. Elas ajudam a examinar a influência dos profissionais da educação ao desempenharem funções de registro e acompanhamento de beneficiários/as, tarefas que muitas vezes atrelam o recebimento do benefício pelas famílias. Os implementadores do programa nas escolas são considerados, conforme os estudos de Oliveira (2014) e Lipsky (2019), como burocratas em nível de rua, ao executarem a condicionalidade educacional e responsabilizarem-se pelo preenchimento das informações no Sistema Presença via contato com a população.

As condições estruturais no contexto estudado trazem a quebra da condicionalidade e maior dificuldade de jovens permanecerem na escola, além de estudantes beneficiários/as estarem inseridos/as em uma distribuição desigual por escolas e região que afetam o rendimento. Os resultados de demandas revelam o quanto aumentou o atendimento específico e responsabilização do Estado aos setores mais vulneráveis na educação (AGATE; ANTUNES, 2014). O Sistema Presença no registro da ausência e frequência escolar (SCHNEIDER et al., 2017), em alguns casos, tem a interação com serviços públicos estabelecendo uma articulação entre setores da educação e assistência (CIDADANIA, 2020). É por meio desses apontamentos que se assentam as condições institucionais e sociais discutidas por Draibe (2001), na avaliação dos processos de implementação de programas e políticas.

O acompanhamento na educação para identificar os motivos diante da alta e diversa demanda individual que afeta a dificuldade de presença, se encaminha no atendimento e resolução de problemas. Os estudos identificam alguns entraves (BRANDÃO et al., 2013; OLIVEIRA, 2014; YANNOULAS; DUARTE, 2013) como a invisibilidade da pobreza, o questionamento e a legitimidade do programa na educação, além da dificuldade de comunicação com a assistência (OLIVEIRA, 2014). Os entraves considerados institucionais são discutidos na operacionalização/implementação do PBF na escola e contato com a

população para identificação de resultados. De acordo com Oliveira (2014), a implementação do programa em nível local estabelece na escola níveis de seus interesses e exerce a função de discricionariedade no atendimento principalmente para os casos de infrequência.

O estudo de implementação insere o tema ao compreender os processos escolares para identificar detalhes nos entraves de comunicação na relação institucional entre família beneficiária e escola, bem como com os serviços de assistência social explorados nos códigos descritivos e categorias analíticas. O tema na gestão escolar se visualiza com detalhes nos processos escolares de implementação, considerado o *meso*/meio da implementação (DRAIBE, 2001). Os códigos analíticos e categorias analíticas exibem eixos descritivos das duas escolas pesquisadas, na relação entre escola e famílias beneficiárias, a gestão escolar e concepção do programa na educação. Os eixos irão guiar as análises descritivas e analíticas das entrevistas com agentes escolares.

Tabela 2 - Contraste entre as escolas estaduais Verde de Sá e Marinho Azul no tema do PBF, Londrina, 2017

Escola Estadual Verde de Sá	Escola Estadual Marinho Azul
<i>Relação família beneficiária com a escola</i>	
1. Ajuda no contato com famílias e jovens (-)	1. Ajuda no contato com famílias e jovens (+)
2. Distante por conta do trabalho e falta de recursos (+)	2. Família deixa de acompanhar quanto mais velho ficam seus filhos (-)
3. Família deixa de acompanhar quanto mais velhos ficam seus filhos (+)	3. Conflitos ao justificar frequência (+)
4. Conflitos ao justificar frequência (-)	4. Morar próximo à escola ajuda na relação com as famílias
<i>Gestão escolar do Programa Bolsa Família</i>	
1. Alta demanda de trabalho ao gerenciar notas e faltas (+)	1. Alta demanda de trabalho ao gerenciar notas e faltas (-)
2. Dificuldade de comunicação escolar no registro do PBF pelo excesso de demanda	2. Comunicação entre secretária e equipe pedagógica na escola sobre o PBF
3. Dificuldade de encaixar motivos no Sistema Presença (=)	3. Dificuldade de encaixar motivos no Sistema Presença (=)
4. Boa avaliação do Sistema Presença quando não deixado para registro na última hora (+)	4. Boa avaliação do Sistema Presença quando não deixado para registro na última hora (-)
6. Reunião com o NRE sobre o Sistema Presença (=)	6. Definição de motivos pensados com cautela
	7. Reunião com o NRE sobre o Sistema Presença (=)
<i>Concepção do Programa Bolsa Família na educação</i>	
1. Ajuda no contato com famílias e jovens (contrapartida e ordenamentos) (-)	1. Ajuda no contato com famílias e jovens (contrapartida e ordenamentos) (+)
2. Focalização em alguns estudantes que não precisam (+)	2. Focalização em alguns estudantes que não precisam (-)
3. Melhorar as parcerias com serviço social no manuseio de informações e contato com famílias (+)	3. Melhorar as parcerias com serviço social no manuseio de informações e contato com famílias (-)
4. Importante na geração de renda das famílias e permanência educacional (-)	4. Importante na geração de renda das famílias e permanência educacional (+)
5. Deveria haver um assistente social e psicólogos para ajudar nos trabalhos escolares	5. Mesmo com dificuldades não deveria sair da educação, mas ter um acompanhamento específico (+)
6. Mesmo com dificuldades não deveria sair da educação, mas ter um acompanhamento específico (-)	6. Cobrança de desempenho além da frequência (=)
7. Cobrança de desempenho além da frequência (=)	7. Cobrança de notas é negativa porque o estudante pode perder o benefício (+)
8. Cobrança de notas é negativa porque o estudante pode perder o benefício (-)	

Fonte: Elaborado pelo próprio autor através da pesquisa de campo, 2017.

3.2.3 Relação com as famílias beneficiárias

A categoria “*Relação família beneficiária com a escola*” é uma das frentes para compreender a implementação na escola via relação com as famílias, por uma proposta institucional em que o PBF situa-se num contexto de PTCs familistas (DRAIBE; RIESCO, 2011; DRAIBE, 2009), cobrando o envio das novas gerações pela presença na educação, com uma condição pouco ligada aos/às estudantes. A relação com as famílias apresenta-se nas duas escolas em graus diferentes, referindo-se a quando os agentes escolares reconhecem a ajuda do programa no contato e manutenção da presença de familiares na escola. A especificidade do contexto aparece em quase todos os códigos, de características comuns e incomuns quando tratado o tema na escola, reconhecido de acordo com o local de implementação do programa.

A importância de manter contato com as famílias de modo institucional é comum nas duas escolas, logo, na escola de bairro é maior por conta da proximidade, onde tem o “artifício” do programa para cobrar a frequência de casos ausentes como afirma a entrevistada E4: “*Então você tenta, você tenta usar o Bolsa família como artifício pra manter o aluno na escola*”. Outra entrevistada, a E1, questiona se isso é objetivo do programa: “*Então, se não existisse o bolsa, a gente não ia ter essa informação de conversa com elas [crianças], de fazer elas voltar e ficar mais em sala de aula. Eu vejo que isso (...) isso, pra elas não ter. Nem sei se essa a intenção do bolsa...*”. A importância e os seus limites aparecem ligados ao ganho de manter as novas gerações na escola e contato com as famílias. Na escola do centro, a incidência é menor, justificada pelo fato de ser menos reconhecido o uso para cobrar frequência, mencionando a Rede de Proteção Social da Criança e Adolescente municipal (LONDRINA, 2020a) como recurso para manter estudantes, conforme enfatiza a entrevistada E7 sobre a relevância na presença.

“Os pais, as famílias sabem, por exemplo, que a frequência ela interfere diretamente, porque se o aluno não tem frequência, o Bolsa Família dele pode ser suspenso. Eu acredito que isso é uma forma que a rede [assistência] tem também pra garantir que esse aluno permaneça na escola, mas eu penso que não é só, como que eu posso dizer, não é só colocar, se você não for pra escola você não vai receber o Bolsa Família (E7).”

O uso para contato com crianças, adolescentes e jovens, além de familiares pela escola, ocorre conforme a realidade, sendo mais ou menos utilizado de modo frequente, trazendo a menção que as famílias conhecem as legislações, além de haver exposição da condição no caso do centro. Nesta escola, as famílias são menos presentes, assim, a entrevistada E5 alega que o motivo “*(...) É... boa parte é um relacionamento mais distante porque são pais que trabalham, que alegam que trabalham muito, que moram distante da escola, que não têm essa condição*

de ficar vindo toda vez que a gente convoca.”. Neste caso, tem a cobrança por ordenamentos do ECA e outras frentes, como a Rede de Proteção (LONDRINA, 2020a), para garantir presença desses familiares no acompanhamento escolar de seus filhos e suas filhas, no que se refere à identificação de informações geradas pela escola marcada na dificuldade de contato com esse grupo.

O resultado da presença familiar na escola ajuda a entender em parte a baixa frequência de jovens em Londrina-PR ao quebrarem a condicionalidade, pois as famílias vão deixando de acompanhar, conforme nota-se nas duas escolas. No centro, a dificuldade é maior (...) *porque, quando eles estão nesta idade normalmente os pais já não ficam mais tão próximos. Até o 9º ano ou até o 8º ano você tem uma proximidade maior dos pais na escola, acho que até o 8º o 9º nem tanto (...)* (E6)”, mas no bairro também, pois “*Quando eles são menores eles vêm mais, quando os alunos começam a crescer, começa esse vínculo diminuir um pouco entre a família*” (E4). Há aqui indícios de que os resultados da condicionalidade do menor acompanhamento e dificuldades de manter na escola por serem maiores são dados como uma das justificativas de não presença de jovens e crianças na escola.

A identificação de motivos aparecem nas duas escolas como conflitos com as famílias, uma vez que na Verde de Sá é menor comparado à escola Marinho Azul, ocorrendo quando justificam-se as faltas daqueles casos com baixa frequência, pois o CRAS informou ao responsável, situação em casos que envolvem uma BUSCA ATIVA¹⁵ (LONDRINA, 2020a), de ir à escola, verificar, regularizar a situação para não afetar o benefício, conforme citado pela entrevistada E1 como uma difícil situação.

“Já. Aconteceu (conflitos) e não foi nem uma e nem duas vezes e eles [famílias] olham pra gente com o olhar de condenação mesmo, como que se a gente tivesse errado, que a gente que tivesse... às vezes os pais chegam todos armados assim, já prontos pra brigar. Aí nós, eu junto com o pessoal da secretaria, a gente procura fazer um trabalho de primeiro acalmar o pai, de mostrar que momento nenhum a gente quer prejudicar ele ou a criança e que a gente só tá cumprindo o que é nosso dever.”

Aqui se apresenta a diferença entre as duas escolas, pois com os familiares mais próximas à escola há um maior acompanhamento com a presença de conflitos. O tema se destaca nos dois locais com diferenças na implementação do PBF quando os gestores justificam e informam as famílias sobre os motivos de quebra da condicionalidade. Por isso, o tema é mais presente na escola de bairro e o programa reconhecido no cotidiano desta escola, enfatizando o

¹⁵ De acordo com o fluxo de atendimento intersetorial entre serviços municipais (LONDRINA, 2020a), para os casos de ausência não justificada, há atuação da equipe pedagógica junto aos pais e responsáveis por diversos meios, como cartas, por exemplo, além disso, a visita domiciliar pode ajudar na intervenção.

maior contato que influencia na implementação e na gestão dentro da instituição, bem como no clima escolar no contato com familiares.

3.2.4 Gestão escolar

A categoria gestão escolar focaliza a implementação dos processos escolares, pois ressalta os detalhes de resultados institucionais do programa (DRAIBE, 2001). De acordo com a categoria “*gestão escolar do PBF*”, os agentes administrativos (E1 e E2) são aqueles, nas duas escolas, com maior contato no Sistema Presença, de modo mais burocrático, seja no diálogo com outros agentes escolares ou ao identificar motivos. A forma de registro da informação também manifesta-se de um modo em cada escola ao atender às demandas, dado que a categoria sinaliza o Estado em ação pela implementação do programa na escola e atuação dos agentes escolares. É importante a responsabilidade que a escola ou cada política tenha no contato com outras políticas ao intervir junto à população de forma eficiente (LONDRINA, 2020a).

As análises dos códigos descritivos apresentam o trabalho das escolas com a influência da alta demanda ao gerenciarem faltas e notas, principalmente nos períodos de fechamento de bimestre. É uma ocorrência que aparece mais na escola do centro diante da justificativa de uma elevada quantidade de estudantes e turmas num contexto mais complexo (EDUCAÇÃO, 2017), o que influencia a gestão do PBF conforme reconhece o entrevistado E2 no contato e comunicação com as pedagogas na escola.

Então, no comecinho eu tinha até mais (contato com as pedagogas), mas é que nem eu te falei, pelas experiências da correria, porque tem aqueles períodos de entrega de nota, de fechamento, correria de cá e de lá, eles não conseguiam passar informação até o período. Então o que eu fazia: aqueles alunos de que eu tinha informação de que eu via, eu ia atrás e perguntava, mas não era, era esporádico. A maioria das vezes eu ia lá, via, comprovava que o aluno era aluno do Verde de Sá e tacava frequência pra ele.

Os desafios no atendimento à demanda e verificação dos motivos na escola do centro são altos e dificultam a coleta de informação, pois há famílias que moram em outros bairros e também não entram em contato para realizar o procedimento de apuração do motivo da falta e casos que passam sem ser notados pelos gestores da escola. Isto é considerado pelo agente administrativo (E1) ao enfatizar a baixa quebra da condicionalidade e que havia um tempo que famílias não o procuravam para justificar. A esta questão soma-se o fato de deixar de realizar o trabalho pedagógico (burocrático) para atender os problemas da escola, demandas como de brigas, motivos de saúde e alimentação dos/das estudantes que afetam o trabalho pedagógico como diz a entrevistada E5.

Na maioria das vezes, eu deixo de fazer o trabalho pedagógico, por isso que hoje é 22 de dezembro (risos) tô aqui, cuidando da parte pedagógica porque a maioria do tempo eu deixei de cuidar do que é porque minha função enquanto pedagoga é gerenciar e olhar nota e cuidar de frequência, são vários aspectos pedagógicos que eu não atendi porque eu fui resolver briga, porque eu fui resolver aluno chorando, eu fui resolver aluno passando mal, eu fui atender aluno que estava com fome.

Na escola de bairro, também aparece a sobrecarga de trabalho e há uma queixa pelo baixo número de funcionários, mas a questão é maior na burocracia, conforme levanta a entrevistada E4, evidenciando questões de entendimento do todo na escola: “[...] *isso é comum na escola, você se pega preso à burocracia diariamente [...] não é que é perder tempo com a burocracia, mas isso toma muito seu tempo e, de repente, você deixa de conseguir olhar como um todo....*”.

Atravessam a implementação iniciativas diferentes ao se tratar do tema. Na escola do centro, a dificuldade de comunicação está ligada, segundo destacam os profissionais da educação, à grande demanda de trabalho principalmente. Essa condição agrega-se ao desconhecimento de estudantes beneficiários/as, reconhecidos/as apenas pela listagem geral, o que realça também o envio de informações no período e os procedimentos da rede (LONDRINA, 2020a), no caso os formulários de infrequência, chama atenção para o fato de não conhecer esses/essas estudantes específicos/as em meio às demandas maiores de estudantes de outras regiões. Na escola de bairro, a comunicação é maior para casos que quebram a condicionalidade, como afirma o diretor da escola (E3): “*Tem (comunicação secretaria, pedagoga e direção) e a gente senta, a gente faz, às vezes a gente junta eu, secretária e o diretor, senta junto fala: esse você conseguiu falar com a mãe? Consegui. Então esse é isso, isso e isso*”. Dessa forma, trazem o acompanhamento do tema próximo da escola, para discutir os motivos, fazer contato com as famílias e, em alguns casos, acionar a rede de proteção e assistência social (LONDRINA, 2020a).

O trabalho é resultado do manuseio do Sistema Presença, momento de registro das informações, realizado pelo agente administrativo, de onde surge a dificuldade de encaixar um motivo entre os 66 disponíveis no sistema (CIDADANIA, 2020). Nas duas escolas, estas dificuldades aparecem na gestão, mas, no bairro, há uma cautela para identificar o motivo e isso justifica-se pela comunicação mais efetiva entre secretaria, pedagogos e direção no registro das informações e os conflitos que existem na escola. Na escola do centro, o manuseio das informações está concentrado em uma pessoa para apurar os motivos, obter contato com as famílias e realizar coleta das informações. A condição se confirma no relato do agente

administrativo (E2) e outros membros da escola, sendo que a sobrecarga de demandas está presente no momento de identificar a informação no Sistema Presença.

“É o... assim, aqueles que estão frequentando e tem as... é tranquilo, o problema é que tem várias opções pra você colocar pra aqueles que não tão vindo, porque eles querem saber o porquê da baixa frequência. Aí esse é o grande problema que nós entramos, que a gente não sabe... ele não fala, o aluno acaba não dizendo (Entrevistado E2).”

Apesar das indagações na identificação de informações, as duas escolas avaliam bem o Sistema Presença, mas alegam que não se deve deixar o registro para o final do bimestre pelo fato de agregar a outras demandas escolares como certifica a entrevistada E1: *“No período, a gente nunca gosta de deixar pros últimos dias, porque a gente tem medo de dar é... o acúmulo e o sistema ficar muito lento”*. Nesse sentido, o entrevistado E2 reitera: *“Eles dão 30 dias pra você, mas você pega, você pode pegar um dado, você vai passar pra pedagoga, às vezes a pedagoga ela não consegue colher dados em tais dias”*. Os dois entrevistados E1 e E2 responsáveis pelo Sistema Presença atestam o que possa afetar o registro de informações *online*, sendo que, no caso da escola do centro, há uma ênfase na alta demanda e dificuldade de coleta.

Os motivos identificados têm implicações quando a escola vai atrás dos responsáveis para o registro da falta. Este assunto, de acordo com os entrevistados, foi tratado em uma reunião realizada no ano de 2017 pelo NRE-Londrina sobre a atribuição de motivos, cujo objetivo, segundo entrevistados que participaram (E1; E2 e E6), era registrar conforme a realidade de cada escola e verificar a real condição (E1), de acordo com o guia de acompanhamento para identificar os reais motivos (CIDADANIA, 2020). Para um dos entrevistados (E2) da escola do centro, um dos temas tratados foi a precisão ou não do benefício e utilização de critérios pela escola ao atender as famílias e estudantes. A entrevistada (E6) da mesma escola resume o desconhecimento sobre o assunto Bolsa Família antes da reunião, afirmando que o encontro lhe possibilitou entender melhor o programa, além de poder repassar aos colegas as informações tratadas.

Então, eu sei depois que a gente voltou da reunião nós tentamos com a direção e os outros pedagogos e fizeram uma fala, do que foi discutido na reunião. Que uma das orientações foi que o aluno beneficiário era importante, que cada pessoa que trabalhasse no seguimento dentro da escola tivesse acesso à lista, digo assim, a direção, coordenação ou pedagogos, de quem são os beneficiários até pra gente poder ter esse olhar no caso das necessidades. Porque, de repente, o aluno nunca vai precisar de um atendimento mais... às vezes vai. Então, por que que ele é beneficiário? Então nesse sentido foi essa... a reunião foi nesse sentido. Essa orientação acho que foi bem válida.

A análise dos códigos descritivos confirma que no cotidiano da escola do centro o tema do PBF não era a preocupação principal justificada na alta demanda, além de interpretações que levam a situações culturais (morais) e de clima escolar que advêm do contato com as famílias

e estudantes apresentados por entrevistados. A análise das duas escolas de gestão do programa abre margem para constatar que na escola de bairro o diretor e toda comissão têm mais interesse no tema, obtêm maiores informações, justificadas até pelo contexto de segregação que situa a escola. Já na escola do centro, o diretor geral pouco participou da pesquisa, havendo um maior engajamento da equipe pedagógica interessada no assunto no espaço escolar, mitigado pela alta demanda e invisibilidade, dado este que afeta as informações da política pública e seus processos escolares de implementação e entrega para a população pelo Estado.

3.2.5 Concepção na escola

A categoria “*concepção do PBF na escola*” une-se às duas anteriores tendo como foco a concepção individual dos agentes escolares ligada às experiências de implementação na escola, tema bastante encontrado nos estudos (BRANDÃO et al., 2013; OLIVEIRA, 2014; SANTOS; PIRES, 2018) de avaliação do programa que envolvem questões morais e culturais. Após apresentar as duas categorias anteriores, percebe-se que essa compreensão também relaciona-se, na maioria das vezes, ao contexto no qual esses agentes estão e atuam em cada escola, apresentando diferentes posicionamentos quando estão na linha de frente implementando o PBF na apuração da informação.

Nos códigos descritivos, alguns dos assuntos voltam a ser tratados como a contribuição do programa na vida das famílias, sendo o tema que mais aparece na categoria. A contribuição no contato com as famílias se apresenta na contrapartida, segundo afirma a entrevistada E4: “*E é sempre entrar em contato com a família - mãe oh, lembra que tem a questão da bolsa - e muitos se prendem a isso. Aí vem aqui...*”. Essa atitude reforça, de alguma forma, de acordo com a entrevistada, a precisão do Bolsa Família e ida à escola pela contribuição do benefício, como já apresentado, isso ocorre mais na escola de bairro sendo pouco aparente na escola do centro, apesar de existir.

A avaliação do programa também ocorre para gerar renda e para a permanência educacional, ocorrendo mais na escola de bairro, seguindo a ideia de “[...] *eu vejo como benéfico nesse sentido que se talvez... não digo que não iria acontecer, mas acredito que se acontecesse ia ser com uma frequência bem menor do que essa investigação, do que é o que acontece hoje, por conta da gente ter que mandar esse relatório* (E1)”. Além de enfatizar a contribuição na presença escolar, em especial no bairro e conhecimento da escola. Na escola do centro, a entrevistada E5 afirma que “*Então eu vejo que é importante uma família receber o Bolsa Família, que isso pode favorecer a permanência do aluno na escola, também vejo que é importante porque se é uma família vulnerável e a falta dele é um fator de condição.*”.

A ambiguidade que se coloca nos PTCs é encontrada nos relatos sobre a importância do PBF na presença de estudantes, da mesma forma que questiona a cobrança de resultados escolares por notas. Isso aparece nas duas escolas e uma das justificativas - apenas a cobrança da frequência - não mantém estudantes na escola, conforme afirma a entrevistada E4: *“Mas o que a gente sente assim, talvez se fosse vinculado à nota seria um pouco diferente, porque até mesmo com a frequência eles já deixam um pouco de lado”* para testar a proposta e verificar efeitos. Por outro lado, entrevistados realçam que isso é negativo, como avalia o diretor da escola (E3) de bairro: *“Na nossa realidade aqui não, não daria certo”* pelo fato de que poderia empurrar a família para pobreza pensando na condição material que levaria à perda do benefício. A entrevistada E5 da escola do centro ressaltava o mesmo entendimento e sugere um padrão de atendimento para esses casos que não seria cobrar, mas um acompanhamento, ao invés de punir o/a estudante com as notas que o/a levariam à perda do benefício.

Eu penso que é interessante pensar porque é aquilo não é só garantir o acesso, mas garantir acesso e permanência. Inclusive traçar, de repente, não sei se é sonhar demais, mas traçar, de repente, um padrão de atendimento da escola pra esses alunos, porque também eu penso que se condicionar à nota e o aluno ele tiver um baixo desempenho acadêmico, ele corre o risco de perder porque ele não atingiu o esperado, mas, de repente, ter uma articulação com o programa de tentar ver pra que a escola tenha uma outra estratégia pra abordar esse aluno.

Uma outra questão trazida pelos entrevistados é que deveria ser maior a quantidade, diante de outros casos na escola, de estudantes que poderiam receber o benefício, pensando na focalização de estudantes que recebem a bolsa e um pré-julgamento que pode vir a afetar o contato com a família, além do trabalho da assistência social em identificar essas famílias. Nas duas escolas não há diferenciação por conta da bolsa, pois os professores não têm acesso a essa informação, além disso, questionam a fiscalização no programa para abranger quem realmente precisa e, em alguns casos, há uma surpresa quando conhecem os/as bolsistas, principalmente na escola do centro.

Pra mim não tem efeito nenhum [PBF na escola entre estudantes]. Indiferente, porque são alunos assim que a gente nunca teve que... “Ah porque você recebe bolsa, porque você tem que vir”. Não, nunca teve essa fala, nunca teve cobrança nenhuma. São alunos assim, ótimo convívio na escola. E tem alguns alunos que: nossa, recebe bolsa!” (E7)

A avaliação do programa em relação a outros serviços passa pela melhora das parcerias, bem enfatizado na escola do centro, onde há grande quantidade de estudantes e muitas famílias moram longe. Essa parceria, apontada principalmente pelo responsável de registrar informações no Sistema Presença, vem para ajudar a lançar as informações e obter maior contato com as famílias, dos/as filhos/as que não estão frequentando, visto que, nesta escola, por conta de

muitas atribuições, o serviço social poderia ser chamado para ajudar o programa a se vincular mais a essa área.

É... são essas várias quando o aluno não tá frequentando que você tem várias perguntas [motivos] ali com relação a problemas de ir, problemas de saúde, vários, são várias situações que o aluno não apresenta isso pra nós quando ele vai parar. Seria muito mais fácil, muito mais tranquilo pra gente dar esses dados melhor assim, passar esses dados de uma forma melhor (entrevistado E2).

Nesse aspecto, a escola de bairro tem um contato com a rede de assistência mais direto, pois figuram como sub-rede de proteção em Londrina-PR, por meio do CRAS-SUL (LONDRINA, 2020b), o que auxilia no acompanhamento, e, portanto, difere da escola do centro, que tem certa distância, condição bastante enfatizada pelos entrevistados dessa escola.

As parcerias atuam quando há excesso de demandas junto aos/às estudantes através de atendimento especializado de psicólogos/as e assistentes sociais, sendo que os entrevistados da escola do centro ressaltam que têm maior complexidade e demandas. A entrevistada E5 informa sobre tal condição: *“Eu penso que escola a gente precisaria ter sim uma assistente social, uma psicóloga, alguém da área da saúde porque realmente desgasta nós educadores porque o aluno traz essa demanda pra gente e... às vezes, a gente não consegue, a gente não tem perna pra isso”*. Por outro lado, na escola de bairro, este assunto não ganha muito destaque, apesar de se reconhecer uma alta demanda na operacionalização de programa e a falta de profissionais.

Um tema presente nas escolas é a retirada do PBF da educação, por não ser função da instituição. Na escola de bairro, defende-se que isso não ocorra, baseada na função social da escola, mesmo reconhecendo como uma tarefa a mais de gestão, conforme afirma a entrevistada E1: *“Eu acho assim, mesmo tendo todos esses casos de pais brigando, de alunos que não tão nem aí pra nada, existe casos que valem a pena”*. Ela reconhece a contribuição dos/as estudantes de estarem na escola, mesmo sendo um/uma, na opinião dela, já vale a pena todo o trabalho. Na escola do centro, o assunto surge em meio à discussão sobre ir além de questões como a ideia de excesso de trabalho, de atender o/a aluno/a de modo integral, conforme diz a entrevistada E5, ou do baixo reconhecimento, comunicação e invisibilidade entre os entrevistados. Por fim, ela sugere um atendimento especializado e diferenciado para esses/essas estudantes.

É, são várias questões que envolvem. Então eu penso assim que deveria existir uma forma de nós professores, a gente enquanto escola ter esse acesso e ter diferenciado e ir além. Muitos professores questionam não é função da educação, mas eu penso assim que o aluno que ele tá aqui dentro ele é um ser humano integral, se não é função específica, se num curso de licenciatura nós não formos formados pra atender essa demanda que então o sistema em vir pra escola (inaudível) profissionais capacitados pra atender essa demanda (E5).

Há, também, o apontamento de que os entrevistados das escolas mais complexas, como a do centro, não lidam de modo integral com a demanda no ato de não reconhecer os/as estudantes. Quando a entrevistada E5 defende que deveria existir um atendimento especializado, é porque há desafios no reconhecimento desses/dessas estudantes na escola, no modo como a gestão lida com a família e outros aspectos presentes. O tema aparece na escola de bairro, mas, até por conta de estarem segregados no município, há uma relação maior de ajuda (E3 e E4).

Os códigos descritivos evidenciam questões na implementação do PBF em escolas manifestados de acordo com cada local e entrevistados os quais enfatizam que o programa tem pontos a serem revistos. O local da escola, a alta quantidade de beneficiários/as e matrículas, atuam de certa forma na organização e identificação dos motivos e aquela de menor complexidade, como é a realidade da Marinho Azul, apresenta uma estrutura de comunicação melhor na gestão escolar, da mesma forma que há conflitos com familiares no registro de informações que não aparecem na Verde de Sá. O PBF é implementado de acordo com cada escola, com atividades de agentes escolares permeadas pela alta demanda, dificuldade no contato com as famílias e questões culturais, além de interesses nas duas realidades escolares sobre o tema. Os resultados descritivos mostraram as contradições que as categorias analíticas abordam. A seguir, para melhor compreender a implementação do programa nas escolas, será discutida a proposta do efeito-escola relacionada ao tema das desigualdades e políticas de compensação.

4 PROCESSOS ESCOLARES DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Este capítulo tem o objetivo de: sistematizar a análise dos processos escolares presentes na implementação do PBF na educação em nível local de escolas; abordar resultados de estudos realizados sobre o tema em diálogo com a pesquisa no município de Londrina-PR; realizar discussões para problematizar o contexto brasileiro da escola no acesso à educação e a iniciativa de um PTCs para manter as novas gerações na educação. Essas questões somam-se a como o Estado atua por meio de agentes educacionais em contato com as demandas, no contexto da escola, para identificação e organização de informações sobre a população.

4.1 FREQUÊNCIA E SUA IMPLEMENTAÇÃO: RESULTADOS E DISCUSSÕES

As categorias e os códigos descritivos discutem perguntas e objetivos dos processos escolares de implementação do PBF, os desafios que encontram escolas brasileiras ao acompanharem estudantes beneficiários/as nas políticas educacionais que códigos analíticos ajudam a aprofundar. Observa-se que a relação institucional com as famílias e a implementação técnica apresentam mudanças de acordo com as escolas, conforme apontam Junior, Ferreira e Santos (2013) e Oliveira (2014) ao considerarem que ao operarem de modo flexível as políticas públicas e os programas na execução sofrem alterações na atuação de profissionais da educação e outros agentes escolares implementadores. O desenho leva a uma escola “responsável pela informação sobre as faltas e cabe ao CRAS processar os recursos que são gerada a partir de informações fornecida pela escola” considerando a organização macro e a centralização do orçamento que opera sobre o micro na descentralização de operacionalização (OLIVEIRA, 2014, p.533).

A frequência escolar é o centro da discussão de implementação com objetivo de fortalecer e monitorar a presença escolar nos processos de atuação do Estado que envolve agentes internos e externos à escola. Oliveira (2014), em referência à Lipsky (2019), aponta a discricionariade desses agentes ao executar a política que lida com questões institucionais e relacionais. A relação entre setores da educação e assistência social, como mostra Oliveira (2014), no caso de Belo Horizonte-MG, traz dificuldades de monitorar as condicionalidades, constatando a fraca intersetorialidade já evidenciada nos estudos com comunicação, sendo um desafio e complexa (AGATE; ANTUNES, 2014; FILGUEIRAS, 2013; THOMAZINHO, 2019).

Oliveira (2014) elenca desafios de atuação dos profissionais no serviço público com rotinas intensas de cada área, equipe reduzida, limitações de recursos que abrem espaços para discricionariedade no monitoramento da condicionalidade em educação. No estudo desenvolvido, a condicionalidade é vista pelos profissionais da assistência como direito social de acesso à escola e, na educação, há percepções favoráveis e desfavoráveis que vão desde o estímulo até a indolência. Santos e Pires (2018) observaram que profissionais da educação de escolas municipais de Campinas-SP têm percepções da dependência pelo benefício, envolvendo a discussão sobre políticas universais de infraestrutura, que deveria favorecer o acesso aos direitos, questão também confirmada por outros estudos sobre o tema (BRANDÃO et al., 2013; YANNOULAS; DUARTE, 2013).

As interpretações aproximam-se da categoria “*concepção e gestão do PBF*” por meio dos profissionais da educação com divergências sobre a condicionalidade, uma delas é a cobrança de notas, ao mesmo tempo que a garantia da frequência e presença escolar vem com objeções de acordo com a realidade escolar. Essa gestão escolar tem comunicação entre setores, identificada na escola Verde de Sá por dificuldades no contato com a assistência ao notificar casos de infrequência. Diante disso, o entrevistado E2 justifica a falta de tempo principalmente de registro aos finais de bimestre num contexto de alta demanda escolar. A gestão escolar do programa referido por Santos e Pires (2018) estabelece diferenças entre professores e comissão gestora (orientadoras pedagógicas e diretores) nas escolas, sendo que na gestão há maior sobrecarga relatada por funcionários quando se implementa o programa, nas escolas pesquisadas essa questão aparece mais na escola do centro.

Oliveira (2014) compreende a relação institucional entre assistência e escola que também aparece nos relatos de profissionais das escolas pesquisadas, conforme cada região. Na escola do centro, a alta demanda afeta os implementadores (profissionais da educação) e expõe dificuldades no serviço público, ao apontarem a importância de outros serviços na escola como de assistência social e psicologia para ajudar nas questões sociais: “*Seria interessante porque hoje a escola ela é vista como um local que tem que ter tudo; tinha que ter psicólogo aqui, tinha que ter até uma assistente social aqui dentro se pudesse ter, mas a gente sabe que é algo que não vai acontecer... os recursos mesmo*” (E2).

O argumento de dificuldades no serviço público e a falta de recursos também são enfatizados pela entrevistada E5 da mesma escola ao abordar a dificuldade de comunicação com a assistência. A menção de outros profissionais na escola é o que Oliveira (2014) discute sobre a presença de interesses entre setores, no caso da assistência social, que identifica o trabalho de contato com as famílias e atua em determinado contexto enquanto implementadores

realizam o trabalho de discricionariedade. A entrada na escola traria questões entre grupos, onde, do ponto de vista institucional, o PBF já tem tensões para entrar na rede de proteção como manifestado pelo estudo em Belo Horizonte-MG, dado que, apesar dos desafios, a escola não abre mão de justificar a presença.

Esta é uma condição também encontrada nas escolas pesquisadas em Londrina-PR, onde a gestão escolar não abre mão de acompanhar a frequência, mas deveria haver uma parceria para identificar os motivos, principalmente na escola do centro como afirma o entrevistado E2, responsável pelos processos administrativos do Sistema Presença.

É... mas eu acho que tem que ter uma parceria e a escola tem que tá sim passando essas informações daqueles que... porque toda parte de quem vai entrar, de quem vai vincular, quem vai receber, eles fazem a listagem e mandam pra nós e nós temos que apenas, na minha opinião, na minha visão... pegar todos esses dados; estuda aqui, tá frequentando e passar essa listagem pra alguém, pra prefeitura, pra alguém lá que vai tá.

Por conta da alta demanda nesta escola, a identificação de motivos de baixa frequência é vista de modo que outros setores possam atuar para saber o que ocorre. Os dados gerais do relatório de frequência com motivos em Londrina-PR apresentam alta ocorrência na condição de motivo não informado, ou seja, são informações que a escola não sabe e uma das condições, além da dificuldade de comunicação na implementação, pois a relação institucional entre família e escola ocorre com distância, conflitos, juntando a dificuldade de comunicação com assistência e alta demanda na operacionalização de um programa.

As informações apresentam a dificuldade de gestão dos motivos do Sistema Presença junto aos interesses das famílias. Santos e Pires (2018) mostram resultados em que a presença das famílias tem uma participação de modo punitivo, quando pais e responsáveis vão à escola ao morarem na comunidade, mas distanciam-se por conta da realidade complexa de seus horários para participarem, principalmente, de questões sociais. A categoria “*Relação família beneficiária com a escola*” se apresenta num contexto local de segregação escolar, em que, no caso da escola Verde de Sá, as famílias e estudantes são de outro bairro, distanciam-se da escola e afetam a comunicação com baixo resultado de contato, expondo-se a uma condição social dos resultados (DRAIBE; 2001).

A categoria entra nas discussões de Santos e Pires (2018) de que as famílias morando perto da escola haverá maior aproximação e participação na vida escolar de filhos e filhas, com entraves de comunicação menores. Na escola Marinho Azul, oriunda de um contexto segregado, há o conflito de interesse entre família e escola no processo de implementação em que a escola identifica motivos de casos de ausência escolar conforme relata o entrevistado E3: “[...] *Aí ele*

[pais e responsáveis] vem aqui na hora que ele tá pra perder o benefício, aí ele vem bravo”. As informações identificadas pelos profissionais dessa escola atravessam conflitos em alguns casos e vão além das escolas cumprirem apenas a função de verificar frequência (SANTOS; PIRES, 2018), passando a abranger também a relação conflitiva no interesse institucional de família e escola quando estão no mesmo contexto de descentralização (OLIVEIRA, 2014).

Uma outra condição que Santos e Pires (2018) e outros estudos levantam são os instrumentos escolares para invisibilizar as diferenças. Esta condição ocorre mais na escola Verde de Sá, onde há maior complexidade pela quantidade de estudantes, matrículas e um público heterogêneo, da mesma forma que existem desafios para lidar com a demanda ao implementar o PBF. Na escola Marinho Azul, que tem um público menor, homogêneo e de menor complexidade, há uma maior comunicação, mas contata-se uma não identificação de bolsistas por conta da exposição. A invisibilidade ocorre conforme o contexto, como admite a entrevistada E4, em que na escola de bairro o grupo estuda há um tempo no mesmo local, trazendo um sentimento de pertencimento: “[...] *é porque a gente também tá bem isolado, então eles se conhecem. É a única escola praticamente que a maioria estudou. É raro um aluno que sai daqui pra estudar em outra escola*”. Os instrumentos de invisibilidade são menos percebidos nesta realidade, até por conhecerem melhor o grupo e obterem maior contato com estudantes e familiares, por outro lado, na escola do centro, são acentuados por conta da distância da família.

A implementação nas duas escolas tem o contexto de aumento das demandas que são sentidas pelos entrevistados em cada unidade de modo diferente, pois em uma há o maior engajamento do diretor e da comissão pedagógica para melhor entender os motivos para fazer o lançamento no Sistema Presença. Na outra, o procedimento é assumido mais administrativamente, comprovando-se o pouco conhecimento das pedagogas e baixa comunicação sobre o tema. Nessa condição, a discricionariedade aparece mais na escola do centro e faz parte das justificativas nas informações não encontradas, como é o caso em nível nacional do ano de 2016 no destaque do motivo não informado (SCHNEIDER et al., 2017).

Os resultados das condições institucionais (DRAIBE; 2001) têm um efeito-escola em que a gestão escolar identifica motivos que afetam mais as famílias do que estudantes, em especial jovens, na implementação do programa diante das políticas educacionais. O efeito ocorre, como identificado por Oliveira (2016), no caso do Rio de Janeiro, onde o diretor escolar atua sobre o clima escolar, dado que no caso do PBF afeta a permanência escolar e, de certa forma, o aprendizado do/a aluno/a e gestão na escola. O efeito-escola está ligado ao engajamento das escolas pesquisadas de uma maior presença ou ausência de estudantes e

famílias, refletindo também na identificação de motivos. Além disso, o contexto, identificado por Draibe (2001) como condição social dos resultados, também está em escolas de menor complexidade como a Marinho Azul, em que a comunicação do PBF é maior e o diretor interessa-se mais pelo assunto. Na escola Verde de Sá, é menos presente, dado que afeta os processos de implementação e o baixo conhecimento do programa quando exhibe a relação com familiares e resultados do PBF.

Figura 2 - Processos escolares de implementação do PBF em duas escolas, Londrina, 2017



FONTE: Elaborado pelo autor, 2021.

4.2 O EFEITO ESCOLA NA QUEBRA DO CICLO INTERGERACIONAL DA POBREZA

A discussão desta dissertação do quanto a escola em seu efeito institucional está no PBF, é vista por Thomazinho (2019) ao identificar poucos estudos sobre o tema na educação da incipiência do fator institucional. A autora informa resultados que confirmam a maior frequência na taxa de acesso em contraponto à escola, incluindo nos desafios a quebra do ciclo intergeracional da pobreza, em que o acesso a serviços é uma das formas de romper esta situação, mas há questões institucionais e sociais que se apresentam nos resultados identificados. Apesar do programa obter na educação parte de suas expectativas no acesso, tem efeitos indiretos nas escolas, mas pouco sobre os/as alunos/as beneficiários/as (THOMAZINHO, 2019) de como e onde ocorre o acompanhamento das famílias e novas gerações que acessam serviços públicos. O resultado tem uma condição social e institucional (DRAIBE; 2001), já relatada aqui, que passa por uma concentração de beneficiários/as em

certas escolas, com menores resultados e que afeta a quebra do ciclo quando desigualdades estão em contraponto com as oportunidades, além de afetar o acesso aos serviços públicos e sua implementação.

O que se encontra em Londrina-PR é a distribuição de estudantes em nível de escola concentrados em unidades às margens da cidade. No centro, registra-se baixa quantidade e, nesta região, as escolas com maior parcela de estudantes corresponde ao ensino técnico, ou seja, essas famílias e estudantes procuram essas escolas no centro para atingir seus objetivos educacionais. Esta condição social nos resultados apontam processos de implementação em que, segundo Costa e Bartholo (2014), capitais brasileiras têm padrões de segregação escolar, como em Curitiba-PR, onde há os maiores níveis por cor e distorção idade-série, do mesmo modo que em Londrina-PR ocorre com estudantes beneficiários/as segregados/as por renda. Para os autores, a política de georreferenciamento em que famílias não têm a livre escolha das escolas, aumenta as desigualdades de oportunidades, diferente de locais como Rio de Janeiro com menores níveis de segregação escolar.

Os dados secundários na educação fornecem indícios de uma segregação escolar que Costa e Bartholo (2014) destacam no Paraná através da política de matrícula, na espacialização do poste de energia elétrica para alunos de escolas municipais e estaduais, que só podem estudar fora da região que moram após o 1º ano do ensino médio (PARANÁ, 2021). A discussão estrutural da educação paranaense é feita por Gouveia e Schneider (2017) acerca da distribuição de matrículas e acompanhamento, que revela resultados de desigualdades socioespaciais e inserem no efeito institucional (THOMAZINHO, 2019) o que o Estado tem feito na organização em nível de escola quando identificam informações de motivos referentes ao percentual de ausência e frequência dos/das estudantes acompanhados/as para minimizar tal condição.

Thomazinho (2019) aponta que o efeito em nível de estudantes é mínimo em relação às gestões federais, estaduais e municipais que estendem a operacionalização às escolas. Algumas análises localizadas exibem desafios de comunicação entre os serviços de assistência social e escolas com interesses (OLIVEIRA, 2014). A dificuldade para casos de quebra da condicionalidade em educação onde a gestão intersetorial é incipiente no sentido de ter poucas ações para reduzir as desigualdades (THOMAZINHO, 2019), ao passo que o programa altera a educação por uma melhora na intersetorialidade (comunicação), controle da frequência, políticas e programas com focos nos grupos, vistas como questões em que não há o objetivo de melhorar a educação, mas envolve efeitos indiretos.

Os poucos estudos da integração do PBF com políticas educacionais, além das poucas mudanças na gestão educacional com foco no público atendido (THOMAZINHO, 2019),

produzem respostas localizadas, como de Santos e Pires (2018), os quais mostram que nas escolas de Campinas-SP há instrumentos de invisibilizar o tema, além da proposta de visualizar apenas a frequência. A avaliação dos processos de implementação em políticas públicas (DRAÍBE, 2001) ajuda a identificar que a produção de informação na escola tem interesses de agentes nas instituições ao implementar o programa, também encontrados nas entrevistas realizadas em duas escolas pesquisadas de regiões diferentes.

A discussão de Oliveira (2016) é sugestiva ao compreender as especificidades nos processos escolares de implementação do PBF, enfatizando o papel dos atores, dos burocratas em nível de rua na gestão escolar, neste caso, a figura do diretor no controle da frequência que fecha e gera relatórios (CIDADANIA, 2020), citada no interesse do tema. Isto ocorre num momento em que o efeito-escola nas políticas públicas emerge em um contexto no qual a desigualdade desloca-se para o ensino, diferente da oferta (THOMAZINHO, 2019), em meio à década de 1990, no uso de políticas de avaliação em larga escala que avança na América Latina preocupadas com a qualidade da educação, além da influência de fatores intraescolares do desempenho dos/as alunos/as (OLIVEIRA; WALDHELM, 2016).

A qualidade de resultados da plataforma do Sistema Presença e de outras políticas públicas educacionais refere-se à proposta institucional no acompanhamento e monitoramento da presença, uma das metas e indicadores do PNE (BRASIL, 2014a), que atuam em casos principalmente de infrequência escolar. As escolas de diferentes dependências administrativas lidam com essa política, mas, como verifica-se nos resultados coletados em Londrina-PR, a implementação tem particularidades e isso envolve interesses das famílias e escola na definição de motivos e casos que incidem em conflitos, especialmente nas escolas de bairro e alta quantidade de demandas que afetam na identificação de motivos. A escola tem outras funções além do programa e priorizam ações diretas das políticas educacionais como ocorre na escola do centro.

No interior da escola, a implementação do programa também tem diferentes motivações, como é o caso da Marinho Azul, que, apesar das demandas universais, da articulação com a assistência social para atender à população, visa a implementação do PBF como uma função social para permanência do estudante. Na escola Verde de Sá, afirma-se a invisibilidade do tema, o que se junta com a alta demanda e que deveria redundar em mais parcerias. Ambas as escolas são diferentes em realidades, sendo que no bairro segregado a cobertura da rede de proteção é maior e o serviço é mais presente, em contraposição à escola do centro, que se distancia da assistência e das famílias, levando a uma maior necessidade de parcerias.

O estudo *meso* possibilitou compreender meandros dos processos escolares no contexto de como as informações são produzidas pelo Estado, como a escola atende a população e entrega as políticas públicas. As informações de frequência e infrequência têm uma implementação nas escolas com especificidades e há espaços que tendem a trabalhar mais com o tema acompanhando famílias, estudantes e casos que não acompanham, afetando os resultados das políticas públicas. No fim, o que está por trás dos resultados são as ambiguidades das políticas de compensação que ao focalizarem geram perguntas para sair da pobreza e o trabalho dentro da escola afeta processos escolares de implementação de política e programas na atuação de agentes educacionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação compreendeu o efeito-escola em um programa nacional com base nos seus processos de implementação em escolas, em especial, públicas, apontando entraves pensados inicialmente como resposta a perguntas de pesquisa. O Bolsa Família, um dos PTCs voltados às novas gerações, que insere-se na área da educação num momento de crise do Estado de Bem-Estar Social e de implementação desses programas, justificados por serem mais flexíveis e fáceis para se implementar, além de menor custo(DRAIBE, 2009), constitui-se no objeto desta pesquisa. Esses programas são utilizados pós década de 1990 em países da América Latina, como é o caso do Brasil por meio do Programa Bolsa Escola e depois com o PBF, considerado por muitos um dos maiores programas do mundo para redução da pobreza (DRAIBE, 2009).

Mesmo bem reconhecido, as questões para redução da pobreza e desigualdade social apresentam baixos resultados na oferta que ajudam a fortalecer o acesso da população ao serviço público, pois, conforme Thomazinho (2019), o programa exerce ações indiretas na escola, apesar de não ser objetivo em prover serviços de qualidade. A focalização na demanda também tem efeitos sobre a frequência das novas gerações e, no caso de jovens, há uma situação de promover autonomia minimizada em um programa familista (DRAIBE, 2009; FEIJÓ; PIRES, 2015). A atuação do Estado brasileiro junto às novas gerações, nos últimos anos, desdobra-se em políticas e programas de acompanhamento individual, justificados no contexto de novos riscos sociais e de uma individualização na sociedade do conhecimento (KERSTENETZKY, 2014). Isto é o pano de fundo da questão central desta dissertação ao verificar como escolas implementam programas como o PBF através de um estudo de seus processos que expressa como o Estado, pelas políticas e programas reconhecem as novas gerações e famílias vulneráveis. É a organização que responde aos novos riscos da sociedade do conhecimento, situando na escola, através de profissionais, a responsabilidade do contato com as novas gerações no acompanhamento da frequência escolar. Os agentes escolares atribuem motivos quando crianças, adolescentes e jovens não frequentam e, nesse sentido, obtêm um poder de decisão sobre as novas gerações e famílias populares.

A implementação em nível de município, micro, justifica o macro quando o PBF atua para minimizar as desigualdades sociais e redução da pobreza. As informações do relatório de frequência de Londrina-PR, no ano de 2017, identificam a dificuldade de a escola saber o porquê de as novas gerações vulneráveis não frequentarem, principalmente jovens. Este dado da política relaciona-se ao que Kerstenetzky (2009) afirma sobre os programas focalizados e de

transferência de recursos à população, os quais nunca atingem na prática totalmente as demandas com informações indevidas, estendem para a educação a identificação de motivos no contato entre família e escola e, algumas vezes, distancia o diálogo com as novas gerações.

O resultado das informações coletadas pelo Estado aponta a condição social manifestada na concentração de estudantes beneficiários/as por escola em unidades públicas de administração municipal, distribuídos entre crianças e adolescentes, e, estadual, os jovens. A distribuição por escolas estaduais tem a presença em regiões que ficam à margem do município, como é o caso do norte e sul, em relação à quantidade de matrículas. O cruzamento dos resultados de rendimento do ensino fundamental e médio também confirma que escolas com alto percentual de beneficiários/as apresentam menores índices de rendimento, corroborando os estudos já realizados (THOMAZINHO, 2019; VIANA et al., 2015). Constatam-se, em Londrina-PR, indícios de uma segregação escolar desses estudantes e uma das justificativas é a condição ou políticas de matrículas aderidas pelo Estado por meio do georreferenciamento (PARANÁ, 2021), já apontado por Costa e Bartholo (2014), no caso de Curitiba-PR, como forma de segregar estudantes por cor e idade-série.

A distribuição de estudantes é parte das condições sociais dos resultados (DRAIBE; 2001) apresentados nos processos de implementação na condição institucional encontrada nas escolas. Os processos descortinam como escolas chegam aos resultados de motivos de infrequência, frequência e concentração escolar, frutos do contato com as novas gerações e famílias. Esta questão perpassou todo o texto ao compreender de que modo atuam escolas diante das novas demandas num contexto de implementação de políticas e programas. As duas escolas pesquisadas, Verde de Sá e Marinho Azul, são realidades que implementam o programa identificando informações que apresentam sentidos os quais ajudaram a atender as hipóteses de pesquisa.

A pergunta principal desta dissertação é: quais são os entraves nos processos de implementação do PBF em escolas no acompanhamento da frequência de grupos em situação de vulnerabilidade? O primeiro entrave é a condição de infraestrutura que influencia a operacionalização do PBF, presente na atuação de membros da comissão diretiva em funções burocráticas, além de incluir conflitos entre políticas educacionais e programas de transferência de renda condicionada nesses espaços. De acordo com os códigos descritivos, as duas escolas têm dificuldade de infraestrutura, na falta de funcionários e recursos, mas quando se trata do PBF é na escola do centro que a dificuldade de implementação mais aparece por conta da alta demanda de matrículas ao cumprir os processos escolares, havendo uma invisibilidade e desafios de comunicação com a assistência. Na escola de bairro, apesar das dificuldades

estruturais de alta demanda de beneficiários/as, falta de funcionários, os entraves de implementação são menores e acentuam os conflitos com as famílias. É importante destacar que as duas escolas estão em contextos diferentes, sendo que uma tem maior quantidade de beneficiários/as e a outra menor quantidade desse grupo e maior de matrículas.

O segundo entrave são os conflitos com as novas gerações por conta do ciclo de vida, reconhecimento de demandas, como, também, com familiares num espaço em que a pobreza é invisível, constando nos dados secundários que escolas têm dificuldades de colocar o motivo a fim de saber as razões para crianças, adolescentes e jovens não frequentarem. As entrevistas com agentes nas duas escolas públicas mostram a maior ênfase da família em relação aos estudantes beneficiários/as num contexto de dificuldade de relação, principalmente na escola do centro onde há grande quantidade de matrículas, com famílias que moram longe, trabalham e não conseguem estar presentes no espaço escolar e quanto aos jovens, o acompanhamento é menor. Na escola de bairro, os conflitos com famílias se dão ao justificar a falta, com presença por conta de morarem próximas, apesar de positiva a proximidade. As análises exibem que a dificuldade de encaixar um motivo tem a invisibilidade do tema na escola do centro e conflitos maiores na escola de bairro e as justificativas são as condições estruturais, de falta de infraestrutura para atender à alta demanda, principalmente na escola do centro, mas há questões individuais de interesse dos agente escolares acerca da legitimidade do PBF na educação, a focalização e elegibilidade, ou seja, se um/a estudante precisa ou não do benefício, o que também aparece nas escolas.

Os processos de implementação do programa na escola têm uma tríade da relação família, novas gerações e escola, gestão escolar e concepção na escola que o estudo do meio ajudou a verificar como a escola chega a resultados do programa. Os resultados nacionais desse *meso*, discutidos por Schneider et. al. (2017), apresentam as mesmas dificuldades que o estudo local encontram. Isto é discutido por Oliveira (2014) na atuação de agentes que estão na linha de frente como os professores e membros da comissão diretiva de diferentes espaços. Na pesquisa local de Londrina-PR, os agentes escolares no centro se distanciam do tema, não têm contato com as famílias e ressaltam a dificuldade de identificação de resultados no Sistema Presença, pois, no cotidiano, relatam que a alta demanda contribui para esta condição. Na escola de bairro, o registro de informações apresenta menor dificuldade no trato do tema e maior contato com as famílias e presença de conflitos. Aqui revelam que a implementação ocorre conforme a demanda, o serviço, sendo que no bairro a atenção sobre o tema é maior e na escola do centro há desconhecimento e alta demanda, condição de trabalho derivando uma maior discricionariedade.

Os resultados institucionais de implementação registram na escola do centro menor ênfase do programa em meio à maior importância de questões universais das notas e faltas e o programa fica em segundo plano na atuação de agentes escolares, constatando o que estudos já identificaram. Na escola de bairro, os agentes escolares se mobilizam mais para identificar os motivos, apesar das dificuldades estruturais e a alta demanda de beneficiários/as comparada ao centro, tendo uma maior preocupação de agentes em lidar com o tema como a figura do diretor e a comissão diretiva mais atuante na melhora da presença do aluno. Na escola do centro, o tema fica mais em nível administrativo, com pouco envolvimento, observado no decorrer da pesquisa, do diretor geral, dado este que exhibe o baixo interesse e situa uma questão que não se vai além do registro de frequência.

A demanda atendida nas duas escolas interessa ao tema e traz questões aos resultados escolares em um contexto de vulnerabilidade, alta demanda que afeta a gestão escolar, bem como a incidência de conflitos que aparecem na escola de bairro com as famílias. O processo de implementação do PBF atravessa interesses e a presença da assistência social está mais na escola de bairro como é o caso da Marinho Azul e menos na Verde de Sá. A condição exhibe que o efeito-escola afeta os resultados dos/das estudantes (ALVES; FRANCO, 2008), em uma realidade estrutural da educação brasileira na sua forma segregada. A identificação de informações ao Sistema Presença aponta conflitos e distância entre as famílias, estabelece um clima escolar invisível e de menor conflitos na escola do centro por conta das famílias morarem longe e falta de reconhecimento, diferente da escola de bairro, em que o clima escolar apresenta conflitos, o tema é menos invisível e envolve mais os agentes.

A orientação pelos estudos do efeito-escola, nesta dissertação, ajudou a abordar a questão da produção e organização das desigualdades que é um desafio a ser tratado pela SE, reconhecendo as suas especificidades e o que tem ocorrido nos últimos anos (BARBOSA; GARDIN; 2020). As interpretações do contexto de massificação da educação brasileira, da relação com setores populares (BURGOS, 2014), fazem entender o que Koslinski e Alves (2012) afirmam ao estudar os modelos institucionais, ou seja, de como os bairros afetam o atendimento do Estado pela via institucional de acordo com diferentes grupos, além disso, como os serviços públicos se comportam em determinado espaço, conforme visualizado nesta dissertação.

O regime de crise do Estado de Bem-Estar Social brasileiro, em meio à sociedade do conhecimento, estabelece políticas e programas para atuar na pobreza e desigualdade social. Segundo Draibe (2009), vieram para ficar e isso ocorre em meio a algumas melhoras, principalmente no campo da educação na relação entre setores como a assistência social. O

estudo de Oliveira (2014) mostra interesses no serviço público entre assistentes sociais e profissionais da educação, que se alinham aos resultados encontrados nesta dissertação em nível de escola, a presença de outros serviços, em especial nas escolas com altas demandas de matrículas que, pela dificuldade, têm uma discricionariedade nas informações dos alunos com diferença de atuação por região.

O objetivo de compreender como as escolas e o Estado atuam, em meio às novas gerações num contexto de implementação de políticas educacionais e programas para redução da pobreza na educação, para atender grupos populares numa relação com a oferta de escolas vista de maneira desigual frente à focalização, tem resultados da alta demanda escolar e conflitos nos bairros segregados ao atenderem famílias e justificarem o motivo da falta para não obter uma perda do benefício. Essas questões expõem a avaliação do processo de implementação e os obstáculos e os facilitadores do meio que uma pesquisa qualitativa em políticas públicas ajuda a descortinar em relação ao cotidiano da escola (SILVA; LOPEZ; PIRES, 2010) e da condição social e institucional dos resultados (DRAIBE; 2001).

Os resultados do Sistema Presença em nível nacional e municipal discutidos por Schneider et. al. (2017), e neste estudo, demonstram a implementação em nível local, no contexto da escola, num cotidiano permeado por questões culturais, de julgamento, recursos e interesses ao operar um programa social em escolas que funcionam há mais de 15 anos. Foi isso que este estudo encontrou e através de outros esforços de pesquisa é possível verificar como é realizada a implementação em uma escola com grande quantidade de matrículas e de beneficiários/as situada em bairros segregados, além disso, enfatiza-se a importância da presença de novos agentes nas escolas, como assistentes sociais e profissionais da segurança pública, que podem facilitar ou colocar obstáculos nas políticas públicas e programas, além da pandemia de COVID-19, que se insere na condição de escolas ao identificar informações. O tema continua em aberto para futuras pesquisas sobre o processo de implementação de políticas públicas e programas pelo Estado brasileiro ao institucionalizar demandas.

O exercício sociológico de olhar para a escola e verificar o quanto afeta a vida dos setores populares no Brasil, sejam aqueles que acessam ou não a educação, afinal, o espaço da escola “chega” a locais que nem a segurança consegue (BURGOS, 2014). Os programas, como o PBF, que chegam por meio da escola, apresentam questões que precisam ser discutidas ao condicionar a frequência na sociedade do conhecimento e de novos riscos sociais pela atuação do Estado brasileiro (DRAIBE, 2014; DRAIBE; RIESCO, 2011; ESPING-ANDERSEN, 2007; KERSTENETZKY, 2014). O resultado tem entraves quando se implementa um programa, política pública em nível local e afeta a população vulnerável que acessa os serviços públicos

no país, justificado em uma segregação escolar que se insere na condição institucional para quebra do ciclo intergeracional da pobreza.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMO, H. Juventude hoje: alguns paradoxos do século XXI. In: **Estação juventude: conceitos fundamentais – ponto de partida para uma reflexão sobre políticas públicas de juventude**. Brasília: Secretaria Nacional de Juventude, 2014. p. 13–21.
- ABRAMO, H. W. **Cenas Juvenis. Contexto histórico e condição juvenil**. [s.l.] Página aberta, 1994.
- AGATE, J. P.; ANTUNES, MA. M. Condicionalidade de educação do Programa Bolsa Família: concepção e organização do acompanhamento. In: XIMENES, D. (Ed.). . **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate - N. 18**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2014. p. 36–49.
- ALVES, M. T. G.; FRANCO, C. A pesquisa em eficácia escolar no Brasil - evidências para o efeito escolar e fatores associados a eficácia escolar. In: BROOKE, N.; SOARES, J. F. (Eds.). . **Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 482–500.
- ARRUDA, A. L. B. DE; ANDRADE, E. F. DE. Relação entre educação e pobreza no Brasil: algumas notas. In: GARCIA, A. V. et al. (Eds.). . **Reflexões sobre a pobreza [Recurso eletrônico on-line]: educação e assistência**. 1. ed. Florianópolis: NUP/CED/UFSC, 2017. p. 23–63.
- BARBOSA, M. L. DE O.; GANDIN, L. ARMANDO. Sociologia da educação brasileira: diversidade e qualidade. In: CONSOLIM, M. et al. (Eds.). . **Ciências sociais hoje [livro eletrônico] : sociologia /**. São Paulo: Zepelini Publishers, 2020. v. 3p. 89–125.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 1. ed. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BOURDIEU, P. Os três estados do capital cultural. In: **Escritos de educação**. 16ª ed. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2015. p. 81–88.
- BRANDÃO, A. et al. Programa Bolsa Família: percepção no cotidiano da escola. **Revista de Ciências Sociais**, v. 1, n. 38, p. 215–232, 5 jul. 2013.
- BRASIL. **Constituição [de 1988] da República Federativa do Brasil** BrasíliaDiário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, , 1988.
- BRASIL. **Lei nº 9.394/1996 - estabelece as diretrizes e bases da educação nacional** BrasíliaDiário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, , 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm>. Acesso em: 20 jun. 2017
- BRASIL. **Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004 - Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências**. Disponível em: <planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm>. Acesso em: 20 dez. 2020.
- BRASIL. **Acompanhamento da Frequência Escolar de Crianças e Jovens em Vulnerabilidade: Condicionalidades do Programa Bolsa Família**. Brasília: Ministério da

Educação; Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2009.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências** Brasília Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, , 2014a.

BRASIL. **Bolsa família e cadastro único: município Londrina.** 2017a.

BRASIL. **Lei nº 13.415/2017 Altera a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), implementando as mudanças previstas para o Novo Ensino Médio, como o aumento da carga horária mínima, a ampliação das escolas de tempo integral e a possibilidade de que todo** Brasília Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, , 2017b.

BRASIL. **Relatório de Programas e Ações.** Disponível em:

<<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/cidadania/?localizaDivisao=Nordeste&codigo=#sociodemografico>>. Acesso em: 9 mar. 2021.

BRASIL, C. **Resolução nº 510 de 7 de abril de 2016 que trata das especificidades éticas das pesquisas nas ciências humanas e sociais e de outras que utilizam metodologias próprias dessas áreas.** Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/csc/v21n8/1413-8123-csc-21-08-2619.pdf>>. Acesso em: 15 maio. 2017.

BURGOS, M. B. Escola pública e segmentos populares em um contexto de construção institucional da democracia. **Dados**, v. 55, n. 4, p. 1015–1054, dez. 2012.

BURGOS, M. B. Afirmação institucional da escola democrática e o mundo do aluno. In: BURGOS, M. B. (Ed.). **A escola e o mundo do alunos: estudos sobre a construção social do aluno e o papel institucional da escola.** Rio de Janeiro: Garamond, 2014. p. 9–38.

CARVALHO, M. P. DE. Um lugar para o pesquisador na vida cotidiana da escola. In: **Itinerários de pesquisa: perspectivas qualitativas em sociologia da educação.** Rio de Janeiro: Lamparina, 2011. p. 207–221.

CIDADANIA, M. DA. **Guia para acompanhamento das Condicionalidades do Programa Bolsa Família.** Brasília: Ministério da Cidadania; Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, 2020.

COSTA, M. DA; BARTHOLO, T. L. Padrões de segregação escolar no Brasil: um estudo comparativo entre capitais do país. **Educação & Sociedade**, v. 35, n. 129, p. 1183–1203, 2014.

DAYRELL, J. A escola “faz” as juventudes? Reflexões em torno da socialização juvenil. **Educação & Sociedade**, v. 28, n. 100, p. 1105–1128, 2007.

DAYRELL, J.; JESUS, R. E. DE. **RELATÓRIO DE PESQUISA: A exclusão de jovens de 15 a 17 anos no ensino médio no Brasil: desafios e perspectivas.** Minas Gerais: Observatório das Juventudes, 2013.

DRAIBE, S. M. Programas de Transferências Condicionadas de Renda. In: CARDOSO, F. H.; FOXLEY, A. (Eds.). **América Latina, desafios da democracia e do desenvolvimento, volume 2: políticas sociais para além da crise**1. São Paulo: Elsevier, 2009. p. 103–143.

DRAIBE, S. M. WELFARE STATE: Tendências de desenvolvimento e desafios atuais. **Revista Política Social e desenvolvimento**, v. 4, n. 02, p. 14–18, 2014.

DRAÍBE, S. M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. DO C. B. DE (Eds.). . **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p. 13–42.

DRAIBE, S. M.; RIESCO, M. Estados de Bem-Estar social e estratégias de desenvolvimento na América Latina. Um novo desenvolvimentismo em gestação? **Sociologias**, n. 27, p. 220–254, 2011.

EDUCAÇÃO, M. DA. **Indicador de complexidade de gestão da escolar - 2017** Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2017. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/complexidade-de-gestao-da-escola>>. Acesso em: 20 maio. 2021

ESPING-ANDERSEN, G. Um estado de bem-estar social para o século XXI. In: **O debate global sobre a terceira via**. Editora Un ed. São Paulo: O debate glocal sobre a TERCEIRA VIA, 2007. p. 193–224.

FEIJÓ, A. P. S.; PIRES, A. A Frequência Escolar e a Educação a partir do ponto de vista das Beneficiárias do Programa Bolsa Família. **Revista eletrônica de Educação**, v. 1, n. 9, p. 136–152, 2015.

FILGUEIRAS, C. A. C. Parceria intersetorial em políticas sociais: o controle da frequência escolar no Programa. **Escola Nacional de Administração Pública (ENAP)**, p. 1–43, 2013.

FLICK, U. **Desenho da pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

GEWIRTZ, S.; BALL, S. J. Do modelo de gestão do “Bem-estar Social” ao “novo gerencialismo”: mudanças discursivas sobre gestão escolar no mercado educacional. In: BALL, S. J.; MAINARDES, J. (Eds.). . **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez Editoria, 2011. p. 193–221.

GIBBS, G. Codificação e categorização temáticas. In: **Análise de dados qualitativos**. Porto Alegre: Artmed, 2009. p. 60–78.

GOUVEIA, A. B.; SCHNEIDER, G. Os estudantes beneficiários do Programa Bolsa Família no contexto da educação pública do Paraná: uma leitura a partir das mesorregiões do estado. **Série-Estudos**, v. 22, n. 46, p. 155–176, 2017.

GVIRTZ, S.; BEECH, J. Micropolítica escolar e coesão na América Latina. In: SCHWARTZMAN, S.; COX, C. (Eds.). . **Políticas educacionais e coesão social: uma agenda latino-americana**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. p. 337–372.

IBGE, I. B. D. G. E. E. **PNAD Educação 2019: Mais da metade das pessoas de 25 anos ou mais não completaram o ensino médio**. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/28285-pnad-educacao-2019-mais-da-metade-das-pessoas-de-25-anos-ou-mais-nao-completaram-o-ensino-medio>>. Acesso em: 20 fev. 2021.

JUNIOR, W. C. DOS S.; FERREIRA, E. B.; SANTOS, C. A. DOS. **Programa Bolsa família e o Sistema Presença: a escola e a gestão da pobreza**. Recife: Associação Nacional de Política e Administração da Educação, 2013. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/simposio26/1comunicacoes/WilsonCamerinodosSantosJr-ComunicacaoOral-int.pdf>>

KERSTENETZKY, C. L. Redistribuição e Desenvolvimento? A Economia Política do Programa Bolsa Família. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, v. 52, n. 1, p. 53–83, 2009.

KERSTENETZKY, C. L. Notas sobre as tendências recentes do “welfare state” e possíveis lições para o Brasil. **Revista Política Social e desenvolvimento**, v. 4, n. 2, p. 6–13, 2014.

KOSLINSKI, M. C.; ALVES, F. Novos olhares para as desigualdades de oportunidades educacionais a segregação residencial e a relação favela-asfalto no contexto carioca. **Educação e Sociedade**, v. 33, n. 120, p. 805–831, 2012.

LDE, L. DE D. E. **Número de Matrículas, faixa etária do aluno (15 a 17 anos) - Brasil, 2007 a 2019**. Disponível em: <<https://dadoseducacionais.c3sl.ufpr.br/#/indicadores/matriculas>>. Acesso em: 15 maio. 2021.

LIPSKY, M. **Burocracia de nível de rua**. Brasília: ENAP, 2019.

LONDRINA. **Fluxo de atendimento intersetorial que envolve as políticas públicas das áreas da assistência social, educação e saúde na cidade de Londrina**. 2020a. Disponível em: <<https://portal.londrina.pr.gov.br/rede-socioassistencial-e-intersetorial/rede-socioassistencial-e-intersetorial-2>>.

LONDRINA. **A Distribuição das Microrregiões e Calendário das Reuniões da Sub-Redes com os Serviços**. 2020b. Disponível em: <<https://portal.londrina.pr.gov.br/rede-socioassistencial-e-intersetorial/rede-socioassistencial-e-intersetorial-2?start=2>>. Acesso em: 15 mar. 2021b.

MAFRA, L. DE A. A sociologia dos estabelecimentos escolares: passado e presente de um campo de pesquisa em reconstrução. In: ZAGO, N.; CARVALHO, M. P. DE; VILELA, R. A. T. (Eds.). **Itinerários de pesquisa: perspectivas qualitativas em sociologia da educação**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011. p. 109–136.

MARTINS, B. A.; RÜCKERT, F. Q. O Programa Bolsa Família e a educação: uma análise da produção científica brasileira fundamentada na base de dados SciELO (2003-2018). **Revista Brasileira de Educação**, v. 24, p. 1–21, 2019.

OLIVEIRA, B. R. A implementação do Programa Bolsa Família sob a perspectiva da condicionalidade educacional: uma análise a partir dos agentes públicos de base. **Revista do Serviço Público**, v. 65, n. 4, p. 517–544, 2 dez. 2014.

OLIVEIRA, A. C. P. DE; WALDHELM, A. P. S. Liderança do diretor, clima escolar e desempenho dos alunos: qual a relação? **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 24, n. 93, p. 824–844, dez. 2016.

OLIVEIRA, B. R. DE. A implementação de políticas educacionais no nível micro: uma análise a partir dos profissionais da escola no contexto da prática. **Revista de Estudos Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, v. 4, p. 1–17, 2019.

- PARANÁ, S. DE E. DA E. **Resolução SEED 973 - Institui, na forma desta Resolução, os procedimentos de solicitação para realização de pesquisa científica nas unidades vinculadas à Secretaria de Estado da Educação**. 2016. Disponível em: <www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibir&codAto=154125&codTipoAto=&tipoVisualizacao=compilado>. Acesso em: 18 maio. 2017.
- PARANÁ, S. DE E. DA E. **Matrículas - Fluxo e Georreferenciamento**. 2021. Disponível em: <<http://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/modules/faq/category.php?categoryid=79>>. Acesso em: 2 maio. 2019.
- PIRES, A. Afinal, para que servem as condicionalidades em educação do Programa Bolsa Família? **Ensaio: avaliação políticas públicas educacionais**, v. 21, n. 80, p. 513–532, 2013.
- RIBEIRO, E.; MACEDO, S. Notas sobre políticas públicas de juventude no Brasil: conquistas e desafios. **Revista de Ciências Sociais**, v. 31, n. 42, p. 107–126, 2018.
- RIBEIRO, L. C. DE Q.; KOSLINSKI, M. C. Fronteiras urbanas e oportunidades educacionais: o caso do município do Rio de Janeiro. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Quiroz; KOSLINSKI, Mariane Campelo; ALVES, Fátima Lasmar (Ed.). **Desigualdades Urbanas, Desigualdades Escolares**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles: IPPUR/UFRJ, 2010a. p. 121–153.
- RIBEIRO, L. C. DE Q.; KOSLINSKI, M. C. A metropolização da questão social e as desigualdades de oportunidades educacionais no Brasil. In: RIBEIRO, L. C. DE Q. et al. (Eds.). **Desigualdades Urbanas, Desigualdades Escolares**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles: IPPUR/UFRJ, 2010b. p. 33–66.
- SANTOS, L.; PIRES, A. Percepções dos gestores de escolas públicas municipais de Campinas – SP sobre o Programa Bolsa Família. **Comunicações**, v. 25, n. 2, p. 43-48, 2018.
- SCHNEIDER, G. et al. Baixa frequência nas escolas: uma análise dos estudos vinculados ao Programa Bolsa Família. In: GARCIA, A. V. et al. (Eds.). **REFLEXÕES SOBRE A POBREZA: concepções, enfrentamentos e contradições - V.1**. 1. ed. ed. Florianópolis: NUP/CED/UFSC, 2017. p. 253–290.
- SCHWARTZMAN, S.; COX, C. Coesão social e políticas educacionais na América Latina. In: **Políticas educacionais e coesão social: uma agenda latino-americana**. São Paulo: Elsevier, 2009. p. 1–24.
- SILVA, F. DE S. E; LOPEZ, F.; PIRES, R. R. C. Métodos Qualitativos de Avaliação e suas Contribuições para o Aprimoramento de Políticas Públicas. In: **Brasil em Desenvolvimento : Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2010. p. 661–688.
- SPOSITO, M. P.; CORROCHANO, M. C. A face oculta da transferência de renda para jovens no Brasil. **Tempo Social, revista de sociologia da USP**, v. 17, n. 2, p. 141–172, 2005.
- SPOSITO, M. P.; SOUZA, R. Os desafios da reflexão sociológica para análise do ensino médio no Brasil. In: **Sociologia do ensino médio: crítica ao economicismo na política educacional**. São Paulo: Cortez Editoria, 2014. p. 33–61.
- TEIXEIRA, I. DE A. DE C. Por entre planos, fios e tempos: a pesquisa em Sociologia da

Educação. In: ZAGO, N.; CARVALHO, M. P. DE; VILELA, R. A. T. (Eds.). . **Itinerários de pesquisa: perspectivas qualitativas em sociologia da educação**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011. p. 80–104.

THOMAZINHO, G. Efeitos do Bolsa Família nas desigualdades educacionais enfrentadas por seus beneficiários. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 30, n. 73, p. 44–69, 11 maio 2019.

VIANA, I. A. V.; CIRENO, F. Programa Bolsa Família (PBF), condicionalidades e efeitos sobre educação: agenda de pesquisa. In: SILVA, T. F. (Ed.). . **Bolsa Família 15 anos (2003-2018)**. Brasília: Enap, 2018. p. 225–248.

VIANA, I. DE A. V. et al. O PNE e o Bolsa Família. In: RONCA, A. C. C.; ALVES, L. R. (Eds.). . **O Plano Nacional de Educação e o Sistema Nacional de Educação: educar para a equidade**. São Paulo: Fundação Santilha, 2015. p. 151–177.

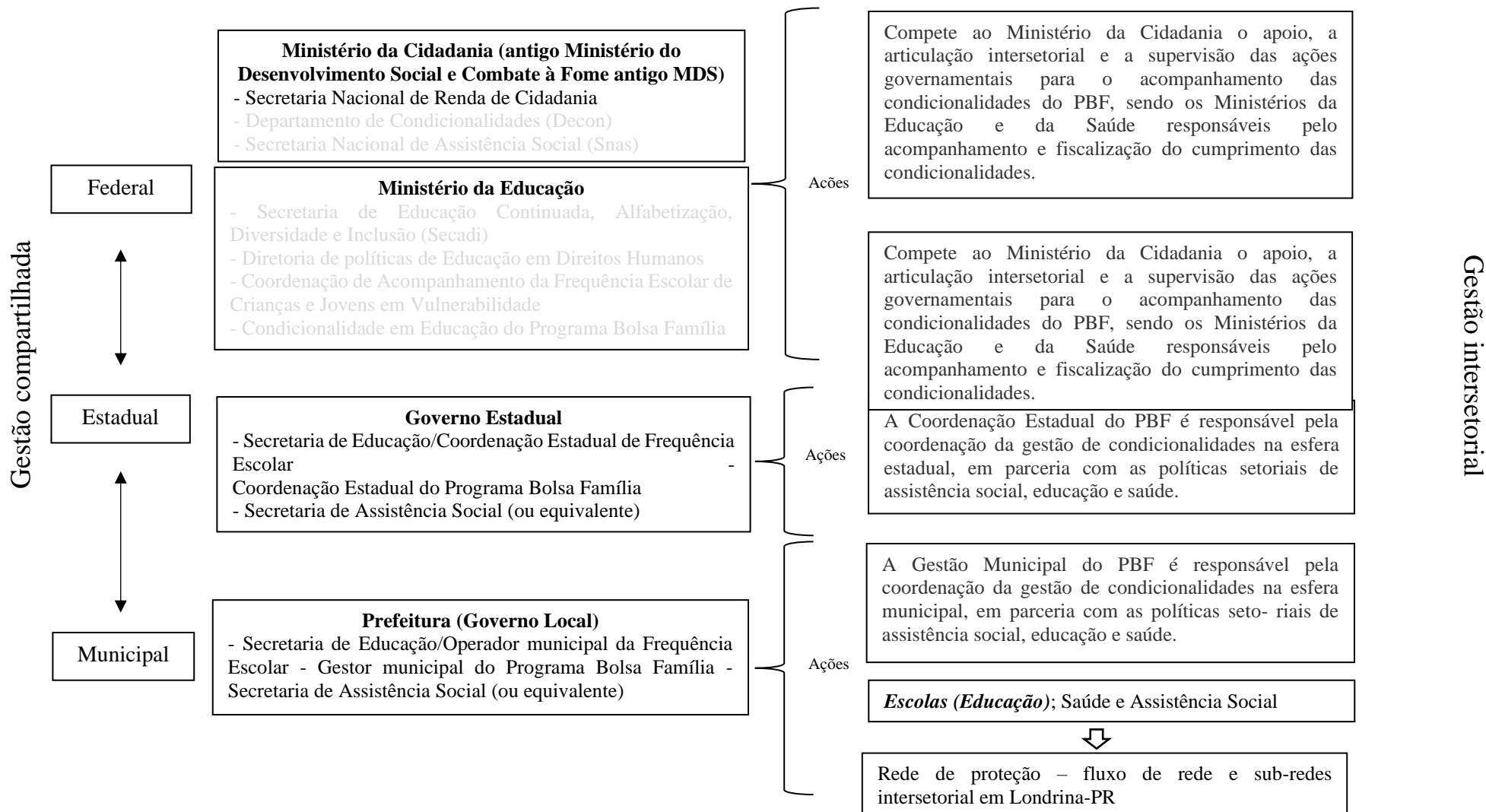
YANNOULAS, S. C. Literatura recente sobre uma antiga problemática. In: YANNOULAS, S. C. (Ed.). . **Política educacional e pobreza: múltiplas abordagens para uma relação multideterminada**. Brasília: Liber Livro, 2013. p. 25–65.

YANNOULAS, S. C.; DUARTE, N. DE S. Cotidiano escolar e situação de pobreza – cinco dinâmicas ou micropolíticas diferenciadas. In: YANNOULAS, S. C. (Ed.). . **Política educacional e pobreza: múltiplas abordagens para uma relação multideterminada**. Brasília: Liber Livro, 2013. p. 235–254.

ZANTEN, A. VAN. **Dicionário de Educação**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

APÊNDICES

APÊNDICE A - Condicionalidade do Programa Bolsa Família na Educação



FONTE: Elaborado pelo autor a partir de CIDADANIA, 2020; BRASIL, 2009 e LONDRINA, 2020a; 2020b

APÊNDICE B – Perfil dos/as entrevistados/as

Entrevistados	Sexo	Nível de Educação	Escola que atua	Tempo de atuação na escola	Experiência na educação	Função na escola	Contato com o Sistema Presença
E1	Feminino	Ensino Superior	Marinho Azul	8 anos	-	Secretária de escola	8 anos
E2	Masculino	Ensino Superior	Verde de Sá	7 anos	-	Secretário de escola	4 anos
E3	Masculino	Ensino Superior	Marinho Azul	2 anos na função	Professor de História	Diretor	-
E4	Feminino	Ensino Superior	Marinho Azul	1 ano	Pedagoga	Pedagoga	-
E5	Feminino	Ensino Superior	Verde de Sá	1 ano		Pedagoga	-
E6	Feminino	Ensino Superior	Verde de Sá	4 anos	Rede municipal e estadual	Pedagoga	-
E7	Feminino	Ensino Superior	Verde de Sá	4 anos	-	Coordenadora	-

Fonte: Elaborado pelo próprio autor, 2021.

APÊNDICE C – Detalhamento da coleta de dados

Agentes escolares	Data	Duração	Forma	Local
E1	18/12/2017	40 minutos e 56 segundos	Presencial	Sala da secretária
E2	04/01/2018	37 minutos e 50 segundos	Presencial	Sala de reuniões
E3	18/12/2017	101 minutos e 17 segundos	Presencial	Sala da direção
E4	18/12/2017	48 minutos e 31 segundos	Presencial	Sala das pedagogas
E5	22/12/2017	67 minutos e 58 segundos	Presencial	Sala de aula (vazia)
E6	05/12/2017	61 minutos e 29 segundos	Presencial	Sala de registro/acompanhamento
E7	06/12/2017	71 minutos e 3 segundos	Presencial	Sala de Coordenação

Fonte: Elaborado pelo próprio autor, 2021.

APÊNDICE D - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido**Termo de Consentimento Livre e Esclarecido**

“Projeto de futuro de jovens beneficiários/as do Programa Bolsa Família no Ensino Médio e quebra do ciclo intergeracional da pobreza”

Prezado(a) Senhor(a):

Gostaríamos de convidá-lo (a) para participar da pesquisa “*Projeto de futuro de jovens beneficiários/as do Programa Bolsa Família no Ensino Médio e quebra do ciclo intergeracional da pobreza*”, a ser realizada na própria escola. O objetivo da pesquisa é “compreender o sucesso e fracasso escolar entre beneficiários/as do PBF no ensino médio em Londrina-PR e as (im) possibilidades de ingresso no ensino superior”. Sua participação é muito importante e ela se daria da seguinte forma, por meio de uma entrevista individual sobre temas que já estiveram presentes no questionário e entrevistas já realizados com os estudantes.

Esclarecemos que sua participação é totalmente voluntária, podendo você: recusar-se a participar, ou mesmo desistir a qualquer momento, sem que isto acarrete qualquer ônus ou prejuízo à sua pessoa. Esclarecemos, também, que suas informações serão utilizadas somente para os fins desta pesquisa, como também para pesquisas futuras sobre o tema. As informações serão tratadas com o mais absoluto sigilo e confidencialidade, de modo a preservar a sua identidade.

Esclarecemos ainda, que você não pagará e nem será remunerado/a por sua participação. Garantimos, no entanto, que todas as despesas decorrentes da pesquisa serão ressarcidas, quando devidas e decorrentes especificamente de sua participação.

Os benefícios esperados com a pesquisa é o conhecimento sobre as aspirações de jovens beneficiários/as envolvendo concepção de oportunidades, dentre elas, a de ingressar no ensino superior e outras formas de capacitação. Quanto aos riscos da pesquisa poder vir a apresentar possíveis constrangimentos, estigmatização em virtude do tratamento da temática no cotidiano escolar, a fim de minimizar esses riscos, **o conteúdo da entrevista se manterá restrito, além de garantir o respeito à opinião dos/as profissionais que trabalham na escola ao tratar de tais assuntos.**

Caso o/a senhor/a tenha dúvidas ou necessite de mais esclarecimentos, poderá nos contatar por Luís Gabriel Ramiro Costa, na Rua Augusto Guerino, 373, telefone celular 43 9620-2190 e em e-mail: luis-gabriel47@hotmail.com, ou procurar o Comitê de Ética em Pesquisa Envolvendo

Seres Humanos da Universidade Estadual de Londrina, situado junto ao LABESC – Laboratório Escola, no Campus Universitário, telefone 3371-5455, e-mail: cep268@uel.br.

Este termo deverá ser preenchido em duas vias de igual teor, sendo uma delas devidamente preenchida, assinada e entregue à você.

Londrina, ____ de _____ de 2017.

Pesquisador Responsável

RG: _____

_____ (NOME POR EXTENSO DO PARTICIPANTE DA PESQUISA), tendo sido devidamente esclarecido sobre os procedimentos da pesquisa, concordo em participar **voluntariamente** da pesquisa descrita acima.

Assinatura (ou impressão dactiloscópica): _____

Data: _____

Obs.: Caso o participante da pesquisa seja menor de idade, o texto deve estar voltado para os pais e deve ser incluído ainda, campo para assinatura do menor e do responsável.

APÊNDICE E – Roteiro de entrevistas com profissionais da educação

Pesquisa sobre o Programa Bolsa Família em escolas

Entrevista/conversa com membros da gestão escolar

Apresentação: Bom dia. Após realizada a pesquisa nesta escola, estamos entendendo e encaminhando o seu término. Para concluir será feita a realização de entrevistas para melhor compreender quem são os estudantes que recebem bolsa e aqueles que participaram da pesquisa, conversando com a equipe gestora que esteve presente nesse momento. Você poderia se apresentar?

- 1) Um primeiro ponto é entender quem são esses estudantes que recebem a bolsa. Há uma lista com o nome de cada um que foram solicitados para participação. Você poderia falar um pouco de cada um, os relacionamentos com eles/as aqui escola relacionado com a desempenho, com a disciplina etc. Esses/as alunos/as participam de algum outro programa aqui na escola? Continuam aqui na escola?
- 2) No decorrer da pesquisa ocorreram alguns empecilhos na coleta das informações, como por exemplo, o esquecimento do documento, a não opção pela participação e outras coisas. O que explica isso?
- 3) Como foi a recepção dos estudantes ao tomarem ciência que iriam participar de uma pesquisa? Houve casos de chegar a procurar a escola para tirar dúvidas a respeito da pesquisa? Quais? O documento que foi entregue tinha contato para maiores informações, além do contato com a escola?
- 4) Você conhece o Programa Bolsa Família, fale um pouco a respeito. Você sabe ou passou a saber, após nossa vinda, que nesta escola existem estudantes bolsistas com esse perfil?
- 5) Descreva o cotidiano aqui na escola. Como ocorre a relação com a família desses estudantes que são beneficiários/as do Programa Bolsa Família?
- 6) Na realização para coleta das informações foi pedido a seleção de alguns estudantes de cada sala equivalentes a quantidade de bolsistas. Você poderia especificar qual perfil desses estudantes que não recebiam a bolsa e foram selecionados para participar da pesquisa?
- 7) Por fim, como ocorre o acompanhamento junto a estudantes que recebem bolsa? Para casos de baixa frequência ou notas o que é feito? A secretaria da escola é notificada com relação a esses casos de baixa frequência ou mudança/transferência?