



A INTERFACE ENTRE AS POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E EDUCAÇÃO NA TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS SOCIAIS BRASILEIRAS: um estudo desta relação no Município do Rio de Janeiro

Rita de Cássia Cristino Marcos Rissi¹

RESUMO:

O presente trabalho busca problematizar a atual Proteção Social brasileira, e a interface entre as políticas de educação e assistência social. Durante todo o trabalho, procuramos desvendar a relação sempre presente no Brasil entre a política de educação, ações assistenciais e posteriormente com a política de assistência social. Em seguida, analisamos o Programa Interdisciplinar de Apoio as Escolas Municipais que vem sendo desenvolvido desde 2007 pelo município do Rio de Janeiro; seus objetivos, metas e limites na construção de uma relação entre as políticas de educação e assistência social que vá além de uma parceria assistencialista.

Palavras-chave: Política Social; "Questão Social"; Neoliberalismo; Educação e Assistência Social.

ABSTRACT:

This study aims to discuss the current Brazilian Social Protection, and the interface between education policies and social assistance. Throughout the paper we try to unravel the relationship always present in Brazil between education policy, health care activities and later with social assistance policy. Then we analyze the Interdisciplinary Program of Support to Municipal Schools has been developed since 2007 by the municipality of Rio de Janeiro, goals, targets and limits on building a relationship between education policies and social assistance that goes beyond a partnership welfare.

Keywords: Social Policy, "Social Question"; Neoliberalism, Education and Welfare.

¹ Mestre. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro (IFRJ). E-mail: ritacmarcos@gmail.com



1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho é fruto da dissertação de mestrado defendida em dezembro de 2010, no Programa de Pós Graduação da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro. A dissertação teve por desafio analisar a Proteção Social brasileira e a imbricação entre as políticas de educação e assistência social no Brasil.

Partimos do pressuposto de que as políticas sociais surgem na passagem do capitalismo concorrencial para o capitalismo monopolista como uma demanda do capital para superação de uma das crises cíclicas do modo de produção capitalista e como expressão das lutas de classe. Entretanto, após um longo processo contraditório de desenvolvimento e consolidação das políticas de proteção social, a partir da década de 1970 e do longo período de crise, ocorre um conjunto importante de transformações societárias ancoradas na reestruturação produtiva, contra reforma do Estado, difusão do ideário neoliberal e financeirização do capital. Para desenvolver a análise acerca dessas mudanças revisitamos autores como: Mandel (1990), Netto (1995).

Partimos do debate mais geral sobre as políticas sociais para posteriormente contextualizarmos a Proteção Social brasileira e os impactos da perspectiva neoliberal na consolidação dos direitos sociais impressos pela carta Magna de 1988. Retomamos autores como Ianni (1996), Bossi (1992), que nos ajudaram nos estudos sobre a sociedade brasileira no período republicano e as formas de intervenção do Estado nas expressões imediatas da “questão social”.

Ao analisarmos a trajetória das políticas sociais brasileiras, nos detivemos na política setorial de educação, sua relação com as ações assistenciais e posteriormente com a política de assistência social promulgada na Constituição Federal de 1988 (como um dos direitos sociais) e regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social em 1993. Rizzini (2008), Mestriner (2001), Freitas e Biccas (2009), Algebaile (2009), Kuenzer (2001), Ciavatta (2009).

Durante a nossa análise sobre a política educacional, vislumbramos a necessidade de conceituarmos a ideia de educação que iria nortear o nosso trabalho. Para isto, nos apropriamos da concepção de Gramsci (1982) sobre a escola unitária.



Este debate embasou a nossa análise sobre os dois projetos educacionais atualmente em disputa na sociedade brasileira. Um que compreende a educação enquanto processo de formação de cidadania e outro guiado pela perspectiva do “capital humano”². Esta segunda concepção aponta a educação como solução para a pobreza, o desemprego e a desigualdade social. Autores como Frigotto (2008) e Gentili (2008) nos ajudaram a tecer esta análise crítica.

O período pós 1988 também foi marcado pela influência da perspectiva neoliberal na condução das políticas sociais e econômicas brasileiras. Para ampliarmos a nossa reflexão sobre o neoliberalismo, revisitamos alguns autores como: Harvey (1998).

Enfim, chegamos ao Programa Interdisciplinar de Apoio as Unidades Escolares que vem sendo desenvolvido desde 2007 pelo município do Rio de Janeiro.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1. A intervenção do Estado brasileiro nas expressões da “Questão Social” durante a primeira República: A necessidade de investir na Educação Pública

Começaremos este tópico discorrendo sobre a relação entre a política de assistência social e educação na trajetória das políticas sociais brasileiras ao longo do século XX. Com esse objetivo tomaremos como fio a atuação do Estado brasileiro em relação à “questão social”, mais especificamente, a intervenção do Estado no trato das manifestações da “questão social” que afetam de forma direta a população mais pauperizada.

A preocupação do Estado nessas áreas concentrou-se nas ações e intervenções para a “infância pobre”, tendo como fundamento político-ideológico a construção do futuro e o progresso da nação, logo era preciso (na perspectiva do Estado da época) preparar as crianças e jovens pensados como futuros trabalhadores e afastá-los da influência da pobreza moral e material.

² Educação é utilizada como mecanismo que justifica a desigualdade social. Apontando a necessidade dos países periféricos investirem mais na educação para reduzir as desigualdades sociais. (Machado, 1989).



Podemos afirmar, que na busca por minimizar e controlar os conflitos sociais, as estruturas educacionais e assistenciais cresceram, no Brasil, como parte de uma estratégia da burguesia de buscar atender as demandas imediatas, mas sem a organização de um projeto prévio nestas áreas.

A associação entre pobreza e educação (em especial as ações de aprendizado profissional e/ou educação fundamental) na história do Brasil é traduzida em experiências diversas. Nesse contexto destaca-se o papel da Igreja Católica e do empresariado representado pelas entidades filantrópicas (com o suporte financeiro e jurídico do Estado), como sendo os principais agentes das ações sociais no campo da educação e da assistência.

De acordo com Ciavatta (2009), o trabalho (assalariado) e as ações assistenciais são pilares dos processos educativos relacionados à “escola do trabalho”, segundo dois eixos: a regeneração pelo trabalho e o trabalho para a modernização da produção; esses dois eixos são os pilares da sociedade burguesa assentada na exploração do trabalho pelo capital.

Cumpramos ressaltar que neste período da história brasileira, a justiça era um dos setores do Estado, para além da educação, que também se encarregava da missão moralizadora da população pobre.

Apesar da expansão da educação pública ser prometida desde as primeiras manifestações da “propaganda republicana”, na década de 1870 e, ser muito esperada nos primeiros anos do século XX, é na década de 1920 que são realizadas algumas reformas educacionais.

Durante o século XX o Brasil foi consolidando-se cada vez mais como predominantemente urbano e a escola pública foi se constituindo como a escola popular de massas. De acordo com Freitas e Biccás (2009), a escola do Estado foi se tornando a instituição “mais adequada” aos pobres e foi sendo cada vez mais objeto de despreço e distância da classe média, dessa forma, a escola pública adquire um valor sociopolítico depreciado.

A revisão da Constituição de 1926 tornou-se um marco na história da educação pública, uma vez propõe uma ação estatal interventora na ordem social. Até então, segundo Freitas e Biccás (2009), os direitos fundamentais referentes ao acesso à



educação primária não eram consolidados juridicamente e não havia instrumentos legais que pudessem garantir a sua expansão, obrigatoriedade e gratuidade.

Segundo Algebaile (2009, p.186) desde a década de 1930 a escola pública passa a incorporar ações de saúde e ações assistenciais. Logo, a escola se tornou um espaço de oferta de serviços que ainda não eram amplamente disponibilizados pelo Estado.

2.2. Das ações assistenciais para a política de Assistência Social no Brasil e a interface com a Política de Educação

Em 1961, com a aprovação da lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), evidencia-se a posição do Estado brasileiro para alargar sua intervenção nas manifestações da “questão social”. Com a constituição desta LDB, o Estado atribui como sua responsabilidade o acesso à educação de forma obrigatória, quando a família e demais membros da sociedade tiverem “provada à insuficiência de meios”, para arcar com os encargos educacionais. Sendo assim, o Estado assume para a si a obrigação de manter uma educação escolarizada para os trabalhadores pobres e suas famílias.

Com a Constituição Federal de 1967 o Estado passa a determinar a educação escolarizada obrigatória sob sua responsabilidade para todas as crianças e adolescentes dos 7 aos 14 anos de idade, independente da comprovação dos recursos econômicos das famílias.

Cumprir resgatar que o direito à educação pública gratuita no Brasil foi regulamentado antes da promulgação da assistência social, enquanto política pública. Logo, as primeiras ações assistenciais desenvolvidas no âmbito escolar visavam o controle “moral” dos pobres. Estas ações assistenciais em conjunto com o campo jurídico e com os ideais sanitaristas e higienistas da época, tinham a meta de salvar as crianças dos vícios e assim, salvar a nação em construção.

Somente na Carta Magna de 1988 e posterior promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993, é que a assistência social ganha *status* de política pública. Na LOAS define-se os princípios e diretrizes que deverão guiar a organização desta política de seguridade social não contributiva. O reconhecimento



constitucional da assistência social como política pública, e sua normatização posterior, é de fundamental importância para distanciar esta área de investimento público das ações assistencialistas, assim como limitar e coibir as ações paralelas e dispersas na área da assistência social.

Cabe ressaltar que em 2004 é promulgada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que traz a proposta de criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em uma tentativa de aprofundar as diretrizes apontadas pela LOAS.

Atualmente, podemos afirmar que a aproximação entre educação e a política de assistência social não está muito distante da perspectiva apontada para estas políticas nos início do século XX. A política de assistência é convocada a “ajudar” à escola, quando a mesma já não encontra mais estratégias de intervenção em relação aos índices de evasão escolar e empobrecimento do alunado e de suas famílias.

Desta forma, ocorre um movimento que aponta a escola como campo de intervenção de programas sociais capazes de minimizar a situação de miserabilidade social, reforçando-se a concepção de escola pobre para pobre e afastando a mesma de um projeto de educação de qualidade, contribuindo para reaproximá-la ao projeto de contenção da pobreza.

As “aberturas” da escola, de acordo com Algebaile (2009), provocadas pela expansão da oferta educacional imprimem uma maior visibilidade aos problemas sociais que, sem a escola, não passariam de acontecimentos dispersos. Essa nova condição de visibilidade não modifica os modos de formulação desses problemas. Se a escola básica é o lugar onde também se expressa os problemas da população, nada mais esclarecedor que se dirigir para ela a maior parte das ações necessárias à sua “correção”.

2.3. A Política de Educação e Assistência Social do Brasil no período democrático

Podemos afirmar que a intervenção do Estado brasileiro na política de educação é dividida em três momentos: a escola brasileira republicana (1889-1930); a



escola brasileira populista e corporativista (1930-1990) e a escola brasileira do final do século XX e início do século XXI, período que vamos nos debruçar neste tópico.

O final da década de 80 e início da década de 90 foi um período marcado pelo retorno a democracia política no país, após mais de vinte anos de ditadura militar. Esse período da história do Brasil, que se inicia em 1964.

A partir da década de 1990, consolida-se um conjunto de transformações que implicam alterações na esfera da produção, nas relações sociais, nas organizações dos trabalhadores, na participação do Estado e na sua relação com a sociedade civil. Neste sentido, conforme Antunes (2007), este contexto é marcado por algumas tendências, tais como: formas produtivas flexibilizadas e desregulamentadas; diminuição da regulação social democrática por um modelo de (des) regulação neoliberal, privatizante e antissocial que configura a hegemonia do capital financeiro.

Portanto, na atual lógica capitalista, cabe ao indivíduo por suas próprias ações e escolhas tornar-se competitivo, através da potencialização das suas competências e habilidades pessoais para o mercado e ter maior possibilidade de empregabilidade.

Portanto, segundo a Carta Magna de 1988 e a LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação)/96, o dever primário do Estado é o compromisso com a educação fundamental, no sentido de unir esforços para combater a evasão escolar e o compromisso de diminuir e acabar com os índices de analfabetismo (um país que busca a todo o instante uma posição reconhecida econômica e politicamente no cenário mundial não pode ter taxas elevadas de analfabetismo e evasão escolar).

Podemos destacar como característica da política educacional brasileira a interface desta com os programas sociais, principalmente, os vinculados à política de assistência social. Estes programas geralmente colocam como condição (inclusão dos usuários) a inserção e permanência das crianças e adolescentes na escola.

2.4. A Interface entre a Política de Educação e Assistência Social no Brasil: o caso do município do Rio de Janeiro

Iremos analisar esta relação a partir da criação da Rede de Proteção ao Educando (RPE) em 2006 pelo município do Rio de Janeiro. O programa surge como uma



iniciativa municipal, sendo normatizado pelas resoluções: nº. 74 de 10/11/2006 e a nº. 107 de 14 de novembro de 2007. Tem como pilar a relação sistemática entre as Secretarias municipais de Educação e de Assistência Social.

A RPE se orienta pelos objetivos definidos na resolução nº. 74 de 2006, que consistem em: prevenção da evasão escolar e garantia da permanência do aluno na rede municipal de ensino; acompanhamento às famílias das Unidades Escolares da área de abrangência do CRAS (Centro de Referência de Assistência Social); atendimento imediato às demandas socioeconômicas das famílias; articulação dos recursos de assistência, culturais, esportivos e de trabalho e renda ampliando as possibilidades de extensão do horário escolar; articulação da intersectorialidade da rede pública, de modo a garantir que o sujeito seja atendido em suas necessidades prementes; elaboração e acompanhamento de plano de conquistas em conjunto com profissional da educação e psicólogo.

Neste período ainda não há elaborado, no plano gerencial, diretrizes únicas de intervenção das secretarias supracitadas. As atuações são espessas, pontuais, isoladas e sem garantia de continuidade. Orientando-se por uma perspectiva de que pela a educação seria possível reduzir as desigualdades sociais e desta forma “combater” a pobreza; de acordo com a perspectiva do “Capital Humano”.

Em 2009, ocorrem mudanças a nível gerencial e a partir de então, a Rede de Proteção ao Educando ganhou um novo formato e surge o Programa Interdisciplinar de Apoio às Escolas Municipais do Rio de Janeiro (PROINAPE). No qual, a dinâmica do trabalho passa a ser direcionada pelas demandas da Secretaria Municipal de Educação, numa gestão que se preocupa em elevar os índices de escolaridade dos alunos à custa de parcerias com institutos privados (na compra de metodologias de trabalho de “sucesso” no mercado). Esta lógica de gestão adotada pela SME do Rio de Janeiro gera uma privatização do Estado por dentro. Porém, não podemos deixar de reconhecer que o município do Rio de Janeiro, ao planejar e executar programas como o PROINAPE, reconhece que a escola em muitos casos constitui-se como a referência de órgãos públicos para um determinado território.



Logo, este programa concentra sua intervenção na tentativa de “resolver” os problemas do baixo índice de rendimento escolar dos alunos e das crescentes taxas de abandono escolar.

No meio destas e de outras questões, podemos afirmar que esta intervenção nas unidades escolares no município do Rio de Janeiro (na qual já teve inúmeras facetas em 7 anos de existência), acaba por constituir-se como o exemplo emblemático de propostas governamentais fragmentadas e desarticuladas, constituindo-se como uma característica central das políticas sociais brasileiras (desde sua origem, até a contemporaneidade).

3. CONCLUSÃO

Ao longo do trabalho, analisamos como a profusão do neoliberalismo no Brasil reforçou elementos arcaicos da cultura política brasileira como: assistencialismo, clientelismo e o reforço do “controle” da pobreza, principalmente dos setores mais pauperizados. Neste contexto, os direitos sociais são cada vez mais limitados, questionados e fragmentados.

Sendo assim, podemos afirmar que na trajetória entre a política de educação e assistência social no Brasil, os elementos do passado, do período republicano estão mais presentes do que nunca. As escolas públicas fundamentais se tornam cada vez mais espaços de gerenciamento da pobreza.

Nesta perspectiva, concluímos que a Rede de Proteção ao Educando, atual Programa Interdisciplinar de Apoio as Escolas do Município do Rio de Janeiro, baseia-se numa lógica política de educação como forma de “controlar” e “reduzir” a pobreza; ancorada na concepção de educação como “capital humano”. Logo, trata-se de uma concepção de educação, conforme Santana (2008), do acesso mecânico, do conhecimento acabado, construído e possibilitador de ascensão social, que constitui a base do senso comum. A história da intervenção do Estado na educação pública e fundamental no Brasil reforçou ao longo dos anos a concepção do espaço escolar como o *locus* privilegiado nas ações dirigidas para o atendimento das expressões da “questão



social”. Desde as ações assistenciais até a constituição da política pública de assistência social, a escola se mantém como lugar de gerenciamento da pobreza.

REFERÊNCIAS

ALGEBAILLE, Eveline. **Escola Pública e Pobreza no Brasil: A Ampliação para menos**. Rio de Janeiro: Lamparina, Faperj, 2009.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho? : ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho**. São Paulo: Cortez, 2007.

BICCAS, Maurilane de Souza; FREITAS, Marcos Cezar de. **História social da educação no Brasil (1926-1996)**. São Paulo: Cortez, 2009.

BOSI, Alfredo. **Dialética da Colonização**. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

CIAVATTA, Maria. **Mediações históricas de trabalho e educação: gênese e disputas na formação dos trabalhadores (Rio de Janeiro, 1930-1960)**. Rio de Janeiro: Lamparina, CNPQ, FAPERJ, 2009.

FRIGOTTO, Gaudêncio (Org.). **Educação e Crise do Trabalho: perspectivas de final de século**. 9ªed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

_____ ; GENTILI, Pablo. (Org.). **A cidadania negada: políticas de exclusão na educação e no trabalho**. 4ªed. São Paulo: Cortez, 2008.

GRAMSCI, Antonio. **Os intelectuais e a organização da cultura**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. 4ªed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982. (Coleção Perspectivas do Homem v.48).

HARVEY, D. **Condição Pós-Moderna**. 7ªed. São Paulo: Loyola, 1998.

IANNI, Octávio. **A Ideia de Brasil Moderno**. 2ª Ed. São Paulo: Brasiliense, 1996.

KUENZER, Acácia. **Por que Investigar a Relação entre Educação e Trabalho no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2001.

MANDEL, Ernest. **A crise do capital: os fatos e sua interpretação**. Tradução de Juarez Guimarães e João Machado Borges. Campinas, SP: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 1990.

MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a Filantropia e a Assistência Social**. São Paulo: Cortez, 2001.



NETTO, José Paulo. **Crise do socialismo e ofensiva neoliberal**. 2. ed. - São Paulo: Cortez, 1995. (Coleção Questões de Nossa Época v.20).

RIZZINI, Irene. **O século perdido: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil**. 2ªEd. São Paulo; Cortez, 2008.

SANTANA, Necilda de Moura. O Serviço Social na Educação. **Em Foco**, Rio de Janeiro, n.3,p.23-26, novembro de 2008.