

A formação de Educadores para espaços não escolares e a regulamentação da Educação Social como profissão no Brasil

Roberto da Silva¹

Introdução

Este artigo se origina da tese de Livre docência defendida na Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo em agosto de 2009, intitulada *O Direito à Educação sob a perspectiva da Pedagogia Social*, que dá título à mesma disciplina no Programa de Pós-Graduação em Educação da USP e foi publicada pela Editora Expressão e Arte (2009) como Pedagogia Social, sendo esta a primeira obra do gênero produzida no Brasil.

O artigo visa, preliminarmente, inventariar o atual estágio de desenvolvimento da Pedagogia Social no Brasil para, em seguida, pontuar os desafios que precisam ser enfrentados rumo à consecução dos seus objetivos últimos enunciados na Carta da Pedagogia Social, aprovada durante o I Congresso Internacional de Pedagogia Social, em Abril de 2006 e que são basicamente quatro, a saber:

1. consolidar a Pedagogia Social como a Teoria Geral da Educação Social, logo, como área de conhecimento das Ciências da Educação, o que implica em claras definições quanto ao seu objeto de estudos, seus métodos e técnicas tanto de pesquisa quanto de trabalho e a configuração do seu campo de atuação;
2. modelar as propostas de formação do Educador Social e do Pedagogo Social em cursos de níveis técnico, graduação e pós-graduação;
3. obter a regulamentação da Educação Social e da Pedagogia Social como profissões e, conseqüentemente, construir as instituições de representação profissional no Brasil;
4. fomentar a organização de educadores e educadoras sociais de várias áreas como categoria profissional.

O primeiro dos desafios tem sido publicamente assumido pela Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (FEUSP) por meio da institucionalização de uma comunidade científica (KHUN, 1962) devidamente registrada no Diretório de Grupos de Pesquisa do CNPq – Pedagogia Social -; da institucionalização do espaço acadêmico científico de discussão, reflexão e socialização de conhecimentos (I, II, III e IV CIPS e 16 edições das Jornadas

¹ Prof. Livre Docente do Departamento de Administração Escolar e Economia da Educação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo.

Brasileiras de Pedagogia Social)² e; da elaboração teórica dos pressupostos que subsidiam a prática da Educação Social.³

Sem desconsiderar a preciosa contribuição de alunos, militantes, professores, pesquisadores, instituições de ensino de todos os cantos do Brasil e do exterior, a Pedagogia Social já acumula uma expressiva produção acadêmica sobre o tema⁴, o que justifica um artigo que se posicione nas áreas fronteiriças do conhecimento e explore os desafios vindouros, ainda que de forma ensaística.

O enfrentamento deste primeiro desafio visava, muito especialmente, difundir no Brasil a discussão sobre o tema, conhecer as experiências internacionais e refletir sobre a configuração própria que a Educação Social deve ter no Brasil em função de suas características, de sua história e de sua cultura.⁵

O saldo destas ações, poderíamos afirmar, foi a compreensão de que o Brasil já faz, e há muito tempo, Educação Social da melhor qualidade, apenas não houveram esforços no sentido de contextualizar ou de fundamentar estas práticas sob o marco teórico e metodológico de uma Teoria Geral da Educação Social, que é a Pedagogia Social.

O segundo dos desafios foi enfrentado por meio da realização de quatro congressos internacionais, 16 edições das Jornadas Brasileiras de Pedagogia Social e um encontro internacional de grupos de pesquisas, além da oferta dos cursos de férias de Introdução à Pedagogia Social, que ocorre simultaneamente às discussões sobre programas de cursos, currículo e perfil do profissional a ser formado em níveis técnico, de graduação, especialização, mestrado e doutorado.

O terceiro dos desafios se refere à conquista de *status* profissional por parte dos profissionais da Educação Social que a legitime como profissão regulamentada e que possibilite

² O Calendário das Jornadas está disponível em <http://pedagogiasocialbr.wordpress.com/>.

³ De 29 a 30.09.2014 estiveram reunidos para o Encontro Internacional de Grupos de Pesquisas em Pedagogia Social representantes de 20 universidades brasileiras e quatro estrangeiras, na Universidade Presbiteriana Mackenzie, em São Paulo. Veja em: <http://pedagogiasocial.net/2014/08/03/a-pedagogia-social-em-construcao-no-brasil-encontro-internacional-de-grupos-de-pesquisas-2/>

⁴ Os anais dos Congressos Internacionais de Pedagogia Social são patrocinados pela Fapesp e estão disponíveis em www.proceedings.scielo.br.

⁵ O resultado mais substancial deste trabalho é a Coleção Pedagogia Social, em 2009 junto com a Editora Expressão & Arte (www.expressaoearteditora.com.br), que já publicou nove livros, inclusive o primeiro sobre o tema em língua portuguesa.

a eles ocuparem os espaços e lugares que lhes são de direito na estrutura social brasileira.⁶ Etapa necessária à consecução deste objetivo, que nos remete ao quarto desafio, é a organização dos educadores sociais como categorias profissionais, o que efetivamente vem sendo feito com maior ênfase pelos educadores sociais de rua, das medidas socioeducativas e do sistema penitenciário.

A conquista do *status* profissional requer uma primeira distinção a se fazer: não obstante estar suficientemente assentado o *status* epistemológico da Pedagogia Social enquanto Teoria Geral da Educação Social, a formação acadêmica dos profissionais da Educação Social e o exercício da profissão, embora complementares e com muitas áreas em comum, obedecem a requisitos e papéis distintos.

Profissão é a atividade especializada, seja ela manual, técnica, científica ou artística, cujo exercício se tornou o principal eixo estruturador da vida do ser humano nas sociedades modernas. No passado, a expressão tinha uso restrito, mas na atualidade, a palavra tem sentido mais abrangente e inclui todas as ocupações geradoras de renda que exigem treinamento e resultam em institucionalização, quase diluindo eventuais fronteiras distintivas entre profissão e ocupação.

É a formação acadêmica o fator que mais objetivamente possibilita fazer distinção entre profissão e ocupação. Dentre os atributos que distinguem uma profissão estão o saber especializado, o domínio de uma técnica ou arte, a relação de confiança com o cliente, o grau de autonomia profissional e de responsabilidade e a existência de uma organização que ateste a competência e fixe as regras do exercício profissional.

Entretanto, a subordinação do exercício profissional a uma formação acadêmica embasa o entendimento de que o Ensino Superior no Brasil tenha como principal missão a educação profissional e aponta para a excessiva interferência que tem as corporações de ofício na modelação dos currículos dos cursos de graduação, em detrimento de uma formação mais universal e humanista (NUNES & CARVALHO, 2007, p. 3).

A regulamentação das profissões e atividades profissionais é de responsabilidade do Estado e a fiscalização quanto ao exercício da profissão segundo um determinado código de ética, registro e emissão de licenças profissionais é de responsabilidade de um conselho federal e de conselhos regionais.

6 Durante o III CIPS, o Deputado Chico Lopes (PCdoB/CE), autor da proposta de regulamentação da profissão esteve presente para discutir o seu projeto de lei com educadores sociais de todo o Brasil presentes.

A regulamentação da Educação Social como profissão no Brasil¹

A determinação constitucional de que “a Educação, 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” (CF 1988, Artigo 205) coloca a Educação como uma atribuição típica de Estado, conforme entendimento do deputado Manoel Ferreira, que deu parecer contrário ao Projeto de Lei 2508/2007, que propunha regulamentar a Pedagogia como profissão. Como tal, a competência para regulamentar profissões e criar os respectivos conselho federal e conselhos regionais é de competência do Poder Executivo.⁷

Com uma taxa de ocupação da mão de obra da população economicamente ativa na ordem de 10% e taxa de desemprego em torno de 13%, surpreende saber que no Brasil existem apenas 68 profissões (CBO, 2012)⁸ regulamentadas, 185 cursos de formação em nível técnico (CNCT, 2008)⁹ e que a maior categoria profissional do país - professores – não tem a profissão regulamentada. É dentro deste contexto que vamos discutir as perspectivas de regulamentação da Educação Social como profissão no Brasil e a formação de educadores para espaços não escolares.

⁷ Desde 1998 tramita no Congresso Nacional proposta da Comissão de Educação e Cultura o Projeto de Lei 4746/98, do deputado Arnaldo Faria de Sá (PTB-SP), que propõe regulamentação da profissão de pedagogo. A proposta torna obrigatória a inclusão de um pedagogo nas equipes governamentais encarregadas da elaboração e execução de planos, estudos, programas e projetos educacionais. Além disso, exige a contratação de um pedagogo como responsável técnico pelas empresas de prestação de serviços educacionais e considera as atividades de diretor, coordenador pedagógico, orientador educacional, supervisor de ensino e secretário escolar como de competência privativa do pedagogo. O relator excluiu a palavra "privativa" e eliminou o dispositivo que previa a criação de um conselho federal e de conselhos regionais de Pedagogia.

⁸ Profissões Regulamentadas - Leis, Decretos-Leis, Decretos e outros atos específicos, compilação dos textos, atualização e notas Adriano Campanhole, Hilton Lobo Campanhole - 7 ed-SP Atlas 99.
* Atualização/Fonte: Setor de Documentação/MTE - Bsb, Abril/2012.

⁹ Catálogo Nacional de Cursos Técnicos. Disponível em <http://catalogonct.mec.gov.br/>. Consultado em 29.04.2010.

¹ A regulamentação da profissão de Educador social é objeto do PL 5346/2009 de autoria do Deputado Chico Lopes (PCdoB/CE) e do PLS 328/2015, do Senador Telmário Mota (PDT/RR), ambos com propostas distintas.

Paradoxalmente, as 68 profissões regulamentadas no Brasil estão catalogadas na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO, de 9 de Outubro de 2002)¹⁰ e os 220 cursos de formação técnica no Catálogo Nacional de Cursos Técnicos (CNCT, de 3 de Julho de 2012), reforçam a tese deste artigo de que profissão e ocupação, não obstante serem conceitos distintos são por vezes tratados como sinônimos.

Curiosamente, docência é definida em lei como ocupação e não como profissão, não obstante ter a Pedagogia seu *status* epistemológico definido e terem pedagogos(as) atribuições privativas do cargo. Esta definição resulta em que a Pedagogia não seja profissão regulamentada nem que profissionais da Pedagogia tenham conselhos de classe federal ou regionais que zelem pelo exercício profissional.

Nada impede, entretanto, que uma profissão seja institucionalizada independentemente dos dois fatores que, em geral a condicionam, ou seja, a existência de cursos técnicos ou superiores que respondam pela formação profissional e a existência ou não de conselhos regulamentadores. Considerando-se, porém, a natureza da Educação Social, seu campo preferencial de atuação junto às políticas públicas e sociais e a função complementar que exerce em relação à política educacional, é desejável a sua regulamentação como profissão para superar os óbices formais e legais que marcaram e ainda marcam a contratação de educadores sociais por parte do Poder Público.¹¹

Dentre os 12 eixos em que estão organizados os cursos técnicos no Brasil, o Catálogo Nacional de Cursos Técnicos contempla o *Desenvolvimento Educacional e Social* como um destes eixos, com a seguinte definição:

Compreende atividades relacionadas ao planejamento, execução, controle e avaliação de funções de apoio social, pedagógico e administrativo em escolas públicas e privadas e demais instituições. Tradicionalmente são funções que apoiam e complementam o desenvolvimento da ação social e educativa intra e extraescolar.

10 Veja a lista das profissões regulamentadas até 21.03.2010 em <http://www.mtecbo.gov.br/cbsite/pages/regulamentacao.jsf>

¹¹ Localizei no Tribunal Superior do Trabalho quatro processos que se referem a contratação de Educadores Sociais por parte de órgãos públicos e que resultaram em anulação pela ausência de concurso público como regra de contratação. Vide PROC. N.º TST-RR-574.508/99.2, PROC. N.º TST-RR-566.222/1999.9, PROC. N.º TST-AIRR-1307/2004-102-04-40.3, PROCESSO N.º TST-AIRR-538/2005-005-12-40.8 em www.tst.gov.br.

Os serviços de desenvolvimento educacional são realizados em espaços como secretaria escolar, bibliotecas, manutenção de infraestrutura, cantinas, recreios, portarias, laboratórios, oficinas, instalações esportivas, almoxarifados, jardins, hortas, brinquedotecas e outros espaços requeridos pela educação formal e não formal.

Os serviços de desenvolvimento social vão além do espaço escolar e buscam a integração do indivíduo na sociedade, bem como melhoria de sua qualidade de vida.

A organização curricular destes cursos contempla estudos de ética, normas técnicas e de segurança, redação de documentos técnicos, raciocínio lógico, além da capacidade de trabalhar em equipes, com iniciativa, criatividade e sociabilidade. (CNCT, 2012).

E dentro deste eixo as seguintes linhas de formação:

1. Técnico em Alimentação Escolar
2. Técnico em Biblioteca
3. Técnico em Infraestrutura Escolar
4. Técnico em Ludoteca
5. Técnico em Multimeios Didáticos
6. Técnico em Orientação Comunitária
7. Técnico em Produção de Materiais Didáticos Bilíngüe em Libras/Língua Portuguesa
8. Técnico em Secretaria Escolar
9. Técnico em Tradução e Interpretação de Libras
10. Técnico em Treinamento de Cães-Guia

A organização curricular destes cursos contempla estudos sobre concepção de educação, administração democrática do ensino, organização da educação nacional, bem como ética, normas técnicas e de segurança, redação de documentos técnicos, raciocínio lógico, além da capacidade de trabalhar em equipes, com iniciativa, criatividade e sociabilidade, mas penso que todas estas habilidades e capacidades são inerentes à Educação Social, mas isoladamente nenhuma delas corresponde exatamente ao perfil do Educador Social, sendo necessário criar uma nova categoria que contemple também as ações socioculturais, socioeducativas e sociopolíticas, os domínios próprios da Pedagogia Social.

Para a Pedagogia Social, a concepção de Educação Social enquanto profissão de nível técnico visa, sobretudo, contemplar milhares de jovens que desde pouca idade são incentivados a se empenharem em trabalhos sociais e comunitários, participarem de programas sociais e a desenvolverem o protagonismo juvenil sem que, entretanto, tenham possibilidades de

potencializar as habilidades e capacidades no âmbito de um projeto de vida, como uma qualificação técnica e uma identidade profissional.

Já no âmbito da Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), pedagogo é classificado como ocupação, sob o código 2394 - *Programadores, avaliadores e orientadores de ensino*, juntamente com o Coordenador Pedagógico, Orientador Educacional, Professor de Técnicas e recursos audiovisuais, psicopedagogo, supervisor de ensino e Designer educacional, com a seguinte definição:

Implementam, avaliam, coordenam e planejam o desenvolvimento de projetos pedagógicos/instrucionais nas modalidades de ensino presencial e/ou a distância, aplicando metodologias e técnicas para facilitar o processo de ensino e aprendizagem. Atuam em cursos acadêmicos e/ou corporativos em todos os níveis de ensino para atender as necessidades dos alunos, acompanhando e avaliando os processos educacionais. Viabilizam o trabalho coletivo, criando e organizando mecanismos de participação em programas e projetos educacionais, facilitando o processo comunicativo entre a comunidade escolar e as associações a ela vinculadas.

Como se observa, no Catálogo Nacional de Cursos Técnicos a descrição da profissão e a organização curricular já contempla o Educador Social, fazendo-se necessária apenas a criação de mais uma categoria, no âmbito da Classificação Brasileira de Ocupações é necessária tanto a criação de mais uma categoria - pedagogo social - quanto da redefinição da descrição do cargo para incorporar as funções específicas do pedagogo social. Temos então que Pedagogia Escolar/Educação Escolar e Pedagogia Social/Educação Social são áreas de concentração de uma mesma área de conhecimento, as Ciências da Educação. Não são sinônimas, não são dicotômicas nem contraditórias, apenas acontecem em espaços e contextos distintos, sendo uma complementar à outra. (SOUZA NETO, SILVA, MOURA, 2009, p. 9).

Configuração da Educação Social como campo de trabalho do Educador Social

A diversidade de práticas educativas que pode ser iluminada pelo referencial teórico e metodológico da pedagogia Social estão situadas nas subáreas da Educação Social, da Educação Popular e da Educação comunitária ou Sociocomunitária.

Estas subáreas, por sua vez, comportam outra diversidade de práticas para atender os diferentes recortes etários e temáticos dos quais se ocupam, tais como infância, adolescência, juventude e idosos, mas também gênero, relações étnico raciais, violências, delinquência juvenil, drogas, meio ambiente, saúde, alimentação, direitos humanos etc., cada uma destas, por sua vez, com historicidade própria, legislação específica, políticas públicas, programas, projetos

e ações direcionadas ao respectivo público, cujas bandeiras de lutas e reivindicações nem sempre dialogam, são articuladas ou coerentes entre si.

A Pedagogia Social se recusa a fazer a mera taxonomia dos objetivos educacionais de cada uma dessas práticas com vistas à classificação e hierarquização e por isso preferiu, em vez de separá-las, agrupá-las de acordo com os atributos cognitivos que cada prática mobiliza no ser humano com vistas a desenvolvê-los e aprimorá-los. Esse é o sentido dos “domínios” da Pedagogia Social, abaixo explicitados. (SOUZA NETO, SILVA, MOURA, 2009, p. 309)

Domínio sociocultural

O domínio sociocultural tem como áreas de concentração as manifestações do espírito humano expressas por meio do corpo, dos sentidos e do pensamento, tais como as Artes, a Cultura, a música, a dança, o Esporte, a Ciência e a Tecnologia em suas múltiplas manifestações e modalidades. A Saúde, a Culinária e o Meio Ambiente, como expressões da relação do ser humano com o meio e de sua ligação umbilical com a terra, também integra este domínio. Pelas características destas manifestações, o *locus* privilegiados para a ação sociocultural são todos os espaços públicos e privados onde elas possam acontecer. A ação neste domínio tem por objetivo a harmonização do ser humanos com suas dimensões históricas, culturais e políticas e visam dotá-las de sentido para o sujeito desta modalidade de ação;

Domínio sociopedagógico

O domínio sociopedagógico tem como áreas de concentração os recortes etários e temáticos nos quais as ações preventivas, reparadoras e afirmativas se façam necessárias, abrangendo Infância, Adolescência, Juventude e Terceira Idade. A ação sociopedagógica neste domínio tem como objetivo principal o desenvolvimento de habilidades e competências sociais que permitam às pessoas a ruptura e superação das condições de marginalidade, violência e pobreza que caracterizam sua exclusão social. Por suas características, é *locus* privilegiado para a ação sociopedagógica o aparato jurídico, policial e administrativo que a sociedade criou e que utiliza para readaptá-los socialmente, como são os casos de abrigos, unidades de internação de adolescentes autores de ato infracional, asilos para idosos, albergues para migrantes e imigrantes, instituições psiquiátricas e unidades prisionais, mas também considera a Rua, a escola, a família e a empresa enquanto espaços que também servem a estes propósitos.

Domínio sociopolítico

O domínio sociopolítico tem como áreas de concentração os processos coletivos, sociais e políticos, expressos, por exemplo, na forma de participação, protagonismo, associativismo,

cooperativismo, empreendedorismo, geração de renda, gestão social e controle social das políticas públicas. A ação sociopolítica tem como objetivo o desenvolvimento de habilidades e competências para qualificar a participação na vida social, política e econômica da comunidade onde o sujeito está inserido ou dos espaços onde a pessoa queira estar como sujeito. Por suas características, a ação sociopolítica tem como *locus* privilegiado os grêmios estudantis, associações de pais e mestres (APM), conselhos de escola, associações de moradores, conselhos de direitos, movimentos sociais, organizações não governamentais, sindicatos, partidos políticos e as políticas públicas e sociais.

Domínio epistemológico

O domínio epistemológico tem como áreas de concentração os processos inventivos e criativos originários do exercício das faculdades mentais humanas, notadamente a pesquisa, a ciência e a tecnologia enquanto meios para alargar a compreensão humana sobre os processos que o próprio ser humano desencadeia. Trata-se, fundamentalmente, de produzir modelos explicativos para os fatos e ações sociais e humanas, caracterizando-se a ação epistemológica como a sistematização de métodos e técnicas de intervenção na realidade. Seu *lócus* de atuação, portanto, não está temporal nem espacialmente delimitado até mesmo porque pode incidir sobre o passado, o presente e o futuro.

Áreas prioritárias para o trabalho da Educação Social

A relação entre formação acadêmica e exercício profissional aparece com mais ênfase no caso da especialização, que é um atributo da profissão. A especialização é oferecida para portadores de diploma de curso superior e deve ser reconhecida pelas associações de classe. No caso específico da Pedagogia Social a especialização é particularmente interessante para os profissionais não originários da área da Educação.

Além da óbvia necessidade de especialização para alguns setores, como abaixo será melhor detalhado, identificamos a necessidade de especialização para administradores públicos e privados, bacharéis em Direito, especialmente Delegados de Polícia, Promotores de Justiça e juízes, arquitetos, engenheiros, psicólogos e assistentes sociais.

Mais do que uma definição teórica e conceitual, a configuração do campo de trabalho do especialista em Pedagogia Social precisa ser pragmática, isto é, responder aos desafios colocados pela dinâmica da própria sociedade e das transformações sociais, assim como preencher lacunas e ocupar espaços criados, tanto pela legislação quanto pelo desenho das políticas públicas e sociais.

Os esforços governamentais no sentido de institucionalização de planos com recortes étários e temáticos específicos, assim como dos governos estaduais e municipais no sentido de criarem os respectivos planos justificam a formação de uma primeira geração de educadores especializados nas respectivas temáticas e que sejam capazes, por um lado, de subsidiar a elaboração dos projetos político pedagógicos em espaços outros que não a escola e, por outro lado, de subsidiar governos, órgãos públicos e privados na formulação de políticas públicas específicas para a oferta de Educação a segmentos sociais ainda não contemplados ou insuficientemente contemplados com o Direito à Educação.

Vejamos abaixo alguns exemplos.

Educação

Considerando-se a realidade educacional brasileira neste início de Século XXI, ampliar o leque de formação dos profissionais da Educação responde hoje, pelo menos, a cinco desafios de fácil identificação e que dizem respeito tanto à tão propalada qualidade social da Educação quanto à ampliação do Direito à Educação:

- em nível de graduação, apontamos a insuficiência do currículo tanto dos cursos de Pedagogia quanto de Licenciaturas para proporcionar uma formação que habilite o(a) futuro(a) profissional a trabalhar a complexidade dos problemas sociais que são subjacentes ao processo de ensino e aprendizagem e que, na maioria das vezes, são exteriores à escola, mas nela produzem os seus efeitos mais imediatos, tais como a pobreza, o desemprego, a violência, a baixa escolaridade dos pais, a desorganização familiar, a gravidez na adolescência, a paternidade precoce, o alcoolismo, homofobia e as drogas, dentre tantos outros;

- em nível de pós-graduação, a intensa procura por cursos de aperfeiçoamento profissional, treinamento técnico e especialização demonstram que, uma vez não atendida esta demanda, dada a inexistência de oferta em nível de mestrado e doutorado, resulta em superinflação nas inscrições para a pós-graduação *stricto sensu*, especialmente em nível de mestrado. Para responder a este desafio, diversas instituições de ensino superior, tanto públicas quanto privadas, têm considerado oferecer curso de Especialização em Pedagogia Social ou mestrado profissional, utilizando-se, tanto quanto possível, dos recursos de Ensino à Distância como forma de dinamizar o ensino, ampliar sua capacidade de atendimento e criar um novo segmento mercadológico. Esta alternativa – de baixo custo, de fácil implementação e de grande impacto social pode contemplar as necessidades de aperfeiçoamento profissional e de especialização de pessoas oriundas de todas as áreas de conhecimento, principalmente daquelas direta ou indiretamente ligadas ao sistema de promoção, garantia e defesa de direitos dos grupos socialmente minoritários, mas esbarra na questão da qualidade e dos pressupostos teóricos e metodológicos que fundamentam estes cursos;

- a implantação da escola de tempo integral, conforme determinação expressa da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Artigo 34, § 2º e Artigo 87, § 5º), que pressupõe, por um lado, a incorporação de elementos de Educação Social, Popular e Comunitária à Educação Escolar e, por outro lado, a atuação de profissionais que possam atuar tanto nos espaços escolares quanto nos espaços não-escolares. Sendo a Educação Social, Popular e Comunitária majoritariamente oferecida hoje no Brasil por organizações não-governamentais (ONGs) e por meio de programas e projetos sociais criados pelo poder público, também em parcerias com ONGs, deve-se reconhecer o relevante papel que estas cumprem na Educação. Definir o lugar das ONGs na política educacional brasileira requer, como passo anterior, a definição da função social da escola pública, do campo de atuação da Educação Social e do papel que a Educação Social deve cumprir em relação à Educação Escolar;

- o movimento em favor da creche e da pré-escola em tempo integral, avalizado pelo Plenário da Câmara dos Deputados, que no dia 29 de maio de 2008 aprovou sua regulamentação no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Não há discussões na sociedade brasileira sobre o tema e tem prevalecido a argumentação dos movimentos populares quanto à necessidade de maior dedicação dos pais no incremento da renda familiar, desconsiderando-se as necessidades educacionais das crianças de 0 a 4 anos de idade e mesmo o seu direito à convivência familiar e comunitária.

- a cultura legislativa brasileira é pródiga em produzir leis politicamente corretas que, no entanto, não saem do papel. Resultado, certamente, dos embates entre sociedade civil organizada e movimentos sociais com o Estado, partidos políticos e Congresso Nacional, produzimos uma chamada Constituição Cidadã, um estatuto para a criança e o Adolescente, um para a juventude, outro para o Idoso e até um para a família, uma Lei de Execução Penal e uma Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional em que importantes conquistas sociais estão consolidadas como direitos, mas faltam os meios e os agentes para dar-lhes a necessária eficácia.

Na escola pública brasileira, chama a atenção a gradual e sistemática – e hoje irreversível – vinculação entre política educacional e política social. Desde a década de 60 do Século XX, identificou-se que a desnutrição seria um impedimento para que as crianças oriundas das classes populares tivessem sucesso no acesso, permanência e rendimento na escola pública, em condições de igualdade com as crianças oriundas de famílias que já tinham tradição de frequentar a escola.

A resposta política a este diagnóstico foi incorporar à escola a suplementação nutricional, hoje conhecida como merenda escolar e que, na maioria das unidades escolares

brasileiras, significa fornecer três refeições por dia para as crianças matriculadas. A este diagnóstico seguiram-se outros. Baseados no conceito de *capital cultural*, de Pierre Bourdieu (2001)¹², pesquisas identificaram o baixo capital cultural daquelas crianças e a medida política tomada foi no sentido de introduzir, gradualmente, o livro didático, o rádio, a televisão, a antena parabólica, o vídeo e a internet como meio de superar esta defasagem cultural.

Não vamos referenciar aqui as experiências de inclusão do Serviços Social, da Psicologia, da Odontologia e da Saúde no sistema escolar, por merecerem tratamentos específicos, mas apenas lembrá-los para que se tenha dimensão de funções que continuamente foram transferidas de outras instâncias da sociedade para a Educação, para a escola pública e para os professores.

As Ciências da Educação ensinam que a função precípua da escola é ensinar e aprender, consubstanciada na relação didático-pedagógica que se estabelece entre família e escola, professores e alunos e é esta função que a escola privada, por exemplo, faz questão de exercer.

Atribuir à escola as funções de alimentar, vestir, cuidar da higiene, da saúde e dos aspectos relativos à identidade, subjetividade e auto-estima ocorre em detrimento de suas funções finalísticas, quais sejam, de ensinar e aprender.

Periodicamente, governos federal, estaduais e municipais tomam iniciativas para fomentar a maior participação da família (Escola da Família), da comunidade (Escola Aberta) e de voluntários (Amigos da Escola) junto à escola, não no sentido de exercitar a responsabilidade cidadã, mas sim no sentido de suprir deficiências de políticas sociais e setoriais, tais como a insuficiência de espaços públicos para as artes, cultura, esporte e lazer, carência de recursos humanos e de recursos para investimentos na unidade escolar.

Primeiro, é preciso reconhecer que a adoção de políticas compensatórias na Educação, que na prática significa a transferência de atribuições sociais dos pais para os professores e da família para a escola, denuncia o fracasso, a insuficiência ou a incapacidade das instâncias de socialização anteriores em cumprirem as tarefas que lhe são próprias, transferindo-as para os espaços, agentes e poderes públicos

Em segundo lugar, é preciso entender a incapacidade do poder público para criar os espaços públicos necessários para a manifestação das expressões artísticas, culturas e esportivas, e, em terceiro lugar, a intenção deliberada de transformar a escola pública brasileira no *locus*

12 O trabalho de BOURDIEU, P. "Les trois états du capital culturel" foi originalmente publicado na revista *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 30:3-6, 1979. Aqui está sendo usado: BOURDIEU, P. Os três estados do capital cultural. In: NOGUEIRA, M. A.; CATANI, A. (orgs.) *Escritos de Educação*, 3ª ed., Petrópolis: Vozes, 2001, pp.73-79.

privilegiado para a execução de políticas sociais, sejam elas compensatórias, complementares ou reparatórias.

Expressão máxima desta gradual e, repito – irreversível – tendência de transferência de responsabilidades dos pais para os professores e da família para a escola são os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs), por meio dos quais o professorado se viu obrigado a intercalar nos conteúdos curriculares os temas transversais, isto é, Ética, Meio Ambiente, Pluralidade Cultural, Trabalho e Consumo, Saúde e Educação Sexual.

O resultado deste processo tem sido a avaliação da escola pública brasileira apenas por sua dimensão didático-pedagógica, ignorando a função social que ela cumpre; a formação de professores, insuficiente para dar conta das novas atribuições; o funcionamento ineficaz dos colegiados escolares, tais como Conselho de Escola, Associação de Pais e Mestres (APM) e Grêmios Estudantis; e a alimentação do *mito da participação democrática* que, na prática, não significa participação coletiva, nem na construção do projeto pedagógico, nem na gestão democrática da unidade escolar.

Se quisermos que a escola pública brasileira cumpra funções sociais é preciso – primeiro – reconhecê-la como capaz de bem cumprir esta função e, segundo, dotá-la dos recursos teóricos, metodológicos, materiais e humanos necessários para dar conta desta função. É esta a contribuição que a Pedagogia Social pode oferecer à pedagogia Escolar para que a Educação Social possa ressignificar a Educação Escolar.

Execução da Medida Socioeducativa

Ao introduzir os conceitos de “proteção integral” (Art. 1º) e “prioridade absoluta” (Art. 4º) no atendimento de crianças e adolescentes, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) especifica o atendimento aos seus direitos fundamentais em duas medidas distintas: de proteção e socioeducativa.

Ao instituir as diretrizes para a política de atendimento (Art. 86), ao definir as responsabilidades das entidades de atendimento (Art. 90) e ao determinar as medidas de proteção aplicáveis, sem se referir explicitamente à esfera de competência (federal, estadual ou municipal) e sem mencionar a área de conhecimento a quem compete as tarefas (Serviço Social, Psicologia, Pedagogia, etc.), ECA prescreve:

- orientação e apoio sócio-familiar (Art. 90, Inciso I).
- apoio sócio-educativo em meio aberto (Art. 90, Inciso II).
- orientação, apoio e acompanhamento temporários (Art. 101, Inciso II).
- matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental (Art. 101, Inciso III).

- inclusão em programa comunitário ou oficial, de auxílio à família, à criança e ao adolescente (Art. 101, Inciso IV).

- inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos (Art. 101, Inciso VI).

Ora, sem que estejam definidas as competências dentro da esfera pública e sem que se defina a responsabilidade pela execução do serviço, a lei vira letra morta e estes serviços, na prática, não têm sido assegurados, criando-se uma lacuna no atendimento de crianças e adolescentes necessitados da medida de proteção.

O mesmo caso ocorre com as medidas socioeducativas.

Dentre as medidas sócio-educativas aplicáveis a adolescentes a quem se atribui a autoria de ato infracional, no seu Artigo 112 o ECA prescreve as seguintes:

I - advertência;

II - obrigação de reparar o dano;

III - prestação de serviços à comunidade;

IV - liberdade assistida;

V - inserção em regime de semiliberdade;

VI - internação em estabelecimento educacional;

VII - qualquer uma das previstas no art. 101, I a VI.

No caso específico da liberdade assistida (Art. 118, § 1º), o ECA manda que “A autoridade designará *pessoa capacitada* (grifo nosso) para acompanhar o caso, a qual poderá ser recomendada por entidade ou programa de atendimento.”

A este profissional, depois identificado como *orientador*, o ECA atribui funções muito claras e objetivas (Art. 119).

Incumbe ao orientador, com o apoio e a supervisão da autoridade competente, a realização dos seguintes encargos, entre outros:

I - promover socialmente o adolescente e sua família, fornecendo-lhes orientação e inserindo-os, se necessário, em programa oficial ou comunitário de auxílio e assistência social;

II - supervisionar a frequência e o aproveitamento escolar do adolescente, promovendo, inclusive, sua matrícula;

III - diligenciar no sentido da profissionalização do adolescente e de sua inserção no mercado trabalho;

IV- apresentar relatório do caso.

No caso de aplicação de medida socioeducativa de internação (Art. 121), que “constitui medida privativa da liberdade, sujeita aos princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à

condição peculiar de pessoa em desenvolvimento”, o Artigo 124 impõe ao poder público como obrigação e assegura ao adolescente como direito as seguintes atividades:

- XI - receber escolarização e profissionalização;
- XII - realizar atividades culturais, esportivas e de lazer;
- XIII - ter acesso aos meios de comunicação social.

Como se depreende do estudo do ECA, em alguns casos a prescrição de direitos não foi acompanhada da necessária atribuição de responsabilidades a uma das instâncias do poder público, gerando um vazio institucional que dá origem ao nosso famoso “empurra-empurra”. Em outros, a prescrição de direitos não foi acompanhada da necessária explicitação de qual profissional ou área de conhecimento deva ser responsável pelos procedimentos garantistas, possibilitando que, na prática, todo o atendimento ao adolescente em regime de cumprimento de medida socioeducativa seja feito por carcereiros, monitores, agentes de segurança e agentes de educação, corruptelas que se utiliza para camuflar a falta de recursos humanos especializado para a prestação dos serviços prescritos em lei.

Porque o ECA, tido como uma lei moderna e de primeiro mundo, que incorpora todos os princípios de direitos humanos prescritos nos tratados e convenções da espécie, não é capaz de promover a reabilitação de pessoas em fase de desenvolvimento que tenham cometido deslizes aos 12, 13, 14, 15, 16 ou 17 anos de idade?

Para justificar a fragilidade do ECA frente às questões aqui elencadas, pode-se alegar a carência de recursos financeiros, a falta de infra-estrutura, a inadequação das instalações físicas, a morosidade do judiciário, o elevado grau de dissolução dos costumes, o estado avançado de desagregação social por que passa a família brasileira, etc., etc., mas isto não exime a Educação da responsabilidade histórica que possui no enfrentamento desta situação.

A pergunta fundamental que se faz à Educação é: que formação tem ela proporcionado aos milhares de brasileiros e brasileiras hoje mobilizados na promoção, garantia e defesa dos direitos da criança e do adolescente? Há um entendimento claro de que uma lei como o ECA não pode se tornar eficaz somente pela ação de juízes e promotores, e que, mesmo para estes, formação, capacitação, aperfeiçoamento, especialização e reciclagem contínuas são necessidades imperiosas e que podem muito bem serem assumidas ou compartilhadas pelas instituições públicas de ensino.

Execução Penal

O Brasil administra um dos dez maiores sistemas penitenciários do mundo, com mais de 500 mil pessoas encarceradas no início de 2014, distribuídos em mais de 1.800 unidades

prisões, cerca de 200.000 mandatos de prisão não cumpridos e uma taxa de reincidência imprecisa, mas certamente acima de 50%. O Estado de São Paulo, em que a situação é mais grave e mais violenta, possui atualmente 147 unidades prisionais que contêm pouco mais de 40% da população prisional no Brasil.

O histórico dos debates sobre tratamento e educação de presos pautava-se pelo quadro teórico e metodológico propiciado pelas *teorias lombrosianas*, dominante no período entre 1900 e 1920 em que se deu a construção da Penitenciária do Estado, em São Paulo (SALLA, 1999). Depois do verdadeiro furor que foi a inauguração da Penitenciária do Estado, projetada por Ramos de Azevedo e apresentada ao mundo como um presídio modelo, combinação de sofisticação arquitetônica com as mais modernas (sic) teorias criminológicas, o debate acadêmico só foi retomado no final da década de 1960 e início da década de 1970 em virtude da situação criada pelo Regime Militar no Rio de Janeiro, de misturar, no Presídio da Ilha Grande, presos comuns com presos políticos, caldo de cultura de onde emergiram os grupos organizados que hoje dominam as prisões brasileiras.

Internamente, na Universidade de São Paulo, a questão penitenciária foi introduzida no campus com a criação do Núcleo de Estudos da Violência da USP, em outubro de 1987, sob a coordenação de Paulo Sérgio Pinheiro, Sérgio Adorno e Nancy Cardia, que produziu uma série de pesquisas de cunho acadêmico, focalizando, principalmente, a reincidência.

Mais tardiamente, na Faculdade de Educação, o tema torna-se objeto de estudo a partir de minha dissertação de mestrado (SILVA, 1998), cujos estudos foram aprofundados na tese de doutoramento (SILVA, 2001), sob a triplíce co-orientação de Roseli Fischmann, Angelina Peralva e Sérgio Adorno, depois secundada pela dissertação de mestrado de Manoel Rodrigues Português (2001), sob orientação de Afrânio Mendes Catani.

Ainda sob minha orientação, Hélio Roberto Braunstein e Fábio Aparecido Moreira e Maria José Abrão, o primeiro psicólogo e o segundo educador em prisões, produziram minuciosos estudos sobre encarceramento de mulheres e o destino de seus filhos e formação de professores no sistema penitenciário paulista.¹³

No plano externo, o debate sobre Educação de presos já assume dimensões de política externa, de plano nacional e de rede, em virtude do interesse demonstrado pela União Européia em parceria com a Organização dos Estados Ibero Americanos e interveniência do MEC

13 Depois da conclusão do mestrado de Fábio aparecido Moreira procedemos à atualização do debate por meio do artigo Objetivos educacionais e objetivos da reabilitação penal: o diálogo possível. Revista Sociologia Jurídica. Dossiê Penitenciário, nº 3, Julho-Dezembro, 2006.

brasileiro, que criou a *Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade* (Secad), e também envolveu a sua *Secretaria de Relações Internacionais* para articular este debate no âmbito do Mercosul e da América Latina, propondo, inclusive, a criação de uma *Rede Latino Americana de Educação em Prisões*, a RedLece¹⁴, que efetivamente foi criada em novembro de 2006, ainda que com restrições por parte deste pesquisador.

As questões cruciais em relação à Educação de presos foram suficientemente identificadas e estão registradas nos *Anais do I Encontro de Monitores de Alfabetização de Adultos Presos do Estado de São Paulo* (Funap, 1993) e podem ser sintetizadas em uma única frase: incompatibilidade entre os objetivos e metas da Educação e os objetivos e metas da pena e da prisão..

Moacir Gadotti (1993) e Paulo Freire (1995) também analisaram a questão e firmaram posições que ainda hoje são acatadas por quem trabalha com o tema, e estas posições também podem ser resumidas em uma única frase: não se deve conceber métodos e técnicas específicas para a educação de presos, sob pena de submetê-los a uma dupla estigmatização.

Ainda que se possa afirmar que a condição de confinamento prolongado, a necessidade de rápida adaptação a um ambiente hostil marcado pela cultura da violência e a perda de referenciais de valor sejam capazes de suscitar outras formas de saberes e de produção de conhecimentos, a questão fundamental é a qualidade da formação de quem faz a mediação entre os objetivos da Educação e os objetivos da pena e da prisão e é esta a tarefa que se quer seja assumida pela Pedagogia Social.

Por outro lado, pesquisas por mim desenvolvidas ou coordenadas sobre abrigos, Febens e prisões, corroboradas por tantas outras que constituem bibliografia básica sobre os temas, apontam para a necessidade de se repensar a formação do técnico e do profissional que trabalham diretamente no atendimento a esta população dentro do que Goffman () como *instituições totais*.

Focalizamos de modo mais específico a Pedagogia, o Serviço Social e a Psicologia como demandatárias de uma complementação curricular que lhes permita compreender a complexidade da problemática social que caracteriza a situação de risco em que vivem estas pessoas, mas não negligenciamos também o Direito, a Medicina, a Administração como áreas em que se fazem necessárias uma visão mais humanista dos problemas sociais.

Uma característica marcante no trabalho das instituições totais tem sido, por exemplo, a ênfase em segurança e disciplina em detrimento das abordagens voltadas para a reabilitação, o

¹⁴ Red latino Americana de Educación em Contexto de Encierro – WWW.redlece.org.

desenvolvimento pessoal e a inserção social. Outra característica importante de ser assinalada é a função secundária da Pedagogia, do Serviço Social e da Psicologia dentro das instituições totais, onde atuam como sucedâneos das Ciências Jurídicas, instrumentalizando juízes, promotores e instâncias de avaliações para a tomada de decisões, sem ações diretas no ser humanos alvo de seus atendimentos.

A terceira característica destas instituições é a orientação estritamente burocrática do trabalho dos técnicos e profissionais, inexistindo métodos e técnicas que configurem uma metodologia institucional para o trabalho de reabilitação, de desenvolvimento pessoal e de inserção social. Esta ausência de cientificidade no trabalho social tem dado margem ao espontaneísmo, ao empirismo e à experimentação de uma variedade de projetos pontuais, propostos ou *vendidos* por indivíduos, grupos e entidades, que nem sempre se coadunam com a legislação específica ou com uma filosofia de trabalho.

Este *desaparelhamento* conceitual e metodológico do trabalho nas instituições totais é apontado pelos estudos e pesquisas como o principal responsável pelos vícios e pelas distorções que historicamente marcam o trabalho das *instituições fechadas*, traduzindo-se, na prática, em baixíssima capacidade de resolução de problemas, em agravamento de distúrbios perfeitamente identificáveis, em reincidência institucional, abuso, corrupção e desmandos de todas as ordens, mais conhecidos sob os rótulos de *depósitos de crianças*, de *escolas do crime* e de *universidade do crime*.

Ou seja, as instituições e seus agentes trabalham orientados pela lógica de *administração do problema* e não de *resolução do problema*, perpetuando o ciclo de pobreza, de miséria e de violências que marcam as trajetórias de vida das pessoas necessitadas da proteção social do Estado, fazendo de um ou outro caso bem sucedido de inclusão social exceções que fogem a regra, quando deveriam trabalhar para que a inserção social bem sucedida fosse a regra e não a exceção.

Conclusão

Com o apoio da legislação que rege os respectivos setores: ECA para os abrigos e instituições correccionais para adolescentes e Lei de Execução Penal para as prisões, e que são internacionalmente reputadas como legislações avançadas, alinhadas com os princípios de direitos humanos e de respeito à dignidade humana, mais o esforço governamental e da sociedade civil para a reforma destas instituições, entendemos que a formação de recursos humanos específicos para o trabalho dentro das instituições totais é uma necessidade à qual não se pode olvidar, sob pena de produção e de reprodução *ad eternum* de tudo que nelas condenamos.

Do Estatuto da Criança e do Adolescente é interessante incorporar a *Doutrina da Proteção Integral* como regra básica para ao atendimento de toda e qualquer pessoa em situação de risco pessoal, e não apenas a crianças e adolescentes, como até agora tem sido feito no Brasil.

Da Lei de Execução Penal interessa-nos incorporar o princípio da *individualização da pena*, segundo o qual a sanção penal aplicada não pode atingir outras pessoas além daquela a quem foi imputado crime.

Finalmente, da Lei Orgânica da Assistência Social interessa-nos o princípio da *territorialidade*, segundo o qual todo o atendimento de que as pessoas são demandatárias deve ser feito, preferencialmente, com os recursos da comunidade local. A unificação destes princípios nas práticas de atendimento social requer que os operadores das políticas sociais públicas conheçam os órgãos, serviços e recursos disponíveis em sua comunidade e que eles atuem de forma integrada, evitando-se, tanto quanto possível, a duplicidade de estruturas e a fragmentação do atendimento, que tão caro custa aos cofres públicos e à sociedade.

Referências

- BRASIL. Lei n. 7.210, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. Senado Federal, Brasília, 1984.
- _____. Lei nº 8.069/90. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Senado Federal, Brasília, 2011.
- _____. Lei n.º 9.394, de 20/12/1996. Estabelece a lei de diretrizes e bases da educação nacional. Senado Federal, Brasília, 1996.
- _____. Classificação Brasileira de Ocupações (CBO). Brasília – DF: Ministério do Trabalho e Emprego. Portaria Ministerial nº. 397, de 9 de outubro de 2002.
- _____. Catálogo Nacional de Cursos Técnicos. Brasília – DF: Ministério da Educação, 2009.
- CARVALHO, Sônia Marise Salles (Orientadora). A Influência da Formação Acadêmica em Educação na Carreira Profissional. Rio de Janeiro: Revista de Pedagogia, ano 3 nº 6, s/d. UERJ. Disponível em www.fe.unb.br/revistadepedagogia. Consultado em 15.05.2009.
- GOFFMAN, E. Manicômios, prisões e conventos. 2ª ed. São Paulo: Perspectiva, 1987.
- KUHN, Thomas. A estrutura das revoluções científicas. São Paulo: Perspectiva, 1962.
- MOTA, Ronaldo . Interfaces entre formação acadêmica e exercício profissional. Disponível em http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/artigo_profissoes.pdf. Consultado em 20.03.2010.
- NUNES, Edson; CARVALHO, Márcia Marques de. Ensino universitário, corporação e profissão: paradoxos e dilemas brasileiros. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 17, jun. 2007 .

Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222007000100008&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 20 mar. 2010. doi: 10.1590/S1517-45222007000100008.

SILVA, Roberto. SOUZA NETO, João Clemente. MOURA, Rogério. *Pedagogia Social*. São Paulo: Expressão e Arte, 2009.

WALTHER, Leon, *A orientação profissional e as carreiras liberais*. São Paulo: Edições Melhoramentos, 1992.