

# Cadernos de Estudos

## DESENVOLVIMENTO SOCIAL EM DEBATE

NÚMERO 18

ISSN 1808-0758

### RESULTADOS, AVANÇOS E DESAFIOS DAS CONDICIONALIDADES DE EDUCAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

**Daniel Ximenes**  
(organizador)

**Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**

**Resultados, avanços e desafios das  
condicionalidades de educação do  
Programa Bolsa Família**

**Daniel Ximenes  
(organizador)**

Brasília, 2014

Presidenta da República Federativa do Brasil  
**Dilma Rousseff**

Ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
**Tereza Campello**

Secretário Executivo  
**Marcelo Cardona Rocha**

Secretário de Avaliação e Gestão da Informação  
**Paulo de Martino Jannuzzi**

Secretário Nacional de Renda de Cidadania  
**Luiz Henrique da Silva de Paiva**

Secretária Nacional de Assistência Social  
**Denise Ratmann Arruda Colin**

Secretário Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
**Arnoldo Anacleto de Campos**

Secretário Extraordinário para Superação da Extrema Pobreza  
**Tiago Falcão**

Expediente: Esta é uma publicação técnica da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação.  
SECRETÁRIO DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO: Paulo de Martino Jannuzzi;  
DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE AVALIAÇÃO: Alexandro Rodrigues Pinto; DIRETOR  
DO DEPARTAMENTO DE MONITORAMENTO: Marconi Fernandes de Sousa; DIRETOR  
DO DEPARTAMENTO DE GESTÃO DA INFORMAÇÃO: Caio Nakashima; DIRETORA DO  
DEPARTAMENTO DE FORMAÇÃO E DISSEMINAÇÃO: Patricia Augusta Ferreira Vilas Boas.

# Cadernos de Estudos

DESENVOLVIMENTO SOCIAL EM DEBATE

NÚMERO 18

ISSN 1808-0758

## **Resultados, avanços e desafios das condicionalidades de educação do Programa Bolsa Família**

**Daniel Ximenes  
(organizador)**

**Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**

© **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**

Esta é uma publicação técnica da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação.

O texto publicado apresenta os resultados, avanços e desafios do acompanhamento das condicionalidades de educação do Programa Bolsa Família (PBF), escritos por pesquisadores de universidades e colaboradores do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e do Ministério da Educação.

Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate. – N. 18 (2014)- .  
Brasília, DF : Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;  
Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2005- .  
100 p. ; 28 cm.

ISSN 1808-0758

1. Desenvolvimento social, Brasil. 2. Políticas públicas, Brasil. 3. Políticas sociais, Brasil. 4. Programa Bolsa Família, Brasil. 5. Condicionalidades de educação I. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. II. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. III. Daniel Ximenes.

CDD 330.981  
CDU 304(81)

**Tiragem:** 5.000 exemplares

**Coordenação Editorial:** Kátia Ozório

**Equipe de apoio:** Victor Gomes de Lima, Valéria Brito e Eliseu Calisto

**Analista de Políticas Sociais:** Roberta Cortizo

**Bibliotecária:** Tatiane Dias

**Diagramação:** Tarcísio Silva

**Revisão:** Tikinet

**Organizador:** Daniel Ximenes

Julho de 2014

**Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**  
**SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO**

Esplanada dos Ministérios Bloco A, 3º andar, Sala 340  
CEP: 70.054-906 Brasília DF – Telefones (61) 2030-1501  
<http://www.mds.gov.br>

**Central de Relacionamento do MDS: 0800-707-2003**

Solicite exemplares desta publicação pelo e-mail: [sagi.dfd@mds.gov.br](mailto:sagi.dfd@mds.gov.br)

## PREFÁCIO

Desde sua criação o Programa Bolsa Família associou a continuidade da transferência de recursos monetários às famílias de menor renda per capita ao cumprimento de condicionalidades nas áreas de educação – frequência mínima das crianças e adolescentes à escola – e saúde – a vacinação das crianças e realização dos exames pré-natais para as grávidas.

As condicionalidades são compromissos assumidos pelas famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, mas principalmente, representam o comprometimento do poder público para com estas famílias. Cabe ao setor público ampliar o acesso aos serviços sociais básicos de saúde, de educação e de assistência social, com foco na população em situação de pobreza, ao tempo que identifica e atua nas situações de vulnerabilidade social das famílias, com o objetivo de apoiá-las no acesso a estes serviços.

Assim, as condicionalidades do Programa Bolsa Família tornaram-se referência para a dimensão de ruptura do ciclo intergeracional da pobreza, um dos principais objetivos do programa. Ao mesmo tempo, um mecanismo para tensionar a oferta de serviços para a população mais pobre. Com atenção especial às crianças e adolescentes no acesso a estes serviços básicos, estão criadas as condições para uma geração mais sadia, mais e melhor escolarizada, do que seus pais e familiares. E podemos esperar que isto fará uma enorme diferença para a vida destas pessoas e para o nosso país.

Os estudos sobre o Programa Bolsa Família destacam que a condicionalidade de educação apresenta efeito positivo na trajetória escolar dos estudantes beneficiários. Embora os dados mostrem que o estudante beneficiário do PBF ainda tenha maior atraso na adequação idade e série do que os estudantes que não são beneficiários no início do Ensino Fundamental, diferentemente do passado, ele não abandona a escola. Ao final do Ensino Fundamental, o estudante beneficiário do PBF melhora suas taxas de aprovação, e consegue menores taxas de abandono do que os demais. Por fim, no ensino médio, os estudantes beneficiários têm taxa de abandono significativamente inferior aos não Bolsa Família e desempenho similar.

Além de seu objetivo de apoio à inclusão e permanência na educação básica, as análises sugerem que a condicionalidade de educação tornou-se um fator indutor de crescente qualidade na educação para os estudantes em situação de pobreza, ao reforçar a necessidade de implantar e ampliar a educação de tempo integral nas escolas que tem significativa presença de estudantes beneficiários do PBF. Por isso mesmo, as escolas com maioria de estudantes do PBF são prioridade na

política de educação integral, especialmente pelo programa Mais Educação, do Ministério da Educação. Com isto, o enfrentamento da desigualdade educacional, em suas diversas vertentes, está posto no centro do debate e dos encaminhamentos na área da educação em todo país.

A análise dos resultados das condicionalidades tem sido um elemento importante para a compreensão de seu papel indutor de transformações nas prioridades de jovens e suas famílias, na organização dos equipamentos educacionais e de saúde e da integração de políticas no âmbito municipal, estadual e federal.

Desejo a todos boa leitura!

**Tereza Campello**  
Ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

## APRESENTAÇÃO

Este número da Série Cadernos de Estudos – Desenvolvimento Social em Debate trata, em cinco artigos, dos resultados, avanços e desafios do acompanhamento das condicionalidades de educação do Programa Bolsa Família, escritos por pesquisadores de universidades e colaboradores do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e do Ministério da Educação.

O Programa Bolsa Família é um programa de transferência de renda com condicionalidades, criado por Medida Provisória (nº 132) em outubro de 2003 (transformado na Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004) e regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. O Programa objetiva beneficiar famílias em situação de pobreza (com renda mensal per capita de R\$ 77 a R\$ 154) e extrema pobreza (com renda mensal per capita de até R\$ 77), inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.

Entre os objetivos do Programa estão, apoiar o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social; combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; defrontar a situação de pobreza e promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público.

O Programa Bolsa Família tem três dimensões básicas. Tradicionalmente é conhecido como um programa que busca o alívio imediato da pobreza pela transferência de renda, e com isto cumpre um papel fundamental na redução da pobreza e na diminuição da desigualdade. Por outro lado, contribui para o desenvolvimento das famílias, pelas ações complementares e intersetoriais, em parceria com outras políticas e programas. Neste caso, podemos mencionar o exemplo da capacitação profissional, pelo Pronatec, e o desenvolvimento da educação nas escolas, pelos programas Mais Educação e Saúde na Escola, com importantes resultados em parceria com o Bolsa Família. Mas também este programa social desempenha um papel fundamental numa outra dimensão ao contribuir para o enfrentamento geracional da pobreza.

Ao ampliar o acesso aos serviços de saúde e educação, pelas condicionalidades, inclusive e fundamentalmente identificando e atuando sobre as situações de vulnerabilidade das famílias, o Bolsa Família colabora para o rompimento do ciclo de reprodução da pobreza entre gerações. Tal aporte faz com que o foco das condicionalidades recaia em especial sobre as crianças e jovens das famílias beneficiárias, tanto na educação ou na saúde. De fato, no âmbito das condicionalidades de educação o acompanhamento da frequência escolar ocorre para os estudantes de 6 a 17 anos. Ao apoiar a frequência escolar destes estudantes de famílias em situação de pobreza, influencia positivamente as taxas de permanência e progressão escolar, e isto é uma etapa basilar e fundamental para os desafios decorrentes de uma



educação de qualidade para todos. Sobre isto, as condicionalidades do Bolsa Família vêm contribuindo decisivamente ao estabelecer uma importante parceria com o Ministério da Educação, visando propiciar a educação integral para os estudantes de escolas com maioria de integrantes pertencentes ao Bolsa Família (parceria com o programa Mais Educação).

As condicionalidades do Bolsa Família são compromissos assumidos não somente pelas famílias, mas também pelo poder público nas áreas de saúde e educação. O objetivo essencial das condicionalidades é situar a pauta da desigualdade no acesso aos serviços básicos em nosso país, a fim de que o poder público priorize seus esforços de apoio às famílias quanto à garantia dos direitos de saúde e educação. Em consequência, reforça o princípio da equidade, a partir de uma atuação intersetorial entre as áreas de saúde, educação e assistência social. As condicionalidades de educação são parte estratégica desse desafio.

Assim, o primeiro capítulo desta edição do Caderno de Estudos, “Condicionalidades de Educação do Programa Bolsa Família”, apresenta um panorama da educação básica no Brasil. O texto foi elaborado pela equipe técnica da Diretoria de Estatísticas Educacionais do INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais), e apresenta um panorama da educação básica no Brasil, utilizando, prioritariamente, os dados do Censo da Educação Básica, também conhecido por Censo Escolar. A análise é orientada pelas estatísticas organizadas em tabelas, detalhadas pelas etapas e modalidades de ensino, possibilitando algumas interpretações de séries históricas até o ano de 2013, enfocando condições de oferta (porte da escola e infraestrutura – existência de biblioteca ou sala de leitura, acesso à Internet, laboratório de informática, acessibilidade e quadra de esporte), funções docentes e matrículas. Este primeiro capítulo é fundamental, pois apresenta um quadro geral da educação básica no Brasil, considerando que mais de um terço das matrículas nesse nível de ensino é de estudantes do PBF, e que estes estudantes estão em quase 80% das escolas da educação básica.

O segundo capítulo, “Condicionalidade de Educação do Programa Bolsa Família: concepção e organização do acompanhamento”, elaborado por Marcos Maia e Juliana Agatte, apresenta e analisa as concepções e a forma como é operacionalizado o acompanhamento da frequência escolar dos beneficiários do PBF, assim como os resultados, em termos de eficácia e abrangência, alcançados nesses anos de Programa. Trata-se de uma análise fundamental para melhor compreender o que é e como funciona a condicionalidade de educação do Bolsa Família.

O terceiro capítulo, “Ensino básico e trajetória escolar de estudantes do Programa Bolsa Família”, elaborado por Flávio Cireno, Iara Viana e Cecília Alves apresenta uma importante análise sobre rendimento e desempenho dos alunos pertencentes ao Bolsa Família, em comparação com os demais da rede pública regular de ensino.

Dentre as várias análises, os autores abordaram a trajetória escolar dos estudantes PBF de 2008 a 2012, e os resultados sugerem uma adaptação durante o percurso escolar dos estudantes, diminuindo a desigualdade educacional no país, que de fato representa o principal objetivo da condicionalidade de educação.

O quarto capítulo, “Importância dos fatores intraescolares e extraescolares na compreensão dos resultados da Prova Brasil de 2011: um estudo com escolas que atendem beneficiários do Programa Bolsa Família”, elaborado por Joaquim Soares Neto, Elianice Castro e Cecília Alves analisam fatores associados ao desempenho escolar, ressaltando os aspectos intraescolares, com destaque para as questões de infraestrutura. O artigo contribui para a análise do desempenho escolar e a situação das escolas públicas brasileiras, principalmente daquelas que concentram muitos estudantes de famílias em situação de pobreza. Importante, depois de 10 anos do Bolsa Família, portanto também de condicionalidade de educação, que tenhamos uma abordagem e uma atenção especial às condições institucionais e de oferta das escolas públicas que acolhem muitos estudantes de famílias em situação de pobreza. Justamente as que mais precisam da atenção do Estado brasileiro.

O quinto e último capítulo “Políticas para a inclusão na educação básica em contextos de desigualdade: considerações a partir da experiência da parceria entre Programa Bolsa Família e Programa Mais Educação”, elaborado por Daniel Ximenes, Jaqueline Moll e Juliana Macedo salienta, a partir da consideração multidimensional da pobreza, a importância da intersetorialidade para o atingimento de importantes resultados educacionais, considerando a parceria entre áreas sociais. Para tanto, é de fundamental importância o diálogo intersetorial entre áreas correlatas em seus desafios de inclusão social e educacional, articuladas desde o território, e nesse caso propiciadas pela experiência de diálogo e de parceria entre os Programas Mais Educação e Bolsa Família, vivenciadas de 2011 até o presente momento. Com isto, aprofunda-se o debate sobre a qualidade na educação, em especial para as escolas situadas em regiões de maior concentração de pobreza.

Por fim, tendo esta publicação o propósito de divulgar análises e disseminar resultados que possam subsidiar discussões e avaliações acerca das políticas e programas sociais, acreditamos que os artigos apresentados contribuirão com a difusão de mais reflexão a respeito do PBF e, em particular, de sua gestão de condicionalidades. Em especial, quanto a condicionalidade de educação, depois de 10 anos de Bolsa Família, e a disponibilidade de inúmeras informações e registros nesse período, temos cada vez mais condições de aprofundar o debate de seus resultados e desafios decorrentes

Daniel Ximenes  
Diretor do Departamento de Condicionalidades-DECON  
Secretaria Nacional de Renda de Cidadania-SENARC/MDS



# SUMÁRIO

## **1. PANORAMA DA EDUCAÇÃO BÁSICA 13**

- Introdução 13
- Condições de oferta 13
- Funções docentes 19
- Matrículas 22
- Conclusão 34

## **2. CONDICIONALIDADE DE EDUCAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: CONCEPÇÃO E ORGANIZAÇÃO DO ACOMPANHAMENTO 36**

- Introdução 36
- As concepções subjacentes ao acompanhamento das condicionalidades 36
- Organização do acompanhamento da condicionalidade de educação 41
- Resultados gerais e desafios 45
- Considerações Finais 48
- Referências Bibliográficas 49

## **3. ENSINO BÁSICO E TRAJETÓRIA ESCOLAR DE ESTUDANTES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA 50**

- Introdução 50
- Uma breve revisão sobre o tema 51
- Metodologia 51
- Considerações Finais 58
- Referências Bibliográficas 60

## **4. IMPORTÂNCIA DOS FATORES INTRAESCOLARES E EXTRAESCOLARES NA COMPREENSÃO DOS RESULTADOS DA PROVA BRASIL DE 2011: UM ESTUDO COM ESCOLAS QUE ATENDEM BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA 61**

- Introdução 61
- Fatores associados ao desempenho escolar 62
- Metodologia 64
- Conclusão 76
- Referências Bibliográficas 78

## **5. POLÍTICAS PARA A INCLUSÃO NA EDUCAÇÃO BÁSICA EM CONTEXTOS DE DESIGUALDADE: CONSIDERAÇÕES A PARTIR DA EXPERIÊNCIA DA PARCERIA ENTRE PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO 80**

- Introdução 80
- Desenvolvimento Social/Humano e Intersetorialidade como premissas fundamentais 80
- Conclusão 94
- Referências Bibliográficas 97



# 1. PANORAMA DA EDUCAÇÃO BÁSICA

*Equipe técnica da Diretoria de Estatísticas Educacionais do Inep<sup>1</sup>*

## INTRODUÇÃO

O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação, tem entre suas finalidades a organização e a manutenção do sistema de informações e estatísticas educacionais. Ao Inep cabe retratar e avaliar a educação brasileira, a partir dos dados coletados no Censo da Educação Básica e no Censo da Educação Superior, assim como por meio dos resultados das diferentes avaliações de desempenho estudantil, também realizadas pelo Instituto.

Com periodicidade anual, o Censo da Educação Básica faz uso da internet e do sistema on-line de coleta de dados, denominado Educacenso. Por meio dele são coletados dados sobre escolas, turmas, professores e alunos em todas as etapas e modalidades de ensino da educação básica no país. São utilizados diversos mecanismos de controle e acompanhamento da coleta e tratamento de dados, desenvolvidos pelo Inep em parcerias com os sistemas educacionais dos estados, Distrito Federal e municípios. Destacam-se o plano de crítica do Educacenso e as visitas às escolas, definidas por um plano amostral, com vistas à orientação e à correção de distorções que podem comprometer a qualidade do dado declarado que sustentará a definição de políticas públicas e facilitará o desenvolvimento de pesquisas por especialistas e interessados na área.

Os resultados finais do Censo da Educação Básica são publicados no Diário Oficial da União, ocorrendo, impreterivelmente, no mesmo ano da coleta dos dados. O Censo da Educação Básica é a principal base de informação considerada pelo Ministério da Educação para a formulação de políticas públicas, desenho de programas e definição de critérios para sua atuação supletiva junto às escolas, aos estados e aos municípios. Entre tantas outras aplicações, as informações do Censo Escolar são utilizadas no cálculo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) e servem de base para o cálculo dos coeficientes de distribuição dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

O presente texto objetiva apresentar um panorama da educação básica no Brasil, utilizando, prioritariamente, os dados do Censo da Educação Básica, também conhecido por Censo Escolar. A análise ora apresentada é orientada pelas estatísticas organizadas em tabelas, detalhadas pelas etapas e modalidades de ensino, possibilitando algumas

---

<sup>1</sup> Carlos Eduardo Moreno Sampaio, Fabio Pereira Bravin, Giovanni Silva Paiva, Julio Cesar de Lima Filgueiras, Liliane L. N. de Aranha Oliveira, Michele de Paula Coelho de Almeida, Thaysa Guimarães Souza, Vanessa Nespoli de Oliveira e Vitor Passos Camargos.

interpretações de séries históricas até o ano de 2013, enfocando condições de oferta (porte da escola e infraestrutura – existência de biblioteca ou sala de leitura, acesso à Internet, laboratório de informática, acessibilidade e quadra de esporte), funções docentes e matrículas. As possibilidades de análise das informações coletadas pelo Censo da Educação Básica não se esgotam neste texto. Pelo contrário, tem a pretensão de estimular a discussão dos seus resultados, favorecendo a adaptação do matiz do retrato da educação básica brasileira que se configura a partir de algumas análises aqui desenvolvidas. Os resultados do Censo Escolar são disponibilizados sistematicamente pelo Inep, permitindo que pesquisadores e instituições façam suas próprias leituras sobre esse rico acervo de dados.

## CONDIÇÕES DE OFERTA

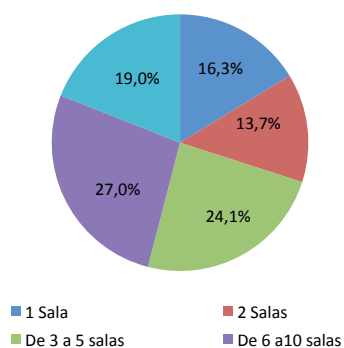
O porte da escola pode ser avaliado a partir do número de salas de aula existente na unidade escolar. Com esse critério, o Censo Escolar 2013 revela que cerca de 24% das escolas brasileiras de educação básica são consideradas de pequeno porte, dispendo de até duas salas de aula (Tabela 1). O recorte segundo a rede de ensino mostra que cerca de 30% das escolas públicas são de pequeno porte, enquanto na rede privada a participação é menos expressiva – cerca de 2,2% (Gráficos 1 e 2). Nos 190.629 estabelecimentos de educação básica existentes no país, estão matriculados 50.042.448 alunos, dos quais 41.432.416 (82,8%) estão em escolas públicas e 8.610.032 (17,2%) em escolas da rede privada (Tabelas 1 e 8). As escolas municipais são responsáveis por quase metade das matrículas (46,4%), equivalente a 23.215.052 alunos, seguida pela rede estadual, que atende a 35,8% do total de matrículas da educação básica no Brasil, com 17.926.568 de matrículas. A rede federal, com 290.796 matrículas, participa com 0,6% do total de matrículas da educação básica (Tabela 8).

**TABELA 1 - EDUCAÇÃO BÁSICA - NÚMERO DE SALAS EXISTENTES NA ESCOLA POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA - BRASIL - 2013**

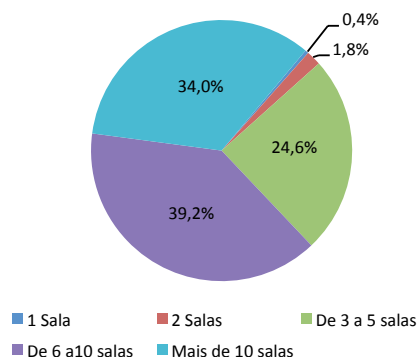
Número de Salas Existentes	Total	Pública	Privada
<b>Total</b>	<b>190.629</b>	<b>151.813</b>	<b>38.816</b>
1 Sala	24.876	24.710	166
2 Salas	21.506	20.795	711
De 3 a 5 salas	46.068	36.533	9.535
De 6 a 10 salas	56.135	40.933	15.202
Mais de 10 salas	42.044	28.842	13.202

Fonte: MEC/Inep/DEED

**GRÁFICO 1 - REDE PÚBLICA -  
DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DO  
NÚMERO DE SALAS EXISTENTES  
- BRASIL - 2013**



**GRÁFICO 2 - REDE PRIVADA -  
DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DO  
NÚMERO DE SALAS EXISTENTES  
- BRASIL - 2013**



No que diz respeito à infraestrutura disponível nas escolas, quesito de relevância no processo de ensino-aprendizagem, há aqueles itens que merecem destaque na construção da fotografia da educação básica no Brasil: biblioteca ou sala de leitura, acesso à Internet, laboratórios de informática, acessibilidade e quadra de esportes. É recomendável que uma escola mantenha os padrões de infraestrutura necessários para oferecer ao aluno instrumentos que facilitem seu aprendizado, melhorem seu rendimento e tornem o ambiente escolar um local agradável, estimulando a permanência do aluno na escola.

A observação específica dos recursos disponíveis nas escolas que oferecem o ensino fundamental destaca a existência de biblioteca ou sala de leitura em 43,9% das escolas públicas (Tabela 2). A análise desse dado revela que 75,7% da matrícula pública nessa etapa de ensino estão concentradas em unidades escolares equipadas com biblioteca ou sala de leitura. A distribuição de escolas públicas com esse recurso nas diferentes Regiões Geográficas é assimétrica, variando de 24,5% na Região Norte a 76,3% na Região Sul. Na rede privada 84,4% das escolas são equipadas com biblioteca ou sala de leitura, cobrindo 90,7% de sua matrícula (Tabela 3).

Na rede privada o recurso em destaque é o acesso à Internet, presente em 92,0% das escolas, que concentram 96,8% da matrícula (Tabela 3). A rede pública mantém 47,6% das escolas com acesso à Internet, responsáveis por 82,3% de sua matrícula (Tabela 2). A distribuição geográfica desse recurso guarda semelhança com o anterior, sendo assimétrica para as escolas da rede pública e equilibrada na rede privada.



A existência de laboratório de informática é verificada em 50,3% das escolas públicas, responsáveis por 80,6% da matrícula pública nessa etapa de ensino (Tabela 2). Na rede privada, apesar do percentual maior de escolas com existência de laboratório de informática (57,1%), a cobertura da matrícula é da ordem de 75,6% (Tabela 3).

A questão da acessibilidade tem menor taxa de atendimento entre os quesitos observados, tanto para a rede pública quanto para a rede privada. A rede pública tem 19,4% de escolas equipadas com dependências e vias adequadas aos alunos com deficiência ou mobilidade reduzida, atendendo a 36,8% da matrícula (Tabela 2). A rede privada tem 44,3% da matrícula com esse tipo de atendimento, distribuídas em 34,4% de suas escolas (Tabela 3).

Quadra de esportes é um recurso existente em 32,1% das escolas públicas, cobrindo 61,4% de sua matrícula (Tabela 2). Na rede privada, 57,2% das escolas com esse tipo de recurso concentram 77,7% da matrícula (Tabela 3). Proporcionalmente, a rede pública atende mais alunos em escolas equipadas com quadra de esportes do que a rede privada.

Os quesitos de infraestrutura das escolas que oferecem o ensino médio registram índices superiores aos das escolas que oferecem o ensino fundamental. A situação é verificada indistintamente para a rede pública e privada. Na rede pública, cerca de 87,7% das escolas que oferecem o ensino médio tornam disponíveis biblioteca ou sala de leitura a 92,2% dos alunos matriculados, 93,2% tem acesso à Internet e respondem por 96,4% da matrícula. A existência de laboratório de informática ocorre para 95,3% dos alunos matriculados em 91,5% das escolas públicas. A acessibilidade é verificada em 39,4% das escolas, com percentual de matrícula na ordem de 43,4%. 75,5% das escolas são equipadas com quadra de esportes, respondendo por 82,2% da matrícula pública no ensino médio (Tabela 4).

A situação é semelhante na rede privada – os índices de recursos disponíveis em escolas que oferecem o ensino médio são superiores aos mesmos índices em escolas que oferecem o ensino fundamental (Tabelas 3 e 5). Das escolas da rede privada que oferecem o ensino médio, contudo, 80,3% tem laboratório de informática como recurso disponível, índice inferior ao registrado para escolas públicas (91,5%) com oferta da mesma etapa de ensino (Tabelas 4 e 5). O acesso à Internet é o quesito com maior índice de atendimento na rede privada – 98,1% das escolas e 98,8% de sua matrícula. O quesito com menor índice de atendimento está voltado à acessibilidade – 44,7% das escolas estão equipadas com dependências e vias adequadas a alunos com deficiência ou mobilidade reduzida, concentrando 52,5% da matrícula nessa rede e etapa de ensino.

**TABELA 2 - ENSINO FUNDAMENTAL - REDE PÚBLICA - NÚMERO DE ESCOLAS E MATRÍCULAS POR REGIÃO, SEGUNDO OS RECURSOS DISPONÍVEIS NA ESCOLA - BRASIL - 2013**

Região Geográfica	Escolas						Matrícula					
	Recurso disponível (%)						Recurso disponível na escola (%)					
	Total	Biblioteca ou Sala de leitura	Acesso à Internet	Laboratório de informática	Dep. e vias adequadas a alunos com deficiência ou mobilidade reduzida	Quadra de Esportes	Total	Biblioteca ou Sala de leitura	Acesso à Internet	Laboratório de informática	Dep. e vias adequadas a alunos com deficiência ou mobilidade reduzida	Quadra de Esportes
Brasil	118.914	43,9	47,6	50,3	19,4	32,1	24.694.440	75,7	82,3	80,6	36,8	61,4
Norte	19.568	24,5	22,1	26,3	9,0	14,0	2.951.996	64,2	62,9	65,5	27,4	44,7
Nordeste	52.150	27,1	29,5	36,2	13,2	12,7	7.456.778	60,0	66,5	68,8	31,8	32,6
Sudeste	27.450	69,7	75,7	72,7	27,2	60,4	9.144.713	86,9	94,0	88,7	36,9	80,9
Sul	13.959	76,3	82,2	80,4	33,7	66,1	3.321.009	90,7	96,2	93,3	47,7	83,2
Centro-Oeste	5.787	61,5	80,2	78,7	39,6	52,8	1.819.944	75,6	93,9	90,1	52,5	68,5

Fonte: MEC/Inep/DEED

**TABELA 3 - ENSINO FUNDAMENTAL - REDE PRIVADA - NÚMERO DE ESCOLAS E MATRÍCULAS POR REGIÃO, SEGUNDO OS RECURSOS DISPONÍVEIS NA ESCOLA - BRASIL - 2013**

Região Geográfica	Escolas						Matrícula					
	Recurso disponível (%)						Recurso disponível na escola (%)					
	Total	Biblioteca ou Sala de leitura	Acesso à Internet	Laboratório de informática	Dep. e vias adequadas a alunos com deficiência ou mobilidade reduzida	Quadra de Esportes	Total	Biblioteca ou Sala de leitura	Acesso à Internet	Laboratório de informática	Dep. e vias adequadas a alunos com deficiência ou mobilidade reduzida	Quadra de Esportes
Brasil	22.346	84,4	92,0	57,1	34,4	57,2	4.374.841	90,7	96,8	75,6	44,3	77,7
Norte	1.180	80,4	90,7	46,9	40,3	54,2	243.065	89,9	97,3	66,5	57,1	76,7
Nordeste	8.483	82,9	86,5	39,6	35,1	37,2	1.371.060	90,7	94,4	61,2	48,1	61,2
Sudeste	9.469	82,5	95,1	68,0	23,4	68,6	1.982.713	87,8	97,3	82,6	29,1	84,2
Sul	1.646	97,4	99,0	80,0	59,2	86,1	423.340	99,1	99,5	90,0	70,1	94,6
Centro-Oeste	1.568	94,1	96,9	69,4	66,0	69,1	354.663	97,2	99,1	81,5	75,2	85,5

Fonte: MEC/Inep/DEED

**TABELA 4 - ENSINO MÉDIO - REDE PÚBLICA - NÚMERO DE ESCOLAS E MATRÍCULAS POR REGIÃO, SEGUNDO OS RECURSOS DISPONÍVEIS NA ESCOLA - BRASIL - 2013**

Região Geográfica	Escolas							Matrícula				
	Recurso disponível (%)							Recurso disponível na escola (%)				
	Total	Biblioteca ou Sala de leitura	Acesso à Internet	Laboratório de informática	Dep. e vias adequadas a alunos com deficiência ou mobilidade reduzida	Quadra de Esportes	Total	Biblioteca ou Sala de leitura	Acesso à Internet	Laboratório de informática	Dep. e vias adequadas a alunos com deficiência ou mobilidade reduzida	Quadra de Esportes
Brasil	19.400	87,7	93,2	91,5	39,4	75,5	7.247.776	92,2	96,4	95,3	43,4	82,2
Norte	1.718	80,6	80,4	78,2	31,0	65,5	718.700	90,3	93,0	89,7	38,4	79,5
Nordeste	4.997	79,4	87,8	88,0	39,2	52,9	2.054.318	87,0	94,5	93,4	44,9	63,3
Sudeste	7.803	92,0	96,4	93,8	37,5	87,1	2.934.798	94,8	97,2	96,6	38,9	92,5
Sul	3.394	96,3	98,9	97,4	44,1	88,5	1.002.207	98,2	99,4	98,7	50,0	92,9
Centro-Oeste	1.488	81,0	96,0	92,7	48,9	72,8	537.753	89,6	98,4	96,3	56,8	82,0

Fonte: MEC/Inep/DEED

**TABELA 5 - ENSINO MÉDIO - REDE PRIVADA - NÚMERO DE ESCOLAS E MATRÍCULAS POR REGIÃO, SEGUNDO OS RECURSOS DISPONÍVEIS NA ESCOLA - BRASIL - 2013**

Região Geográfica	Escolas							Matrícula				
	Recurso disponível (%)							Recurso disponível na escola (%)				
	Total	Biblioteca ou Sala de leitura	Acesso à Internet	Laboratório de informática	Dep. e vias adequadas a alunos com deficiência ou mobilidade reduzida	Quadra de Esportes	Total	Biblioteca ou Sala de leitura	Acesso à Internet	Laboratório de informática	Dep. e vias adequadas a alunos com deficiência ou mobilidade reduzida	Quadra de Esportes
Brasil	8.050	93,2	98,1	80,3	44,7	80,9	1.065.039	94,3	98,8	83,5	52,5	84,1
Norte	376	93,1	94,7	72,6	56,9	75,3	59.789	91,1	97,8	75,8	65,8	78,7
Nordeste	1.903	95,7	97,1	72,8	55,5	73,5	256.942	97,5	98,7	80,5	66,5	81,5
Sudeste	4.170	89,8	98,4	82,1	27,6	82,7	511.703	90,7	98,5	84,7	32,5	84,5
Sul	970	99,8	99,5	89,3	72,0	87,6	144.670	99,9	99,8	90,5	75,9	86,4
Centro-Oeste	631	97,9	99,0	81,5	75,0	84,3	91.935	98,9	99,7	79,4	78,8	88,9

Fonte: MEC/Inep/DEED

## FUNÇÕES DOCENTES

O Censo da Educação Básica 2013 mostrou que existem 2,1 milhões de professores atuando na educação básica. Dentre as várias características pesquisadas sobre o docente, destacam-se aquelas referentes ao nível de formação. A Tabela 6 mostra a evolução do grau de escolaridade dos professores da educação básica, com melhoria na proporção daqueles com formação superior, que passou de 68,4% em 2007 para 80,9% em 2013. Os Gráficos 3 a 6 mostram que o nível de formação dos professores melhora quanto mais elevada é sua etapa de atuação na educação básica. No Ensino Médio, 92,7% dos docentes tem formação de nível superior. Na educação infantil e anos iniciais do Ensino Fundamental, apesar da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) permitir a atuação do profissional com o normal/magistério, 60% e 72,4%, respectivamente, possuem formação de nível superior.

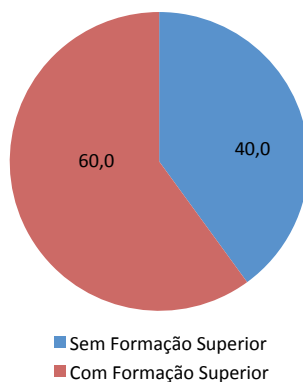
**TABELA 6 - NÚMERO DE DOCENTES ATUANDO NA EDUCAÇÃO BÁSICA E PROPORÇÃO POR GRAU DE FORMAÇÃO - BRASIL 2007 - 2013**

Ano	Número de docentes	Proporção de docentes por grau de formação					
		Ensino Fundamental		Ensino Médio			Educação Superior
		Incompleto	Completo	Total	Normal/Magistério	Sem Normal/Magistério	
2007	1.880.910	0,2	0,6	30,8	25,3	5,5	68,4
2008	2.003.700	0,2	0,5	32,5	25,7	6,7	66,8
2009	1.991.606	0,2	0,5	31,6	24,5	7,1	67,8
2010	2.023.748	0,2	0,4	30,5	22,5	8,1	68,8
2011	2.069.251	0,2	0,4	25,4	19,0	6,5	74,0
2012	2.095.013	0,1	0,3	21,5	16,0	5,5	78,1
2013	2.141.686	0,1	0,2	18,8	13,9	4,9	80,9

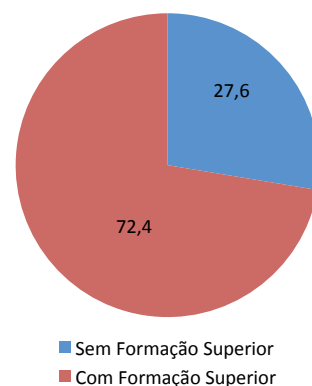
Fonte: MEC/Inep/Deed

Nota: O docente foi computado apenas uma vez, mesmo atuando em mais de uma etapa/modalidade.

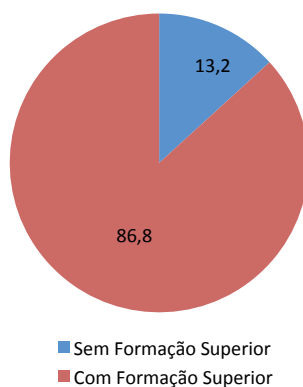
**GRÁFICO 3 - EDUCAÇÃO INFANTIL - PERCENTUAL DE DOCENTES POR GRAU DE FORMAÇÃO - BRASIL 2013**



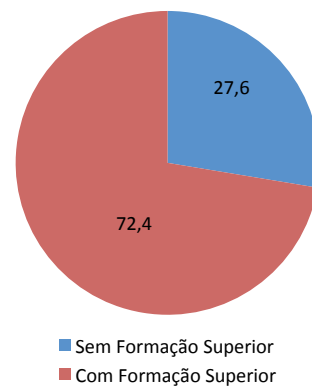
**GRÁFICO 4 - EF. ANOS INICIAIS - PERCENTUAL DE DOCENTES POR GRAU DE FORMAÇÃO - BRASIL 2013**



**GRÁFICO 5 - EF. ANOS FINAIS - PERCENTUAL DE DOCENTES POR GRAU DE FORMAÇÃO - BRASIL 2013**



**GRÁFICO 6 - ENSINO MÉDIO - PERCENTUAL DE DOCENTES POR GRAU DE FORMAÇÃO - BRASIL 2013**



O incentivo oferecido aos docentes para a formação em nível superior pode ser revelado a partir do cruzamento das informações dos docentes que atuam na educação básica com os alunos que estão frequentando a educação superior. Utilizando os resultados do Censo da Educação Básica e do Censo da Educação Superior, para o ano de 2012, por meio de variável segura para cruzamento da informação, foi possível identificar que cerca de 430 mil profissionais que atuam no magistério da educação básica também são alunos da educação superior, em cursos de graduação. Desses professores, observou-se que 47,5% estão frequentando o curso de Pedagogia, seguido do curso de Letras, com 9,8% (Tabela 7). A formação do docente da educação básica em nível superior está concentrada em cursos oferecidos na modalidade presencial (55%), embora a educação a distância tenha participação de 45% no mesmo processo (Tabela 7).

Os seis cursos mais procurados em 2012 para a formação de professores da educação básica em nível superior estão concentrados na área da educação – Pedagogia, Letras, Matemática, Educação Física, História e Ciências Biológicas. Esses cursos atendem a 315.390 professores, representando 73,2% dos professores da educação básica em processo de formação em nível superior (Tabela 7).

**TABELA 7 - NÚMERO DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA MATRICULADOS EM CURSOS SUPERIORES DE GRADUAÇÃO - BRASIL - 2012**

Cursos da Educação Superior	Categoria Administrativa			Cursos Presenciais			Cursos a Distância		
	Total	Pública	Privada	Total	Graduação	Sequencial	Total	Graduação	Sequencial
Total	430.749	164.233	266.516	236.816	236.723	93	193.933	193.931	2
Pedagogia	204.497	51.989	152.508	85.316	85.316	-	119.181	119.181	-
Letras	42.332	22.906	19.426	24.503	24.503	-	17.829	17.829	-
Matemática	21.528	14.355	7.173	12.454	12.454	-	9.074	9.074	-
Educação Física	17.879	6.486	11.393	15.832	15.832	-	2.047	2.047	-
História	15.084	7.185	7.899	8.844	8.844	-	6.240	6.240	-
Ciências Biológicas	14.070	7.937	6.133	8.586	8.586	-	5.484	5.484	-
Direito	12.596	1.993	10.603	12.571	12.571	-	25	25	-
Geografia	11.865	7.479	4.386	7.269	7.269	-	4.596	4.596	-
Administração	9.871	3.305	6.566	4.500	4.435	65	5.371	5.371	-
Engenharia	6.939	2.727	4.212	6.530	6.530	-	409	409	-

Física e Astronomia	6.559	5.773	786	4.097	4.097	-	2.462	2.462	-
Belas Artes	6.034	2.847	3.187	2.757	2.757	-	3.277	3.277	-
Química	5.813	4.617	1.196	4.025	4.021	4	1.788	1.788	-
Serviço Social e orientação	5.663	1.209	4.454	1.637	1.637	-	4.026	4.026	-
Filosofia	4.885	2.942	1.943	2.653	2.653	-	2.232	2.232	-
Psicologia	4.861	698	4.163	4.861	4.861	-	-	-	-
Ciências Sociais	3.732	2.173	1.559	2.544	2.544	-	1.188	1.188	-
Ciência da computação	3.427	2.362	1.065	2.322	2.322	-	1.105	1.103	2
Outros	33.114	15.250	17.864	25.515	25.491	24	7.599	7.599	-

Fonte: MEC/Inep/DEED

Nota: Inclui todos os docentes da educação básica, inclusive auxiliares de ensino na educação infantil, atendimento educacional especializado (AEE) e atendimento complementar; o mesmo docente matriculado em mais de um curso foi computado em cada um deles.

## MATRÍCULAS

O Censo Escolar 2013 revela que a educação básica no Brasil tem 50.042.448 matrículas, sendo 41.432.416 (82,8%) na rede pública e 8.610.032 (17,2%) na rede privada. A rede pública federal registra maior percentual de crescimento em relação a 2012 (5,2%), seguida pela rede privada (3,5%). A rede municipal apresenta discreta variação em relação a 2012, mantendo-se na ordem de 23,2 milhões de matrículas. A rede estadual, contudo, apresenta queda da ordem de 4,2% em relação a 2012 (Tabela 8).

**TABELA 8 - NÚMERO DE MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO BÁSICA POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA BRASIL 2007-2013**

Ano	Matrícula na Educação Básica					
	Total Geral	Pública				Privada
		Total	Federal	Estadual	Municipal	
2007	53.028.928	46.643.406	185.095	21.927.300	24.531.011	6.385.522
2008	53.232.868	46.131.825	197.532	21.433.441	24.500.852	7.101.043
2009	52.580.452	45.270.710	217.738	20.737.663	24.315.309	7.309.742
2010	51.549.889	43.989.507	235.108	20.031.988	23.722.411	7.560.382
2011	50.972.619	43.053.942	257.052	19.483.910	23.312.980	7.918.677
2012	50.545.050	42.222.831	276.436	18.721.916	23.224.479	8.322.219
2013	50.042.448	41.432.416	290.796	17.926.568	23.215.052	8.610.032
Δ% 2012/2013	-1,0	-1,9	5,2	-4,2	0,0	3,5

Fonte: MEC/Inep/Deed

Nota: 1) Não inclui matrículas em turmas de atendimento complementar e atendimento educacional especializado (AEE).

Os dados do Censo Escolar 2013 revelam a tendência de adequação da distribuição de matrículas da educação básica que vem sendo observada desde 2007. Refletem, assim, o amadurecimento das ações e políticas públicas implementadas nos últimos anos.

O decréscimo observado na matrícula em toda a educação básica no último ano, em torno de 1%, equivale a 502.602 matrículas (Tabela 9). Esse comportamento decorre da dinâmica do sistema educacional, em especial na modalidade regular do Ensino Fundamental, etapa de ensino com histórico de retenção das matrículas e, conseqüentemente, elevado índice de distorção idade-série.

A análise do comportamento da matrícula não pode prescindir da comparação entre o contingente atendido pelo sistema educacional e o tamanho das respectivas coortes populacionais consideradas adequadas à cada etapa de escolarização.

Outro aspecto relevante que tem impacto na distribuição e no contingente de alunos na educação básica é o comportamento dos indicadores de rendimento escolar. Com mais alunos sendo aprovados e, conseqüentemente, promovidos às séries subsequentes, aumenta o número de habilitados a ingressar nas próximas etapas de escolarização, dinamizando o movimento do fluxo escolar.

Ao mesmo tempo, a ampliação da oferta da educação infantil, em especial na creche, voltada ao atendimento de crianças com até 3 anos de idade, teve um crescimento da ordem de 7,5% (Tabela 10). Observa-se em 2013 que o crescimento da matrícula na pré-escola (2,2%) guarda significativa diferença em relação ao verificado na creche (7,5%), equivalente a 5,3 pontos percentuais (Tabela 10 e Gráfico 7). Contribuiu para essa diferença a reorganização da pré-escola, que com a implantação do Ensino Fundamental de 9 anos teve parte de seu público-alvo transferido para o 1º ano do Fundamental, que passou a receber as crianças com 6 anos de idade.

Historicamente, o sistema educacional brasileiro foi pouco eficiente em sua capacidade de produzir concluintes na idade correta. Depreende-se da Tabela 11 que a matrícula nos anos iniciais do Ensino Fundamental é maior do que a população adequada a essa etapa de ensino – 6 a 10 anos –, embora essa relação revele uma tendência de queda. Em relação aos anos finais dessa etapa, a Tabela 11 mostra que a matrícula está mais próxima da população de 11 a 14 anos. A movimentação é positiva na medida em que eleva a matrícula do Ensino Fundamental ao patamar equivalente ao da população na faixa etária de 6 a 14 anos.



**TABELA 9 - EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE MATRÍCULAS DE EDUCAÇÃO BÁSICA POR MODALIDADE E ETAPA DE ENSINO - BRASIL - 2007 - 2013**

Ano	Matrículas de Educação Básica por Modalidade e Etapa de Ensino														
	Total Geral	Educação Infantil						Ensino Regular				Educação de Jovens e Adultos		Educação Especial	
		Total	Creche	Pré-escola	Total	Anos Iniciais	Anos Finais	Ensino Médio	Ed. Profissional (Concomitante e Subsequente)	Fundamental	Médio	Classes Especiais e Escolas Exclusivas	Classes Comuns (alunos incluídos)	Educação Especial	
														Classes Especiais e Escolas Exclusivas	Classes Comuns (alunos incluídos)
2007	53.028.928	6.509.868	1.579.581	4.930.287	32.122.273	17.782.368	14.339.905	8.369.369	693.610	3.367.032	1.618.306	348.470	306.136		
2008	53.232.868	6.719.261	1.751.736	4.967.525	32.086.700	17.620.439	14.466.261	8.366.100	795.459	3.295.240	1.650.184	319.924	375.775		
2009	52.580.452	6.762.631	1.896.363	4.866.268	31.705.528	17.295.618	14.409.910	8.337.160	861.114	3.094.524	1.566.808	252.687	387.031		
2010	51.549.889	6.756.698	2.064.653	4.692.045	31.005.341	16.755.708	14.249.633	8.357.675	924.670	2.860.230	1.427.004	218.271	484.332		
2011	50.972.619	6.980.052	2.298.707	4.681.345	30.358.640	16.360.770	13.997.870	8.400.689	993.187	2.681.776	1.364.393	193.882	558.423		
2012	50.545.050	7.295.512	2.540.791	4.754.721	29.702.498	16.016.030	13.686.468	8.376.852	1.063.655	2.561.013	1.345.864	199.656	620.777		
2013	50.042.448	7.590.600	2.730.119	4.860.481	29.069.281	15.764.926	13.304.355	8.312.815	1.102.661	2.447.792	1.324.878	194.421	648.921		
Δ% 2012/2013	-1,0	4,0	7,5	2,2	-2,1	-1,6	-2,8	-0,8	3,7	-4,4	-1,6	-2,6	4,5		

Fonte: MEC/Inep/Deed.

Notas: 1) Não inclui matrículas em turmas de atendimento complementar e atendimento educacional especializado (AEE).

2) Ensino médio: inclui matrículas no ensino médio integrado à educação profissional e no ensino médio normal/magistério.

3) Educação especial classes comuns: as matrículas já estão distribuídas nas modalidades de ensino regular e/ou educação de jovens e adultos.

4) Educação de jovens e adultos: inclui matrículas de EJA presencial, semipresencial, EJA integrada à educação profissional de nível fundamental e médio.

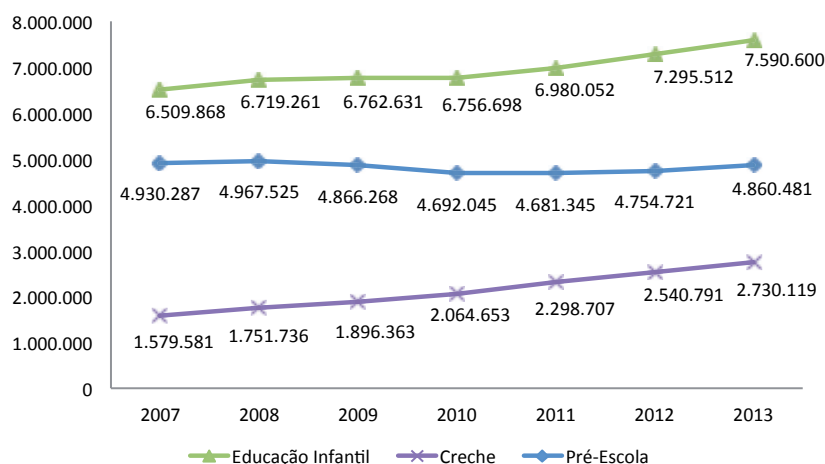
**TABELA 10 - NÚMERO DE MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL E POPULAÇÃO RESIDENTE DE 0 A 3 E 4 E 5 ANOS DE IDADE - BRASIL - 2007 - 2013**

Ano	Matrículas na Educação Infantil			População por Idade	
	Total	Creche	Pré-Escola	0 a 3 anos	4 e 5 anos
2007	<b>6.509.868</b>	1.579.581	4.930.287	10.956.920	5.928.375
2008	<b>6.719.261</b>	1.751.736	4.967.525	10.726.657	5.765.405
2009	<b>6.762.631</b>	1.896.363	4.866.268	10.536.824	5.644.565
2010	<b>6.756.698</b>	2.064.653	4.692.045	10.925.892	5.802.254
2011	<b>6.980.052</b>	2.298.707	4.681.345	10.485.209	5.698.280
2012	<b>7.295.512</b>	2.540.791	4.754.721	10.553.268	5.516.458
2013	<b>7.590.600</b>	2.730.119	4.860.481	...	...
Δ% 2012/2013	<b>4,0</b>	<b>7,5</b>	<b>2,2</b>	...	...

Fonte: MEC/Inep/Deed; IBGE/Pnads 2007 a 2012 e Censo Demográfico 2010 (Dados do Universo)

Nota: 1) Não inclui matrículas em turmas de atendimento complementar e atendimento educacional especializado (AEE).

**GRÁFICO 7 - ENSINO REGULAR - EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL BRASIL - 2007 - 2013**



**TABELA 11 - NÚMERO DE MATRÍCULAS NO ENSINO FUNDAMENTAL E POPULAÇÃO RESIDENTE DE 6 A 10 E 11 A 14 ANOS DE IDADE - BRASIL 2007 - 2013**

Ano	Matrículas no Ensino Fundamental			População por Idade	
	Total	Anos Iniciais	Anos Finais	6 a 10 anos	11 a 14 anos
2007	<b>32.122.273</b>	17.782.368	14.339.905	17.067.855	14.354.679
2008	<b>32.086.700</b>	17.620.439	14.466.261	16.317.730	14.144.393
2009	<b>31.705.528</b>	17.295.618	14.409.910	16.205.199	14.023.891
2010	<b>31.005.341</b>	16.755.708	14.249.633	15.542.603	13.661.545
2011	<b>30.358.640</b>	16.360.770	13.997.870	15.252.392	14.011.623
2012	<b>29.702.498</b>	16.016.030	13.686.468	15.302.401	13.617.509
2013	<b>29.069.281</b>	15.764.926	13.304.355	...	...
<b>Δ% 2012/2013</b>	<b>-2,1</b>	<b>-1,6</b>	<b>-2,8</b>	...	...

Fonte: MEC/Inep/Deed; IBGE/Pnads 2007 a 2012 e Censo Demográfico 2010 (Dados do Universo)

Nota: 1) Não inclui matrículas em turmas de atendimento complementar e atendimento educacional especializado (AEE).

O comportamento da matrícula no Ensino Fundamental, na ótica do sincronismo descrito anteriormente, é um indicador positivo, desde que ocorra até o limite do tamanho da população de 6 a 14 anos em consonância com o aumento da proporção de alunos na idade correta em cada série. É imperioso que o ajuste aconteça sem prejuízo dos indicadores medidos pelas avaliações em larga escala, como preconiza o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Essa dinâmica precisa ser monitorada e acelerada para que haja ampliação da demanda para o Ensino Médio.

A oferta da educação em tempo integral, no Ensino Fundamental, vem expandindo nos últimos anos. As matrículas nessa condição em 2010 compreendiam 1.327.129 atendimentos e, em 2013, esse quantitativo mais que dobrou, passando para 3.171.638 matrículas, registrando o crescimento da ordem de 139% (Tabela 12). O regimento do Fundeb considera educação básica em tempo integral a jornada escolar com duração igual ou superior a sete horas diárias, durante todo o período letivo, compreendendo o tempo total que um mesmo aluno permanece na escola ou em atividades escolares.

A rede pública responde por 97,1% da matrícula em tempo integral no Ensino Fundamental regular, enquanto a rede privada registra a participação da ordem de 2,9% do total de 3.171.638 matrículas em 2013 (Tabela 12). Na rede pública, o percentual de matrículas na educação fundamental regular em tempo integral passou de 4,7% em 2010 para 12,5% em 2013. Já na rede privada esse percentual passou de 1,6% para 2,1% no mesmo período (Gráfico 8).

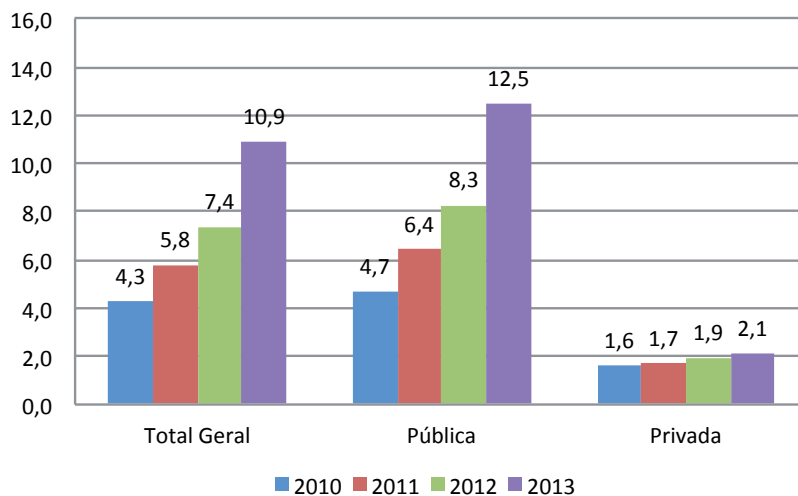
**TABELA 12 - ENSINO REGULAR - MATRÍCULAS NO ENSINO FUNDAMENTAL POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA, SEGUNDO A DURAÇÃO DO TURNO DE ESCOLARIZAÇÃO - BRASIL - 2010 - 2013**

Ano	Ensino Fundamental Regular					
	Total Geral		Pública		Privada	
	Total	Anos Iniciais	Anos Finais	6 a 10 anos	11 a 14 anos	Tempo Integral
2010	31.005.341	1.327.129	27.064.103	1.264.309	3.941.238	63.120
2011	30.358.640	1.756.058	26.256.179	1.686.407	4.102.461	69.651
2012	29.702.498	2.184.079	25.431.566	2.101.735	4.270.932	82.344
2013	29.069.281	3.171.638	24.694.440	3.079.030	4.374.841	92.608
$\Delta\%$ 2012/2013	<b>-2,1</b>	<b>45,2</b>	<b>-2,9</b>	<b>46,5</b>	<b>2,4</b>	<b>12,5</b>

Fonte: MEC/Inep/DEED

Nota: 1) O tempo integral é calculado somando-se a duração da escolaridade com a duração do atendimento complementar. Considera-se tempo integral quando esta soma for superior ou igual a 7h.

**GRÁFICO 8 - PERCENTUAL DA MATRÍCULA NO ENSINO FUNDAMENTAL EM TEMPO INTEGRAL - BRASIL - 2010 - 2013**



A análise do Ensino Médio regular exibida pela Tabela 13 permite concluir que a matrícula no período compreendido entre 2007 e 2012 equivale, em média, a 80,5% da população na faixa etária de 15 a 17 anos. Mantido o raciocínio já exposto, de correspondência entre as coortes populacionais adequadas para cada etapa de ensino, a estimativa é que a situação de equilíbrio da matrícula esteja em torno de 10,4 milhões de alunos, contra os atuais 8,3 milhões (Tabela 13).

**TABELA 13 - ENSINO REGULAR - NÚMERO DE MATRÍCULAS NO ENSINO MÉDIO E POPULAÇÃO RESIDENTE DE 15 A 17 ANOS DE IDADE -BRASIL 2007 - 2013**

Ano	Ensino Médio	População por Idade - 15 a 17 anos
2007	8.369.369	10.262.468
2008	8.366.100	10.289.624
2009	8.337.160	10.399.385
2010	8.357.675	10.357.874
2011	8.400.689	10.580.060
2012	8.376.852	10.444.705
2013	8.312.815	...
$\Delta\%$ 2012/2013	-0,8	...

Fonte: MEC/Inep/Deed; IBGE/Pnads 2007 a 2012 e Censo Demográfico 2010 (Dados do Universo)

Notas: 1) Não inclui matrículas em turmas de atendimento complementar e atendimento educacional especializado (AEE).

2) Ensino Médio: inclui matrículas no Ensino Médio integrado à educação profissional e no Ensino Médio normal/magistério.

A Educação de Jovens e Adultos, por sua vez, mantém a tendência verificada nos últimos anos. Apresenta queda de 3,4%, o que corresponde à diminuição de 134 mil matrículas da educação básica no período 2012-2013 (Tabela 14 e Gráfico 9).

**TABELA 14 - NÚMERO DE MATRÍCULAS DA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS POR ETAPA DE ENSINO BRASIL - 2007 - 2013**

Ano	Matrículas na Educação de Jovens e Adultos por Etapa de Ensino								
	Total Geral	Ensino Fundamental					Ensino Médio		
		Total	Anos Iniciais	Anos Finais	Integrado à Educação Profissional	Projem (Urbano)	Total	Médio	Integrado à Educação Profissional
2007	<b>4.985.338</b>	3.367.032	1.160.879	2.206.153	...	...	1.618.306	1.608.559	9.747
2008	<b>4.945.424</b>	3.295.240	1.127.077	2.164.187	3.976	...	1.650.184	1.635.245	14.939
2009	<b>4.661.332</b>	3.094.524	1.035.610	2.055.286	3.628	...	1.566.808	1.547.275	19.533
2010	<b>4.287.234</b>	2.860.230	923.197	1.922.907	14.126	...	1.427.004	1.388.852	38.152
2011	<b>4.046.169</b>	2.681.776	935.084	1.722.697	23.995	...	1.364.393	1.322.422	41.971
2012	<b>3.906.877</b>	2.561.013	870.181	1.618.587	18.622	53.623	1.345.864	1.309.871	35.993
2013	<b>3.772.670</b>	2.447.792	832.754	1.551.438	20.194	43.406	1.324.878	1.283.609	41.269
$\Delta\%$ 2012/2013	-3,4	-4,4	-4,3	-4,1	8,4	-19,1	-1,6	-2,0	14,7

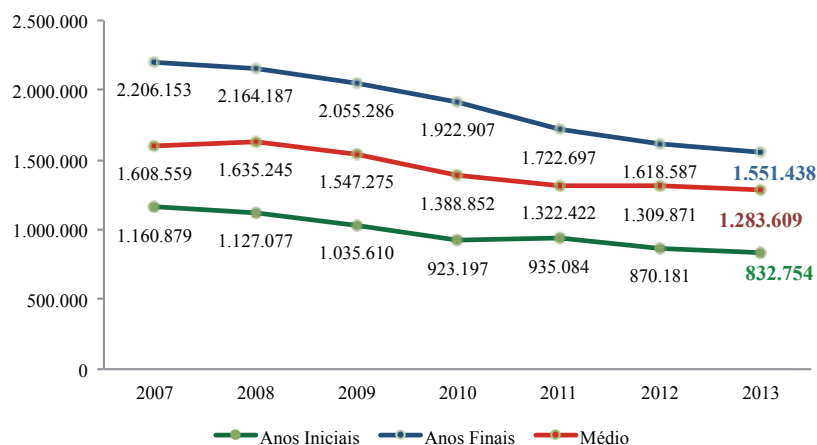
Fonte: MEC/Inep/DEED

Notas: 1) Não inclui matrículas em turmas de atendimento complementar e atendimento educacional especializado (AEE).

2) Educação de jovens e adultos: inclui matrículas de EJA presencial e semipresencial.

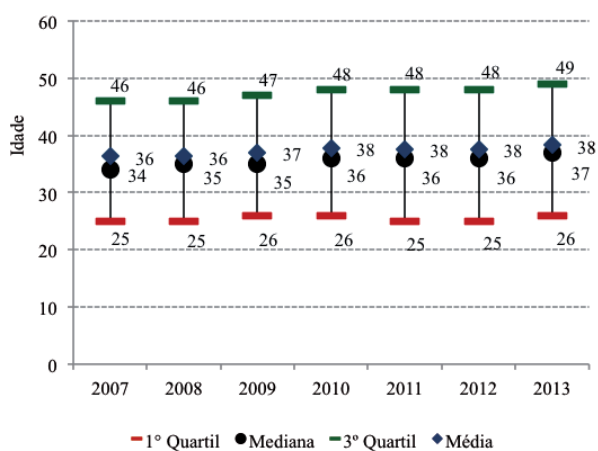
3) O Projovem (Urbano) passou a ser coletado em 2012.

**GRÁFICO 9 - NÚMERO DE MATRÍCULA DE EJA POR ETAPA DE ENSINO  
- BRASIL - 2007 - 2013**

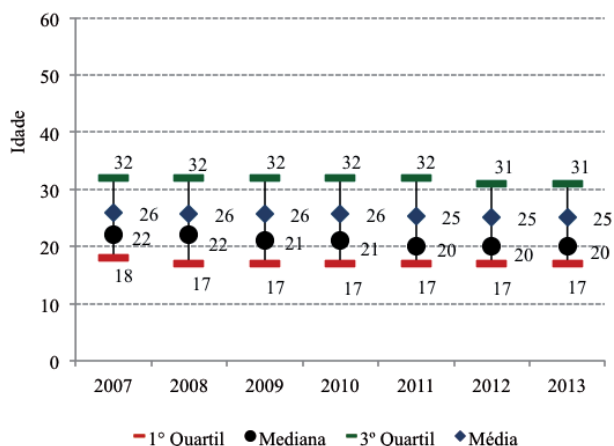


As análises têm mostrado um aspecto que merece maior investigação e diz respeito ao perfil etário dos alunos que frequentam a Educação de Jovens e Adultos (EJA) nos anos iniciais, que difere substancialmente daqueles que frequentam os anos finais do Ensino Fundamental ou Ensino Médio dessa mesma modalidade de ensino. A baixa média de idade dos alunos dos anos finais e do Ensino Médio da EJA sugere que grande parte dos alunos dessas etapas é proveniente do Ensino Regular (Gráficos 10 a 12).

**GRÁFICO 10 - EJA - MEDIDAS DE POSIÇÃO DA IDADE DOS ALUNOS  
MATRICULADOS NOS ANOS INICIAIS DO E. FUNDAMENTAL  
BRASIL 2007- 2013**



**GRÁFICO 11 - EJA - MEDIDAS DE POSIÇÃO DA IDADE DOS ALUNOS MATRICULADOS NOS ANOS FINAIS DO E. FUNDAMENTAL BRASIL 2007- 2013**



Outro aspecto observado é a confirmação da trajetória de expansão da matrícula na educação profissional, que em 2007 era de 780.162 e atingiu, em 2013, o total de 1.441.051 matrículas – crescimento de 84,7% no período, considerando as matrículas da educação profissional integrada ao Ensino Médio e aquelas da educação profissional concomitante e subsequente (Tabela 15).

**TABELA 15 - NÚMERO DE MATRÍCULAS DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA - BRASIL - 2007 - 2013**

Ano	Matrículas de Ed. Profissional por Dependência Administrativa				
	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
2007	780.162	109.777	253.194	30.037	387.154
2008	927.978	124.718	318.404	36.092	448.764
2009	1.036.945	147.947	355.688	34.016	499.294
2010	1.140.388	165.355	398.238	32.225	544.570
2011	1.250.900	189.988	447.463	32.310	581.139
2012	1.362.200	210.785	488.543	30.422	632.450
2013	1.441.051	228.417	491.128	30.130	691.376
$\Delta\%$ 2012/2013	5,8	8,4	0,5	-1,0	9,3

Fonte: MEC/Inep

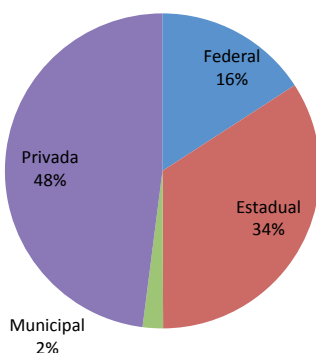
Notas: 1) Não inclui matrículas em turmas de atendimento complementar e atendimento educacional especializado (AEE).

2) Inclui matrículas de educação profissional integrada ao Ensino Médio.

Cabe destaque à forte expansão da rede federal, com índice de incremento da matrícula na ordem de 8,4% entre 2012 e 2013 (Tabela 15). Nos últimos sete anos, a rede federal mais que dobrou a oferta de matrícula de educação profissional, com um crescimento de 108,1%.

Atua na educação profissional um conjunto de estabelecimentos públicos e privados, que se caracterizam como escolas técnicas, agrotécnicas, centros de formação profissional, associações/escolas, dentre outros. O Censo Escolar 2013 revelou que a participação da rede pública tem crescido anualmente e já representa 52% das matrículas (Tabela 15 e Gráfico 12).

**GRÁFICO 12 - DISTRIBUIÇÃO DA MATRÍCULA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA BRASIL 2013**



As tabelas 16,17 e 18 apresentam os cursos da educação profissional com maior número de alunos das redes pública, privada e mais especificamente da rede federal. Os cursos de Informática e Administração são os mais procurados na rede pública, com 12,3% e 11,9% de participação, respectivamente. Na rede privada, os destaques são os cursos de Enfermagem, com 17,6% do total da rede, seguido pelo curso de Segurança do Trabalho, com 12,9% das matrículas. Nas escolas federais destacam-se Informática e Agropecuária, escolhidos por 13% e 10,2% dos alunos, respectivamente.



**TABELA 16 - DEZ (10) CURSOS DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL COM MAIOR NÚMERO DE MATRÍCULAS NA REDE PÚBLICA - BRASIL 2013**

Curso	Matrícula	%
<b>Total Geral da rede</b>	<b>749.675</b>	<b>100,0</b>
Total dos dez maiores cursos	426.143	56,8
Informática	92.398	12,3
Administração	89.308	11,9
Agropecuária	47.249	6,3
Edificações	33.834	4,5
Enfermagem	32.475	4,3
Contabilidade	27.998	3,7
Eletrotécnica	27.458	3,7
Mecânica	26.304	3,5
Segurança do Trabalho	24.739	3,3
Logística	24.380	3,3

**TABELA 17 - DEZ (10) CURSOS DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL COM MAIOR NÚMERO DE MATRÍCULAS NA REDE PRIVADA - BRASIL 2013**

Curso	Matrícula	%
<b>Total Geral da rede</b>	<b>691.376</b>	<b>100,0</b>
Total dos dez maiores cursos	442.883	64,1
Enfermagem	121.357	17,6
Segurança do Trabalho	89.059	12,9
Administração	48.696	7,0
Informática	38.341	5,5
Mecânica	38.253	5,5
Radiologia	28.411	4,1
Eletrotécnica	27.844	4,0
Edificações	19.455	2,8
Mecatrônica	16.623	2,4
Química	14.844	2,1

**TABELA 18 - DEZ (10) CURSOS DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL COM MAIOR NÚMERO DE MATRÍCULAS NA REDE FEDERAL - BRASIL 2013**

Curso	Matrícula	%
<b>Total Geral da rede</b>	<b>228.417</b>	<b>100,0</b>
Total dos dez maiores cursos	136.628	59,8
Informática	29.622	13,0
Agropecuária	23.354	10,2
Edificações	18.266	8,0
Eletrotécnica	14.733	6,5
Mecânica	11.930	5,2
Química	8.532	3,7
Administração	8.440	3,7
Segurança do Trabalho	7.749	3,4
Meio Ambiente	7.199	3,2
Eletrônica	6.803	3,0

Ano	Total Geral	Classes Especiais e Escolas Exclusivas						Classes Comuns (Alunos Incluídos)					
		Total	Ed. Infantil	Fundamental	Médio	EJA	Ed. Profissional	Total	Ed. Infantil	Fundamental	Médio	EJA	Ed. Profissional
2007	<b>654.606</b>	348.470	64.501	224.350	2.806	49.268	7.545	306.136	24.634	239.506	13.306	28.295	395
2008	<b>695.699</b>	319.924	65.694	202.126	2.768	44.384	4.952	375.775	27.603	297.986	17.344	32.296	546
2009	<b>639.718</b>	252.687	47.748	162.644	1.263	39.913	1.119	387.031	27.031	303.383	21.465	34.434	718
2010	<b>702.603</b>	218.271	35.397	142.866	972	38.353	683	484.332	34.044	380.112	27.695	41.385	1.096
2011	<b>752.305</b>	193.882	23.750	131.836	1.140	36.359	797	558.423	39.367	437.132	33.138	47.425	1.361
2012	<b>820.433</b>	199.656	18.652	124.129	1.090	55.048	737	620.777	40.456	485.965	42.499	50.198	1.659
2013	<b>843.342</b>	194.421	16.977	118.321	1.233	57.537	353	648.921	42.982	505.505	47.356	51.074	2.004
Δ% 2012/2013	<b>2,8</b>	-2,6	-9,0	-4,7	13,1	4,5	-52,1	4,5	6,2	4,0	11,4	1,7	20,8

A educação especial, diante da política adotada pelo Ministério da Educação, estabelece que a educação inclusiva deve ser priorizada. Esta iniciativa trouxe mudanças na oferta da educação básica, com vagas na educação regular, valorizando as diferenças e atendendo às necessidades educacionais de cada aluno, fundamentando a educação especial na perspectiva da integração. Constata-se em 2013 um aumento de 2,8% no número de matrículas da educação especial em relação a 2012 nas classes especiais e escolas exclusivas, assim como em classes comuns. Em 2012 havia 820.433 matrículas, e, em 2013, 843.342 matrículas (Tabela 19).

No período compreendido entre 2007 e 2013 o incremento na matrícula da educação especial nas classes comuns é da ordem de 112% (Tabela 19). Quanto ao número de alunos incluídos em classes comuns, o aumento foi de 4,5% de 2012 para 2013 (Tabela 19). Nas classes especiais e nas escolas exclusivas, houve diminuição de 2,6% no número de alunos no mesmo período, evidenciando o êxito da política de inclusão na educação básica brasileira (Tabela 19).

Os gráficos 14 a 16 destacam alguns recortes do reflexo da política inclusiva na educação básica, evidenciando o aumento da matrícula em classes comuns e a redução nas classes especiais e escolas exclusivas. Observa-se o equilíbrio da matrícula da educação especial em 2010, particularmente na educação infantil, quando os totais guardam uma pequena diferença – 1,3 mil alunos. Contudo, é patente o curso descendente da matrícula em classes especiais e, em contrapartida, o crescimento de alunos da educação especial em classes comuns.

## **CONCLUSÃO**

A divulgação dos resultados do Censo da Educação Básica contempla o total de 420 variáveis, organizadas em estruturas que concentram dados da escola (139 variáveis), turma (80 variáveis), docente (128 variáveis) e matrícula (73 variáveis). A elaboração de estudos a partir de estrutura tão robusta requer a seleção de variáveis que apontem para o foco da pesquisa a ser desenvolvida. Neste trabalho foram selecionadas variáveis que permitissem um panorama da educação básica brasileira, destacando alguns aspectos das condições de oferta de ensino, funções docentes e matrículas, detalhados por categoria administrativa, etapa e modalidade de ensino.

A multiplicidade de variáveis permite a leitura diferenciada da educação básica. Essa multiplicidade está aportada na meta a ser atingida, que determina a seleção de vari-

áveis, seus cruzamentos e a interpretação de seus resultados. Altamente positiva, essa multiplicidade permite desenhar cenários diferenciados e fomentar a discussão sobre o mesmo tema, a partir de diferentes olhares. Esses, por sua vez, contribuirão para a construção do conhecimento da situação da educação básica brasileira.

A abordagem das condições de oferta selecionou variáveis relacionadas a uma interpretação de permanente busca da qualidade do ensino. Foram analisadas variáveis como porte da unidade escolar e alguns recursos ali disponíveis, como biblioteca ou sala de leitura, acesso à Internet, laboratório de informática, dependências e vias adequadas a alunos com deficiência ou mobilidade reduzida e existência de quadra de esportes. Os dados permitem inferir que o conjunto de recursos analisados aponta para o atendimento de parcela cada vez maior da matrícula, favorecendo a permanência dos alunos na unidade escolar.

A análise da situação dos docentes está centrada na formação determinada pela LDB. Os dados demonstrados indicam que os investimentos estão voltados ao cumprimento da determinação legal, quando refletem as alterações na qualificação dos professores em exercício na educação básica.

No tocante à análise de matrículas, as análises apresentadas têm um escopo maior. Pode ser considerado o enfoque mais representativo, na medida em que trata diretamente do aluno que, em última instância, será o beneficiado com as análises dos dados do Censo Escolar, que subsidiarão a definição e monitoramento das políticas públicas voltadas à permanência do aluno em escolas de qualidade, adequação da idade/série, o sucesso em cada etapa de ensino e a transição automática do Ensino Fundamental para o Ensino Médio. Os dados do Censo Escolar mostram o resultado do esforço desenvolvido por todas as esferas de governo no sentido de garantir acesso de qualidade e permanência no ensino básico, na idade correta, perseguindo os indicadores de fluxo que buscam o sucesso escolar.

A abordagem de diferentes variáveis descritas nesse trabalho buscou a coadunação com as políticas públicas conduzidas pelo Ministério da Educação. A melhoria no sistema de coleta de dados do Censo Escolar demonstra o entrosamento entre a realidade educacional brasileira e as políticas públicas em desenvolvimento, nas diferentes esferas de governo – federal, distrital, estadual e municipal. Longe de esgotar a discussão da matéria, este trabalho abre os horizontes para novas análises, demonstrando a riqueza de detalhes da realidade educacional trazida pelo Censo da Educação Básica.

## 2. CONDICIONALIDADE DE EDUCAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: CONCEPÇÃO E ORGANIZAÇÃO DO ACOMPANHAMENTO

*Juliana Picoli Agatte<sup>1</sup>  
Marcos Maia Antunes<sup>2</sup>*

### INTRODUÇÃO

Este artigo destina-se a introduzir a concepção em torno das condicionalidades da educação do Programa Bolsa Família (PBF), bem como sua organização e sistemática de acompanhamento. O artigo não tem por objetivo discutir a efetividade e os impactos das condicionalidades. Também não se propõe a verificar essas dimensões, deixando essa tarefa para outros estudos a respeito do tema. Visa apresentar rapidamente as concepções e a forma como é operacionalizado o acompanhamento da frequência escolar dos beneficiários do PBF, assim como os resultados, em termos de eficácia e abrangência, alcançados nesses anos de Programa.

Além da introdução, o artigo é composto por três partes. Na primeira são abordadas as concepções subjacentes ao acompanhamento das condicionalidades da educação do Programa Bolsa Família. Na segunda parte, é apresentada a descrição da operacionalização. Na terceira, são expostos alguns resultados em termos de abrangência e eficácia e, a fim de instigar o debate, alguns desafios postos ao acompanhamento da frequência escolar dos beneficiários do Programa.

### AS CONCEPÇÕES SUBJACENTES AO ACOMPANHAMENTO DAS CONDICIONALIDADES

O Programa Bolsa Família (PBF), criado em 2003 pela Medida Provisória 132, sancionada pela Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004 e regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, é um programa de transferência de renda com condicionalidades, direcionado às famílias em situação de pobreza com renda *per capita* de até R\$ 140 inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.

O PBF é concebido como parte integrante de um amplo sistema de proteção social público, orientado para atuar sobre as causas estruturais da pobreza, por meio de políticas universais que promovam o acesso aos direitos e garantam necessidades básicas. Logo, a pobreza não se reduz à insuficiência de renda, mas deve ser combatida em suas múltiplas dimensões.

Por esse motivo, a execução do Programa se organiza com base em três dimensões centrais, sendo elas: o alívio imediato da pobreza, que se concretiza pela transferência

---

<sup>1</sup> Mestre em política social pela Universidade de Brasília (UnB). Analista Técnica em Política Social. Atualmente Assessora do Departamento de Condicionalidades/Secretaria Nacional de Renda de Cidadania/Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. E-mail: juliana.agatte@mds.gov.br

<sup>2</sup> Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Atualmente Coordenador-Geral de Acompanhamento das Condicionalidades do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. E-mail: marcos.antunes@mds.gov.br

de renda direta às famílias pobres; a ruptura do ciclo de pobreza entre gerações por meio do acompanhamento das condicionalidades, e; a disponibilidade de ações e programas complementares que qualifiquem a oferta de serviços e apoiem o desenvolvimento das famílias.

O termo “com condicionalidades” é importante na concepção do Programa. Desde seu início, o PBF segue, em parte pela sua origem em programas de transferências pré-existentes que tinham esse desenho,<sup>3</sup> o modelo de transferência de renda condicionada, que tem por características exigir compromissos ou contrapartidas à transferência de renda. Como expresso na própria exposição de motivos para a Medida Provisória 132 de 2003, criadora do PBF, as condicionalidades têm o papel de:

[...] induzir o acesso aos direitos sociais de segurança alimentar, saúde, educação e assistência social. O Programa pretende, também, contribuir para a emancipação dessas famílias, criando oportunidades de inclusão social, isto é, fornecendo meios para que possam sair da situação em que se encontram e, ainda, provocar impacto no plano local.<sup>4</sup>

Originalmente, as condicionalidades buscam influenciar ou induzir o comportamento das famílias em situação de vulnerabilidade, por meio da associação entre o benefício e as decisões quanto à manutenção de seus integrantes na escola e ao acesso à saúde.<sup>5</sup> Essa indução aumentaria o capital humano de seus integrantes,<sup>6</sup> caracterizando-se como um investimento das famílias em suas capacidades e estabelecendo um elo causal entre as transferências de renda no presente e as condições futuras das crianças e jovens das famílias atendidas.

Outra compreensão diz respeito ao custo das famílias em manterem as crianças na escola. O custo pode estar relacionado ao fato de que as crianças e adolescentes, ao invés de terem o tempo despendido com os estudos, poderiam estar contribuindo para ampliar a renda da família. Nessa lógica, as necessidades de curto prazo concorrem com a provisão de educação e saúde. Assim, ao transferir a renda e condicioná-la ao acesso à educação e à saúde, por exemplo, pretende-se, por meio do recurso transferido, reduzir o custo imediato das famílias pobres e, como resultado, garantir maiores níveis de educação e saúde.

No âmbito do Programa Bolsa Família, as condicionalidades se justificam pelo contexto histórico de desigualdades vivenciadas pelas famílias em situação de pobreza. São compromissos assumidos pelas famílias do PBF e, em especial, pelo poder público, a fim de que este contribua para elevar a efetivação do direito à educação e à saúde dessas famílias.

Na área de educação, as condicionalidades previstas são a matrícula e a frequência escolar mínima de 85% para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos e de 75% para jovens de 16 e 17 anos. Na área de saúde, as condicionalidades consistem no acom-

---

<sup>3</sup> Cotta e Paiva (2010) atribuem o modelo do PBF, especialmente as condicionalidades, à transferência condicionada de renda, ou seja, a impor condicionalidades, ao fato de o Programa surgir de outros programas dos quais ele herdou essas características. Os autores também discutem interessante aspecto de aderência entre as concepções de Amartya Sen e os Programas de Transferência de Renda Condicionados. Por fim, destacam que os programas desse tipo contribuiriam para reduzir progressivamente o contingente de pessoas atendidas por programas assistenciais, o que, somado aos outros fatos mencionados nesta nota, levaram a fortes argumentos de viabilidade política do programa.

<sup>4</sup> BRASIL, 2003.

<sup>5</sup> COTTA e PAIVA, 2010, p. 58.

<sup>6</sup> SCHULTZ (1968) e BECKER (1964).

panhamento do calendário vacinal e do crescimento e desenvolvimento das crianças de até sete anos e do pré-natal das gestantes.

Conforme determina o Decreto nº5.209, de 17 de setembro de 2004, a manutenção do benefício depende do cumprimento das condicionalidades, cabendo às diversas esferas de governo garantir o acesso pleno aos serviços públicos de saúde, educação e assistência social, por meio da oferta desses serviços, de forma a viabilizar o cumprimento das contrapartidas por parte das famílias beneficiárias do Programa. Além disso, o Decreto 5.209 garante que não podem ser penalizadas com a suspensão ou cancelamento do benefício as famílias que não cumprirem as condicionalidades previstas, quando não houver a oferta do respectivo serviço ou por força maior ou caso fortuito.

Seguindo as orientações do Decreto, em novembro de 2005 foi publicada a Portaria nº 551, responsável por orientar a gestão das condicionalidades do PBF entre 2005 e 2008. Essa Portaria, seguindo as orientações originais previstas para condicionalidades dos Programas de Transferência Condicionada de Renda (PTCR), concebia a condicionalidade numa relação mais punitiva com a família, ao adotar o termo “sanção” e “inadimplência” para identificar as famílias que descumpriam as condicionalidades. Em 2008, foi revogada a Portaria nº551 e publicada nova Portaria de condicionalidades. A Portaria nº 321, de setembro de 2008, aboliu os termos “inadimplência” e “sanção”, sendo este último substituído por “efeitos no benefício das famílias”. Além disso, incluiu uma nova concepção, “o descumprimento como indicativo de vulnerabilidade”, com a compreensão de que famílias com dificuldades de acessar serviços básicos de educação e saúde são, possivelmente, as que vivenciam situação de maior vulnerabilidade e risco social.

Assim, passou-se a perceber nas condicionalidades e em seu descumprimento sinais de situações de vulnerabilidade e de ausência de oferta de serviços, que deveriam ser utilizados pelo poder público tanto no nível estratégico, para definições de políticas, quanto no atendimento a cada família individualmente. Nessa ótica, as condicionalidades continuaram a ser um compromisso das famílias, mas especialmente do poder público em garantir que os serviços cheguem até as famílias em situação de pobreza e que essas tenham condições de acessá-los. Como dizem Cotta e Paiva:

outro aspecto positivo das condicionalidades é sua capacidade de indução do poder público. Sabe-se que a demanda por serviços não é suficiente para garantir a cobertura de lacunas de oferta, mas ela cria, inegavelmente, pressão sobre os agentes públicos, contribuindo, dessa forma, para a responsabilização dos mesmos.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> COTTA e PAIVA, 2010, p. 74.

<sup>8</sup> Nova redação foi dada pelo Decreto nº 7.332, de 19 de outubro de 2010.

Em 2010, essa nova concepção atribuída às condicionalidades refletiu-se na nova redação do art. 27 do Decreto nº 5.209,<sup>8</sup> em que os objetivos das condicionalidades passaram a incorporar, além do estímulo às famílias beneficiárias para exercerem seu

direito de acesso às políticas públicas de saúde, educação e assistência social, o de identificar as vulnerabilidades sociais que afetam ou impedem o acesso das famílias beneficiárias aos serviços públicos a que têm direito, por meio do monitoramento de seu cumprimento.

Mesmo antes, em 2009, como consequência da Portaria nº 321, foi publicada a Resolução CIT nº 07, de 10 de setembro de 2009, que criou o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social,<sup>9</sup> e incorporou o descumprimento como uma evidência de vulnerabilidade das famílias, ensejando que tenham preferência no acompanhamento socioassistencial.

Mais recentemente, compreendendo que a lógica dos efeitos gradativos de condicionalidades recaía mais sobre as famílias e responsabilizava menos o poder público, foi publicada, em 2012, nova Portaria de Condicionalidades. De acordo com a atual Portaria nº 251, de 12 de dezembro de 2012, os efeitos no benefício das famílias continuam a ser gradativos e aplicados de acordo com os descumprimentos identificados no histórico da família, mas nenhuma família terá o benefício cancelado por descumprimento reiterado de condicionalidade sem que antes seja acompanhada pela assistência social. Isso se dá justamente porque o objetivo da aplicação dos efeitos gradativos sobre o benefício financeiro não é o de punir a família ou o jovem em descumprimento de condicionalidades, mas responsabilizar o poder público em identificar os motivos do descumprimento e direcionar esse público às ações sociais específicas.

Essa Portaria formaliza os avanços na concepção das condicionalidades ao longo destes anos de implementação, ao mesmo tempo em que justifica seu acompanhamento em contexto de desigualdades no acesso a serviços básicos. Por isso, almeja-se, com as condicionalidades, promover o acesso das famílias aos serviços públicos de educação, saúde e assistência social, e garantir, especialmente, que o poder público se responsabilize pela oferta desses serviços de forma regular e adequada. Compreende-se que o correto acompanhamento das condicionalidades permite identificar situações de risco, de vulnerabilidade e de inadequação na oferta dos serviços públicos, que estejam dificultando o acesso das famílias às políticas de educação e de saúde. Na realidade, o processo de acompanhamento das condicionalidades evidencia desigualdades no acesso a esses serviços básicos e reorienta a atuação e o olhar do poder público para a promoção da inclusão dessas famílias, que historicamente apresentam maiores dificuldades no exercício de seus direitos.

Respalhada por essa concepção mais ampla das condicionalidades do PBF, pretende-se, com a condicionalidade de educação, promover o acesso e a permanência das crianças e adolescentes em situação de pobreza na escola, a fim de que esses públicos obtenham níveis de escolaridade superiores aos de seus responsáveis, que, em sua maioria, são analfabetos absolutos ou funcionais, justamente devido à ausência do poder público, que carrega dívida histórica com essa parcela da população.

---

<sup>9</sup> BRASIL, 2009.



Responsabilizar e chamar a atenção do poder público com relação à atenção especial às crianças e adolescentes em situação de pobreza, significa evidenciar desigualdades históricas e, ao mesmo tempo, proporcionar que se tornem adultos com melhores condições de inserção no mercado de trabalho e de desenvolvimento do exercício da cidadania. Esse é o sentido almejado da ruptura do ciclo intergeracional da pobreza, no âmbito do Programa Bolsa Família, por meio da condicionalidade de educação.

De fato, com base na Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios (PNAD) de 2012, é possível verificar que, não obstante a massificação do ensino nas últimas décadas, o processo de escolarização reproduz a desigualdade social. Os dados revelam que a escolaridade média dos 20% mais pobres com 25 anos ou mais de idade é de 5,17 anos, ao passo que a dos 20% mais ricos é de 10,66 anos, sendo a média nacional, considerando todas as pessoas e coortes de renda, de 7,58 anos. Ou seja, os mais ricos têm o dobro da escolaridade dos mais pobres. Considerando a conclusão em idade considerada adequada aos níveis/etapas de ensino,<sup>10</sup> percebemos, segundo os dados da mesma PNAD/2012, que a média nacional de jovens de 16 anos com Ensino Fundamental completo é de 65,3%. Entre os 20% mais ricos, 87,3% possuem esse grau de escolaridade, ao passo que apenas 48,7% dos 20% mais pobres encontram-se nessa situação. Importante registrar que, em 2001, apenas 17,4% dos 20% mais pobres com 16 anos tinham o Ensino Fundamental completo. Os dados do Ensino Médio são ainda mais preocupantes, pois a média nacional de jovens de 19 anos que completaram essa etapa de ensino é de 49,3%, sendo que 83,1% dos jovens de 19 anos que compõem a faixa dos 20% mais ricos possuem Ensino Médio completo, ao passo que apenas 23,5% dos 20% mais pobres encontram-se nessa situação.

Assim, apesar dos avanços conquistados nos últimos 10 anos no processo de universalização da educação básica, ainda persistem desafios significativos relacionados aos indicadores de escolarização dos indivíduos que vivenciam situações de maior pobreza.

É neste contexto que as condicionalidades de educação do PBF assumem um papel estratégico, pois, ao acompanhar individualmente cerca de 16 milhões de crianças e adolescentes entre 6 e 17 anos, o monitoramento bimestral da frequência escolar possibilita que sejam identificados os motivos que afetam a inclusão educacional dessa parcela da população, considerada em situação de maior vulnerabilidade e risco social. Assim, os motivos relacionados à baixa frequência escolar (que podem sinalizar propensão ao abandono e à evasão), identificados pelas redes de ensino durante o acompanhamento das crianças e adolescentes do PBF, representam um importante indicador ao poder público, que subsidia o trabalho a ser desenvolvido com as famílias no sentido da efetivação do acesso e da permanência escolar.

Desse modo, com o objetivo de contribuir para a redução das desigualdades educacionais, a condicionalidade de educação se organiza em uma rotina complexa que se assenta por meio da participação efetiva dos entes federados e da articulação entre as

---

<sup>10</sup> Considera-se 15 anos como a idade preferencial para o término do Ensino Fundamental. Já para o Ensino Médio, considera-se 18 anos de idade. Ou seja, a análise foi feita com pessoas que já haviam completado a idade preferencial para o término do nível/etapa em momento anterior ao término do nível/etapa.

políticas sociais públicas. Essa mobilização “cobra” da escola, das famílias e do próprio poder público, bimestralmente, quem está ou não frequentando as aulas e, caso não esteja, quais os motivos. Com isso, produz-se uma mobilização/preocupação pelo acompanhamento individual de cada beneficiário/aluno. A mobilização é pelo não abandono, é pela persistência e permanência na escola.

## **ORGANIZAÇÃO DO ACOMPANHAMENTO DA CONDICIONALIDADE DE EDUCAÇÃO**

A gestão da condicionalidade de educação consiste na maneira como a União, os estados e os municípios se organizam com o objetivo de acompanhar a frequência escolar das crianças e adolescentes beneficiários do PBF. A Portaria Interministerial nº 3.789, de 17 de novembro de 2004, estabelece atribuições e normas aos entes federados para o cumprimento da condicionalidade de educação do PBF. Nas considerações iniciais, a Portaria ressalta que a concretização do direito à educação compreende responsabilidades compartilhadas entre Estado, sociedade e indivíduos, e que compete, especialmente, à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios “o papel de oferecer os serviços básicos de educação, de forma digna e com qualidade, elemento fundamental para a inclusão das famílias beneficiadas”. Além disso, enfatiza que a escola é:

um espaço de construção de conhecimento, formação humana e proteção social às crianças e adolescentes, e que o baixo índice de frequência escolar é um dos indicadores de situação de risco que deve ser considerado na definição de políticas de proteção à família.<sup>11</sup>

O acompanhamento bimestral da condicionalidade de educação é uma rotina complexa que “envolve o exercício de atribuições complementares e coordenadas no âmbito da União, estados e municípios”, que deve ser “realizada por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observadas a descentralização e a intersetorialidade entre as políticas de educação, saúde e assistência social (Portaria nº 251, art.11).

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) é responsável por articular as ações de gestão das condicionalidades no âmbito nacional. Na esfera estadual, a coordenação compete aos coordenadores estaduais do Programa Bolsa Família, e nos municípios é de responsabilidade das gestões municipais do PBF. Na área de educação, o Ministério da Educação (MEC) é o responsável pela coordenação da condicionalidade de educação, ao passo que nos estados essa atribuição é de competência das coordenações estaduais da frequência escolar e, nos municípios das coordenações municipais da frequência escolar, ambos indicados pelos gestores das secretarias de educação.

Cerca de 160 mil escolas em todo o país possuem pelo menos um beneficiário do Programa Bolsa Família, sendo 72 mil escolas com maioria de estudantes do PBF.

---

<sup>11</sup> BRASIL, 2004.

Em todos os municípios há um responsável pela gestão do Bolsa Família e outro responsável pela coordenação da frequência escolar do PBF. Da mesma forma, em todos os estados há um responsável pelo PBF e outro pelo PBF na educação. São estes profissionais que apoiam e realizam o acompanhamento periódico da condicionalidade de educação em parceria com a rede local de outras políticas públicas.

O processo de acompanhamento da condicionalidade de educação, bem como seus desdobramentos a partir do descumprimento da condicionalidade, compreende um conjunto de quatro atividades centrais, conforme o artigo 1º da Portaria nº251: a identificação do público com perfil para acompanhamento das condicionalidades de educação (6 a 17 anos); a coleta de informações, pelo estado e/ou pelo município, no que couber, e o registro periódico no Sistema Presença, disponibilizado pelo MEC; a aplicação dos efeitos decorrentes do descumprimento da condicionalidade de educação; e a sistematização de informações sobre famílias do PBF com crianças e adolescentes em situação de descumprimento de condicionalidades para subsidiar o acompanhamento por outras políticas públicas, de forma a reduzir as vulnerabilidades identificadas.<sup>12</sup>

Inicialmente, o MDS, por meio do Sistema de Condicionalidades do PBF (Sicon) extrai do Cadastro Único as informações das crianças e adolescentes entre 6 e 17 anos beneficiárias do PBF a serem acompanhadas pela educação. Na sequência, a base com as informações do público para monitoramento da matrícula e da frequência escolar é enviada ao Ministério da Educação, que insere as informações no Sistema Presença e disponibiliza para o acompanhamento dos estados e municípios, conforme datas definidas em calendário anual publicado por meio de Instrução Operacional Conjunta entre MEC e MDS. Os municípios são responsáveis pela coleta e registro, no Sistema Presença, da frequência mensal dos beneficiários.

Durante a coleta e registro das informações do acompanhamento da frequência escolar, o MDS apoia o processo junto ao MEC e subsidia, por meio de relatórios com resultados parciais de acompanhamento, a atuação das coordenações estaduais e municipais do Bolsa Família, as quais devem apoiar a área de educação em suas esferas de competência. Da mesma forma, o MEC e as coordenações estaduais da frequência escolar monitoram o acompanhamento e registro da condicionalidade junto aos municípios.

Ao término do período de registro da frequência escolar, o MEC consolida as informações enviadas pelos estados e municípios e encaminha a base com os resultados do acompanhamento ao MDS. Este, por sua vez, apura os resultados e inicia o processo de repercussão, que consiste na mencionada aplicação dos efeitos no benefício das famílias cujas crianças e adolescentes descumpriram a condicionalidade de educação.

No quadro a seguir constam as informações do calendário de gestão da condicionalidade de educação, referente ao ano de 2014.

---

<sup>12</sup> Considera-se 15 anos como a idade preferencial para o término do Ensino Fundamental. Já para o Ensino Médio, considera-se 18 anos de idade. Ou seja, a análise foi feita com pessoas que já haviam completado a idade preferencial para o término do nível/etapa em momento anterior ao término do nível/etapa.

**QUADRO I – PERÍODO DE COLETA, REGISTRO E REPERCUSSÃO  
REFERENTE À CONDICIONALIDADE DE EDUCAÇÃO**

Bimestres	Abertura do Sistema	Fechamento do Sistema	Repercussão (aplicação do efeito no benefício)
Fevereiro/ Março	17/03/2014	30/04/2014	Maio
Abril/ Maio	19/05/2014	27/06/2014	Julho
Junho/ Julho	18/07/2014	29/08/2014	Setembro
Agosto/ Setembro	22/09/2014	31/10/2014	Novembro
Outubro/ Novembro	14/11/2014	23/12/2014	Março

Fonte: Departamento de Condicionalidades, 2014

No processo de coleta e registro da frequência escolar dos beneficiários do PBF no Sistema Presença, para cada criança e adolescente que descumpra a condicionalidade de educação, as redes de educação identificam e registram os motivos relacionados à baixa frequência. Tais motivos são selecionados com base numa listagem fixa. Entre os que não geram efeitos sobre o benefício das famílias, constam aqueles relacionados a situações de doença do aluno, óbito na família, fatores que impedem o deslocamento à escola, situação coletiva que impede a escola de receber seus alunos, discriminação no ambiente escolar, e outros, que provocam efeitos no benefício e podem indicar situações de vulnerabilidade e risco no âmbito das relações familiares e sociais, tais como situação de rua, trabalho infantil, gravidez precoce, violência, abuso sexual, abandono escolar, negligência dos pais, entre outros.

Os motivos da baixa frequência escolar identificados pelas unidades escolares, especialmente os que geram efeitos sobre o benefício das famílias, mais relacionados às questões sociais e familiares, são importante fator de integração entre as políticas de educação e de assistência social, para o desenvolvimento de um trabalho intersetorial que identifique quais circunstâncias têm dificultado o acesso e a permanência na escola das crianças e adolescentes do PBF. Assim, a baixa frequência escolar reiterada, acompanhada dos motivos indicados pela área de educação, é um primeiro indício da situação de vulnerabilidade ou risco social vivenciada pela família e requer um olhar integral do poder público.

Ao mesmo tempo em que ocorre a repercussão no benefício das famílias, o MDS envia mensagem no extrato de pagamento e correspondência para informar a família sobre o descumprimento da condicionalidade, e disponibiliza para as redes municipais de assistência social e de gestão do PBF a listagem das famílias no Sicon, com a identificação das crianças e adolescentes que descumpriram a condicionalidade da educação e os respectivos motivos associados à baixa frequência escolar. Essa sistemática alerta a família sobre seu compromisso com a condicionalidade de educação e, especialmente, induz a ação do poder público para que inicie o acompanhamento das famílias em descumprimento.

<sup>13</sup> BRASIL, 2012b, p. 32.

<sup>14</sup> “O Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias – PAIF consiste no trabalho social com famílias, de caráter continuado, com a finalidade de fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura dos seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida. Prevê o desenvolvimento de potencialidades e aquisições das famílias e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, por meio de ações de caráter preventivo, protetivo e proativo”. (Orientações Técnicas sobre o PAIF, v. 2, p. 12)

<sup>15</sup> “O desenvolvimento do trabalho social com famílias do PAIF pode ocorrer por meio de dois processos distintos, mas complementares: a) as famílias, um ou mais de seus membros, podem ser atendidas pelo PAIF, e; b) as famílias podem ser acompanhadas pelo PAIF”. (Orientações Técnicas sobre o PAIF, v. 2, p. 54).

<sup>16</sup> “O atendimento às famílias, ou a alguns de seus membros, refere-se a uma ação imediata de prestação ou oferta de atenção, com vistas a uma resposta qualificada de uma demanda da família ou do território. Significa a inserção da família, um ou mais de seus membros, em algumas das ações do PAIF: acolhida, ações particularizadas, ações comunitárias, oficinas com famílias e/ou encaminhamentos”. (Orientações Técnicas sobre o PAIF, v. 2, p. 54).

<sup>17</sup> “O acompanhamento familiar consiste em um conjunto de intervenções, desenvolvidas de forma continuada, a partir do estabelecimento de compromissos entre famílias e profissionais, que pressupõem a construção de um Plano de Acompanhamento Familiar, com objetivos a serem alcançados, a realização de mediações periódicas, a inserção em ações do PAIF, buscando a superação gradativa das vulnerabilidades vivenciadas”. (Orientações Técnicas sobre o PAIF, v.2, p. 54).

<sup>18</sup> “O Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – PAEFI consiste num serviço de apoio, orientação e acompanhamento a famílias com um ou mais de seus membros em situação de ameaça ou violação de direitos. Compreende atenções e orientações direcionadas para a promoção de direitos, a preservação e o fortalecimento de vínculos familiares, comunitários e sociais e para o fortalecimento da função protetiva das famílias diante do conjunto de condições que as vulnerabilizam e/ou as submetem a situações de risco pessoal e social”. (Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, 2009).

As famílias, a partir da mensagem no extrato e da impossibilidade de receberem o benefício, podem recorrer por meio de recurso administrativo apresentado ao gestor municipal do PBF, para que o motivo do efeito sobre o benefício seja revisto. Compete ao gestor avaliar a justificativa e deferir ou indeferir o recurso no Sicon. A possibilidade de entrar com recurso consiste numa alternativa que a família possui para evitar que o seu benefício sofra algum efeito e garantir que sua renda seja mantida.

A assistência social, a partir da listagem de famílias em descumprimento irá, conforme consta nas Orientações Técnicas sobre o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família,

promover o acompanhamento dessas famílias, realizando uma reflexão sobre os direitos das crianças e adolescentes à educação; as responsabilidades das famílias em garantir tais direitos, identificando quais os obstáculos para o cumprimento de tais responsabilidades e traçando estratégias para sua superação.<sup>13</sup>

O Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Rendas no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) orienta procedimentos aos estados e municípios com relação ao acompanhamento prioritário das famílias do PBF em descumprimento de condicionalidades com o benefício na fase de suspensão. O fato de a família estar com o benefício na fase de suspensão indica que, em curto período de tempo, a criança e/ou o adolescente teve baixa frequência escolar reiteradas vezes, o que, além de sinalizar uma situação de vulnerabilidade ou risco, gera suspensão do benefício por dois meses, podendo agravar a situação de desproteção vivenciada pela família.

O acompanhamento/atendimento realizado pela assistência social se materializa por meio do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF).<sup>14</sup> A partir da lista de famílias territorializadas por equipes de referência dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), os profissionais do PAIF iniciam o trabalho social com as famílias<sup>15</sup> e registram as informações do atendimento<sup>16</sup> e/ou acompanhamento familiar<sup>17</sup> realizado no Sicon. A inserção das informações nesse sistema pode ser realizada tanto pelo gestor do Programa Bolsa Família, garantindo o sigilo das informações, quanto pelo profissional do PAIF responsável pelo acompanhamento da família.

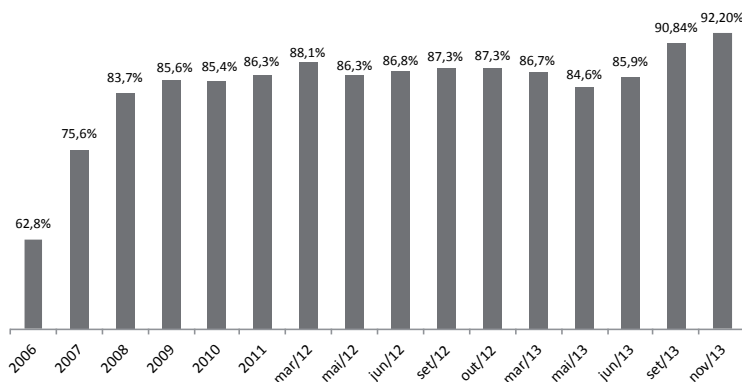
O registro no Sicon é importante porque possibilita o monitoramento das atividades desenvolvidas com as famílias, a fim de que as crianças e adolescentes voltem a acessar os serviços básicos de educação, ao mesmo tempo em que possibilita que a família tenha sua segurança de renda afiançada, pelo fato de estar em atendimento ou acompanhamento pelo PAIF ou PAEFI<sup>18</sup>. Trata-se de mais uma ferramenta disponível no Sicon, que permite à gestão municipal assegurar a renda de uma família em situação de vulnerabilidade e risco social quando ela estiver em acompanhamento pela área de assistência social.

Percebe-se, portanto, que a organização da gestão da condicionalidade de educação, em seu ciclo completo – iniciado na geração do público para acompanhamento e registro da frequência escolar e que tem como desdobramento o acompanhamento das famílias em descumprimento pela assistência social –, efetiva-se por meio da gestão compartilhada entre União, estados, Distrito Federal e municípios e da articulação intersetorial entre o Programa Bolsa Família e as políticas de educação e de assistência social. A articulação federativa e a intersetorialidade são inerentes ao processo de gestão das condicionalidades, e, quanto mais sintonizados estiverem os diferentes parceiros e políticas, melhores serão os resultados das condicionalidades na elevação do grau de efetivação dos direitos sociais dos beneficiários, por meio do acesso aos serviços sociais básicos, e na superação de desigualdades históricas.

## RESULTADOS GERAIS E DESAFIOS

Em oito anos de implementação da gestão de condicionalidades, há grande adesão por parte dos municípios e estados ao processo de coleta e registro da frequência escolar. Em 2013, dos 5.570 municípios brasileiros, apenas sete não registraram qualquer informação no Sicon por bimestre de acompanhamento. Isso demonstra o arranjo institucional já estabelecido para o acompanhamento da condicionalidade de educação de forma compartilhada entre os entes federados. Além disso, desde 2006, o acompanhamento periódico das condicionalidades tem apresentado evolução, e, no último ano, os percentuais atingiram o patamar de 90%, sendo que no último bimestre (outubro e novembro de 2013) o acompanhamento registrado foi de 92,2%, o equivalente a 16 milhões de crianças e adolescentes entre 6 e 17 anos acompanhados pelas redes de ensino em todo o país.

**GRÁFICO I – EVOLUÇÃO DO ACOMPANHAMENTO DA FREQUÊNCIA ESCOLAR – 2006 A 2013**



Fonte: Sistema de Condicionalidades e Painel de Indicadores de Condicionalidades, 2013.

Em 2013, do total do público entre 6 e 17 anos acompanhado no último período de acompanhamento, 95,9% (15,4 milhões) cumpriram a condicionalidade de educação e 4,1% (657 mil) deixaram de cumprí-la.

Considerando apenas as crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos, foram acompanhadas 94% (13,5 milhões) do público total de 14,4 milhões. Do total acompanhado, 96,4% cumpriram a condicionalidade e 3,6% descumpriram. Na faixa etária entre 16 e 17 anos, o acompanhamento registrado foi de 83,5% (2,5 milhões) do total de 2,9 milhões de adolescentes. Desses, 93% cumpriram e 7% descumpriram a condicionalidade.

Percebe-se que, ao longo da série histórica de 2013 (Tabela I), o índice de baixa frequência é maior na faixa etária entre 16 e 17 anos, idade com 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. É neste contexto que a condicionalidade de educação, por meio do acompanhamento periódico da frequência escolar, tem contribuído para reforçar o acesso à educação dessa parcela da população com maiores dificuldades. Além dos altos percentuais de acompanhamento e cumprimento da frequência escolar, estudos recentes têm apontado maiores taxas de aprovação e menores taxas de abandono dos beneficiários do PBF em relação aos demais estudantes da rede pública, especialmente na região Nordeste, que apresenta índices mais elevados de pobreza.

**TABELA I – ACOMPANHAMENTO DA FREQUÊNCIA ESCOLAR EM 2013 - BRASIL**

Períodos	6 a 15 anos			16 e 17 anos			6 a 17 anos		
	Acompanhados	% cumpriu	% descumpriu	Acompanhados	% cumpriu	% descumpriu	Acompanhados	% cumpriu	% descumpriu
Fev/Mar	13.134.006	97,6%	2,4%	2.016.316	95,6%	4,4%	15.150.322	97,3%	2,7%
Abr/Mai	12.786.029	96,5%	3,5%	1.997.114	93,8%	6,2%	14.783.143	96,2%	3,8%
Jun/Jul	13.089.202	95,9%	4,1%	2.093.815	93,8%	6,8%	15.183.017	95,5%	4,5%
Ago/Set	13.574.665	94,9%	5,1%	2.349.189	91,5%	8,5%	15.923.854	94,4%	5,6%
Out/Nov	13.581.419	96,4%	3,6%	2.503.741	93,0%	7,0%	16.085.160	95,9%	4,1%

Fonte: Sistema de Condicionalidades. Departamento de Condicionalidades, 2013



Em março de 2014, foi gerada a repercussão no benefício das famílias, a partir dos resultados do descumprimento da condicionalidade da saúde, no segundo semestre de 2013, e da educação, referentes ao bimestre de outubro e novembro de 2013. Com base nos resultados da educação,<sup>19</sup> foram gerados 376.760 efeitos, sendo que mais de 50% (193.157) das famílias em descumprimento receberam somente advertências. Além das famílias, os jovens receberam 162.455 efeitos, sendo que 47% (76.471) deles foram advertidos. A partir dos efeitos, foi gerada e disponibilizada a lista com a relação completa das famílias e jovens em descumprimento para o acompanhamento da assistência social, especialmente das famílias e jovens com benefício suspenso.

Importante salientar que em março de 2014 ocorreram os primeiros cancelamentos desde as novas regras de condicionalidades previstas na Portaria nº251. Em março de 2012, com base nas regras antigas, o cancelamento atingiu 32 mil benefícios, ao passo que, com as regras atuais, chegou a 508 benefícios. As famílias que tiveram o benefício cancelado foram aquelas que, mesmo com o acompanhamento da assistência social, contado a partir de março de 2013, permaneceram com o benefício na fase de suspensão até março de 2014. Eram 8.229 famílias que inicialmente poderiam ter o benefício cancelado em março de 2014, e, no entanto, com o acompanhamento da assistência social no Sicon, 6,1% (504) chegaram a essa situação em março. Ou seja, mais de 7.500 mil famílias voltaram a cumprir as condicionalidades do PBF e tiveram sua renda assegurada.

O descumprimento da condicionalidade, como indicador da vulnerabilidade da família, favorece a sinergia e a intersetorialidade entre a educação e a assistência social, com atuação focada nas famílias em situação de pobreza. O não acesso das crianças e adolescentes em situação de pobreza à escola tem relação com questões típicas da área de educação, mas não se restringe a ela, sendo necessária a participação efetiva da área de assistência social para compreender o contexto de desproteção vivenciado pela família e oferecer as condições para seu enfrentamento.

Avançou-se muito na concepção, no desenho e na operacionalização da condicionalidade de educação. A parceria entre MDS e MEC tem sido essencial na condução deste processo, que tem possibilitado ganhos educacionais em favor das crianças e adolescentes em situação de maior pobreza. No entanto, como parte também deste processo, existem desafios, entre eles o de aprimorar a comunicação com os gestores e técnicos municipais com relação aos objetivos pretendidos pelas condicionalidades e de que forma estes objetivos se inserem num contexto mais amplo de consolidação de uma rede de proteção social e de redução de desigualdades.

Como desdobramento, teríamos profissionais ainda mais alinhados e orientados em torno de objetivos comuns, compreendendo melhor o sentido do registro periódico

---

<sup>19</sup> Na repercussão de março também constam informações de famílias que descumpriram a condicionalidade de saúde. Foram 53.886 advertências, 4.225 bloqueios, 2.134 suspensões e cinco cancelamentos. Os números apresentados para saúde e educação não excluem a intersecção entre os descumprimentos, sendo possível uma família ter descumprido na saúde e na educação. Importante salientar que essas famílias têm apenas um efeito sobre o benefício.



das informações de frequência escolar, especialmente dos motivos da baixa frequência, sabendo que tais motivos são um primeiro indicativo para o acompanhamento socioassistencial junto às famílias em situação de maior vulnerabilidade e risco social.

Por outro lado, há que se avançar na melhora da comunicação com as famílias beneficiárias, numa perspectiva que reforce o direito à renda, mas também o direito social à educação e à assistência social, visando ao empoderamento dessas famílias e inserindo-as como sujeitos desses direitos.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A condicionalidade do PBF, da forma como está organizada em todo território nacional e em articulação com as políticas públicas, com foco nas famílias em situação de pobreza, tem o grande potencial de articular a preocupação em torno da desigualdade e, ao mesmo tempo, pautar a questão da equidade para efetivação de direitos sociais básicos.

A comparação dos anos de estudo dos 20% mais pobres com os 20% mais ricos no Brasil, assim como ocorre com outros indicadores educacionais e por outros coortes, como campo e cidade, população branca e população negra, entre outros, evidencia que o desafio da inclusão educacional de crianças e adolescentes em situação de pobreza não é competência exclusiva da área de educação. Ao contrário, requer articulação intersetorial das políticas públicas com foco nas situações geradoras da pobreza em suas múltiplas dimensões. Sem essa articulação, provavelmente a escola reproduzirá a desigualdade por meio da evasão, repetência e fracasso escolar, excluindo os mais vulneráveis.

A condicionalidade, ao adotar o monitoramento periódico da matrícula e da frequência escolar como medida para avaliar o acesso e a permanência escolar das crianças e adolescentes do PBF em situação de pobreza, reforça o exercício do direito à educação, e, ao constatar que está havendo dificuldade de acesso e de permanência, responsabiliza especialmente o poder público para que assegure a todos, sem distinção, o direito à educação.

Assim, as informações individualizadas do acompanhamento das crianças e adolescentes, ao mesmo tempo em que orientam o acompanhamento familiar a partir do descumprimento, também subsidiam a articulação de ações complementares num esforço conjunto de adensar a oferta de serviços básicos e contribuir para redução da pobreza num sentido mais amplo. Este é o sentido almejado pela condicionalidade no processo de combate à pobreza entre gerações.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Decreto nº 5.209**, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta o Programa Bolsa Família.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.836**, de 09 de janeiro de 2004. Institui o Programa Bolsa Família.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Portaria GM nº 251**, de 12 de dezembro de 2012a. Regulamenta a Gestão de Condicionalidades do Programa Bolsa Família.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas sobre o PAIF**, vol. 2, 1. ed., 2012b.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Portaria Interministerial MEC/MDS nº 3.789**, de 17 de novembro de 2004. Dispõe sobre as atribuições e normas para a oferta e o monitoramento das ações de educação relativas às condicionalidades das famílias beneficiárias do programa Bolsa Família.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Resolução CIT nº 07 de 10 de setembro de 2009**. Cria o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Resolução nº 109 de 11 de novembro de 2009**. Cria a Tipificação Nacional de Serviços Socio-assistenciais.

\_\_\_\_\_. Casa Civil da Presidência da República. **EM nº - 47/C.Civil**, de 20 de outubro de 2003. In: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Exm/2003/EM47-CCIVIL-03.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Exm/2003/EM47-CCIVIL-03.htm), consultado em 31 mar. 2014.

BECKER, G. **Human capital: a theoretical and empirical analysis, with special reference to education**. Chicago: University of Chicago Press, 1964.

COTTA, T. C. e PAIVA, L.H. O Programa Bolsa Família e a Proteção Social no Brasil. In: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília, DF: Ipea, 2010, p. 57-99.

SCHULTZ, T. W. **Valor económico de la educación**. México: Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana, 1968.

### 3. ENSINO BÁSICO E TRAJETÓRIA ESCOLAR DE ESTUDANTES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Flávio Cireno Fernandes<sup>1</sup>

Iara Viana<sup>2</sup>

Cecília Brito Alves<sup>3</sup>

#### INTRODUÇÃO

O Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência de renda direta voltado às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. Busca proporcionar às famílias a saída imediata do nível de indigência. Por outro lado, o programa trabalha na quebra do ciclo intergeracional da pobreza e permite, por intermédio do cumprimento das condicionalidades, o acesso aos direitos básicos nas áreas da Saúde e Educação. A condicionalidade de educação se constitui da frequência escolar dos beneficiários, de 85% para os alunos de 6 a 15 anos e de 75% para os alunos de 16 e 17 anos. Atualmente, o programa atende a quase 14 milhões de famílias e mais de cinquenta milhões de pessoas beneficiárias. A gestão da condicionalidade de educação acompanha a frequência de mais de 17 milhões de estudantes anualmente por meio do Sistema Presença, operado pelo Ministério da Educação (MEC). Durante os anos de 2012 e 2013, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em parceria com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), fez o *matching* dos dados do acompanhamento das condicionalidades de educação com os dados do Censo da Educação Básica (EDUCACENSO).

Foram pareados dados compreendidos entre os anos de 2008 a 2012,<sup>4</sup> cujos resultados permitiram que houvesse um acurado registro de rendimento e desempenho dos alunos. A partir da análise desses resultados, pôde-se observar que os alunos do programa Bolsa Família têm tido um rendimento próximo, ou até superior em algumas regiões, aos dos demais alunos da rede pública. De forma geral, o padrão estabelecido ao compararmos os alunos acompanhados pelo Sistema Presença com os demais estudantes da rede pública regular, é que os do PBF apresentam uma menor taxa de abandono, em todos os níveis; uma maior taxa de aprovação, a partir dos últimos anos do ensino básico; uma maior taxa de aprovação no Ensino Médio. Embora os mecanismos de causalidade e a dinâmica dentro da escola pública desses números ainda estejam sendo estudados, e assim não possamos afirmar sem dúvidas o efeito do programa sobre o desempenho dos alunos, os resultados sugerem uma adaptação durante o percurso escolar dos estudantes, diminuindo a desigualdade escolar no país. O trabalho também permitiu acompanhar alunos ao longo do tempo, com resultados bastante positivos para os beneficiários.

Esse artigo se divide da seguinte forma: na segunda seção, apresenta uma breve revisão sobre os efeitos dos programas de transferência de renda sobre a educação; na

---

<sup>1</sup> Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco. Coordenador-geral de Integração e Análise de Informações do Departamento de Condicionalidades do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

<sup>2</sup> Mestra em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas do IBGE. Membro da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação.

<sup>3</sup> Consultora do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

<sup>4</sup> O resultado do *matching* para os 4 anos foi de 86% das observações dos quatro anos.

seguinte, apresenta brevemente a metodologia utilizada. Na quarta seção, mostra os resultados das estatísticas descritivas e na última apresenta as considerações finais.

## UMA BREVE REVISÃO SOBRE O TEMA

Os efeitos das transferências condicionadas de renda sobre a educação são bastante conhecidos. Especialmente os efeitos sobre taxas de matrícula, frequência à escola e abandono, são amplamente reconhecidos na literatura nacional e internacional. Duas meta-análises, a primeira do Banco Mundial<sup>5</sup> e a segunda da Rand,<sup>6</sup> encontram efeitos positivos em uma série de países. O estudo do Banco Mundial faz uma meta-análise mista em vários tipos de transferência e acesso a direitos em mais de 130 avaliações de impacto, e encontra uma relação entre as redes de proteção e os *outcomes* escolares, além de resultados positivos para uma grande parte deles. Já no estudo da Rand, foram analisados especificamente 42 estudos sobre transferências condicionadas de renda em 15 países em desenvolvimento. Em todos os estudos foram encontrados resultados positivos para matrícula, frequência e continuidade na escola.

Ainda sobre os efeitos na educação, estudos para o caso brasileiro, como o de Silveira Neto e Duarte,<sup>7</sup> analisando a agricultura familiar, encontra efeitos positivos para a matrícula entre os beneficiários. Amaral e Quaresma,<sup>8</sup> utilizando o Censo de 2010, mostram efeitos de mais de 100% do Programa Bolsa Família na matrícula de crianças pobres e extremamente pobres, sendo mais altos entre essas últimas. Cireno, Silva e Proença<sup>9</sup> apresentam, usando os dados de 2011, os seguintes resultados em cinco modelos multivariados com alunos do 5º e 9º ano que haviam feito a Prova Brasil: há uma diminuição na diferença entre as notas obtidas nessas séries, entre beneficiários do PBF e não beneficiários, com uma nota ligeiramente melhor para os não beneficiários. O mesmo efeito foi observado sobre a reprovação. Com relação ao abandono e a distorção idade-série, há uma pequena vantagem para os alunos do Programa. Cabe salientar que, dada a boa focalização do Programa, estamos falando da população mais pobre do país, e quando comparamos, comparamos com todos os estratos socioeconômicos que acessam a escola pública, incluindo as escolas de elite. Por isso causam tanto impacto os dados de Craveiro e Ximenes<sup>10</sup>, que mostram dados da conclusão do Ensino Fundamental até os 15 anos, em que os alunos do PBF apresentam uma ligeira desvantagem no Brasil, mas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste indicam uma maior adequação quanto à conclusão que o restante da escola pública. O mesmo se aplica ao estudo de Oliveira e Soares<sup>11</sup>, o qual apresenta efeitos positivos do cumprimento da condicionalidade de educação do PBF sobre a aprovação dos alunos.

## METODOLOGIA

O trabalho de cruzamento de dados entre os cadastros do Sistema Presença e do Censo Escolar, devido à inexistência de um código identificador comum entre as

---

<sup>5</sup> BANCO MUNDIAL, 2011.

<sup>6</sup> SAAVEDRA e GARCIA, 2012.

<sup>7</sup> SILVEIRA NETO e DUARTE, 2010

<sup>8</sup> AMARAL e QUARESMA, 2014, no prelo.

<sup>9</sup> CIRENO, SILVA e PROENÇA, 2013.

<sup>10</sup> CRAVEIRO e XIMENES, 2013.

<sup>11</sup> OLIVEIRA e SOARES, 2013.

bases, foi realizado com o auxílio de uma função desenvolvida pelo INEP, que cria para os alunos códigos fonéticos identificatórios, no formato string, tais como nome, nome da mãe e data de nascimento. As informações pessoais dos alunos que estavam no Sistema Presença foram provenientes do Cadastro Único e as informações pessoais dos alunos que estavam no Censo Escolar vieram dos cadastros do INEP. Esses códigos identificatórios criados em ambas as bases foram utilizados para identificar prováveis correspondências (mesma pessoa) entre os bancos. O cadastro do Sistema Presença era composto por 28.242.978 alunos que já foram, em algum momento, entre 2008 e 2012, acompanhados na condicionalidade de educação do Programa Bolsa Família. Desses alunos, 24.280.372 (86%) foram encontrados no Censo Escolar, e tiveram atribuídos o código identificatório das bases do INEP (COD\_ALUNO), possibilitando a junção dos bancos de dados do MDS e do INEP.

Após o batimento e identificação dos alunos presentes em ambas as bases, procedeu-se a junção dos bancos para a construção de um banco de dados longitudinal. Primeiro foram construídas bases anuais a partir da junção das bases de matrículas e de rendimento do Censo Escolar, ambas do INEP, e da base que relaciona os alunos presentes no Sistema Presença com o COD\_INEP localizado na etapa anteriormente descrita. Como resultado, têm-se bases anuais com informações sobre matrículas e rendimento, e variável identificatória se o aluno foi acompanhado em determinado período<sup>12</sup> pela condicionalidade de educação do Bolsa Família ou não. Por fim, as bases anuais foram unidas, criando-se uma base única com 79.252.947 observações, contendo informações sobre alunos matriculados na Rede Pública e Privada, no Ensino Regular, Especial ou EJA.

As análises aqui apresentadas, ainda preliminares, consideram dois recortes diferentes da base de dados. O primeiro se trata de uma análise transversal, considerando apenas dados de 2012 de alunos do Ensino Regular da Rede Pública (Tabela 1). O segundo se trata da análise longitudinal, considerando alunos do Ensino Regular e EJA da Rede Pública, em que foram selecionados três grupos a serem analisados: estudantes matriculados no 2º ano do Ensino Fundamental Regular em 2008, no 6º ano do Ensino Fundamental Regular em 2008 ou no 1º ano do Ensino Médio Regular em 2010 (Tabela 2).

**TABELA 1 - NÚMERO DE ALUNOS NA ANÁLISE TRANSVERSAL**

	Alunos com Bolsa Família	Alunos sem Bolsa Família	Total
2012	13.015.742	25.372.960	38.388.702

<sup>12</sup> A informação sobre o acompanhamento escolar foi consolidada em cinco períodos bimestrais, fev/mar, abr/mai, jun/jul, ago/set e out/nov. Em janeiro e dezembro não há acompanhamento da frequência escolar dos beneficiários do PBF.

**TABELA 2 - NÚMERO DE ALUNOS ACOMPANHADOS  
LONGITUDINALMENTE, SEGUNDO ETAPA DE MATRÍCULA**

	Alunos com Bolsa Família	Alunos Sem Bolsa Família	Total
2º ano EF em 2008	1.352.715	1.683.082	3.035.797
6º ano EF em 2008	1.187.414	2.325.357	3.512.771
1º ano EM em 2010	649.086	2.295.391	2.944.477

Por fim, para as análises dos resultados, apresentados a seguir, foram utilizados os seguintes conceitos:

**Aprovado:** quando o aluno conclui o ano escolar com sucesso.

**Reprovado:** quando o aluno não obtém sucesso no encerramento do ano letivo.

**Abandono:** o aluno deixou de frequentar a escola antes da conclusão do ano letivo, não tendo sido formalmente desvinculado por transferência, portanto sua matrícula não possui registro de rendimento.

**Sem registro:** aluno com matrícula não encontrada em um determinado ano.

**Aluno Bolsa Família:** aluno com acompanhamento na condicionalidade da educação em pelo menos 3 anos ao longo do período de 2008 a 2012.

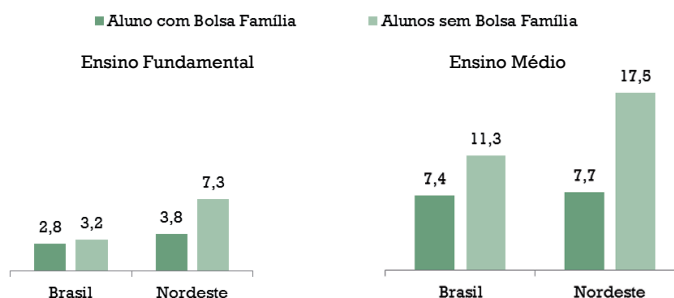
## **RESULTADOS**

A análise da taxa de abandono escolar entre beneficiários e não beneficiários do Bolsa Família aponta para uma maior permanência na escola entre os alunos que recebem o benefício, um dos maiores objetivos do Programa. A taxa de abandono é sempre menor para os beneficiários do Bolsa Família do que para os não beneficiários (Gráfico 1). No Brasil, a taxa de abandono dos alunos sem Bolsa Família no Ensino Fundamental é de 3,2%, e a dos estudantes com Bolsa Família é de 2,8%, ligeiramente menor. A diferença entre os beneficiários e não beneficiários é ainda maior no Nordeste, região com presença mais forte do PBF. Enquanto a taxa de abandono dos alunos sem Bolsa Família é igual a 7,3%, a taxa dos alunos com Bolsa Família é quase a metade, igual a 3,8%.

No Ensino Médio, a taxa de abandono também é menor para os beneficiários do PBF, destacando-se que a diferença entre os alunos beneficiários e não beneficiários

é ainda maior. Enquanto a taxa de abandono dos alunos sem Bolsa Família é 11,3%, a taxa dos alunos com Bolsa Família é 7,4%. No Nordeste, essa diferença se amplia ainda mais: os alunos sem Bolsa Família apresentam taxa de abandono de 17,5%, enquanto os alunos com Bolsa Família apresentam taxa de 7,7%, menos da metade da taxa observada para os alunos não beneficiários.

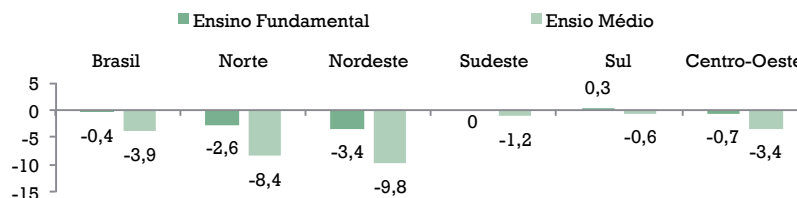
**GRÁFICO 1 - TAXA DE ABANDONO (EM %) – BRASIL E NORDESTE, 2012**



Fonte: MDS/MEC, 2013

O Gráfico 2 apresenta a diferença na taxa de abandono entre beneficiários e não beneficiários do Bolsa Família no Brasil e em todas as regiões do país. Observa-se o mesmo padrão: os alunos do Programa abandonam menos, principalmente no Ensino Médio. Nas regiões Norte e Nordeste a diferença chega a 8,4 e 9,8 pontos percentuais, respectivamente, favorável aos alunos do PBF.

**GRÁFICO 2 - DIFERENÇA NA TAXA DE ABANDONO ENTRE BENEFICIÁRIOS E NÃO BENEFICIÁRIOS DO BOLSA FAMÍLIA (EM PONTOS PERCENTUAIS) - BRASIL E REGIÕES, 2012**



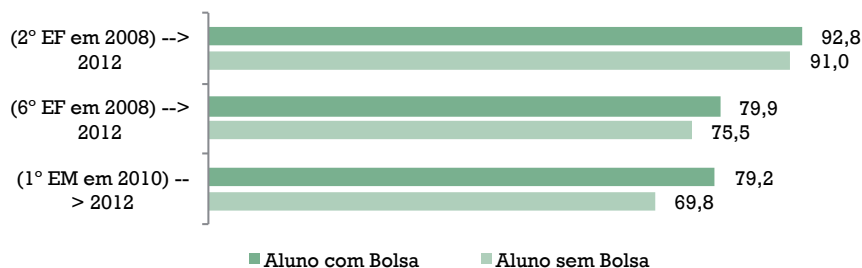
Fonte: MDS/MEC, 2013

As análises seguintes foram feitas utilizando a base MEC/MDS, que contém informações educacionais longitudinais, de 2008 a 2012, dos estudantes beneficiários e

não beneficiários do Programa Bolsa Família. Foram considerados os matriculados no 2o ano do Ensino Fundamental em 2008; no 6o ano do Ensino Fundamental em 2008; e no 1o ano do Ensino Médio em 2010. A análise considerou a trajetória escolar de abandono dos alunos durante cinco anos (no caso dos alunos do Ensino Fundamental) ou três anos (no caso dos alunos do Ensino Médio).

O Gráfico 3 apresenta o percentual de alunos que, nesse intervalo de cinco ou três anos, não abandonou a escola em nenhum ano. Observa-se que o percentual de alunos que abandonam a escola aumenta à medida que o ciclo escolar progride. Esse padrão é evidente, em especial, para os alunos não beneficiários: 91% dos alunos nos anos iniciais progridem sem nenhum abandono, 75,5% dos alunos nos anos finais também progridem sem abandono e somente 69,8% dos alunos do Ensino Médio não registram nenhum abandono. Os resultados dos alunos com Bolsa Família são melhores que os resultados dos não beneficiários nos três recortes, ou seja, tanto no Ensino Fundamental quanto no Ensino Médio os beneficiários abandonam menos a escola. A trajetória sem abandono dos alunos beneficiários do Bolsa Família acontece para 92,8% nos anos iniciais do Ensino Fundamental, 79,9% nos anos finais do Ensino Fundamental e em 79,2% dos alunos no Ensino Médio, em que ocorre a maior diferença com relação aos alunos não beneficiários, de 9,4%.

**GRÁFICO 3 - ALUNOS COM TRAJETÓRIA ESCOLAR SEM ABANDONO ENTRE 2008 E 2012 (EM %) - BRASIL**



Fonte: MDS/MEC, 2013

Investigou-se a mesma trajetória escolar sem abandono por região do país (Tabela 3). Em todas as regiões, e em todos os ciclos analisados, os beneficiários do Bolsa Família apresentam resultados melhores do que os não beneficiários, com exceção do Centro-Oeste, única região em que os resultados para o Ensino Fundamental são favoráveis aos alunos não beneficiários do Bolsa Família.



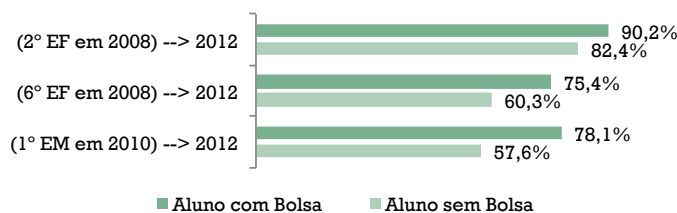
**TABELA 3 - ALUNOS COM TRAJETÓRIA ESCOLAR SEM ABANDONO ENTRE 2008 E 2012 (EM %) – BRASIL E REGIÕES**

	Anos Iniciais		Anos Finais		Ensino Médio	
	Aluno com Bolsa	Aluno sem Bolsa	Aluno com Bolsa	Aluno sem Bolsa	Aluno com Bolsa	Aluno sem Bolsa
Norte	88,0	79,0	76,6	66,2	76,7	60,6
Nordeste	90,2	82,4	75,4	60,3	78,1	57,6
Sudeste	97,5	97,3	85,7	84,8	82,2	77,5
Centro-Oeste	97,9	98,4	84,4	85,2	77,0	74,8
Sul	96,0	94,6	83,2	77,0	78,3	68,8
Brasil	92,8	91,0	79,9	75,5	79,2	69,8

Fonte: MDS/MEC, 2013

A maior diferença entre os resultados dos beneficiários e não beneficiários se encontra na Região Nordeste (Gráfico 4). Observa-se que uma trajetória escolar sem abandono é mais frequente entre beneficiários do PBF. Além disso, a distância entre os dois grupos aumenta à medida que os anos passam, ou seja, a diferença entre os percentuais de não abandono dos beneficiários e não beneficiários que cursavam o 2º ano em 2008, que era de 7,8 pontos percentuais, passa a ser de 15,1 pontos nos anos finais do Ensino Fundamental e de 20,5 pontos no Ensino Médio.

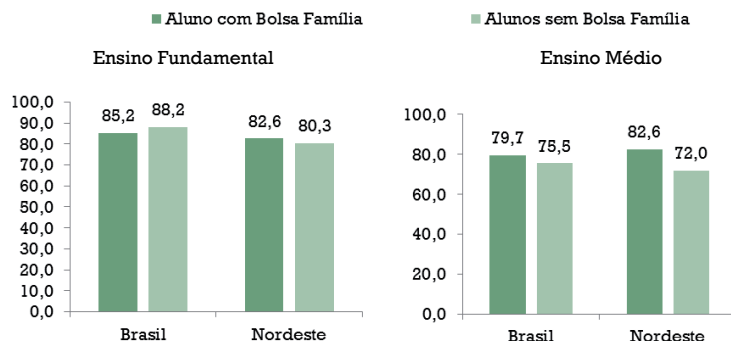
**GRÁFICO 4 - ALUNOS COM TRAJETÓRIA ESCOLAR SEM ABANDONO ENTRE 2008 E 2012 (EM %) - NORDESTE**



Fonte: MDS/MEC, 2013

A maior permanência dos alunos do PBF na escola, como descrito na seção anterior, aponta para melhores resultados de aprovação escolar, que se relacionam com uma maior exposição ao ambiente escolar. Embora no Brasil a aprovação no Ensino Fundamental seja maior para os alunos sem Bolsa Família (88,2%, em comparação a 85,2% dos beneficiários), a taxa melhora no Ensino Médio e os alunos com Bolsa Família passam a ter aprovação maior do que os demais da rede pública (Gráfico 5). O Nordeste destaca-se mais uma vez, apresentando taxa de aprovação dos alunos PBF superior à média nacional, em todo o ciclo da educação básica, sendo a diferença no Ensino Médio maior do que no Ensino Fundamental.

**GRÁFICO 5 - TAXA DE APROVAÇÃO (EM %) – BRASIL E NORDESTE, 2012**

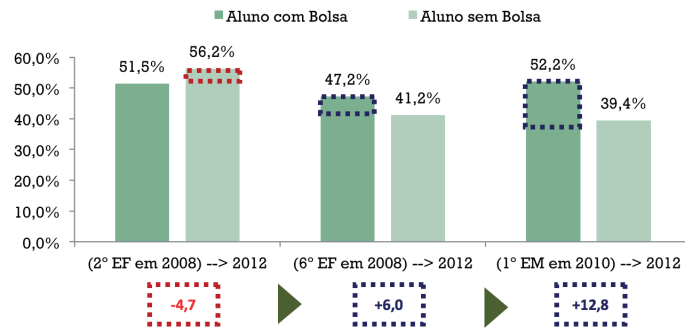


Fonte: MDS/MEC, 2013

Considerando o acompanhamento longitudinal da aprovação dos estudantes matriculados no 2º ano do Ensino Fundamental (EF) em 2008; no 6º ano do Ensino Fundamental (EF) em 2008; e no 1º ano do Ensino Médio (EM) em 2010, foram feitas análises da aprovação escolar no tempo esperado para conclusão de ciclo (Gráfico 6) e da aprovação escolar no tempo esperado para transição de ciclo (Gráfico 7). A análise da aprovação escolar durante o tempo esperado para conclusão do ciclo (Gráfico 6), mostra que, entre a população matriculada no 2º ano do Ensino Fundamental em 2008, 56,2% dos alunos não beneficiários do Bolsa Família possuem aprovações seguidas até 2011. Entre os beneficiários do PBF, esse percentual é menor, igual a 51,5%. Todavia, nas análises dos alunos matriculados no 6º ano do Ensino Fundamental, os beneficiários passam a ter um resultado melhor, 47,2% em comparação a 41,2% para não beneficiários. No Ensino Médio, a diferença entre beneficiários e não beneficiários é bastante marcante. Enquanto 52,2% dos alunos beneficiários do PBF matriculados no 1º ano do Ensino Médio obtêm três aprovações seguidas (i.e., 2010, 2011 e 2012), supostamente finalizando o Ensino Médio no tempo correto, somente 39,4% dos não beneficiários seguem o mesmo percurso de aprovações sucessivas.

A análise da transição de ciclos (Gráfico 7) mostra os alunos matriculados no 2º ou no 6º ano do Ensino Fundamental em 2008, que seguiram o Ensino Regular ano a ano até 2012. Esse acompanhamento durante cinco anos compreenderia o fim de um ciclo e a entrada no ciclo seguinte (conclusão do 1º ano EF e entrada no 6º ano EF, e conclusão do 9º ano EF e entrada no 1º ano EM). Observa-se que o rendimento dos alunos não beneficiários foi superior em 6 pontos percentuais aos dos alunos beneficiários nos anos iniciais do EF, 44,1% dos beneficiários possuíam cinco aprovações seguidas, em contraposição a 50,2% dos não beneficiários. Essa relação, assim como na análise anterior, se inverte nos anos finais do EF, 36,5% dos beneficiários para 32,6% dos alunos não beneficiários (diferença de 3,9%).

**GRÁFICO 6 - PERCENTUAL DE ESTUDANTES COM APROVAÇÕES SEGUIDAS NO TEMPO ESPERADO DE CONCLUSÃO DE CICLO (EM %) – BRASIL**



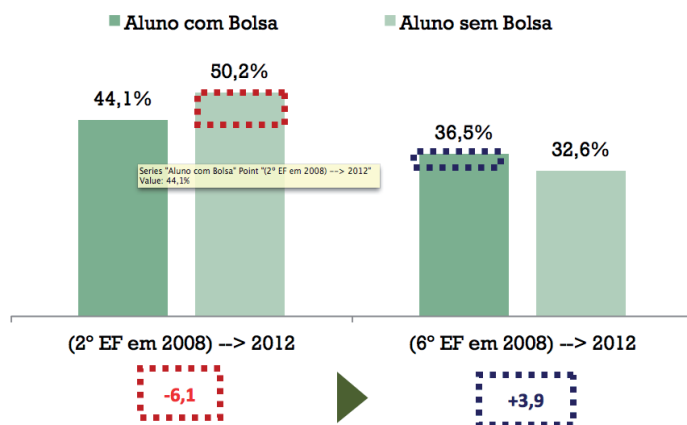
Fonte: MDS/MEC, 2013

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho apresentado caminha no sentido de outras análises largamente conhecidas e aceitas na literatura sobre os efeitos das transferências condicionadas de renda sobre a educação. Embora seja constituída apenas de análises de estatísticas descritivas e careça de modelos mais sofisticados, com controles e estabelecimento mais preciso de causalidade, alguns pontos chamam a atenção. O primeiro deles é o padrão regional, em que os alunos do PBF apresentam uma menor taxa de abandono em todos os níveis, porém com uma diferença muito mais pronunciada no Nordeste. O mesmo padrão se repete quanto à aprovação, havendo inclusive uma maior taxa já no Ensino Fundamental. Coadunando com a literatura internacional,<sup>13</sup> os efeitos são mais pronunciados no Ensino Médio, embora também emergja um segundo padrão, o que parece se tratar de uma melhora contínua, ou seja, quanto mais o aluno avança no sistema educacional, melhor rendimento ele tem.

<sup>13</sup> SAAVEDRA e GARCIA, 2012.

**GRÁFICO 7 - PERCENTUAL DE ESTUDANTES COM APROVAÇÕES SEGUIDAS NO TEMPO ESPERADO DE TRANSIÇÃO DE CICLO (EM %) – BRASIL**



Fonte: MDS/MEC, 2013

Em conclusão, os resultados apontam para uma maior inclusão educacional do público do Bolsa Família, em especial na região Nordeste do país, e uma melhora gradativa dos alunos dentro do sistema educacional. Modelos mais elaborados feitos com os dados disponíveis indicarão o quanto essas conclusões iniciais estão corretas. Por outro lado, modelos com controle de, por exemplo, nível socioeconômico das famílias, nível de infraestrutura e de qualidade das escolas, qualidade da gestão municipal, entre outros, poderão apontar mais precisamente os efeitos do Programa entre os mais pobres.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANCO MUNDIAL. **Evidence and lessons learned from impact evaluations on social safety nets.** Washington: World Bank, 2011.

CIRENO, F.; SILVA, J.; PROENÇA, R. Condicionais, desempenho e percurso escolar de beneficiários do programa bolsa família. In: CAMPELO, T. e NERI, M. C. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e desafios.** IPEA, Brasília, 2013.

CRAVEIRO, C.; XIMENES, D. Dez anos do Programa Bolsa Família: desafios e perspectivas para a universalização da educação básica no Brasil. In: CAMPELO, T. e NERI, M. C. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e desafios.** IPEA, Brasília, 2013.

OLIVEIRA, L.; SOARES, S. **O impacto do Programa Bolsa Família sobre a repetência:** resultados a partir do cadastro único, projeto frequência e censo escolar. Brasília: Ipea, 2013 (Texto para Discussão, n. 1.814).

SAAVEDRA, J.E.; GARCIA, S. **Impacts of Conditional Cash Transfer Programs On Educational Outcomes in Developing Countries:** a Meta-analysis. RAND working paper WR\_921-1. Washington, 2012.

SILVEIRA NETO, R. M.; DUARTE, G. B. **Impacto do Programa Bolsa Família sobre a frequência Escolar:** o caso da agricultura familiar no Nordeste. Revista de Economia e Sociologia Rural (Impresso), v. 48, p. 635-656, 2010.

## 4. IMPORTÂNCIA DOS FATORES INTRAESCOLARES E EXTRAESCOLARES NA COMPREENSÃO DOS RESULTADOS DA PROVA BRASIL DE 2011: UM ESTUDO COM ESCOLAS QUE ATENDEM BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

*Elianice Silva Castro<sup>1</sup>  
Cecília Brito Alves  
Joaquim José Soares Neto*

### INTRODUÇÃO

O Programa Bolsa Família (PBF) é uma política pública para reduzir as desigualdades sociais e regionais do País e tem como uma de suas condicionalidades o acesso e a permanência dos estudantes na escola. Em termos conceituais, o PBF se caracteriza como uma política pública redistributiva de transferência direta de renda, que beneficia famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza em todo o País, com a finalidade de ampliar o acesso dessas famílias aos serviços públicos essenciais, sendo um destes a educação. Desse modo, para estruturar as análises contidas neste artigo, entende-se que o PBF é configurado como um fator extraescolar que pode ajudar a explicar o desempenho dos estudantes beneficiários.

Uma das condicionalidades do PBF consiste no fato de que toda criança ou adolescente, na faixa etária de 6 a 17 anos, de uma família beneficiária do Programa, deve estar matriculada(o) na rede regular de ensino e possuir frequência escolar mensal mínima de 75% ou 85% da carga horária, de acordo com a faixa etária do estudante. O principal objetivo da condicionalidade prevista pelo PBF para a educação é apoiar a inclusão, permanência e progressão escolar de crianças de famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza. Políticas públicas como estas têm por objetivo dar suporte às famílias em situação de pobreza para que acompanhem e apoiem a trajetória escolar de seus filhos, a fim de contribuir para o monitoramento e a tentativa de resolução da questão da desigualdade educacional no Brasil, por meio da garantia de que este perfil de estudantes entre na escola e não evada.<sup>2</sup>

A presença massiva de pobres na escola tem sido foco de análises de muitas pesquisas acadêmicas e metas de monitoramento das políticas públicas, a fim de explicar os desempenhos tão desiguais presentes nas avaliações em larga escala. Resultados de estudos têm demonstrado que escolas que atendem alunos pobres tendem a ter menor desempenho, apesar de o direito à educação de qualidade, conforme previsto pela Lei de Diretrizes e Bases (Lei n.º 9.394/96), ser garantido a toda a população, indistintamente.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> O presente artigo é decorrente de parte dos resultados apresentados na dissertação de mestrado da primeira autora, defendida no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional da Universidade de Brasília, vinculada à Linha de Pesquisa Desenvolvimento e Políticas Públicas, sob orientação do Professor Dr. Joaquim José Soares Neto e coorientação da Professora Dra. Cecília Brito Alves.

<sup>2</sup> CRAVEIRO e XIMENES, 2013.

<sup>3</sup> DUARTE, 2013, p. 72.

Destaca-se ainda que a educação não deve iniciar um processo de criminalização da pobreza ou encará-la como algo patológico, mas assumir que são necessárias ações políticas e pedagógicas criativas para o combate à desigualdade social e para a promoção da inclusão dos pobres nas escolas públicas de qualidade. Teles e Stein apontam dois fatores essenciais que contribuíram para esse quadro de desafios: a) o crescimento acelerado no número de matrículas efetuidas, desacompanhado da implantação de programas de capacitação e formação continuada para professores; b) a falta de incentivo à prática docente, diante do intenso processo de precarização dessa profissão.<sup>4</sup>

Nessa perspectiva, Yannoulas e Duarte<sup>5</sup> destacam que, com o processo de universalização da educação foi possível que a parcela pobre da população passasse a frequentar as escolas públicas, mas que, em contrapartida, os Projetos Políticos Pedagógicos (PPP) não passaram a reconhecê-los e incluí-los como sujeitos de direito pertencentes ao processo de ensino-aprendizagem; ignorando conseqüentemente o problema e as questões sobre pobreza advindas desses estudantes. Na melhor das hipóteses, há uma caracterização da comunidade escolar sobre seus aspectos socioeconômicos, porém esse diagnóstico não se traduz para ações específicas do PPP. Estes deveriam considerar a situação de pobreza dos estudantes que frequentam a escola não apenas como uma constatação contextual ou ambiental, empecilho ou como um contexto que justifica a limitação dos desempenhos escolares, mas como um elemento determinante da dinâmica escolar, por ser constituinte do campo e das regras que dominam essa área de atuação.<sup>6</sup> De acordo com Soares, existem outros fatores associados ao desempenho escolar, além das condições socioeconômicas, tais como o ambiente escolar, que podem explicar os resultados nos exames padronizados, sendo a Prova Brasil um deles. Os fatores ligados às condições socioeconômicas levam em consideração as características da família, do próprio aluno e do contexto social no qual estão inseridos, e são identificados como fatores extraescolares. Tais fatores explicam mais as desigualdades observadas no desempenho dos alunos do que os fatores intraescolares, que abrangem, por exemplo, a infraestrutura das escolas.<sup>7</sup>

Os fatores extraescolares e intraescolares definem limites claros para a atuação da escola, mas ressalta-se que esses limites não devem ser entendidos isoladamente, pois eles se inter-relacionam e nenhum é capaz de garantir, isoladamente, bons resultados escolares. De todo modo, reconhecer esses fatores associados ao desempenho dos alunos é o primeiro passo para a melhoria dos resultados escolares.

## **FATORES ASSOCIADOS AO DESEMPENHO ESCOLAR**

Pesquisas sobre o efeito escola – também conhecido como eficácia escolar – comparam e analisam como os diferentes fatores internos e externos à escola estão associados ao desempenho dos seus alunos. Alves e Franco mostraram que os estudos realizados no Brasil indicam bastante variação nos resultados entre escolas devido aos fatores

---

<sup>5</sup> YANNOULAS e DUARTE, 2013, p. 269.

<sup>6</sup> Idem, *ibidem*, p.247

<sup>7</sup> SOARES, 2004.

intraescolares. Nas pesquisas realizadas em países desenvolvidos, essa variação também existe, porém está relacionada majoritariamente ao nível socioeconômico do aluno – fatores extraescolares.) Os autores acreditam que isso é resultado do processo segmentado adotado pelo nosso sistema educacional, agravado pelo fato de alunos com perfis socioeconômicos muito distintos frequentarem escolas distintas, o que conseqüentemente gera produção de resultados escolares discriminativos.<sup>8</sup>

Soares<sup>9</sup> destaca que, por meio dos avanços metodológicos ocorridos no Brasil, tornou-se possível identificar aspectos que tornam algumas escolas melhores do que as outras, mesmo com dados de escolas cujos estudantes diferem quanto à origem social, etnia e ao nível de proficiência prévio. Estas pesquisas concluíram que tanto fatores externos quanto internos à escola influenciam no desempenho dos alunos e que, por meio das avaliações externas, é possível, além de aferir o desempenho dos estudantes, fazer análises desses fatores associados ao desempenho escolar. Estas análises se tornaram um importante indicador para a formulação de políticas públicas em educação e de ações que trazem inovações para as escolas, e que ajudam a melhorar a qualidade da educação do país.

Os fatores extraescolares são as características sociodemográficas e socioeconômicas sob as quais a escola não consegue exercer nenhum controle, mas que, em geral, influenciam no destino educacional e ocupacional dos indivíduos).<sup>10</sup> Entre os fatores extraescolares, tanto a organização da sociedade, como a da família e do próprio aluno podem ser o ponto de partida de ações direcionadas à melhoria dos resultados educacionais, pois, exercem influência direta sobre o processo de ensino-aprendizagem dos alunos e, conseqüentemente, sobre seu desempenho.<sup>11</sup>

Já os denominados fatores intraescolares se referem aos aspectos e práticas escolares que influenciam no aprendizado e no sucesso escolar dos alunos atendidos pela escola. Mostram-se como características estruturais das escolas que podem ser mudadas por sua ação interna e que, de acordo com Soares,<sup>12</sup> são classificados em recursos, administração e relação da escola com a comunidade externa. Além disso, dentro da escola existem dois importantes processos que interagem para a produção do desempenho dos alunos: a gestão escolar e o ensino.

As características das escolas, como seu porte, também podem interferir diretamente no desempenho escolar. Nesse sentido, Soares<sup>13</sup> argumenta que, embora uma escola grande facilmente consiga recursos adicionais e ofereça aos seus alunos uma maior diversidade de experiências, as energias necessárias para fazê-la funcionar bem podem ser usadas de forma mais eficaz em uma escola menor, o que é reflexo da boa atuação da gestão escolar. Vale destacar, que, como esta é uma das variáveis exógenas que irão compor o modelo teórico estrutural explicativo do presente estudo, a informação do porte das escolas será aferida por meio da informação da quantidade de turmas que a escola possui.

---

<sup>8</sup> ALVES e FRANCO, 2008.

<sup>9</sup> Op.cit.

<sup>10</sup> SOARES, 2004.

<sup>11</sup> Idem, 2007

<sup>12</sup> SOARES, 2004.

<sup>13</sup> Idem, ibidem.



Outro fator intraescolar está relacionado com os recursos humanos e pedagógicos das escolas. A gestão escolar deve compreender que a escola, para obter eficácia no processo de ensino-aprendizagem, necessita de muitos outros profissionais da área da educação atuando eficazmente, mas o professor é quem tem o papel de destaque nesse processo e, conseqüentemente, no desempenho dos alunos. Soares<sup>14</sup> afirma que somente instituições que reconhecem o papel central dos professores na organização escolar têm alguma chance de sucesso na prática. É o professor que em grande parte determina o aprendizado de seus alunos, por meio de seus conhecimentos, do seu envolvimento e de sua maneira de conduzir as atividades da sala de aula. Assim, a principal função da estrutura gerencial da escola é a de facilitar a ação desse profissional e sua capacitação contínua.

A escola deve estimular os professores para que estes estabeleçam um extenso processo de interação com os alunos, visando tornar a aprendizagem mais eficiente e não apenas instrucional. Deve haver também interação entre os próprios professores no ambiente escolar, buscando a troca de experiências ou a ajuda mútua para solução de problemas institucionais. Destaca-se que a formação e o tempo de experiência docente dos professores também são constructos investigados e espera-se que estes profissionais, assim como previsto pela LDB, para atuarem na educação básica, curse nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena e que a experiência seja um aspecto positivo sobre o desempenho.

Com relação aos recursos físicos, que são constituídos por prédios, equipamentos e suas respectivas condições de uso, Soares<sup>15</sup> considera que a utilização ou não dessa infraestrutura pode ser considerada e utilizada como um bom indicador do funcionamento da administração escolar. No presente estudo, por uma questão de definição de terminologia, os recursos físicos serão tratados como infraestrutura escolar, compactuando com a definição trazida pelo estudo “Uma Escala para Medir a Infraestrutura Escolar”, desenvolvido por Neto et al.,<sup>16</sup> e será considerada como variável exógena. Os níveis de infraestrutura escolar são denominados como: elementar, básica, adequada e avançada.

Desse modo, o presente artigo tem por objetivo estruturar um modelo teórico que explique o impacto das variáveis intraescolares e extraescolares sobre o desempenho em Língua Portuguesa, na Prova Brasil de 2011, das escolas do ensino fundamental do 9.º ano que atendem estudantes beneficiários do Programa Bolsa Família. Ainda, tenciona-se comparar os grupos investigados em relação ao impacto dos fatores intraescolares e extraescolares sobre o desempenho, e discutir a adequação do modelo teórico à realidade e aos grupos investigados.

---

## **METODOLOGIA**

Diante dos objetivos definidos por esta pesquisa, iniciou-se o processo de verificação do quantitativo de escolas que possuíam alunos oriundos de famílias beneficiárias do PBF.

<sup>14</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>15</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>16</sup> NETO et al., 2013.

## Universo das escolas analisadas

Devido a uma grande perda de dados, do universo de 194.932 escolas brasileiras contabilizadas pelo Censo Escolar de 2011, apenas 26.805 (13,7%) puderam ser utilizadas para compor o universo de escolas analisadas nesta pesquisa.<sup>17</sup> Estas escolas estão concentradas em sua grande maioria (85,7%) nas regiões urbanas, e estão distribuídas por todas as cinco regiões brasileiras, sendo que a região sudeste é a que possui maior percentual de escolas (38,3%), seguida da região nordeste (33%). Em contrapartida, a região com menor percentual de escolas no universo de análise foi o Centro Oeste (1,5%).

Em relação às unidades da federação, as escolas estão distribuídas da seguinte forma: São Paulo (17,9%), Minas Gerais (12,1%) e Rio Grande do Sul (8,2). As que apresentam menor expressão dentro do universo são: Acre e Amapá, com 4% cada, e Roraima, com apenas 3% das escolas pesquisadas.

Com relação à dependência administrativa, 54,7% dessas escolas são Estaduais e 45,2% Municipais, sendo que há a representação de apenas 1% de escolas federais. Todas essas escolas atendem ao Ensino Fundamental, sendo que 18,3% ainda atendem à Educação Infantil e 43%, ao Ensino Médio.

Essas escolas, em geral, são consideradas de grande porte, pois, em média, atendem a 28 turmas. Em média, 36% dos estudantes dessas escolas são beneficiários do PBF, e estas escolas obtiveram desempenho médio de 236,48 na Prova Brasil de 2011. Cerca de 94% dos professores que trabalham nessas escolas possuem, no mínimo, o ensino superior (curso de graduação) e 84,7% possuem, pelo menos, 7 anos de experiência docente.

Levando em consideração os constructos desta pesquisa, estas escolas são classificadas, pela escala do nível de infraestrutura desenvolvida por Neto et al),<sup>18</sup> como básicas (54,2%) ou adequadas (37,5%). E com relação ao Nível Socioeconômico (NSE) desenvolvido por Soares et al),<sup>19</sup> 76,8% dessas escolas são consideradas de nível socioeconômico de médio a médio-baixo, e a representação das escolas com baixo nível socioeconômico é de 21,5%.

Por fim, estas escolas foram categorizadas em quatro grupos, definidos de acordo com o percentual de estudantes beneficiários do PBF matriculados nas escolas. O primeiro grupo é composto por 949 escolas que atendem a pelo menos 80% de estudantes beneficiários do PBF; o segundo grupo é formado por 6.043 escolas que atendem de 50% a 80% de estudantes beneficiários do PBF; o terceiro grupo possui 12.501 escolas com 20% a 50% de estudantes beneficiários do PBF e ao quarto grupo pertencem 7.312 escolas, que atendem a até 20% de alunos PBF. Importante esclarecer, que as escolas que não apresentavam alunos beneficiários do PBF matriculados no ano de 2011, não foram consideradas para compor o universo de análise do presente estudo.

---

<sup>17</sup> Das escolas públicas do 9.º ano do Ensino Fundamental em que o desempenho em Língua Portuguesa foi divulgado na Prova Brasil 2011, apenas 27.720 tiveram seu Nível Socioeconômico (NSE) calculado, ou seja, somente neste estágio, a participação de aproximadamente 86% das escolas ficou impossibilitada.

<sup>18</sup> NETO et al., 2013.

<sup>19</sup> SOARES et al., 2013.

Devido à sensibilidade de técnicas Qui-quadrado a grandes populações, as análises estatísticas foram realizadas em amostras extraídas randomicamente de cada um desses quatro grupos. Especificamente, foram analisadas 20 amostras de 200 escolas, retiradas de cada um dos grupos de investigação.

### **Procedimento**

Para se alcançar os objetivos definidos, e após a delimitação do universo de escolas analisadas, escolheu-se a Modelagem de Equações Estruturais (*Structural Equation Modeling* - SEM), que é a combinação de dois métodos multivariados mais utilizados: a análise fatorial e a análise de regressão múltipla. A opção por adotar a SEM baseia-se na concepção de Hair et al),<sup>20</sup> que a caracterizam como um método direto para lidar simultaneamente com múltiplos relacionamentos de dependência, explorando-os de maneira aprofundada, gerando análises exploratórias e confirmatórias, o que permite a representação de conceitos não observáveis nesses relacionamentos e verifica, inclusive, possíveis erros de mensuração ocorridos durante o processo estatístico.

Além disso, ela provê uma maneira conceitualmente atraente de testar uma teoria.<sup>21</sup> Pois, uma vez que o pesquisador consegue fundamentar sua pesquisa em uma teoria, considerando que existe uma relação entre variáveis medidas e os constructos latentes, então a SEM consegue avaliar o quão bem a teoria se ajusta à realidade, quando esta é representada por dados.

Para tanto, de acordo com esses autores, faz-se necessário desenvolver um modelo de mensuração. O modelo é uma representação visual, por meio de um diagrama de caminhos de uma teoria, sendo que, uma teoria pode ser imaginada como um conjunto sistemático de relações que fornecem uma explicação consistente e abrangente de fenômenos. Os modelos podem ser bastante complexos, o que determinará sua complexidade será a teoria que o fundamenta e seu contexto de pesquisa, e tem por objetivo simplificar e distinguir quais variáveis são exógenas e endógenas e como elas se relacionam.

### **Modelo Teórico**

As variáveis independentes, denominadas pela SEM como constructos exógenos, são determinadas por fatores externos ao modelo, ou seja, fatores não explicados por qualquer outro constructo ou variável do modelo. Já as variáveis dependentes ou constructos endógenos são determinados por fatores internos ao modelo. Assim, eles se mostram dependentes de outros constructos.

Considerando o objetivo do estudo de verificar o desempenho escolar em Língua Portuguesa das escolas do 9.º ano de ensino fundamental que atendem a alunos beneficiários do PBF, utilizou-se como variável endógena o desempenho escolar obtido

---

<sup>20</sup> IHAIR et al., 2009.

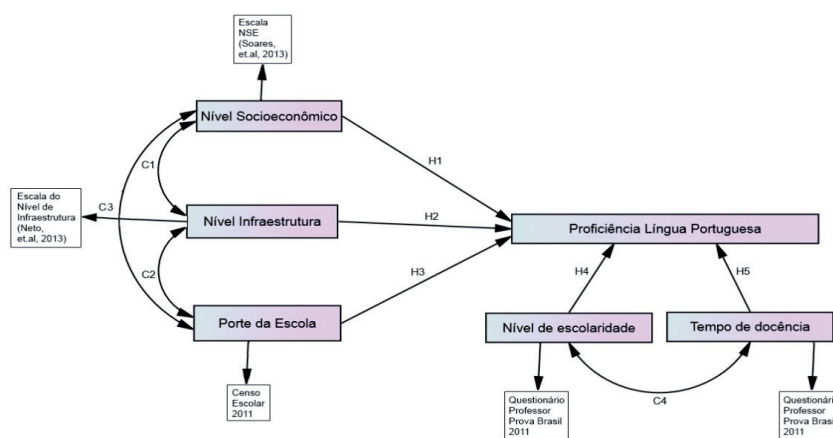
<sup>21</sup> Idem, ibidem.

por meio dos escores das escolas na Prova Brasil 2011. O constructo extraescolar, nível socioeconômico das escolas, que compôs o modelo teórico explicativo como uma das variáveis exógenas, foi obtido por pesquisa sobre Nível Socioeconômico (NSE) das escolas públicas brasileiras, desenvolvido por Soares, Alves e Xavie).<sup>22</sup> Segundo esses autores, o NSE é um constructo latente, ou seja, não diretamente observável, e que sintetiza unidimensionalmente a relação entre a escolaridade, a ocupação e a renda das famílias. Neste estudo, as escolas foram classificadas segundo sete níveis socioeconômicos: (1) Mais baixo; (2) Baixo; (3) Médio Baixo; (4) Médio; (5) Médio Alto; (6) Alto; e (7) Mais alto.

Os constructos denominados intraescolares, ou seja, o porte das escolas, a formação dos professores e o tempo de experiência docente, que também são variáveis exógenas do modelo, foram obtidos em bancos de dados do Censo Escolar e da Prova Brasil 2011. Por fim, o constructo infraestrutura escolar é baseado no índice obtido pelas escolas na Escala de Infraestrutura.<sup>23</sup>

A Figura 1, a seguir, mostra as variáveis exógenas e suas relações no modelo teórico utilizado no presente artigo. Como pode ser observado na figura, o modelo, apesar de ser simples, leva em consideração variáveis essenciais para o entendimento do desempenho escolar dos alunos.

**Figura 1 - Modelo teórico de mensuração na qual os fatores extra e intraescolares influenciam no desempenho em Língua Portuguesa das escolas de 9.º ano do ensino fundamental**



Fonte: Elaboração própria

A Figura 1 apresenta o modelo teórico a ser testado por meio da modelagem por equações estruturais. Os quatro diferentes grupos de escolas serão analisados utilizando-se o mesmo modelo teórico. Entende-se que os fatores intraescolares (infraestrutura

<sup>22</sup> SOARES, ALVES e XAVIER, 2013.

<sup>23</sup> NETO et al., 2013

escolar, porte da escola, formação e tempo de docência dos professores) e o fator extraescolar (condição socioeconômica) podem se relacionar de modo diferenciado com o desempenho escolar nos diferentes grupos de escolas. Ou seja, é possível que essas variáveis se relacionem em diferentes intensidades, a depender do percentual de estudantes PBF a que a escola atende, com o desempenho em Língua Portuguesa do 9º ano do ensino fundamental do país.

## RESULTADOS

Avaliando o modelo teórico, representado pela Figura 1, para os quatro grupos de escolas analisadas, observa-se que, levando em consideração o valor-p, o Qui-quadrado ( $\chi^2$ ) e os graus de liberdade, o modelo teórico definido nesta pesquisa se ajusta para os quatro grupos de escolas em diferentes graus. Para o Grupo 1, apenas 40% das amostras obtiveram um bom ajuste, assim, considera-se que o modelo teórico representa modestamente o grupo de escolas em que mais de 80% dos alunos são beneficiários. Para o Grupo 2, apenas 35% das amostras obtiveram um bom ajuste, logo, considera-se que o modelo teórico também representa modestamente o grupo de escolas que atendem entre 50 e 80% de alunos beneficiários. Já no Grupo 3, 60% das amostras obtiveram bons ajustes, o que permite dizer que o modelo teórico representa moderadamente o grupo de escolas que atendem entre 20 e 50% de alunos beneficiários do PBF. Por fim, para o Grupo 4, em que 100% das amostras obtiveram bons ajustes, considera-se que o modelo teórico representa muito bem o grupo de escolas que atendem menos de 20% de estudantes beneficiários.

Hair et al.<sup>24</sup> destacam que, além do critério da qualidade de ajuste ou *Godness of fit* (GOF), faz-se necessário que o modelo seja submetido a outras medidas de ajuste. A Tabela 1 traz a sumarização dessas medidas de ajuste do modelo teórico, representado pela Figura 1, realizadas para os quatro grupos de escolas que atendem estudantes beneficiários do PBF. Importante destacar que, embora tenham sido feitas as medidas de ajustes para todas as 20 amostras de todos os grupos, por questão de delimitação<sup>25</sup>, decidiu-se que cada grupo seria representado pela amostra cujos resultados mais se aproximassem do valor médio do ajuste das amostras.

**TABELA 1 – RESUMO DAS MEDIDAS DE AJUSTE ENCONTRADAS PARA OS QUATRO GRUPOS DE MODELOS TESTADOS**

Medida	RMSEA	NFI	TLI	CFI
Valor recomendado	< 0,100	>0,900	>0,900	>0,900
Modelo Grupo 1 (Acima de 80% PBF)	0,078	0,890	0,829	0,932
Modelo Grupo 2 (De 50% até 80% PBF)	0,087	0,884	0,802	0,921
Modelo Grupo 3 (De 20% até 50% PBF)	0,075	0,855	0,769	0,907
Modelo Grupo 4 (Até 20% PBF)	0,000	0,957	1,002	1,000

<sup>24</sup> HAIR et al., 2009.

<sup>25</sup> Resultados das demais amostras podem ser obtidos por solicitação à primeira autora.

Fonte: Elaboração própria

Observando os valores da Tabela 1, pode-se dizer que o melhor ajuste também foi encontrado no Grupo 4 (escolas que atendem a até 20% de estudantes beneficiários do PBF), tanto pelo critério do índice de ajuste absoluto RMSEA quanto pelos índices de ajuste incremental NFI, CFI e o TLI, uma vez que todos estão próximos dos valores recomendados pela literatura. O pior ajuste ocorreu no Grupo 3, formado por escolas que atendem de 20% a 50% de alunos beneficiários do PBF. O NFI (Índice de Ajuste Normado) avalia o modelo estimado, comparando o valor do  $\chi^2$  do modelo ao valor do  $\chi^2$  de um modelo independente. O CFI (Índice de Ajuste Comparativo) é uma versão do NFI, com menor sensibilidade ao tamanho do modelo.<sup>26</sup> O TLI (Tucker-Lewis Index), conhecido como NCFI (Índice de Ajuste não-Normado), também é um variante do NFI, contudo, relativamente independente do tamanho da amostra. O RMSEA (Raiz do Erro Quadrático Médio de Aproximação) é usado como uma alternativa ao  $\chi^2$  e estima a lacuna de ajuste em um modelo, comparando-o a um modelo perfeito.

Comparando ainda o quão bem os demais grupos se ajustaram, o Grupo 1, que representa as escolas que atendem em sua grande totalidade (mais de 80%) a alunos beneficiários do PBF, foi o que apresentou o segundo melhor resultado de ajuste do modelo. Entende-se que o modelo teórico testado melhor se ajusta para explicar o impacto das variáveis intra e extraescolares sobre o desempenho em Língua Portuguesa do 9.º ano das escolas que possuem a minoria de estudantes (até 20%) beneficiários do PBF.

A seguir são apresentados os coeficientes estandardizados ( $\beta$ ) obtidos a partir da SEM. Cada coeficiente indica o impacto dos fatores extra e intraescolares sobre o desempenho em Língua Portuguesa das escolas com estudantes beneficiários do PBF, para todos os quatro grupos de escolas.

**FIGURA 2 – COEFICIENTES ESTANDARDIZADOS DOS FATORES INTRA E EXTRA-ESCOLARES SOBRE O DESEMPENHO EM LÍNGUA PORTUGUESA SEGUNDO OS AGRUPAMENTOS DE ESCOLAS**

Fatores		Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4
Intraescolares	Infraestrutura Escolar	0,14	0,05	0,15	0,22
	Porte da Escola	0,04	-0,04	-0,06	-
	Nível de escolaridade do professor	0,14	0,08	0,11	0,07
	Tempo de Docência	-0,11	-	0,04	0,03
Extraescolares	Nível Socioeconômico	0,24	0,42	0,31	0,26



Fonte: Elaboração própria

<sup>26</sup> HAIR et al., 2009.

Observa-se pela Figura 2 que o comportamento dos fatores extra e intraescolares apresentaram resultados diferenciados para cada grupo analisado. Ao se comparar os resultados, percebe-se que tanto as escolas dos Grupos 1 e 2 quanto as escolas dos Grupos 3 e 4 possuem padrões parecidos, e que, por uma questão didática, esses resultados serão apresentados em dois tópicos. O primeiro tópico discutirá os resultados obtidos pelas escolas caracterizadas pela condição de pobreza, que atendem em sua maioria a estudantes beneficiários do PBF. No segundo tópico, serão tratados os resultados dos Grupos 3 e 4, que apresentaram padrões de relações diferenciados das variáveis com o desempenho escolar, por serem escolas com NSE médio - alto.

### **Escolas pobres, para estudantes em situação de pobreza**

Para Yannoulas e Duarte,<sup>27</sup> o estudante pobre é caracterizado pelo ponto de vista das carências que o cercam, antes mesmo de chegar à escola – por exemplo, pela sua origem familiar. Por isso, faz-se necessário o suprimento das necessidades materiais destes estudantes, por meio da transferência de renda como o PBF e outros programas educacionais, para que esses julgamentos *a priori* sejam minimizados no ambiente escolar. Esses juízos feitos sobre os alunos pobres e suas famílias fazem que os profissionais da área de educação, especialmente os professores, não se comprometam com o processo de ensino-aprendizagem dos alunos, uma vez que não consideram a pobreza como um impedimento para a aprendizagem. Esses profissionais entendem que a pobreza é apenas uma variável que dificulta a permanência dos estudantes na escola, mas não um fator determinante para o grau de aprendizagem deles.

Desse modo, identificamos que as escolas do Grupo 1 possuíam quase que todo seu corpo discente (em média 89%) de beneficiários do PBF, e que o desempenho médio apresentado na Prova Brasil 2011 foi de 218,04 pontos, o que pode ser considerado um desempenho muito aquém do esperado para escolas do 9.º ano do Ensino Fundamental, principalmente se compararmos com a média do Brasil (243,00), e com a média obtida pelas escolas públicas (236,86). Esse grupo (1) de escolas também é caracterizado por apresentar, de acordo com a classificação de Soares et.al.,<sup>28</sup> um nível socioeconômico que varia de mais baixo a médio, em que a média NSE foi de 3,79, o que o classifica como um grupo de escolas que possuem um nível socioeconômico baixo. Pelo estudo de NSE não é possível chegar a uma melhor distinção descritiva dos níveis de classificação socioeconômicos, logo, também não é presumível quais seriam as características das escolas de nível socioeconômico baixo.

Além disto, pelo fato das escolas do Grupo 1 atenderem a mais de 80% de estudantes beneficiários do PBF, o que também pode ser considerado um indicador socioeconômico da escola, agregado ao cálculo do NSE, conclui-se que este grupo é composto por escolas que podem ser caracterizadas como bastante pobres. Uma discussão mais aprofundada sobre pobreza e educação pode ser vista em Yannoulas e Duarte.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> YANNOULAS e DUARTE, 2013, p. 228.

<sup>28</sup> SOARES et.al., 2013.

<sup>29</sup> YANNOULAS e DUARTE, 2013.



A condição de pobreza das escolas do Grupo 1 também pode ser corroborada ao identificarmos que o nível de infraestrutura escolar variou entre elementar e adequada, sendo a estrutura básica a mais frequente. Essas escolas possuem somente itens elementares como: água, sanitário, energia, esgoto e cozinha; além de alguns itens considerados básicos para uma instituição de ensino, como: sala de diretoria e equipamentos como TV, DVD, computadores e impressora.

Analisando a relação do constructo nível socioeconômico com o desempenho, de acordo com o modelo estrutural apresentado pela Figura 2, o NSE consegue influenciar em 24% o desempenho em Língua Portuguesa, sendo essa relação positiva, ou seja, o aumento do NSE da escola leva a um aumento do desempenho médio dos alunos dessa escola.

O constructo nível de infraestrutura escolar influencia o desempenho em Língua Portuguesa do 9.º ano das escolas do Ensino Fundamental pertencentes ao grupo 1 ( $\beta=0.14$ ,  $p<0.05$ ). Fica evidenciado que para este grupo de escolas, que atendem em quase sua totalidade a estudantes em situação de pobreza, quanto melhor for a infraestrutura, maior será o desempenho em Língua Portuguesa. Observa-se que seu nível de influência é menor se compararmos com o nível socioeconômico, contudo é uma relação estatisticamente significativa para explicar o desempenho ( $p<0.05$ ).

Com relação ao porte das escolas, o Grupo 1 pode ser considerado como o de escolas de grande porte, uma vez que essas possuem, em média, 18 turmas. Ao analisarmos essa variável, esperava-se que, assim como defendido por Soares (2004), escolas maiores, com um número maior de turmas e de alunos matriculados, estabelecessem uma relação negativa com o desempenho, uma vez que, na perspectiva do autor, as energias necessárias para fazê-la funcionar bem podem ser usadas de forma mais eficaz em uma escola menor. Porém, como observado na Figura 2, para esse grupo, o porte das escolas estabeleceu uma relação positiva, explicando em até 4% o desempenho em Língua Portuguesa do 9.º ano. Diante deste resultado, infere-se que essa relação inversa pode ter ocorrido pelo fato da amostra desta pesquisa ser composta por escolas que possuem um maior quantitativo de alunos, logo uma maior quantidade de turmas, em razão de os cálculos da Prova Brasil e do NSE serem feitos apenas para escolas que tenham mais de 15 respostas válidas aos instrumentos. Ademais, observa-se ainda que o nível de influência do porte das escolas é bem menor se compararmos com a influência estabelecida pelo nível socioeconômico e o nível de infraestrutura sobre o desempenho.

Com relação às variáveis acerca dos professores, 85% deles possuem mais de 7 anos de experiência docente e 87% têm como formação mínima o nível superior (graduação) concluído. Pelo modelo estrutural da Figura 1, esperava-se que essas variáveis se relacionassem positivamente com o desempenho em Língua Portuguesa. O nível



de formação dos professores influencia positivamente em 14% o desempenho médio dos alunos das escolas do Grupo 1. Contudo o tempo de experiência docente influencia negativamente em 11%. Portanto, assim como previsto pelo modelo estrutural, neste grupo de escolas em situação de pobreza (mais de 80% PBF), quanto melhor for o nível de escolaridade dos professores, maior será o desempenho em Língua Portuguesa. Em contrapartida, os resultados obtidos nesse estudo sugerem que quanto maior for o tempo de experiência docente, menor será o desempenho em Língua Portuguesa. Dentre outras razões, isso poderia ocorrer, por exemplo, porque professores com maior tempo de experiência, ao longo da carreira, ficam mais desmotivados, ou até mesmo não possuem condições ou incentivos para participar de processos de formação contínua.

Em resumo, conclui-se que, para esse grupo de escolas em condição de pobreza, as variáveis e os constructos que mais impactam no desempenho em Língua Portuguesa é o nível socioeconômico, seguido pelo nível de infraestrutura e o nível de escolaridade do professor. Desse modo, existe a possibilidade de que, se já não estivesse ocorrendo a intervenção do PBF nestas escolas, o resultado delas na Prova Brasil 2011 provavelmente seria inferior ao obtido. Também fica evidente a necessidade de investimento em infraestrutura e na formação dos professores, lembrando que essa não se refere apenas à formação inicial feita pelos cursos de graduação em pedagogia e licenciaturas, mas especialmente à formação continuada desses profissionais, uma vez que falta suporte para que os professores que já se formaram há algum tempo consigam manter-se atualizados.

Também é analisado nesta seção os resultados do Grupo 2, constituído por escolas que possuíam entre 50% a 80% de estudantes beneficiários do PBF (em média 63%). Seguindo os mesmos padrões de resultado, nesse grupo, o desempenho médio apresentado na Prova Brasil 2011 foi de 223,23 pontos, o que pode ser considerado um desempenho substancialmente inferior à média do Brasil (243,00) e à média obtida pelas escolas públicas (236,86). Contudo, se compararmos com os resultados obtidos pelas escolas do Grupo 1, os desempenhos obtidos são um pouco superiores.

Esse segundo grupo de escolas também é caracterizado por apresentar, de acordo com a classificação de Soares et al.,<sup>30</sup> um nível socioeconômico que varia de mais baixo a médio-baixo, no qual a média NSE foi de 4,02, o que o classifica como um grupo de escolas que possuem um nível socioeconômico baixo, assim como no Grupo 1. Observa-se que a diferença de nível socioeconômico entre os grupos,  $M_{grupo1}=3,79$  e  $M_{grupo2}=4,02$ , é o suficiente para influenciar o desempenho dos alunos, em que o desempenho médio do Grupo 2 foi 5,19 pontos mais alto que o do Grupo 1. Assim como encontrado na literatura – escolas com melhor nível socioeconômico têm melhores resultados em exames –, um aumento do desempenho dos alunos pôde ser observado com o acréscimo, mesmo que pequeno, do nível socioeconômico das escolas do Grupo 2 em relação as do Grupo 1.

---

<sup>30</sup> SOARES et al., 2013.

A mesma condição de pobreza das escolas do Grupo 1 também é verificada para escolas do Grupo 2, no qual o nível de infraestrutura escolar também variou entre elementar e adequada, sendo que a média também foi a básica,<sup>31</sup> ou seja, essas escolas possuem a mesma infraestrutura das escolas do Grupo 1. O constructo nível de infraestrutura escolar consegue influenciar positivamente o desempenho em Língua Portuguesa ( $\beta=0.05$ ,  $p<0.05$ ). No entanto, observa-se que seu nível de influência é muito menor se compararmos com o nível socioeconômico, e principalmente se compararmos com poder de influência da infraestrutura escolar sobre o desempenho do Grupo 1.

Com relação ao porte dessas escolas, o Grupo 2 também é composto por escolas de grande porte, uma vez que essas possuem em média 21 turmas. Porém não foi verificado um relacionamento significativo entre o porte da escola e o desempenho em Língua Portuguesa ( $\beta=0.04$ ,  $p>0.05$ ).

Já as variáveis sobre os professores, 84% deles possuem mais de 7 anos de experiência docente e 89% têm como formação mínima o nível superior (graduação) concluído. Observa-se na Figura 2 que o aumento no percentual de professores com nível de graduação, em relação ao Grupo 1, leva a um aumento no desempenho dos alunos ( $\beta=0.08$ ,  $p<0.05$ ), e que o tempo de experiência não interfere no desempenho em Língua Portuguesa ( $\beta=-0.01$ ,  $p>0.05$ ).

Para o Grupo 2, as variáveis e os constructos que mais impactam no desempenho em Língua Portuguesa do 9.º ano é o nível socioeconômico e, em seguida, o nível de escolaridade do professor. Desse modo, nestas escolas onde o percentual de estudantes PBF é maior e o nível socioeconômico é baixo, percebe-se a necessidade de manutenção de programas de transferência de renda, uma vez que o NSE é a variável que mais explica o desempenho escolar. Além disso, investimento em infraestrutura e na formação dos professores, especialmente na formação continuada desses profissionais, também se faz imprescindível.

### **Escolas adequadas para estudantes de nível socioeconômico mediano**

Nesta seção serão descritos os resultados dos Grupos 3 e 4. O Grupo 3 é constituído por escolas que possuíam, em 2011, uma média de 34% de estudantes beneficiários do PBF. Nesse grupo, o desempenho médio apresentado na Prova Brasil 2011 foi de 236,97 pontos, o que pode ser considerado um desempenho médio, semelhante ao das escolas públicas (236,86) e muito próximo ao da média do Brasil (243,00). Do mesmo modo, se compararmos com os resultados obtidos pelas escolas do Grupo 1 e 2, os desempenhos das escolas do Grupo 3 são bem superiores, o que teoricamente era esperado, uma vez que observa-se a tendência de escolas com melhor nível socioeconômico terem melhores desempenhos em exames educacionais.

---

<sup>31</sup> NETO et al., 2013.

O Grupo 3 também é caracterizado por apresentar, de acordo com a classificação de Soares et al.,<sup>32</sup> um nível socioeconômico que varia de médio-baixo a alto, em que a média NSE ficou em 4,76, o que o classifica como um grupo de escolas que possui um nível socioeconômico médio, bem acima do obtido pelas escolas do Grupo 1 e 2. Contudo identificou-se que as escolas deste grupo também possuem infraestrutura básica,<sup>33</sup> ou seja, essas escolas possuem infraestrutura parecida à das escolas do Grupo 1 e 2.

Ao se analisar a relação do constructo nível socioeconômico com o desempenho, de acordo com a Figura 2, observa-se uma relação forte entre NSE e desempenho em Língua Portuguesa ( $\beta=0.31$ ,  $p<0.05$ ). Portanto, assim como previsto, para este grupo de escolas com nível socioeconômico médio, quanto maior o NSE escolar, melhor será o desempenho em Língua Portuguesa.

Como pode ser visto na Figura 2, o constructo nível de infraestrutura escolar influencia o desempenho em Língua Portuguesa do 9.º ano das escolas do Ensino Fundamental ( $\beta=0.15$ ,  $p<0.05$ ). Assim, como previsto no modelo teórico desta pesquisa (Figura 1), para este grupo de escolas com nível socioeconômico médio, que atendem em sua maioria a estudantes que possuem uma melhor condição socioeconômica, quanto melhor for a infraestrutura da escola, melhor será o desempenho em Língua Portuguesa. Dessa maneira, observa-se que o nível de influência desse constructo é muito maior no Grupo 3 do que no Grupo 2; contudo, se compararmos com a influência estabelecida pelo nível socioeconômico sobre o desempenho, sua influência é menor.

Com relação ao porte dessas escolas, o Grupo 3 também pode ser considerado como de escolas de grande porte, uma vez que essas possuem, em média, 28 turmas. Porém ficou evidente na Figura 2 que, quanto maior o número de turmas na escola, menor é o desempenho em Língua Portuguesa do 9.º ano na Prova Brasil 2011 ( $\beta=-0.06$ ,  $p<0.05$ ).

A respeito das variáveis sobre os professores, em média, 84% deles possuem mais de 7 anos de experiência docente e 95% têm como formação mínima o nível superior (graduação) concluído. Como pode ser visto na Figura 2, e como previsto pelo modelo teórico, ambas as variáveis se relacionaram positivamente com o desempenho em Língua Portuguesa, sendo que, quanto maior o percentual de professores com graduação, maior o desempenho em Língua Portuguesa ( $\beta=0.11$ ,  $p<0.05$ ). O tempo de experiência, entretanto, não parece influenciar o desempenho dos alunos ( $\beta=0.04$ ,  $p>0.05$ ). Assim como afirmam Yannoulas e Duarte,<sup>34</sup> os professores desse tipo de escola, em geral, não precisam se “adaptar” para realizar seu trabalho pedagógico. Eles não precisam se preocupar com aspectos institucionais ou com especificidades dos estudantes.

---

<sup>32</sup> SOARES et al., 2013.

<sup>33</sup> NETO et al., 2013.

<sup>34</sup> YANNOULAS e DUARTE, 2013, p. 228.

Para o Grupo 3, as variáveis e os constructos que mais impactam no desempenho em Língua Portuguesa do 9.º ano é o nível socioeconômico, seguido pelo nível de

infraestrutura escolar. Desse modo, observa-se que nessas escolas, em que o percentual de estudantes PBF é menor e que o nível socioeconômico é médio, ainda existe a necessidade de manutenção de programas de transferência de renda, uma vez que o NSE é a variável que mais explica o desempenho escolar. Além disso, percebe-se a necessidade de investimentos em infraestrutura e na formação dos professores.

O Grupo 4 é constituído por escolas que possuíam em 2011, em média, 13% de estudantes beneficiários do PBF. Nesse grupo, o desempenho médio apresentado na Prova Brasil 2011 foi de 249,00 pontos, o que é considerado um desempenho superior ao obtido pela média das escolas públicas (236,86) e a média do Brasil (243,00). Se compararmos com os resultados obtidos pelas escolas dos demais grupos, as escolas do Grupo 4 obtiveram desempenho médio muito superior, como esperado.

O Grupo 4 de escolas também é caracterizado por apresentar, de acordo com a classificação de Soares et al.,<sup>35</sup> um nível socioeconômico que varia de médio-baixo a alto, em que a média NSE ficou em 5,48, o que o classifica como um grupo de escolas que possui um nível socioeconômico médio-alto, bem acima do obtido pelos demais grupos de escolas.

Ao se analisar a relação entre esse constructo e o desempenho, como pode ser observado na Figura 2, o nível socioeconômico exerce uma influência positiva sobre o desempenho em Língua Portuguesa ( $\beta=0.26$ ,  $p<0.05$ ). Portanto, assim como previsto, fica evidenciado que, para este grupo de escolas com um bom nível socioeconômico, quanto melhor for a condição socioeconômica da escola, maior será o desempenho em Língua Portuguesa.

Analisando o nível de infraestrutura escolar do Grupo 4, identificou-se que as escolas deste grupo possuem infraestrutura adequada,<sup>36</sup> ou seja, essas escolas possuem uma infraestrutura superior a apresentada pelas escolas dos demais grupos e contam em suas instalações com itens básicos como: água, sanitário, energia, esgoto, cozinha, sala de diretoria e de professores, biblioteca, laboratório de informática, sanitários que atendem à educação infantil, equipamentos como TV, DVD, computadores e impressora. Além de terem espaços que permitem o convívio social e o desenvolvimento motor, tais como quadra esportiva e parque infantil. Além disso, são escolas que possuem equipamentos complementares, como copiadora e acesso à internet.

O constructo nível de infraestrutura escolar influenciou significativamente o desempenho em Língua Portuguesa do 9.º ano das escolas do Ensino Fundamental ( $\beta=0.22$ ,  $p<0.05$ ), ou seja, quanto melhor a infraestrutura escolar, maior o desempenho em Língua Portuguesa. Ainda, observa-se que o nível de influência desse constructo é muito maior para este grupo, se compararmos com seu poder de explicação para os demais grupos de escolas.

---

<sup>35</sup> SOARES et al., 2013.

<sup>36</sup> NETO et al., 2013.

Para Teles e Stein,<sup>37</sup> a infraestrutura disponível nas escolas tem importância decisiva no processo de aprendizagem. É fundamental que as escolas mantenham um padrão de infraestrutura que possibilite oferecer aos alunos e professores instrumentos que facilitem o processo de ensino-aprendizagem, contribuindo assim para a melhoria do desempenho e tornando o ambiente escolar um local agradável, de modo a promover maior estímulo ao conhecimento.

Com relação ao porte dessas escolas, o Grupo 4 também pode ser considerado como de escolas de grande porte, uma vez que essas possuem em média 34 turmas. Porém o valor da significância do coeficiente foi maior que 0.05, sugerindo que não existe relação entre porte e desempenho para este grupo de escolas, que atendem em sua maioria a estudantes com uma condição socioeconômica mais alta ( $\beta=0.01$ ,  $p>0.05$ ).

Sobre as variáveis relacionadas aos professores, foi observado que, em média, 85% deles também possuem mais de 7 anos de experiência docente e 97% têm como formação mínima o nível superior (graduação) concluído. Assim como observado na Figura 2, ambas as variáveis descritas acima se relacionam positivamente com o desempenho em Língua Portuguesa, sendo que, quanto maior o percentual de professores com graduação na escola, maior o desempenho dos alunos ( $\beta=0.07$ ,  $p<0.05$ ). Contudo não foi verificada nenhuma relação significativa entre tempo de experiência e o desempenho dos alunos neste grupo de escolas ( $\beta=0.03$ ,  $p>0.05$ ). Uma hipótese para esse grupo, e possivelmente para o Grupo 3, é a de que os professores não precisam se adaptar para realizar o trabalho pedagógico nessas escolas, uma vez que, nesse grupo, as escolas já apresentam uma infraestrutura mais completa. Isso lhes dará um maior suporte no processo de ensino-aprendizagem, tornando as aulas mais interessantes e mais próximas às demandas dos estudantes. Conclusivamente, observa-se que, para o Grupo 4, as variáveis que mais impactam no desempenho em Língua Portuguesa para o 9.º ano é o nível socioeconômico, seguido do nível de infraestrutura escolar.

## CONCLUSÃO

A partir de pesquisa realizada em escolas do Distrito Federal sobre a situação de pobreza inserida no ambiente escolar, Yannoulas e Duarte<sup>38</sup> afirmam que os profissionais da educação, em especial os professores atuantes em escolas em situação de pobreza, demonstram dificuldades em tratar o tema, atuando por meio de interpretações da pobreza, ora imprecisas, ora negligenciadas, ora quase discriminatórias. As autoras encontraram que vários professores(as) consideravam o esforço do aluno o principal fator para a saída da situação de pobreza. Contudo as autoras destacam que essa perspectiva meritocrática, filiada ao campo do esforço pessoal, compromete a visão da educação como direito social relacionado à cidadania. Além disso, vários desses professores(as) consideram que programas como o PBF apresentam características de paternalismo e assistencialismo, não compreendendo o amplo debate sobre universalidade das políticas de educação básica para assegurar o direito à educação.

---

<sup>37</sup> TELES e STEIN, 2013, p. 204.

<sup>38</sup> YANNOULAS e DUARTE, 2013.

Um outro desafio destacado por elas diz respeito à atuação dos professores em um contexto no qual a condição de pobreza é presente, e são frequentes as dificuldades impostas pelo desconhecido, em que a renovação de suas práticas educacionais torna-se uma questão de sobrevivência da escola. As autoras identificam, ainda, que a formação recebida para o exercício da docência não os prepararam para lidar com situações de pobreza, ou para compreender sua dinâmica social e escolar. Essa lacuna compromete uma compreensão mais crítica da pobreza e abre espaço para visões mais ideológicas e moralistas. A oportunidade de uma formação continuada, na qual estejam previstos conteúdos específicos para desvelar os mitos e preconceitos sobre a pobreza, e que contribuam para uma reflexão crítica sobre os percursos escolares diferenciados entre alunos pobres e ricos, pode contribuir para a compreensão do caráter universal dos direitos de todas as crianças e adolescentes à educação pública de qualidade.

Em consonância com a literatura da área, os resultados dessa pesquisa permitem concluir que temos escolas públicas diferenciadas, no que se refere aos fatores intra-escolares e extraescolares, tanto para escolas que atendem a alunos e famílias pobres, quanto para as que atendem a alunos provenientes de famílias com maior nível socioeconômico. Faz-se necessário debater sobre o papel da educação em resolver esses problemas das desigualdades sociais, “onde ora se espera tudo dela e ora se coloca a educação como a fonte da eterna reprodução da mesma sociedade desigual”.<sup>39</sup> Entretanto, a responsabilização recorrente pelo fracasso das escolas em situações de pobreza vem recaindo muito mais sobre alunos e professores do que sobre a grande desigualdade socioeconômica e cultural e a falta de infraestrutura recorrente nas escolas públicas brasileiras.

A conquista do acesso universal aos diversos níveis de ensino, em especial ao nível fundamental, significou uma grande conquista para as classes populares, que passaram a ter acesso a uma instituição até então elitista e limitada a uma minoria.<sup>40</sup> No entanto, apesar de o sistema educacional brasileiro ter tido aprimoramentos substanciais no acesso dos alunos à escola, ainda há uma longa estrada a se percorrer no que diz respeito à diminuição do fracasso e evasão escolar. O Programa Bolsa Família, a partir de resultados positivos que têm sido obtidos em outros estudos,<sup>41</sup> tem muito a contribuir para uma compreensão mais aprofundada de como melhorar a trajetória escolar de alunos que vivem em situação de pobreza.

Devemos ter um olhar crítico sobre o formato escolar que conhecemos, o qual registra uma cegueira epistemológica perante a situação de pobreza, negando-a sob o princípio da igualdade extrema e do mérito intelectual absoluto. Não podemos tolerar discursos em que a pobreza é identificada como uma responsabilidade individual ou uma característica negativa, manifestando compreensões acríticas e até discriminatórias, apenas por não ter conhecimento ou por não conseguir desenvolver mecanismos para resolvê-la. Precisamos de ideias sobre pedagogias que reconheçam esses sujeitos como seres que devem se tornar emancipados e capazes de transformações sociais.<sup>42</sup>

---

<sup>39</sup> YANNOULAS e DUARTE, 2013, p. 17.

<sup>40</sup> DUARTE, 2012.

<sup>41</sup> Ver CIRENO, SILVA e PROENÇA, 2013; ALVES, 2013.

<sup>42</sup> YANNOULAS e DUARTE, 2013, p. 258.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, C. B. **Produto 1**: Documento técnico contendo estudo acerca do planejamento, das possibilidades de análise e dos modelos estatísticos pertinentes à base conjunta do MEC e MDS. Produto técnico realizado para o projeto UNESCO 914BRZ3002 - EDITAL 31/2013 de Apoio ao Programa Bolsa Família e ao Plano para Superação da Extrema Pobreza. Brasília: UNESCO, 2013.

ALVES, M. T.G.; FRANCO, C. A Pesquisa em Eficácia Escolar no Brasil: Evidências sobre o efeito das escolas e fatores associados à eficácia escolar. In: BROOKE, N.; SOARES, F. J.(organizadores). **Pesquisa em eficácia escolar**: Origem e trajetórias. Belo Horizonte, Editora MG, 2008.

CIRENO, F., SILVA, J. & PROENÇA, R. P. Condicionais, desempenho e percurso escolar de beneficiários do Programa Bolsa Família. In: CAMPELLO, T. e NERI, M. C. (Organizadores). **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA, 2013.

CRAVEIRO, C. B. A.; XIMENES, D. de A. Dez anos do Programa Bolsa Família: Desafios e perspectivas para a universalização da educação básica no Brasil. In: CAMPELLO, T. e NERI, M. C. (Organizadores). **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA, 2013.

DUARTE, N. S. **Política social**: um estudo sobre educação e pobreza. 2012. 259 f. Tese (Doutorado em Política Social), Brasília, 2012.

\_\_\_\_\_. Uma crítica da relação entre educação e pobreza. In: **Política educacional e pobreza**: múltiplas abordagens para uma relação multideterminada. Brasília: Liber Livros, CAPES/INEP, 2013.

HAIR, J. F.; et al. **Análise multivariada de dados**. Prentice-Hall, 2009.

NETO, J. J. S.; et al. Uma escala para medir a infraestrutura escolar. **Est. Aval. Educ.** São Paulo, v. 24, n. 54, p. 78-99, jan./abr. 2013

SOARES, F. J. O efeito da escola no desempenho cognitivo de seus alunos. **REICE: Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación**, Vol. 2, Nº. 2, 2004. Disponível em: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1065065>. Acessado em 06 jul. 2013.

\_\_\_\_\_. Melhoria do desempenho cognitivo dos alunos do ensino fundamental. **Caderno de Pesquisa**, São Paulo, v. 37, n. 130, 2007. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-15742007000100007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742007000100007&lng=en&nrm=iso). Acessado em 25 jul. 2013.

SOARES, J. F., ALVES, M. T. G., XAVIER, F. P. **O nível socioeconômico das escolas de educação básica brasileiras**. Belo Horizonte, UFMG/GAME e Instituto Unibanco e v.2, 2013.

TELES, A. e STEIN, R. H. Programas de Transferência de renda e condicionalidades educacionais: acesso ao direito ou moralização do acesso? In: **Política educacional e pobreza: múltiplas abordagens para uma relação multideterminada**. Brasília: Liber Livros, CAPES/INEP, 2013.

YANNOULAS, S. C.; DUARTE, N. de S. Conversando com professoras de educação básica. In: **Política educacional e pobreza: múltiplas abordagens para uma relação multideterminada**. Brasília: Liber Livros, CAPES/INEP, 2013.



# 5. POLÍTICAS PARA A INCLUSÃO NA EDUCAÇÃO BÁSICA EM CONTEXTOS DE DESIGUALDADE: CONSIDERAÇÕES A PARTIR DA EXPERIÊNCIA DA PARCERIA ENTRE PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO

*Daniel de Aquino Ximenes<sup>1</sup>*

*Jaqueline Moll<sup>2</sup>*

*Juliana Matoso Macedo<sup>3</sup>*

## INTRODUÇÃO

Esse artigo versa sobre a articulação em curso entre dois Programas estratégicos da política pública brasileira, pelos seus objetivos e papel que vêm desempenhando nas políticas sociais e educacionais – Programa Bolsa Família (PBF) e Programa Mais Educação (PME). Trata-se de objetivos que colocam a questão da equidade e da inclusão social e educacional no centro do debate da política pública brasileira.

Inicialmente fazemos um nivelamento sobre o entendimento aqui adotado quanto aos conceitos de desenvolvimento social/humano e intersetorialidade, essenciais na articulação realizada entre o PBF e o PME, considerando o conceito e a situação multidimensional da pobreza. Destacamos também a atuação do Bolsa Família, em especial a ação de condicionalidades, como estratégica para o enfrentamento da pobreza, particularmente quanto ao ciclo geracional, e sua relação com as políticas sociais e educacionais. Em seguida, tecemos apontamentos da educação integral à luz de nossa história educacional, o que propicia a ponte com a discussão do Mais Educação, e sua proposta de educação integral, em relação aos desafios da arena educacional de modo geral, considerando o percurso histórico recente. A partir desta contextualização, focalizamos a abordagem do conceito de escola com maioria de estudantes do Programa Bolsa Família e da parceria entre os Programas na sua construção intersetorial. Por fim, apresentamos os resultados da parceria de 2011 a 2013 e apontamos avanços e questões pedagógicas centrais do tema da educação integral, bem como os desafios de sua sustentabilidade como política pública, considerando sua centralidade para o rompimento dos ciclos geracionais da pobreza.

## DESENVOLVIMENTO SOCIAL/HUMANO E INTERSETORIALIDADE COMO PREMISSAS FUNDAMENTAIS

### 1.1 Desenvolvimento Social/Humano

O conceito de desenvolvimento social teria sido primeiramente explicitado ainda em 1966, pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, a partir de estudos que

<sup>1</sup> Doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília. Da carreira federal de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Diretor do Departamento de Condicionalidades no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

<sup>2</sup> Pedagoga e Doutora em Educação. Professora da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Diretora de Educação Integral no Ministério da Educação (2007-2013), responsável pela implantação e implementação do Programa Mais Educação.

<sup>3</sup> Socióloga e Mestre pela Universidade de Brasília. Da carreira federal de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Coordenadora Geral do Departamento de Condicionalidades no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

tratavam de unificar as abordagens de desenvolvimento econômico e social, superando a visão causal entre o primeiro e o segundo e considerando a centralidade dessas áreas, que devem ser tratadas como interdependentes. Desde então, essa perspectiva foi se transformando em referência estratégica de outras agências multilaterais, identificadas a partir de eventos internacionais, tais como: a Declaração Mundial sobre a Proteção das Crianças (1990); a Cúpula de Desenvolvimento Social de Copenhague (1995), as Metas do Milênio, a Carta de Lisboa da União Europeia, a Carta Social de Islamabad (2004).<sup>4</sup>

Amartya Sen<sup>5</sup> é o autor que contribuiu diretamente para a elaboração ampliada deste conceito nos anos 1990, a partir do entendimento do desenvolvimento como processo relacionado à melhoria da vida tendo como objetivo as liberdades humanas. Com isso, o conceito de desenvolvimento social passou a ganhar amplitude e complexidade, internalizando princípios dos direitos sociais e dos direitos humanos.

Assim, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), na década de 1990, passou a adotar o conceito de desenvolvimento humano, aproximando os esforços de desenvolvimento social, político e econômico para a esfera humana, ou seja, alinhando os objetivos do desenvolvimento para o homem e não para a acumulação de riquezas (e passou a elaborar o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH).

Trata-se, portanto, de um conceito que não é único nem finalizado, mas, com efeito, multidimensional e em constante transformação, dependendo das construções sociais que são referenciadas em momentos históricos e espaciais específicos. Ou seja, é um conceito inacabado, mas que tem como finalidade última o bem estar e a liberdade humana, incorporando direitos sociais, oportunidade, equidade e liberdade como meio e fim do desenvolvimento.

Esse entendimento de desenvolvimento social/humano traz impreterivelmente o conceito de intersetorialidade como parte integrante e premissa para seu alcance.

## 1.2 – Intersectorialidade

O termo intersectorialidade tem sido bastante utilizado no âmbito das políticas públicas, sobretudo das políticas sociais voltadas à prestação de serviços à população, como a assistência social, educação e saúde. Entretanto, a intersectorialidade e sua gestão ainda carecem de elementos teóricos e práticos que sejam mais bem sistematizados, como o trabalho em redes e de forma horizontal.<sup>6</sup>

Para a autora Nuria Grau,<sup>7</sup> referência nas reflexões sobre intersectorialidade, esse conceito remete à integração entre setores diferentes para solucionar problemas comuns, que não se encaixam nos limites de uma única área de política, atravessando os mandatos das organizações existentes. A integração interorganizacional se torna, assim, imprescindível à integralidade das soluções, ou seja, para que as soluções sejam robustas e deem conta das diversas causas geradoras desses problemas.

---

<sup>4</sup> DRAIBE e RIESCO, 2011.

<sup>5</sup> SEN, 1999.

<sup>6</sup> GRAU, 2005.

<sup>7</sup> Idem, *ibidem*.

Nas políticas sociais, a superação das situações de pobreza é proeminente e torna imprescindível a garantia de acesso às populações a alguns dos direitos sociais básicos. A necessidade de integração de ações, portanto, responde às multicausalidades das situações de pobreza.

Silva<sup>8</sup> chama atenção para duas linhas que focam na importância da intersetorialidade. Uma política, que atrela a intersetorialidade como parte das estratégias globais de desenvolvimento humano e, outra técnica, que busca demonstrar a eficiência que essa abordagem traz, uma vez que permite compartilhar os recursos financeiros, humanos etc., próprios de cada setor, gerando menos custos.

Assim, a integração entre setores possibilita que suas diferenças em termos de abordagens e serviços prestados sejam entendidas como produtivas para resolver os problemas comuns, e não como obstáculos que limitam a aproximação entre os setores.<sup>9</sup> Assim, esforços, conhecimentos e recursos financeiros e humanos próprios das políticas setoriais devem ser inseridos no desenho de ações conjuntas de maneira mais sinérgica, mas respeitando suas especificidades. Para tanto, faz-se indispensável que a integração ocorra em todas as etapas de planejamento, implementação e avaliação das ações.

Nesse sentido, Silva<sup>10</sup> aponta alguns elementos presentes no caso do Programa Bolsa Família que esclarecem o *modus operandi* da articulação intersetorial no nível federal em torno do Programa. São eles, resumidamente:

1. construção de capacidades técnicas;
2. empoderamento e autonomia para experimentação;
3. estratégia de utilização das redes informais e das experiências progressas;
4. processo de legitimação técnica e política;
5. processo de fortalecimento institucional e formalização de padrões.

Ainda, o exercício da intersetorialidade depende de outros inúmeros fatores, aumentando a complexidade das interações, como aponta Santos.<sup>11</sup> A partir do mapeamento e análise dos diversos modos de governança (hierarquia, rede, mercado) e instrumentos de coordenação no arranjo do Bolsa Família – considerando os setores de assistência social, saúde e educação nas diversas esferas federativas – o autor identifica uma série de inter-relações entre esses elementos, o que determina a necessidade de avanços em pesquisas que analisem arranjos intersetoriais de modo geral.

---

<sup>8</sup> SILVA, 2013.

<sup>9</sup> GRAU, 2005.

<sup>10</sup> SILVA, 2013.

<sup>11</sup> SANTOS, 2013.

É, portanto, nos entendimentos acima descritos de intersetorialidade e desenvolvimento social/humano que nos apoiamos nesse artigo, considerando que esses conceitos

estão em constante reelaboração. A lógica de desenvolvimento social/humano que incorpora direitos sociais, com equidade, no sentido de igualdade de oportunidades e, com isso, a garantia de que os indivíduos possam ter liberdades de escolhas, bem como a perspectiva de intersetorialidade, aproximando e integrando políticas nas diversas esferas de governo, ainda que com limitações de conhecimento e operacionalização, são os alicerces da articulação entre os Programas Bolsa Família e Mais Educação.

## **2. Programa Bolsa Família e articulação com políticas sociais**

O Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades, que beneficia famílias em situação de pobreza, e que visa à proteção e à promoção social dessa faixa da população brasileira, em três dimensões: a transferência de renda, que promove o alívio imediato da pobreza; as condicionalidades, que reforçam o acesso a serviços sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social; e as ações e programas complementares, que objetivam o desenvolvimento das famílias, como contribuição essencial para que os beneficiários consigam superar as diversas situações de vulnerabilidade.

O objetivo das condicionalidades em contribuir para o rompimento intergeracional da pobreza faz seu foco recair sobre as crianças e adolescentes das famílias beneficiárias, da gestação à maioridade, ainda que outros efeitos positivos possam ser identificados nos demais membros da família, como a promoção da saúde da mulher e o estímulo à educação de adultos.

De fato, no âmbito das condicionalidades de saúde, o acompanhamento do pré-natal das gestantes, agregado às informações fornecidas às nutrizes sobre a importância do aleitamento materno, colabora para a garantia do pleno desenvolvimento do bebê desde a gestação. O acompanhamento do calendário vacinal, do nascimento aos 7 anos, bem como as informações relacionadas ao seu peso e altura e, portanto, de seu estado nutricional, reforça a prevenção a doenças e a promoção da saúde, ainda na primeira infância. Com relação às condicionalidades de educação, o acompanhamento da frequência escolar dos estudantes de 6 a 17 anos, bem como a identificação dos motivos de baixa frequência e a busca dos que estão provisoriamente sem informações escolares, têm como objetivo garantir o acesso e a permanência dessas crianças e adolescentes no ambiente escolar, contribuindo para a formação e autonomia desse grupo.

Na educação, uma perspectiva inovadora para a melhoria do ensino no país é a Educação Integral, por meio da ampliação da jornada e da qualidade da permanência de crianças, adolescentes e jovens matriculados nas escolas públicas. No nível federal, o Programa Mais Educação (PME) é o grande indutor desse processo.

Assim, como resultado de um mapeamento das políticas dos setores parceiros, em especial, saúde, educação e assistência social, o Programa Mais Educação foi identi-

ficado como estratégico para o enfrentamento das situações de vulnerabilidade social das famílias, em especial no desafio da ruptura do ciclo intergeracional da pobreza. Para garantir que o programa e as discussões a respeito da conceituação de educação na perspectiva de uma formação integral sejam recepcionados pelos territórios e famílias historicamente excluídas do acesso a direitos sociais básicos, faz-se necessária contínua articulação institucional entre setores e entes federados.

Em 2011, foi iniciada a articulação entre o Programa Bolsa Família (PBF) e o Programa Mais Educação (PME), tendo como objetivo garantir que a qualidade proporcionada pela Educação Integral seja oferecida, prioritariamente, para as crianças e adolescentes em situação de pobreza e extrema pobreza, beneficiárias do PBF.

Para compreendermos o contexto histórico no campo educacional, no qual este tema é abordado, apontaremos alguns elementos para análise, passando em seguida para as concepções e objetivos do Programa Mais Educação.

### **3. Educação Integral – breves apontamentos à luz de nossa história educacional**

A organização escolar no Brasil como política de estado e, portanto, ação permanente para qualificação da vida em sociedade, foi consolidando-se ao longo do século XX. Necessário recordar que chegamos a 1900, portanto onze anos após a Proclamação da República, com 90% da população analfabeta e uma cobertura escolar baixíssima, que não chegava a 30% das crianças.

Além de tardia, em relação a outras nações ocidentais, inclusive sul-americanas como Chile e Uruguai, a oferta de educação escolar caracterizou-se pela não universalização, pois não estendia-se a todos nem cobria todo território, concentrando-se primeiramente nas regiões mais centrais das cidades.

Construiu-se um “sistema” tardio, desigual e profundamente seletivo, que encontrou, ao longo do século XX, explicações para seu fracasso em características biológicas, psicológicas e culturais das crianças e jovens em geral provenientes de grupos sociais populares.

Outra característica marcante de nosso “sistema” escolar foi, historicamente, sua organização em turnos, o que impôs, de saída, uma grande limitação aos processos de aprendizado, por estes requererem tempos de reflexões, diálogos, escutas e elaborações, sobretudo para estudantes oriundos de famílias com baixa ou nenhuma escolaridade.

Como não poderia deixar de ser, essa organização refletiu o processo mais amplo de inclusão/exclusão, radicalmente presente em nossa estrutura enquanto sociedade. O acesso à escola e a outros bens e direitos foi definido historicamente pelo lugar de classe ocupado pelos indivíduos.

Neste sentido, o imenso desafio enfrentado no campo da educação, sobretudo na última década no Brasil, diz respeito à garantia do acesso em seus diferentes níveis e etapas, à permanência no sistema escolar e ao aprendizado efetivo e significativo para a vida em sociedade. Desnaturalizar o chamado fracasso escolar, fortemente expresso em intermináveis reprovações, repetências e saídas extemporâneas da escola, é tarefa histórica que se impõe a todos que se consideram corresponsáveis pela construção de uma sociedade democrática e republicana na qual todos possam viver com dignidade.

Retoma-se como possibilidade histórica nas políticas educacionais brasileiras, sonhos sonhados nos períodos democráticos da história do Brasil, ao longo do século XX. Na experiência dos Centros Integrados de Educação Pública (CIEPS), das Escolas Parque-Escolas Classe, dos Ginásios Vocacionais e de tantas esquecidas experiências realizadas nas últimas décadas com mais, menos ou nenhuma visibilidade pública, caminhou-se na perspectiva de uma formação humana integral – saberes, valores, fazeres, experiência – com tempo para sua realização e com diferenciada implicação docente em situações que permitiram a acolhida e a afirmação do espaço das classes populares na escola.

No âmbito deste texto, apontaremos elementos para a compreensão do Mais Educação como estratégia indutora de uma agenda nacional de educação integral em jornada ampliada, e, portanto, como estratégia para o enfrentamento das profundas desigualdades educacionais, na medida em que, pela parceria com o Programa Bolsa Família, estabelece possibilidades diferenciadas em termos de financiamento e projeto pedagógico para escolas que recebem as famílias em situação de pobreza de nosso país.

Considerando-se os dez anos de existência do PBF, com a exigência da condicionalidade de frequência a escola para recebimento do benefício pelas famílias, estamos convivendo com a primeira geração de meninos e meninas, de meios sociais muito pobres, que estão caminhando para a conclusão da educação básica, superando, de modo geral, em muito a escolaridade de seus pais. A compreensão de que mudanças profundas na estrutura das sociedades exigem ciclos geracionais, requer paciência e tenacidade histórica, ao mesmo tempo que nos induz à esperança.

Anima-nos a convicção, tão bem expressa por Hannah Arendt, de que “a educação é o ponto em que decidimos se amamos o mundo o bastante para assumirmos a responsabilidade por ele e, com tal gesto, salvá-lo da ruína que seria inevitável não fosse a vinda dos novos e dos jovens”.<sup>12</sup>

#### **4. Programa Mais Educação e a arena da educação**

Para que tenhamos clareza acerca dos processos em curso, convém que superemos certa tendência a isolar o fenômeno de seu contexto e a mitificá-lo em si mesmo. O Mais Educação ganha sentido distinto para o debate da educação integral no país se

---

<sup>12</sup> ARENDT, 1972, p.247.

considerarmos o marco representado pela presença desse tema no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), no Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério (FUNDEB) e no Plano Nacional de Educação proposto pelo Governo Federal em 2010.

Lançado em abril de 2007, o PDE buscou articular de modo sistêmico, não hierárquico, ações e programas da educação básica – em todos seus níveis e modalidades – e da educação superior, com ênfase na construção de um sistema nacional de educação, indutor de um significativo incremento no financiamento da educação pública no período de sua implementação. A ampliação da jornada, em que pese o desconforto do termo contraturno, está presente no texto, bem como as perspectivas para políticas nacionais de formação docente.

Por sua vez, o FUNDEB – Lei nº 11.494/2007 – passou a considerar, para fins de financiamento, a educação básica em todos seus níveis e modalidades, e instituiu – de modo inédito na história da educação brasileira – percentual per capita diferenciado para educação em tempo integral, tendo por base o PNE (2001-2010), que estabeleceu sete horas diárias, nos cinco dias da semana, como tempo mínimo para uma “jornada integral”.

Convém lembrar também a Emenda Constitucional nº 59/2009, que tornou obrigatória a matrícula para crianças e jovens entre 4 e 17 anos até 2016, nos remetendo a um esforço do estado brasileiro, que busca dar conta da ampliação do tempo educativo sob responsabilidade da instituição escolar, em termos do número de anos de formação, ao mesmo tempo que induz à expansão da jornada em termos de número de horas diárias.

No âmbito do Mais Educação, constitui-se uma grande rede de escolas, que por meio de processos anuais de adesão, e confirmação de adesão, recoloca a questão do tempo, ampliando-o e reorganizando-o. Iniciado efetivamente em 2008, com a participação de 1380 escolas públicas estaduais e municipais de 25 estados e do Distrito Federal, foi ampliado em 2009 para 5004 escolas; em 2011 para 15 mil escolas; em 2012 para 32 mil escolas e em 2013 para 49.560 escolas. Em 2014, prevê a adesão de 60 mil escolas. Todos os estados da federação e mais de 4.500 municípios participam deste processo. Por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola, como ação operacional e de financiamento, as escolas têm podido auto-organizar-se, tomando decisões didático-pedagógicas e tendo meios para executar e concretizar essas decisões.

Esses processos têm incidido sobre o olhar cristalizado em relação à “escola de turnos”, ratificado ao longo do século XX, na organização escolar brasileira, como se não fosse possível pensar em arranjos pedagógicos que suplantem tanto as minguidas quatro horas-diárias, quanto em sua organização, o fracionamento em aulas de 45 ou 50 minutos.

Considerados em sua vitalidade institucional, os processos de diálogo e autonomia das escolas na organização de seus projetos, precisam remontar a sua fonte histórica, como desdobramentos dos sonhos sonhados por muitos dos quais são expoentes Anísio Teixeira e Darcy Ribeiro. Para eles, o esforço para a desnaturalização da “escola de turnos”, desonesta segundo Darcy, insuficiente segundo Anísio, e para a construção da escola de dia inteiro, impõe-se como condição para fazer frente às profundas desigualdades sociais, convertidas em desigualdades educacionais e consagradoras de um regime secular e simbólico de “castas”, praticamente intransponíveis para os filhos das classes populares. Soma-se a eles Paulo Freire, que embora não tenha seu pensamento notabilizado pelos temas da educação integral, insistiu tanto na importância do encontro entre saberes acadêmicos e saberes populares, quanto na relação entre escola e comunidade – aspectos que podem constituir-se, entre outros, como fundamentos para a reorganização das práticas escolares na direção de uma educação integral.

No tempo em que vivemos, os esforços para uma proposição escolar em tempo ampliado, em uma perspectiva de formação humana integral, alinha-se aos esforços para empoderar a população em termos de acesso aos bens da cultura e aos bens materiais que permitam a construção de contextos dignos para a organização e o desenvolvimento da vida. “Tempos-espacos de um justo e digno viver”, como diria Miguel Arroyo.<sup>13</sup>

Essas ideias vêm de longas décadas e ganharam estatuto legal na convergência de vontades e lutas políticas que marcaram a Constituição Federal de 1988, em uma perspectiva de consolidação de direitos sociais, bem como no Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996), que já preconizava a “progressiva ampliação da jornada escolar” (art. 34) e a convergência de esforços dos entes da federação para sua execução (art. 87).

A partir deste caldo cultural e político, e por meio da Portaria Interministerial nº 17/2007, cria-se o Mais Educação como componente do PDE. Propõe-se como ação do governo federal, pelos Ministérios da Educação, da Cultura, do Esporte e do Desenvolvimento Social, em colaboração com estados e municípios, com o objetivo de ampliar o tempo de permanência de crianças, adolescentes e jovens na educação básica pública, nos marcos de uma concepção de educação integral, que – para além da ampliação do tempo – considera também a ampliação dos espaços-territórios e das oportunidades educativas.

Diferencia-se como ação governamental na medida em que permite a escola compreendê-lo e entrosá-lo aos processos que já estão sendo vivenciados em seu dia a dia, opondo-se ao modo de ordenação institucional marcado pelo lugar passivo que, inúmeras vezes, as escolas ocupam como executoras de ações pensadas por outros.

---

<sup>12</sup> Apud MOLL, 2013.



Para além do espaço específico da sala de aula e dos espaços da escola, o Mais Educação fomenta e financia atividades propostas, organizadas e coordenadas pela escola e que aconteçam em espaços significativos da vida do bairro e da cidade, estimulando a experiência cultural e civilizatória do cinema, do teatro, do museu, dos parques, das praças, entre outros, como parte da ação curricular da escola.

Tal perspectiva apresenta-se na contramão da segregação em que vivem milhões de crianças, adolescentes e jovens no Brasil, desnaturalizando a compreensão de uma “educação em tempo integral” que deva ocorrer em uma “escola-instituição total”, fechada sobre si mesma. Compreende-se que é necessário, ao mesmo tempo, qualificar e ampliar as condições da escola em termos de infraestrutura e constituir territórios educativos que se expandam a partir e para além dela.

Ainda, em relação aos marcos históricos do Mais Educação, é importante registrar que, em 27 de janeiro de 2010, o Decreto Presidencial de número 7.083 instituiu o Mais Educação, apontando para a ampliação da jornada escolar, com duração igual ou superior a sete horas diárias, na escola ou em outros espaços educativos, sob responsabilidade da escola, com o desenvolvimento de atividades em diferentes campos (acompanhamento pedagógico, cultura e artes, esporte e lazer, comunicação e uso de mídias, desenvolvimento sustentável, direitos humanos, educação em saúde, entre outros).

Esse Decreto Presidencial aponta como objetivos a formulação de política nacional de educação básica em tempo integral; a promoção do diálogo entre os conteúdos escolares e os saberes locais; o favorecimento da convivência entre professores, alunos e suas comunidades; a disseminação das experiências das escolas que desenvolvem atividades de educação integral; e a convergência de políticas e programas de saúde, cultura, esporte, direitos humanos, educação ambiental, divulgação científica, enfrentamento da violência contra crianças e adolescentes, integração entre escola e comunidade, para o desenvolvimento do projeto político-pedagógico de educação integral.

Os caminhos trilhados pelo Mais Educação ratificam ações intersetoriais e de forte incidência na relação entre escola e comunidade, tendo por base a compreensão de que o projeto educativo das novas gerações deve radicar-se num sólido compromisso entre os distintos atores que compõe o território em que a instituição escolar está situada.

Na medida do efetivo exercício da ampliação da jornada para sete horas diárias, os dados fornecidos pela escola ao Censo da Educação Básica, realizado anualmente pelo INEP, permitem o acesso, pelos sistemas de ensino, aos recursos do FUNDEB designados às matrículas em tempo integral. Tal possibilidade caracteriza um dos principais aspectos da passagem de programa para política pública, garantindo sustentabilidade e continuidade às ações desencadeadas.

As atividades do Mais Educação abrem espaço para o trabalho de educadores populares, estudantes, agentes culturais, podendo-se mencionar o caso específico de mestres de capoeira, fotógrafos e contadores de histórias. Aponta-se a necessidade de um amplo diálogo sobre possíveis novos atores que entram em cena nesta ampliação da jornada escolar, a partir da centralidade da ação docente. Além disto, é preciso que se reconheça o período de transição necessário: de uma escola de turnos com professores de tempo parcial, para uma escola de tempo completo, como conhecida em países com Uruguai (escuela de tiempo completo) e Estados Unidos (full time scholl), com estudantes e professores de tempo completo. Tal processo exigirá esforços contínuos, além de tempo para sua realização.

O conjunto de elementos apresentados aponta para o esforço de construção de uma política pública, que implica fontes permanentes (não sazonais) de financiamento, base jurídica, referências conceituais e processos de produção de conhecimento, além de formação de professores e demais profissionais da educação e articulações institucionais para sua concretização.

## **5. Programas Bolsa Família e Mais Educação – o conceito de “Escola Maioria PBF”**

O Programa Bolsa Família contribui com critérios fundamentais para apoiar o atendimento educacional focalizado, uma vez que identifica alunos em situação de pobreza, por meio das condicionalidades, direcionando as ações do PME para as escolas que contam com maioria de alunos integrantes de famílias beneficiárias do PBF.

Essas escolas são identificadas a partir dos registros de frequência escolar nominal dos estudantes do PBF, realizados bimestralmente pelos setores responsáveis pela condicionalidade de educação do Programa. Tais registros possibilitam identificar as escolas em que estão matriculados os estudantes beneficiários do PBF e, com isso, calcular a quantidade de beneficiários por escola. Ao cruzar esse dado com o número total de estudantes por escola, a partir dos dados do Educacenso (censo escolar realizado anualmente pelo Ministério da Educação), é possível saber a proporção de estudantes beneficiários por escola. A identificação das “escolas maioria PBF” viabiliza, assim, o mapeamento das escolas e territórios onde estão aqueles em maior situação de vulnerabilidade (pobreza e extrema pobreza), pois ainda que a condição de renda seja apenas um dos indicativos de pobreza, há uma relação direta desta com demais situações de vulnerabilidade.

Os alunos de famílias beneficiárias do PBF estão presentes em 80% das escolas públicas de educação básica, o que representa aproximadamente 160 mil escolas e abrange cerca de 30% das matrículas. Em relação às condicionalidades de educação do PBF, esse cenário se traduz no acompanhamento da frequência escolar bimestral de mais de 17 milhões de alunos, em todos os municípios do Brasil, atingindo, no

Nordeste, a maioria das matrículas. Além disso, mais de 70 mil escolas são consideradas “maioria PBF”.

## **6. Implementação da articulação entre os Programas Bolsa Família e Mais Educação – construção intersetorial**

Com relação ao acesso ao Programa Mais Educação, o MEC anualmente disponibiliza uma lista de escolas para adesão, elaborada a partir de critérios específicos, que extrapola, em número de escolas, a meta prevista (sobretudo financeira), de forma a garantir seu alcance, uma vez que a participação no Programa se dá por livre adesão dos estados e municípios e das próprias escolas.

Com a articulação entre o PBF e o PME, foi utilizada como estratégia principal de expansão do Programa Mais Educação, a adoção de “escolas maioria PBF”, configurando critério central para a elaboração da lista de escolas passíveis de adesão, ainda que outros critérios tenham sido utilizados na composição da lista, com destaque para o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) nos anos iniciais ou finais, conforme requisitos definidos pelo Ministério da Educação. Para garantir a equidade, foi priorizado o critério “maioria PBF”, assegurando a essas escolas amplas oportunidades para aderir ao PME.

A partir desse mapeamento, anualmente entre 2011 e 2013, foram iniciadas ações de mobilização, no âmbito da articulação intersetorial entre o MDS e o MEC, extensiva às três esferas federativas, tendo em vista a importância do olhar diferenciado para as populações em situações de vulnerabilidade nas políticas de Educação Integral. A partir dessas ações, foram realizadas pactuações, com e entre os atores do Programa Mais Educação e Bolsa Família (desenvolvimento social) dos estados e municípios. Especial atenção foi dada àqueles estados com grande número de escolas que concentram esse público.

O processo de mobilização e articulação entre os diversos níveis federativos incluiu uma série de atividades, a saber:

- a) Sensibilização para a importância do tema da educação e o enfrentamento das desigualdades sociais, na ótica do reforço ao acesso aos direitos sociais básicos, explicitando o Programa Bolsa Família e a agenda de condicionalidades; com a participação de atores dos dois Programas em seminários, reuniões técnicas, videoconferências e oficinas;
- b) Sensibilização e mobilização de todos os Coordenadores Estaduais e Gestores Municipais do PBF, que tenham escolas inseridas na lista para adesão, por meio de ofícios versando sobre a parceria entre o PBF e o PME expedidos pelos órgãos federais;

c) Reuniões, para articulação de ações, entre o Departamento de Condicionalidades (SENARC/MDS) e a Diretoria de Currículos e Educação Integral (SEB/MEC), em que está alocado o Programa Mais Educação, e a Diretoria de Políticas de Direitos Humanos e Cidadania (SECADI/MEC), que é responsável pelo Programa Bolsa Família na Educação por meio do acompanhamento das condicionalidades de educação. O propósito da articulação foi tratar da integração das agendas entre as áreas do MEC e do PBF, visando ao entendimento da parceria e definição de estratégias. Como resultado dessa agenda integrada, foram realizados encaminhamentos de ações das três áreas para sensibilizar, mobilizar e garantir a adesão das “escolas maioria PBF” ao Mais Educação, disponibilizando informações e contatos por meio dos respectivos sistemas e com agendas locais em alguns estados, envolvendo os atores das áreas nos níveis estadual e municipal.

d) Agenda local nos estados com maior concentração de “escolas maioria PBF” para adesão.

De forma a sensibilizar os municípios e escolas quanto à importância da educação integral, seus pressupostos e objetivos e o significado da parceria com o PBF, a articulação entre os atores responsáveis pelo Programa Bolsa Família e os responsáveis pelo Programa Mais Educação foi fundamental.

A partir de reuniões entre os parceiros e análise da distribuição das escolas passíveis de adesão no país, foram alinhadas as ações conjuntas necessárias à mobilização das escolas.

Assim, nos anos de parceria foram realizadas agendas de mobilização local nos estados que concentram os maiores números de escolas para adesão com “maioria PBF”, quais sejam, Maranhão, Piauí, Pernambuco, Ceará, Pará, Bahia, Alagoas e Minas Gerais. Estes estados representam, em média, 66% do total de escolas maioria PBF aptas para adesão.

Essas agendas envolveram técnicos do MEC e do MDS em reuniões para alinhamento sobre os Programas, definição de cronograma, pauta e mobilização nos estados. A mobilização dos municípios foi realizada com a colaboração da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), dos Comitês Territoriais do Programa Mais Educação, dos coordenadores do Programa Mais Educação nas capitais, em interlocução junto à Coordenação Estadual do PBF na Assistência Social e na Educação. Cabe acrescentar que nos municípios estabeleceu-se contato com gestores municipais do PBF, coordenadores do PBF na educação, coordenadores municipais do Programa Mais Educação tanto do município quanto das escolas.

Os Comitês Territoriais do PME também têm atuação fundamental, uma vez que têm papel proativo em relação à implementação do Programa, congregando diversos atores, com visão territorial mais abrangente que o nível municipal, e intermediário à abordagem estadual.

O objetivo central dos diferentes encontros e seminários foi o fomento do diálogo sobre a construção coletiva de uma agenda de trabalho entre os representantes do Mais Educação e os representantes do PBF nos estados e nos municípios, respeitando a identidade de cada localidade e visando, nesse primeiro momento, à adesão das escolas conforme parceria, dando início e/ou fortalecendo articulações intersetoriais entre as áreas.

É importante destacar os instrumentos utilizados nas estratégias de sensibilização e mobilização para adesão das escolas ao PME, disponibilizados nos sistemas dos Programas parceiros antes da realização das agendas nos sete estados, tais como:

- Ofícios enviados;
- Realização de Videoconferências;
- Elaboração e disponibilização nos respectivos sistemas (SigPBF e Sistema Presença) de documentos de subsídio.

A articulação intersetorial entre as áreas de educação e assistência social (PBF), além do nível macro estratégico do Plano Brasil Sem Miséria, e a capilaridade da articulação coordenada entre os níveis federal, estadual e municipal nas áreas de educação e desenvolvimento social, foram determinantes para potencializar os efeitos de adesão das escolas.

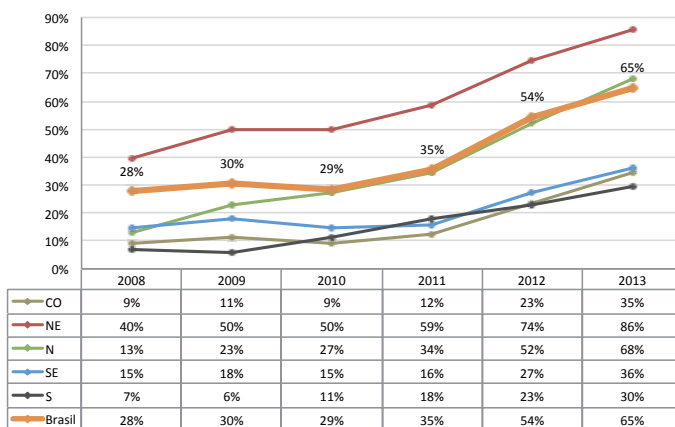
## **7. Resultados**

Como resultado, até o momento, da articulação realizada entre os dois Programas, o total de escolas do PME com grande concentração de beneficiários do PBF passou de 388 em 2008 (28% do total de escolas no PME naquele ano) para 17 mil escolas em 2012 (54% do total de escolas), atingindo mais de 32 mil escolas em 2013 (65% do total de escolas, Gráfico 1), incrementando a proporção de escolas “maioria PBF” no PME em 37 pontos percentuais entre 2008 e 2013. Portanto, com o início da parceria em 2011, começaram a ser alcançados resultados significativos a partir de 2012, quando então as escolas maioria PBF passaram a ser majoritárias.

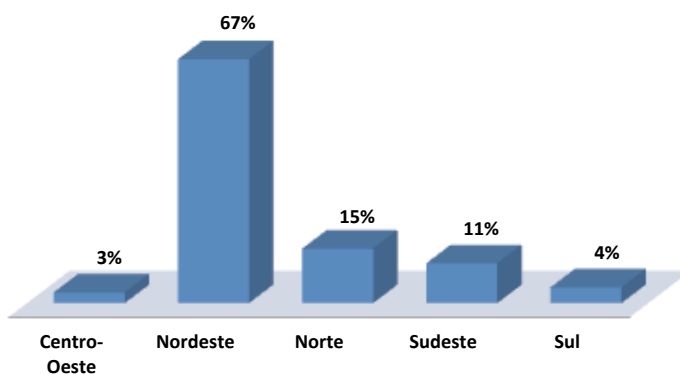
Quanto à distribuição regional, importante ressaltar que 67% das escolas “maioria PBF”, que aderiram ao PME em 2013, estão na região Nordeste, onde concentram-se os beneficiários do PBF, seguida das regiões Norte e Sudeste.

Os estados que contam com o maior número absoluto de escolas “maioria PBF” são BA, CE, MA, MG, PA, PB, PE e PI. São 23 mil escolas com esse perfil contempladas

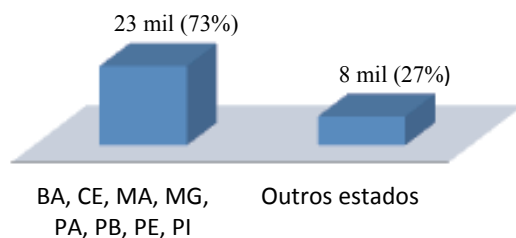
**Gráfico 1 - Proporção de escolas maioria PBF em relação ao total de escolas no PME - por ano**



**Gráfico 2 - DISTRIBUIÇÃO DE ESCOLAS MAIORIA PBF NO PME 2013**



**Gráfico 3 - ESCOLAS MAIORIA PBF NO PME 2013**



por esses estados, representando um potencial de 4 milhões de estudantes de famílias beneficiárias do PBF. Em termos proporcionais, esses estados representam 73% das escolas “maioria PBF” no PME em 2013, e 30% do total de estudantes de famílias PBF no Brasil.

A articulação entre dois setores se traduz na parceria entre os Programas Mais Educação e Bolsa Família, materializando a potencial contribuição de uma escola em tempo e currículo integral para a equidade social e demonstrando um substantivo avanço na garantia de um direito social básico, estratégico e central para a superação das situações de pobreza no país.

A parceria entre o Programa Bolsa Família e o Programa Mais Educação vem crescentemente fortalecendo a perspectiva de atuação intersetorial, pactuação federativa e foco da área educacional, levando em consideração crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social, como agenda de trabalho central para os próximos anos.

Tal cenário já se materializa quando observamos que quase metade das escolas “maioria PBF”, ou seja, escolas nas quais se concentram o maior número de crianças e adolescentes em situação de pobreza, estão integradas à política de educação integral, propiciada pelo Mais Educação.

## **CONCLUSÃO**

Cabe destacar que a parceria não se encerra na contemplação das “escolas maioria PBF” na Educação Integral, por intermédio do Programa Mais Educação. Propõe, de forma a dar conta das questões afetadas à multidimensionalidade da pobreza, desenvolver uma agenda articulada, a fim de fortalecer a intersetorialidade entre as áreas, sobretudo de educação, saúde e assistência social/PBF, em todos os níveis federativos, em consonância com os objetivos das condicionalidades do PBF.

Os dados do Censo Escolar de 2013, divulgados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), apontam significativo aumento do número de estudantes matriculados em tempo integral: de 1,3 milhão em 2010 para 3,1 milhões no ano passado, apontando um crescimento de 139%.

Como vimos no decorrer do texto, a ampliação da jornada na perspectiva de uma formação integral, pela experiência do Mais Educação, em sua parceria com o Bolsa Família, representa ao mesmo tempo uma inovação e um grande desafio pedagógico.

Do ponto de vista pedagógico, o Mais Educação instaura uma série de possibilidades, incidindo no currículo escolar, na relação entre professores e estudantes e colocando na pauta cotidiana a necessidade de novas práticas pedagógicas e de conteúdos, que

dialoguem com a vida cotidiana, com outros espaços e tempos escolares, tendo como premissa fundamental o direito de aprender, superando velhas práticas compensatórias.

Entende-se que a construção deste paradigma relaciona-se com a permanente retomada de pressupostos, muitas vezes esquecidos:

- a escola pública, gratuita e de qualidade como bem inalienável de uma sociedade republicana e democrática e instituição articuladora do movimento instituidor da ampliação da jornada na perspectiva de uma formação integral;
- a abertura fecunda da escola para a comunidade e da comunidade para a escola, pois não há possibilidade de educação integral sem novos pactos entre famílias, educadores e escola;
- a “revisão” dos currículos escolares para que eles permitam tanto a valorização e os recortes dos saberes clássicos (patrimônio da humanidade nos vários campos, capital cultural que faz a diferença nos processos de inserção social), importantes para a formação das novas gerações, quanto a valorização dos saberes cotidianos do mundo da vida;
- a articulação de diferentes campos de ação em um esforço para produzir intersectorialidade, aproximando áreas, temas, equipamentos públicos. Parodiando Paulo Freire ao dizer que “ninguém se educa sozinho”, dizemos que nenhuma instituição educa sozinha, o que implica compartilhamento de responsabilidades;
- a escuta das crianças e jovens, na condição de sujeitos de direitos do cotidiano escolar e não “objeto” da ação docente.

Na perspectiva dos processos em curso e dos desafios que vão sendo explicitados e, em medidas diferentes, superados, estamos diante da possibilidade inédita da educação integral em jornada ampliada como política pública e sustentável, superando o caráter local que caracterizou o esforço das gerações que nos precederam. Nas atuais e desiguais condições de ação dos sistemas educativos, sua implantação e implementação será gradativa e caracterizada por modelos pedagógicos diversos.

Como pano de fundo, a questão estrutural da educação brasileira que se coloca para sua implementação é de que consigamos constituí-la como instrumento estratégico para enfrentar as profundas desigualdades que presenciamos entre escolas públicas e entre escolas públicas e privadas. Sem essa perspectiva, corremos o risco de reduzir todo esforço a um momento de inovação, do ponto de vista das políticas educacionais,



ou a uma ação assistencial, do ponto de vista do desenvolvimento social. Trata-se, portanto, da tarefa, há tanto adiada, de construir no Brasil a escola republicana que ofereça a todos, independente de berço, um ponto comum de partida.

Para tanto, é de fundamental importância o diálogo intersetorial entre áreas correlatas em seus desafios de inclusão social e educacional, articuladas desde o território, e nesse caso propiciadas pela experiência de diálogo e de parceria entre os Programas Mais Educação e Bolsa Família, vivenciadas de 2011 até o presente momento. Ressalta-se, assim, em relação aos desafios das políticas públicas no Brasil, a questão da equidade, a partir da centralidade da educação como vetor para uma formação integral e de qualidade para todas as crianças e jovens, independentemente de sua situação de classe social.

O trabalho de tessitura dessa relação intersetorial remete à esperança de ruptura dos ciclos geracionais de pobreza, em contextos educacionais de acolhimento de nossas crianças e jovens, para que, parodiando Arendt, “renovem e reinventem nosso mundo comum”.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARENDT, H. A crise na educação. In: **Entre o passado e o futuro**. São Paulo: Perspectiva, 1972.

BRASIL. **Portaria Normativa Interministerial nº 17, de 24 de abril de 2007**. Institui o Programa Mais Educação que visa fomentar a educação integral de crianças, adolescentes e jovens, por meio do apoio a atividades sócio-educativas no contraturno escolar. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 abr. 2007.

———. **Decreto nº. 7.083, de 27 de janeiro de 2010**. Dispõe sobre o Programa Mais Educação. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 jan. 2010.

DRAIBE, S. e RIESCO, M. Estados de Bem-Estar Social e estratégias de desenvolvimento na América Latina. Um novo desenvolvimentismo em gestação?. In: **Sociologias**. Porto Alegre, v. 13, n. 27. Maio/ago 2011.

GRAU, N. C. La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. In: **X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Santiago, Chile, p.18-21. Oct. 2005.

MOLL, J. **Caminhos da Educação Integral no Brasil**: direito da outros tempos e espaços educativos. Porto Alegre : Penso, 2013.

SANTOS, R. L. A. dos. **Governança e coordenação em arranjos multinível de políticas públicas transversais**: assistência social, educação e saúde no Programa Bolsa Família. 2013. 173f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Rio de Janeiro, 2013.

SEN, A. **Development as freedom**. New York: Alfred A. Knopf, 1999.

SILVA, L. A. L. Mecanismos da construção federal da intersectorialidade no Programa Bolsa Família: o papel das burocracias. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.64, n.3, p.327 - 350, jul./set. 2013.







**O**s *Cadernos de Estudos - Desenvolvimento Social em Debate* visam divulgar pesquisas, disseminar resultados e subsidiar discussões e avaliações acerca das políticas e programas sociais. O 18º número trata, em cinco artigos, dos resultados, avanços e desafios do acompanhamento das condicionalidades de educação do Programa Bolsa Família (PBF), escritos por pesquisadores de universidades e colaboradores do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e do Ministério da Educação.

As condicionalidades do Bolsa Família são compromissos assumidos não somente pelas famílias, mas também pelo poder público. Buscando elevar o acesso dos beneficiários do PBF a serviços básicos que são, na realidade, direitos sociais, as condicionalidades têm como principal objetivo contribuir para o rompimento do ciclo intergeracional da pobreza. As condicionalidades de educação são parte estratégica desse desafio.

A análise dos resultados das condicionalidades tem sido um elemento importante para a compreensão de seu papel indutor de transformações nas prioridades de jovens e suas famílias, na organização dos equipamentos educacionais e de saúde e da integração de políticas no âmbito municipal, estadual e federal.

