



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ**  
**CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS**  
**MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS**

**FRANCISCO DE ASSIS LOPES FEITOZA**

**PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: EFEITOS NA TRAJETÓRIA ESCOLAR DE**  
**CRIANÇAS DO ENSINO FUNDAMENTAL II EM MACAPÁ-AMAPÁ**

**FORTALEZA - CEARÁ**

**2022**

FRANCISCO DE ASSIS LOPES FEITOZA

PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: EFEITOS NA TRAJETÓRIA ESCOLAR DE  
CRIANÇAS DO ENSINO FUNDAMENTAL II EM MACAPÁ-AMAPÁ

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de Concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr<sup>a</sup>. Maria Andréa Luz da Silva

FORTALEZA - CEARÁ

2022

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Estadual do Ceará  
Sistema de Bibliotecas

Feitoza, Francisco de Assis Lopes.

Programa bolsa família: efeitos na trajetória escolar de crianças do ensino fundamental II em macapá-amapá [recurso eletrônico] / Francisco de Assis Lopes Feitoza. - 2022.

71 f. : il.

Dissertação (MESTRADO PROFISSIONAL) - Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Curso de Mestrado Profissional Em Planejamento E Políticas Públicas - Profissional, Macapá, 2022.

Orientação: Prof.<sup>a</sup> Dra. Maria Andrea Luz da Silva.

1. Bolsa família, educação, exclusão, inclusão, transferência de renda. I. Título.

FRANCISCO DE ASSIS LOPES FEITOZA

PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: EFEITOS NA TRAJETÓRIA ESCOLAR DE CRIANÇAS DO ENSINO FUNDAMENTAL II EM MACAPÁ-AMAPÁ

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Aprovada em: 22/12/2022

BANCA EXAMINADORA

Documento assinado digitalmente  
 MARIA ANDREA LUZ DA SILVA  
Data: 22/12/2022 10:12:30-0300  
Verifique em <https://verificador.iti.br>

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Andréa Luz da Silva (Orientadora)  
Universidade Estadual do Ceará - UECE

Documento assinado digitalmente  
 MARIA HELENA DE PAULA FROTA  
Data: 06/01/2023 13:17:41-0300  
Verifique em <https://verificador.iti.br>

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Helena de Paula Frota  
Universidade Estadual do Ceará - UECE

Documento assinado digitalmente  
 IRAPUAN PEIXOTO LIMA FILHO  
Data: 23/12/2022 14:00:30-0300  
Verifique em <https://verificador.iti.br>

---

Prof. Dr. Irapuan Peixoto Lima Filho  
Universidade Federal do Ceará - UFC

## RESUMO

O Programa Bolsa Família desde sua criação divide opiniões e suscita novas questões investigativas, como o impacto do mesmo na vida de seus beneficiários no tocante a condicionalidade da educação. Sendo assim, a presente dissertação teve como objetivo analisar o impacto do mesmo na vida dos beneficiários no campo de pesquisa situado em Macapá - Amapá na trajetória escolar de crianças do ensino fundamental II (anos finais) de estudantes em condições de exclusão social no município, nas escolas situadas na zona urbana. E no curso da problematização apontou os indicadores de rendimento escolar no município de Macapá em relação a zona urbana nas redes municipal e estadual, campo de pesquisa. A referida pesquisa teve um recorte temporal de 2015 a 2020. Desse modo, o objetivo geral foi o de analisar a influência ou não do PBF na trajetória escolar dos alunos beneficiários, do ensino fundamental anos finais, no município de Macapá, no período de 2015 a 2020. Para a realização desta pesquisa teve-se como objetivos específicos: Compreender a questão da exclusão/inclusão no contexto brasileiro; Contextualizar a implantação do PBF e os indicadores de rendimento educacional no estado do Amapá (Macapá); Diagnosticar os indicadores de rendimento escolar dos alunos beneficiários do PBF; Identificar a influência ou não do PBF na vida escolar dos alunos beneficiários. Procedimentos metodológicos, técnicas e instrumentos de pesquisa. A fase que permeiou a elaboração da presente dissertação, decorreu sobre o debruçamento quanto ao método de abordagem qualitativa e de caráter exploratório. De acordo com Prodanov e Freitas (2013), o método qualitativo faz referência à observação e a significação para cada sujeito em relação ao mundo real, seus eventos, desdobramentos e significados atribuídos. No tocante ao caráter exploratório, as investigações dessa natureza envolvem levantamento bibliográfico, documental e dados estatísticos. Assim, pretende-se a partir do número de escolas da rede municipal e estadual da capital - Macapá (zona urbana) que ofertam o ensino fundamental II, anos finais (8º e 9º anos) que participaram do exame Prova Brasil e SAEB nos anos 2015, 2017, e 2019 (Ideb projetado e metas observadas – o exame é realizado de 2 em 2 anos). Utilizando os dados do SAEB em conjunto com os dados apurados pelo Censo Escolar chegar-se-á a taxa de matrícula e frequência escolar e Ideb por escola da rede de ensino municipal, totalizando assim o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Por meio de taxa média ponderada do número de alunos beneficiários pelo PBF que participaram dos exames que pertenceram ao último ano do ensino fundamental II (série finais), realizar a análise do desempenho do aluno beneficiário. A partir dos dados cruzados realizar a análise das taxas de: matrícula e frequência escolar, Ideb por escola das redes de ensino.

**Palavras - chave:** Bolsa família, educação, exclusão, inclusão, transferência de renda.

## ABSTRACT

Since its creation, the Bolsa Família Program has divided opinions and raised new investigative questions, such as its impact on the lives of its beneficiaries with regard to the conditionality of education. Therefore, this dissertation aimed to analyze its impact on the lives of beneficiaries in the research field located in Macapá - Amapá in the school trajectory of children of elementary school II (final years) of students in conditions of social exclusion in the municipality, in schools located in urban areas. And in the course of questioning, he pointed out the indicators of school performance in the city of Macapá in relation to the urban area in the municipal and state networks, research field. This research had a time frame from 2015 to 2020. Thus, the general objective was to analyze the influence or not of the PBF in the school trajectory of the beneficiary students, from elementary school to final years, in the municipality of Macapá, in the period of 2015 to 2020. The specific objectives of this research were: To understand the question of exclusion/inclusion in the Brazilian context; Contextualize the implementation of the PBF and the educational performance indicators in the state of Amapá (Macapá); Diagnosing the school performance indicators of PBF beneficiary students; Identify the influence or otherwise of the PBF in the school life of beneficiary students. Methodological procedures, techniques and research instruments. The phase that permeated the elaboration of the present dissertation, took place on the focus on the method of qualitative approach and of exploratory character. According to Prodanov and Freitas (2013), the qualitative method refers to the observation and meaning for each subject in relation to the real world, its events, developments and assigned meanings. With regard to the exploratory character, investigations of this nature involve bibliographical, documentary and statistical data. Thus, it is intended, from the number of schools in the municipal and state network of the capital - Macapá (urban area) that offer elementary education II, final years (8th and 9th years) that participated in the Prova Brasil and SAEB exam in the years 2015 , 2017, and 2019 (Ideb projected and targets observed – the exam is carried out every 2 years). Using the SAEB data together with the data collected by the School Census, the enrollment rate and school attendance and Ideb per school in the municipal education network will be arrived at, thus totaling the Basic Education Development Index (Ideb). By means of a weighted average rate of the number of students benefiting from the PBF who participated in the exams that belonged to the last year of elementary school II (final series), carry out the analysis of the performance of the beneficiary student. From the crossed data, perform the analysis of the rates of: enrollment and school attendance, Ideb per school in the teaching networks.

**Keywords:** Bolsa Família, education, exclusion, inclusion, income transfer.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>11</b>
<b>2</b>	<b>POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA</b> .....	<b>17</b>
<b>2.1</b>	<b>Políticas públicas de transferência de renda no Brasil</b> .....	<b>15</b>
<b>2.2</b>	<b>Conceituando políticas públicas de transferência de renda no Brasil</b> .....	<b>18</b>
<b>2.3</b>	<b>Desafios e limites dos programas de transferência de renda</b> .....	<b>19</b>
<b>2.4</b>	<b>Modelos de transferência de renda (com ou sem condicionantes)</b> .....	<b>21</b>
<b>2.5</b>	<b>O Programa bolsa família</b> .....	<b>21</b>
<b>2.6</b>	<b>O Programa bolsa família em dados</b> .....	<b>22</b>
<b>3</b>	<b>EXCLUSÃO SOCIAL E EDUCAÇÃO NO BRASIL</b> .....	<b>23</b>
<b>3.1</b>	<b>As faces da exclusão social na educação brasileira</b> .....	<b>24</b>
<b>3.2</b>	<b>O cenário brasileiro na (Re) construção da educação</b> .....	<b>30</b>
<b>3.3</b>	<b>A presença do PBF nos indicadores educacionais no Amapá</b> .....	<b>31</b>
<b>3.4</b>	<b>O PBF como elemento de inclusão escolar às classes desfavorecidas</b> .....	<b>34</b>
<b>4</b>	<b>RESULTADOS E DISCUSSÃO</b> .....	<b>43</b>
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>62</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>66</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A presente dissertação tem como objetivo geral buscar analisar o impacto por meio de dados estatísticos (PROVA BRASIL-SAEB) - do efeito que o PBF tem sobre a vida educacional (matrícula e frequência e taxa do IDEB) na trajetória escolar de crianças do ensino fundamental II (anos finais) em Macapá-Amapá de estudantes em condições de exclusão social no município de Macapá-Amapá, nas escolas situadas na zona urbana. E no curso da problematização apontar os indicadores de rendimento escolar no município de Macapá em relação a zona urbana nas redes municipal e estadual, campo de pesquisa.

Tendo mais de 20 anos de experiência em gestão escolar e como tal o cotidiano de um gestor escolar perpassa pela análise de dados constantes em relação à qualidade do ensino e aprendizagem. Contudo uma das coisas que mais angústia é que o Ideb estadual nunca atingiu a meta ou ultrapassou. E diversos trabalhos foram realizados no sentido de superarmos as metas ou pelo menos atingi-las. E por consequência o estado do Amapá em especial a capital, Macapá, todas às vezes que se noticiava o resultado do Ideb, o estado sempre aparecia com déficit. E isso gera uma angústia, por quê.? Macapá é uma capital que oferece uma estrutura física satisfatória a qualidade do ensino e aprendizagem, pelo menos na estrutura física das escolas. e tinha algo de errado, não sabia-se o quê.

A pesquisa que ora pretende-se realizar tem um recorte temporal entre os anos de 2015 a 2020, realizando um paralelo entre os alunos beneficiários do PBF que realizam a prova Brasil. A prova Brasil que até 2018, se chamava Prova Brasil. A partir da edição de 2019, ela passou a ter o nome de Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), sistema que existe desde os anos 90 e que, agora, nomeia o conjunto de avaliações da Educação Básica.

Sendo o PBF um programa de transferência de renda, a temática sobre transferência de renda tem gerado e gera muitas discussões desde a década de 90. Como incentivador deste debate, o ex-senador Eduardo Suplicy pautou acerca da renda cidadã mínima voltada para a educação nos espaços legislativos e, com o fortalecimento dos movimentos sociais no combate à fome e à pobreza, foi gerado posteriormente pioneiras experiências no Centro-Oeste, e em seguida, no sudeste brasileiro, com condicionalidades próprias de cada localidade.

Neste período, também, reformas educacionais foram executadas, determinando políticas de caráter compensatório na educação, como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação - nº 9.394/96, as Diretrizes Educacionais Curriculares e os programas de transferência de renda

condicional na educação para estudantes de camadas sociais fragilizadas, como meio de incentivar a frequência escolar e amenizar as necessidades alimentares, objetiva também o direito à educação, conforme determinado na Constituição Federal de 1988.

Em 2001, o Governo Federal determinou que os Programas de Transferência de Renda fossem executados em todo país e a criação do Cadastro Único (CadÚnico) foi um instrumento que, mesmo em fase de adaptação, já estava inserido na execução da política de transferência de renda. Na educação, tema desta pesquisa, os programas anteriores ao PBF foram Bolsa Escola e P.E.T.I. (Programa de Erradicação ao Trabalho Infantil) que também utilizavam a frequência escolar como critério, com base na renda familiar, e, no mesmo período, ainda existiam outros programas de transferência relacionados à alimentação e à assistência social, os beneficiários poderiam ser inclusos em vários programas ao mesmo tempo.

A relação com outras políticas públicas, como educação, inseria na política pública a intersetorialidade, porém, ainda não determinava a execução e divisão de recursos. Em 2004, todos os programas de transferência de renda foram extintos, dando espaço a um único programa de transferência de renda, o PBF. Em 2005, o programa PETI passa a ser incluso como um dos benefícios atualmente existente no programa.

O PBF pode ser considerado como um dos meios de promoção de inclusão de crianças ou adolescentes de famílias em condições de vulnerabilidade social, pois, disponibiliza uma fonte de renda, haja vista que há beneficiários cujas famílias não têm renda, segundo Alves (2020) como foi possível perceber no decorrer da pesquisa. A renda condicionada do PBF ainda pôde proporcionar movimento financeiro e poder de compra à família, limitadamente ou não, sendo disponibilizado para possibilitar, ainda que de forma insuficiente, as mínimas necessidades pessoais.

O programa intenciona, também, motivar o fortalecimento da mulher na família, pois é a responsável pelo benefício junto aos órgãos governamentais, no caso de crianças abaixo de 5 anos. Além da condicionalidade da educação, há a obrigatoriedade na condicionalidade em saúde, com vacinação obrigatória da criança e realização do exame de preventivo, anualmente, para as mulheres.

Para Charlot (2009), uma das formas de desigualdade social é a desigualdade educacional e, no contexto do país, em uma década de implantação do programa, havia mais de 3,8 milhões de crianças e adolescentes (de 4 a 17 anos) fora da escola, conforme apontam informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2010).

O tema abordado é relevante, pois, esta pesquisa sobre o PBF na educação se faz

necessário para conhecer os impactos do programa para além da saúde, ou seja, como na educação contribuirá na compreensão de como tem sido a vida escolar dos participantes do programa, conseqüentemente é e será tema em debates de planejamentos e fóruns sociais, haja vista que é uma política intersetorial, e é inserida como pauta nos espaços de deliberação de análise social.

Considerando o levantamento bibliográfico e os indicadores educacionais, a pesquisa evidencia os efeitos do PBF aos estudantes participantes e tem como questão norteadora: O PBF tem influenciado na trajetória escolar de alunos beneficiários no ensino fundamental ?

Esta pesquisa está voltada para as políticas públicas e educacionais, direcionada para a educação de crianças e adolescentes pertencentes a famílias vulneráveis inseridas no PBF, que se trate um programa social intersetorial que vem atuando no país desde 2004.

Desse modo, o objetivo geral é analisar a influência ou não do PBF na trajetória escolar dos alunos beneficiários, do ensino fundamental anos finais, no município de Macapá, no período de 2015 a 2020.

Para a realização desta pesquisa há como objetivos específicos: Compreender a questão da exclusão/inclusão no contexto brasileiro; Contextualizar a implantação do PBF e os indicadores de rendimento educacional no estado do Amapá (Macapá); Diagnosticar os indicadores de rendimento escolar dos alunos beneficiários do PBF; Identificar a influência ou não do PBF na vida escolar dos alunos beneficiários.

No artigo Dez anos do PBF: desafios e perspectivas para a universalização da educação básica brasileira, dos autores Craveiro e Ximenes (2020), aponta-se a desigualdade educacional entre ricos e pobres, ainda que o programa seja uma política compensatória que proporciona inclusão nas escolas e aponta o desafio na perspectiva da ressignificação dessas instituições.

Na publicação “Bolsa Família e Repetência: Resultados a partir do CadÚnico, projeto frequência e censo escolar” dos autores Oliveira e Soares (2022), aborda-se, com base na pesquisa quantitativa nos seguintes instrumentos: CadÚnico, indicadores de frequência escolar (Censo Escolar), a trajetória escolar de beneficiários estudantes. Como os resultados, apresentam o insucesso deste grupo, na maioria dos casos, ocorre por questão de limitação oriunda de deficiências que influenciam no processo de ensino-aprendizagem.

O artigo “Condicionalidades, Desempenho Escolar e Percorso Escolar de Beneficiários do PBF”, dos autores Cireno, Silva e Proença, (2022); aponta a análise de indicadores de beneficiários do programa no ensino fundamental, cujas informações são analisadas de acordo com dados do MEC – Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e

Inclusão (Secadi), Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) – PBF e Banco Mundial acerca da Prova Brasil e indicadores de rendimento, como aprovação, reprovação e distorção idade-série.

O PBF vem sendo alvo de pesquisas e debates nas suas várias faces, para além da educação formal. Para contribuição desta pesquisa junto à comunidade científica e demais interessados, fez-se necessária a utilização de procedimentos metodológicos para melhor compreensão da análise dos dados bem como dos resultados, assim, na próxima subseção, será abordada a construção metodológica da presente pesquisa.

Procedimentos metodológicos, técnicas e instrumentos de pesquisa. A fase que permeiou a elaboração da presente dissertação, decorreu sobre o debruçamento quanto ao método de abordagem qualitativa e de caráter exploratório. De acordo com Prodanov e Freitas (2013), o método qualitativo faz referência à observação e a significação para cada sujeito em relação ao mundo real, seus eventos, desdobramentos e significados atribuídos. No tocante ao caráter exploratório, as investigações dessa natureza envolvem levantamento bibliográfico, documental e dados estatísticos.

Quanto a pesquisa exploratória “é um tipo de pesquisa que tem como principal objetivo o fornecimento de critérios sobre a situação problema enfrentada pelo pesquisador e sua compreensão”. (MALHOTRA, 2001, p.106)

Lançou-se mão também para produção desta pesquisa, a abordagem de pesquisas descritivas que conforme afirma Zanella (2013), em que o pesquisador descreve os fatos e fenômenos de determinada realidade, apenas analisando os fatos, sem que neles o interfira.

Assim, pretende-se a partir do número de escolas da rede municipal e estadual da capital - Macapá (zona urbana) que ofertam o ensino fundamental II, anos finais (8º e 9º anos), do quantitativo de alunos beneficiários do PBF que participaram do exame Prova Brasil e SAEB nos anos 2015, 2017, e 2019 (Ideb projetado e metas observadas – o exame é realizado de 2 em 2 anos). Utilizando os dados do SAEB em conjunto com os dados apurados pelo Censo Escolar chegar-se-à a taxa de matrícula frequência escolar, taxa de abandono, reprovação, aprovação e o Ideb por rede de ensino municipal e estadual, totalizando assim o índice de desenvolvimento da educação básica (Ideb). Por meio de taxa média ponderada do número de alunos beneficiários pelo PBF que participaram dos exames que pertenceram ao último ano do ensino fundamental II (série finais), realizar a análise do desempenho do grupo de aluno beneficiário. A partir dos dados cruzados realizar a análise das taxas de: matrícula, frequência escolar, taxa de abandono, reprovação, aprovação e o Ideb por escola das redes de ensino.

A presente dissertação, foi calcada na pesquisa científica básica e teórica. Para Zanella

(2013), esse tipo de pesquisa, o investigador busca trazer novas teorias, luz, da qual sua função, é buscar aprofundar a análise de seus conhecimentos, sua visão de mundo e efetuar numa perspectiva técnica, contribuições para entender e explicar determinados fatos a serem estabelecidos em uma pesquisa de caráter científica.

Para o suporte teórico foi necessário inicialmente o levantamento da literatura a fim de haver o entendimento da temática em questão. Entre os autores estudados destacam-se Pinzani e Rego (2014), Silva (2012), Frigotto (2002), pois apontam questões como o histórico do programa, as primeiras experiências dos programas de transferência de renda no país, as concepções contributivas do programa, considerando a perspectiva crítica nas políticas de exclusão, as quais o Estado Neoliberal vem implementando de forma distorcida ao considerar a proposta de educação, vem sendo determinada como garantia de direito social.

Ainda acerca das concepções teóricas, discutem-se as categorias Direitos Sociais sob o olhar de Piosan (2010) e Rego e Pinzani (2014); Cidadania sob a luz de Bonin (2008), Zanella (2008) e Marques (2012); Desigualdade Social na direção de Hoffmann (2001), Barros et al. (2012), Charlot (2009) e Carvalho (2004), são concepções que possibilitam compreender a construção da forma como o direito à educação vem sendo contextualizada e como tem se repercutido os impactos no rendimento escolar de beneficiários do programa bolsa família.

Ainda sobre os dados quantitativos, a pesquisa finaliza com as taxas sobre frequência e matrícula escolar em que serão apresentados.

Os indicadores educacionais são instrumentos para análise do contexto educacional, especificamente como tem se dado o desempenho educacional desde a implantação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) e dos programas de transferência de renda, com o decorrer dos anos. De acordo com Bell (2004), instrumentos quantitativos mostram fatos de forma generalizada, conforme é possível analisar com as tabelas na forma da estatística, a fim de compreender o contexto educacional.

A investigação em educação possibilita a promoção e o desenvolvimento de novos conhecimentos acerca do ensino, da política e da gestão educacional, como poderá ser visto ao longo da dissertação.

A dissertação está organizada em três capítulos, além da Introdução e Considerações Finais. Na introdução apresenta-se o problema, a justificativa, a escolha pelo tema e metodologias utilizadas para o desenvolvimento da pesquisa.

No capítulo 2 direcionado para o histórico das políticas públicas de transferência de renda no Brasil com uma abordagem teórica para o PBF e nas seções subsequentes discorre-se sobre: políticas públicas de transferência de renda no Brasil, o conceito de políticas públicas de transferência de

renda no Brasil; Desafios e limites dos programas de transferência de renda; modelos de transferência de renda com ou sem condicionalidades; O PBF e por último o PBF em dados finalizando o capítulo dois, proporcionando ao leitor uma visão ampla sem intencionar o esgotamento de conceitos ou discussões.

No capítulo 3 – Uma abordagem intrínseca de elementos que compõem a educação, abrindo com a temática: Exclusão social e educação no Brasil, continuando com as subseções: As faces da exclusão social na educação brasileira; O Cenário Brasileiro na (Re)Construção da Educação; A presença do PBF nos Indicadores Educacionais no Amapá; O PBF como elemento de inclusão escolar às classes desfavorecidas.

E no capítulo 4 – Análise dos dados, apresentando resultados e discussões – A presença do PBF nos Indicadores Educacionais no Amapá. - será direcionado a abordagem e discussão dos indicadores educacionais em Macapá: tratam do desenvolvimento da pesquisa em que são expostos os debates acerca da exclusão e educação, dados a respeito do rendimento escolar no Amapá (Macapá). Fica claro por meio dos dados quando se debruça sobre as taxas de aprovação, reprovação e abandono no recorte temporal 2015 a 2020 e observando as notas do Ideb nos anos 2015, 2017 e 2019 que são necessário melhorias no PBF.

As considerações finais confirmando a hipótese e a importância do PBF, num cenário de exclusão quando as redes de ensino do município e do estado apresentam índices elevados de taxas de abandono e reprovação e a grande questão que o município de Macapá quanto a rede municipal cambaleia no Ideb e a rede estadual apresenta-se estagnada.

## **2 - POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL O PBF.**

### **2.1 Políticas públicas de transferência de renda no Brasil**

O país que representa a 8ª (oitava) economia mundial (2015), porém, apresenta desigualdades profundas em diversos setores: economia, social, educação, saúde, esporte, lazer, renda, trabalho. Num movimento de estruturação do Estado e de industrialização do país, iniciado desde a década de 1930, consolidando o surgimento das primeiras políticas públicas específicas para direcionar e distribuir recursos para os brasileiros, vítimas da ausência do Estado e de um processo econômico desleal e escravocrata.

E no viés de superar tanta desigualdade social em diversas nuances que surge o PBF que será norteado por princípios basilares, compostos por quatro aspectos das políticas públicas de transferência de renda: conceito, objetivo e finalidade. a) O conceito: Programas de transferência de renda segundo Silva, Yazbek, Di Giovanni (2007), são aqueles destinados a realizar uma transferência monetária, sem necessariamente uma contribuição prévia, destinados às famílias pobres, consideradas a partir de uma determinada renda per capita dos membros que constituem a família; b) Objetivo: garantir a autonomia do indivíduo enquanto consumidor, atenuar os efeitos mais perversos da pobreza e da desigualdade social, sem considerar o crescimento do desemprego e a distribuição de renda, tendo como orientação a focalização na extrema pobreza, para que não ocorra desestímulo ao trabalho; c) Finalidade: Estabelece controles sobre a remuneração dos fatores diretos de produção envolvidos na economia, tais como salários, depreciações, lucros, dividendos e preços dos produtos intermediários e finais. Ou seja, é uma função executada pelo governo para a distribuição de renda no Brasil.

Em dezembro de 2019, a Organização das Nações Unidas (ONU - Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH)) publicou relatório com dados que delineiam uma radiografia sobre a distribuição de renda no Brasil. Segundo o jornal O Globo (2018), o Brasil apresenta a segunda maior concentração de renda do mundo — 1% (um por cento) concentra 28,3% (vinte e oito virgula três por cento) da renda total do país, ou seja, é o segundo lugar na má distribuição de renda e mais: os 10% (dez por cento) mais ricos no Brasil concentram 41,9% (quarenta e um virgula nove por cento) da renda total.

É notório que esses dados do relatório da ONU ajudam a embasar a necessidade de ampliação e de execução de políticas públicas de transferência de renda no Brasil, e, não seria

preciso fazer um exercício árduo para lançar mão de mais argumentos. O Brasil é um dos países no mundo que tem uma das maiores taxas de homicídios de negros, que tem os piores índices de educação em escala global e não seria diferente com esse nível de concentração de renda.

Contudo é imperioso observar, de forma crítica, o fato de que, no tocante ao surgimento do Brasil como nação, a formação de um Estado brasileiro— diga-se de passagem, um Estado com grandes dificuldades — ocorreu a partir do século XIX, num contexto social bastante excludente.

O Brasil vai levar em torno de um século (1900 a 2000) para implementar uma agenda de governo que objetivasse estabelecer políticas públicas, visando à transferência de renda. Nesse panorama, o passado consiste em ponto de reflexão, já que a conjuntura política na qual o Brasil emergiu é complexa, por isso, se consideram as necessidades sociais (população), mas também a própria condição de sistema federativo ou a própria formação da conjuntura política.

Vale ressaltar que para as questões envolvendo as ditaduras na América Latina, já que, sem sombra de dúvida, elas contribuíram, sensivelmente, para que os países que estivessem sob sua égide mergulhassem em pobreza, miséria, desemprego, violência, corrupção e talvez o pior de todos os predicativos: a Liberdade e a exclusão social.

Considerando que o Brasil adquiriu sua independência política de Portugal em 1822 (século XIX) e sob essa perspectiva, somente, 108 anos depois, o poder público (União, Estado, Município), ou seja, os políticos vão acender a discussão sobre políticas públicas de transferência de renda. Tal discussão ocorreu em um momento crucial para a economia do Brasil, justamente quando avança-se para um modelo agroexportador para urbano-industrial, mudança significativa em termos de estrutura e de conjuntura política, porque envolve questões sociais e diversos outros aspectos.

De fato, a transição da economia agroexportadora para um modelo urbano-industrial ocorreu, aproximadamente, durante a década de 1930 (século XX), época em que o poder público se debruçou, de forma tímida, sobre o assunto, já que, com o surgimento da classe operária, passou-se a exigir, do Estado, direitos e obrigações sociais.

No século XX, o mundo passou por grandes transformações. Houve duas guerras de nível global, que estimularam, apesar da devastação, o desenvolvimento de tecnologias usadas hoje, como o computador e o antibiótico. O Brasil não ficou de fora desse cenário, já que participou, diretamente, da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), representado pela Força Expedicionária Brasileira (FEB) e os soldados que se propuseram a lutar contra a Alemanha nazista, que havia bombardeado navios mercantes brasileiros. Décadas depois, em 1980, a sociedade civil, organizada em seus diversos outros setores, uniu-se para discutir a mudança

do sistema político brasileiro, visto que, desde 1964, o país vivia sob a égide de um regime ditatorial. Entre 1980 e 1988, houve o movimento de redemocratização, destacando-se, como resultado, a Constituição de 1988, a qual representa um dos principais marcos para se implementar políticas públicas de transferência de renda no Brasil.

Com a sociedade mobilizada, pedindo a mudança de regime, o qual se encontrava sob os auspícios dos militares na pessoa do general do Exército brasileiro, João Batista de Oliveira Figueiredo, iniciou-se o processo de transição do poder ditatorial para a democracia, luta que não foi fácil, mais corroborada pelo cenário de ordem mundial que exigia essa mudança, abraçada, com toda a força, pelos brasileiros.

As constituições brasileiras foram outorgadas ou promulgadas, em seu curso histórico, a fim de se adotar a Carta Magna de 1988 como norte maior do ordenamento jurídico brasileiro. Publicaram-se sete constituições, desde 1824. A primeira depois da Independência (Brasil Império); em 1891, a segunda (Brasil República); em 1934, a terceira (Segunda República); em 1937, a quarta (Estado Novo); em 1946, a quinta; em 1967, a sexta (Regime Militar) e, por último, a Constituição de 1988, a sétima, conhecida como Constituição cidadã, a qual foi um marco na área social do Brasil, um avanço extraordinário na conquista de direitos e de deveres sociais por parte do Estado. Por isso, representa conquista em termos de cidadania, já que, em seu ordenamento constitucional, foi a primeira Constituição brasileira a prever direitos sociais nunca antes proporcionados ao povo brasileiro. É a partir de 1988 que se pode, sem sombra de dúvida, assegurar que o Brasil passa a ter um programa de governo de distribuição de renda.

Para Almeida e Silva,

Contudo, Bichir (2010) advoga que o processo de descentralização das políticas sociais que, até antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, obedeciam a um padrão de proteção social caracterizado por governos autoritários, com gestão centralizada no governo federal, processos decisórios fechados e muito burocratizados. (ALMEIDA E SILVA, 2015, p. 213),

Já sob o regime democrático o cenário social brasileiro na década de 1990 era de devastação, devido à miséria e à pobreza campeando Norte a Sul, momento pós-constituição, quando o Brasil insere em seu sistema de governo, uma agenda para debater a implantação de programas de transferência de renda mínima. A primeira proposta que visava a discutir a implementação de transferência de renda veio de um senador do Partido dos Trabalhadores (PT), Eduardo Suplicy, em 1991, como o projeto de lei nº. 80/1991.

Em síntese, o projeto de lei previa, em seu ementário, beneficiar todos os brasileiros residentes no país, menores de 25 anos, com uma renda correspondente a 2,25 (dois e vinte e cinco) salários mínimos, tendo, como proposição, a “Bolsa Escola”. Esse é o marco inicial das políticas públicas de transferência de renda mínima no Brasil.

O programa Bolsa Escola exigia que os pais, ou responsáveis pelo menor, o mantivesse frequentando à escola. O governo partiu do princípio de que, nas famílias muito pobres, as crianças teriam de se ausentar da escola para trabalhar, por isso uma renda mínima garantida às crianças permitiria que frequentassem às aulas. É inquestionável, segundo a crítica especializada no assunto de políticas públicas de transferência de renda, o quanto o Bolsa Escola se tornou importante para o governo como discurso de palanque político em época de eleição.

É fato que se percebeu a necessidade de ampliar esse programa devido aos índices altos que ainda permaneciam em relação à violência, à pobreza e à má distribuição de renda.

Vale ressaltar que o programa Bolsa Escola fora criado pelo governo federal, mas executado por meio de convênio com os municípios brasileiros. Um dado que chama atenção é que “somente famílias com crianças entre 6 e 15 anos de idade, matriculadas em escolas regulares e abaixo de uma determinada faixa de renda” poderiam participar. (Brasil Presidência da República, 2001)

Muitos questionamentos poderiam ficar sem resposta ao ter, como premissa, a assertiva acima, já que se percebe, claramente, o desinteresse do governo no tocante às políticas públicas com as crianças de 0 a 5 anos e 11 meses. Observa-se, também, a falta de apoio aos adolescentes e aos jovens na faixa entre 16 e 18 anos, os quais teriam de trabalhar para ajudar no sustento das famílias, excluindo-se, obviamente, da vida social educacional que lhes é de direito constitucional.

É justamente esse lapso de idade desassistida (idade de 0 a 5 anos e 11 meses) que o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-1997/1998-2002), pretende abarcar e bem como unificar todos os programas de transferência de renda em um só gerenciador, devido a complexidade de amplitude do programa, vai surgir o CadÚnico

Segundo Bichir (2010), o CadÚnico (Cadastro Único), o qual agregaria todos os programas sociais, pois consiste na ferramenta de gestão desses programas. Por meio de bancos de dados informatizados, identificam-se os cidadãos em condições de pobreza e de miséria, abrangendo todos os municípios do território brasileiro. O governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2007/2008-2011) deu continuidade ao CadÚnico, aprimorando-o.

Vale mencionar que a ampliação dos programas sociais ocorre no ano de 2001(1999-

2002), ou seja, penúltimo ano do segundo mandato do Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Os programas criados foram: Bolsa Escola e Bolsa Alimentação, os dois implantados em rede nacional, ou seja, para todos os municípios do território nacional. O governo federal investiu, de forma maciça, dinheiro público nos dois programas, tanto que serviram como discurso político do presidente Fernando Henrique Cardoso como norte de amparo a todas as pessoas carentes brasileiras.

O governo do PSDB foi além: em sua agenda de programas de transferência de renda semeou a discussão sobre uma renda destinada aos cidadãos, ou seja, todos os brasileiros, sem qualquer restrição, desde que se enquadrassem na passagem de uma condição de renda mínima para uma de cidadania. O marco desse debate foi o lançamento do livro *Renda de Cidadania*, em 2002, de autoria do próprio senador do PT, Eduardo Suplicy.

## **2.2. Conceituando políticas públicas de transferência de renda no Brasil**

Mesmo que as análises, a fim de definir política pública, tenham lastro científico, não se chegará a um conceito eventual, no sentido de ser temporal, ou seja, qualquer tentativa de definir esse conceito sempre será arbitrária. Reforça essa ideia o fato de até na literatura especializada no assunto, os próprios autores não chegarem a um consenso no sentido de definir política pública *stricto sensu*. Talvez, bem provavelmente, se houvesse a consolidação do conceito em uma ideia fechada, a própria definição, em si, funcionaria como uma espécie de engessamento do significado de política pública.

Segundo Chaves, Souza e Pereira (2019, p. 87), “a única afirmação que todos os autores sobre políticas públicas concordam é que a mesma afeta profundamente a vida cotidiana de cada indivíduo na sociedade”. Para Secchi, (2014, p. 90) “compreende por políticas públicas o instrumento ou as somas de ações dos governos elaboradas para enfrentar um problema público”.

Apenas recentemente, as políticas públicas foram concebidas pelos grandes intelectuais como objeto de estudo. De acordo com Souza.

nascem nos EUA, rompendo ou pulando as etapas seguidas pela tradição Europeia de estudos e pesquisas nessa área, que se concentravam, então, mais na análise sobre o Estado e suas instituições do que na produção dos governos. (SOUZA, 2006, p. 22)

Se as políticas públicas representam investimento público baseado nos anseios e nas necessidades das pessoas numa linha de pobreza ou miséria, para elaborá-las, é necessário

seguir alguns critérios. Os estudiosos que se debruçam sobre o assunto são unânimes e seguem a mesma linha de raciocínio quando se trata de critérios de investimento de políticas públicas.

Para Frey (2000, p. 76), “é obrigatório, para não dizer crucial, um diagnóstico de percepção, de localização cirúrgica dos problemas, elaboração de agendas, para se pensar as diretrizes dos programas automaticamente”. Toda decisão colocada em prática vai exigir implementação, avaliação e correções ao longo do tempo, visando ao aprimoramento de programas sociais.

As políticas públicas não objetivam, simplesmente, subsidiar as pessoas que se encontram na linha de estado de miséria ou pobreza, mas, ao contrário do que se pensa, elas visam a promover a cidadania, dignidade, igualdade e oportunidade.

Segundo Kunneman, os programas de transferência de renda têm um viés social no sentido de não possuir um caráter contributivo, logo, assume um viés de caráter de:

modalidade de proteção social de caráter universal que assenta na solidariedade de toda a comunidade, destinando-se a prevenir situações de pobreza e exclusão social ou a compensar a ocorrência de determinadas eventualidades, independentemente dos descontos efetuados para o sistema ou do cumprimento de determinados requisitos contributivos. (KUNNEMAN, 2010, p. 39)

Em termos de obrigação, o “financiamento deste regime é assumido pelo Estado. Os regimes não contributivos fazem parte do Sistema de Proteção Social de Cidadania previsto na Lei de Bases da Segurança Social (Lei nº 4/2007, de 16 de janeiro). O pagamento dá-se por meio de depósito em dinheiro para as pessoas cadastradas no CadÚnico.

### **2.3 Desafios e limites das políticas públicas de transferência de renda**

Em síntese, pode-se afirmar que os programas de transferência de renda têm o objetivo de proporcionar, à população economicamente pobre e na faixa da miséria, condições sociais, entre elas, o resgate da dignidade. Oferecer-lhe o mínimo para que se tenha um resgate do que o Estado lhe deve. Quando se fala em programa de transferência de renda, num país como o Brasil, deve-se considerar vários aspectos: no tocante à sua Geografia, possui dimensões continentais; quanto ao aspecto social, um país com má distribuição de renda; no que tange ao aspecto político, um sistema que parece não dar conta das obrigações constitucionais em relação à população. Enfim, poder-se-ia passar dias descrevendo os desafios que se impõem para a implementação viável de uma política pública de transferência de renda que realmente seja eficaz em sua plenitude. Talvez fosse exigir demais.

Segundo Ramos e Fraiberg.

Silva, Yazbek e Giovanni (2004, p. 202), destacam também que a principal causa da pobreza no Brasil é a desigualdade na distribuição de renda e riqueza socialmente produzida, destacando que a redistribuição exige, portanto, uma focalização, “tanto nos ricos, cobrando mais destes, como nos pobres, redistribuindo renda”. Diante disso, consideram que qualquer que seja a política que tenha por objetivo o enfrentamento à pobreza deve ser articulada com a política econômica, com investimento social a médio e em longo prazo. Para os autores, a redução da pobreza perpassa entre outros fatores, e aponta-se a exigência de ampliação da inserção de jovens no sistema de educação, mas também há demanda por políticas públicas de geração de emprego e redistribuição de renda planejadas e executadas com seriedade e articuladas, somente “no contexto mais amplo é possível se visualizar os Programas de Transferência de Renda como efetivo mecanismo de enfrentamento da pobreza no Brasil”. (RAMOS E FRAIBERG, 2015, p. 187)

De forma mais clara e assertiva, os objetivos de um programa de transferência de renda devem fundamentar-se em critérios rígidos, com cruzamentos de dados, a fim de selecionar quem ou quais famílias serão beneficiários, quanto aos objetivos:

se concentram na pobreza, os lares ou indivíduos em situação de pobreza são os beneficiários ideais do programa. Se a segurança alimentar é um objetivo primordial, os familiares vulneráveis a insegurança alimentar devem ser o público-alvo. Se o investimento em capital humano e o foco principal do programa, os indivíduos que mais se beneficiariam de um melhor investimento em capital humano (ou que poderiam proporcionar o maior benefício para a sociedade) – geralmente as crianças – são os escolhidos. (Garcia & Moore, 2012, p.75)

Sendo assim, os objetivos são múltiplos e surgem de acordo com o cenário atual de cada necessidade a ser suprimida de forma coletiva. O PBF no caso específico tem como princípio as condicionalidades que exigem uma manipulação de alta complexidade de dados.

Logo, os programas de transferência de renda exigem coordenação e engajamento, de forma integrada, tanto do Ministério da Saúde quanto do Ministério da Educação, já que ambos repassam dados ao Ministério de Integração e Desenvolvimento Regional, para garantir a prestação dos serviços públicos às famílias cadastradas no programa, desde quando atendam às condicionalidades, ( às políticas sociais básicas de saúde, educação e assistência social e, dessa forma, promover a melhoria da situação de vida dessas pessoas), de acordo com Salla:

Além disso, implementar estes programas trouxe desafios que desencadearam uma série de mudanças em termos de governança, coordenação e gestão de políticas públicas, pois possuem um ciclo operacional complexo que abrange a implementação de critérios de elegibilidade, focalização do público beneficiário, verificação de condicionalidades, execução de pagamentos, entre outros. (SALLA, 2019, p. 184)

É fato que, devido a inúmeros obstáculos, o fornecimento desses dados é um desafio e requer alto poder de organização e de articulação entre os órgãos da federação, da União, dos Estados e dos municípios. Os desafios não param por aí, pois ainda é preciso organizar um sistema de rede bancária que facilite o saque do benefício, desde a área urbana à rural.

## 2.4 Modelos de transferência de renda (com ou sem condicionalidades)

Os programas de transferência de renda geralmente podem ser idealizados sobre duas vertentes: com ou sem condicionalidades acopladas à aceitação da renda. Segundo Salla (2019, p. 51), “transferências de renda sem condicionalidades fornecem transferências a todos os beneficiários elegíveis e registrados.” Continua a autora:

as transferências condicionadas abonam benefícios apenas aos beneficiários que tenham cumprido com as condições pré-estabelecidas, também chamadas de condicionalidades ou corresponsabilidades. (SALLA, 2019, p. 51)

No Brasil, a opção por implementar os programas de transferência de renda calcados em condicionalidades reflete a necessidade de reestruturação social, especialmente diante de índices alarmantes, tais como crianças com taxas altas de desnutrição, os altos números da evasão escolar, da reprovação ou do abandono.

Conforme Salla preconiza:

A decisão de optar por um programa com ou sem condicionalidades parte de uma avaliação dos objetivos que guiam a implementação do programa, disponibilidade de recursos (financeiros e humanos, já que há custos e grande demanda de pessoal qualificado tanto para prover os serviços cobrados pelas condicionalidades como para o processo de verificação das mesmas) e focalização do público a ser atendido. (SALLA, 2019, p. 56)

## 2.5 O PBF

Quando se discorre sobre o PBF é inevitável a criação do programa sendo associado ao governo Lula (PT), contudo, no Governo Lula ocorre é uma universalização do benefício. Se os programas de transferência de renda tiveram uma alavancada após a Constituição brasileira de 1988, em seu curso com o precursor, senador Eduardo Suplicy, ainda no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB) e no próprio governo do tucano, na verdade no penúltimo ano do seu segundo mandato.

Para especialistas, estudiosos da área de políticas públicas de transferência de renda, o governo do PSDB inovou, mas é no projeto de plano de governo para se eleger que se percebe que as políticas públicas de transferência de renda poderiam ir muito além. O candidato à presidência da República, pelo PT, Luiz Inácio Lula da Silva, era uma aposta duvidosa, talvez, por nunca ter exercido um cargo no poder Executivo ou no Legislativo, ou talvez devido ao

seu baixo grau de escolaridade, ou por ser oriundo da classe metalúrgica.

Segundo Alves e Leite (2017), o candidato à presidência da república precisava de alguma forma oferecer garantias ao seu eleitorado que, mesmo sendo de um partido de origem de esquerda, não mergulharia a nação brasileira em temas tidos como esquerdistas.

E o projeto de governo petista que logo se tornaria política de governo no seu primeiro mandato, de 2003 a 2006, Lula surpreendeu ao implementar um programa que ampliou os horizontes da política de transferência de renda no Brasil.

Em seu projeto de governo, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva priorizou as necessidades básicas das pessoas pobres economicamente, já que colocou na mesma perspectiva o desemprego, a educação, a saúde e a alimentação. Na verdade, era um planejamento estratégico, um projeto nacional de desenvolvimento.

O governo Lula foi muito bem-avaliado não só pela população, com uma alta taxa de aprovação, mas também pelos mecanismos internacionais que viam o governo brasileiro cumprindo com suas obrigações.

O presidente Lula cumpriu com todos os compromissos das agendas nacionais e internacionais, entretanto o que marcou seu governo, foi ter como essência, a prioridade da reformulação das políticas públicas de inclusão social, principalmente, as de redistribuição de renda, segundo assevera Oliva.

As várias ações sistemáticas de combate à pobreza e às desigualdades sociais, com forte direcionamento de políticas para dinamizar o mercado interno de consumo de massa, proporcionaram crescimento econômico consistente e substancial. (OLIVA, 2010, p. 17)

Com a implementação dos programas de transferência de renda, bem como com a redistribuição de renda, o Brasil alcançou a cifra de 28 milhões de pessoas retiradas da condição de pobres. Esse resultado foi fruto de uma democracia consolidada com participação social e com ênfase nas políticas públicas e no engajamento do Estado e seus entes federados no controle social como o processo de transparência pública de investimentos do dinheiro público.

Outros fatores também contribuíram, como investimentos na agenda ambiental, produção de energias renováveis por meio de recursos naturais estratégicos e biodiversidade, contribuindo, drasticamente, para a redução do desmatamento, principalmente, para a redução da emissão de gás de efeito estufa, ou seja, era o fomento do protagonismo internacional contribuindo para o Brasil alcançar e solidificar mercados externos com diversos outros temas.

Segundo Alves e Leite (2017), o Brasil estava articulado com o mercado interno e

externo, fato que produziu resultados históricos: 14,5 milhões de empregos, transferência de renda impulsionada pelo Bolsa Família, o qual beneficiou 68 milhões de brasileiros, matematicamente, 1/3 da população brasileira. Além desse dado, o salário-mínimo passou a ter aumento real, o que proporcionou de forma extrema, o aumento do mercado interno de consumo de massa, e mais uma vez consolidada a experiência brasileira de redução de desigualdades, e essas reduções de desigualdades vão alastrar diversas pesquisas direcionadas para esse campo.

## 2.6 O PBF em dados

Segundo Souza, Osório, Paiva, Soares (2019), no Brasil, quando se discursa sobre as questões orçamentárias, os programas calcados nas transferências de renda condicionadas são bem modestos. Em 2016, as despesas do PBF alcançaram 0,44% do produto interno bruto (PIB). Essa porcentagem é superior aos 0,33% observados, em média, em países latino-americanos em 2015 (Cecchini e Atuesta, 2017), mas, mesmo assim, é considerada baixa: por exemplo, representa quase trinta vezes menos que as despesas previdenciárias do Brasil.

A eficácia do PBF está em sua composição, alicerçada em quatro pilares que funcionam como filtro: o primeiro constitui o preenchimento de informações cadastrais das famílias no sistema; o segundo, o cruzamento de dados das declarados pelas famílias; o terceiro, a concessão do benefício atrelada ao número de cotas de que cada município é detentor, de acordo como senso da população. Por último, o benefício é um ato administrativo e, como tal, carece de publicidade, já que a relação dos beneficiários é publicada nas unidades da Administração, via internet, no Portal da Transparência.

Segundo Souza et al. (2019, p. 96),

Considerando que, em 2017, 59% dos extremamente pobres (65% dos pobres) após a transferência eram participantes do PBF, espera-se alguma contribuição das transferências para a redução do hiato de pobreza e, talvez, para a redução da desigualdade na pobreza.

Os dados estatísticos do IBGE e IPEA (2015), revelam que o programa vislumbrou, principalmente, as famílias que estavam entre as 20% mais pobres, as quais teriam recebido mais de 60% nos últimos anos. Esse fato é corroborado por Souza.

Seus coeficientes de incidência – que medem quão redistributivo é o primeiro real desembolsado pelo programa – também se tornaram mais negativos, o que indica maior progressividade. Os 20% mais pobres antes das transferências do PBF recebem cerca de 70% dos recursos do programa. (SOUZA, 2019, p. 93)

Pelos dados supracitados, é possível perceber mesmo que de forma abstrata a diferença.

O PBF, desde a sua implantação, contribuiu sensivelmente para o arrefecimento tanto da pobreza quanto da pobreza extrema. Segundo Souza et al,

“significou uma redução de cerca de 15% no número de pobres e mais de 25% no número de extremamente pobres. Dito de outra forma, em 2017, “mesmo com o orçamento pífio, as transferências do PBF retiraram 3,4 milhões de pessoas da pobreza extrema e outras 3,2 milhões da pobreza”. (SOUZA, OSÓRIO, PAIVA, SOARES, 2019, p. 65)

Os números acima, citados por Souza, Osório, Paiva e Soares (2019), dirime qualquer dúvida quanto a eficácia de impacto do PBF na vida de seus beneficiários, percorrendo o social, a educação e a saúde. E comprova o resgate da dignidade humana, não só o fato de tirar-lhes da pobreza extrema, como o resgate da cidadania.

### **3 EXCLUSÃO SOCIAL E EDUCAÇÃO NO BRASIL**

#### **3.1 – As faces da exclusão social na educação brasileira**

O conceito de exclusão social tem origem na França, aproximadamente, na década de 1970. Fatores, como crise no abastecimento de gêneros alimentícios e de energia, geraram recessão global; o capital passou a ser trans nacionalizado, já que houve a migração de grandes empresas, dos países tidos como desenvolvidos, para os considerados subdesenvolvidos.

Nesse momento, encontrava-se em fase de desenvolvimento a forma em que se associava e se segmentava a produção entre países, desembocando na entrada da economia mundial numa Nova Era do capital – o capitalismo, sistema econômico que tem por objetivo unicamente o lucro e o acúmulo de riquezas, com uma sólida base na propriedade privada dos meios de produção.

As consequências do capitalismo geraram perceptível aumento estrutural do desemprego, um processo de desvalorização do trabalho e do trabalhador com sintomas caracterizados, principalmente pela flexibilização das leis trabalhistas, resultando em maior informalidade trabalhista. Nesse contexto, as privatizações ganharam força, ampliando sua atuação nos campos de produtos e de serviços. Antes, atributo exclusivo do Estado, a narrativa passou a ser a de um modelo mínimo de intervenção estatal, a ter o controle de regular a relação econômica e de bem-estar social, aumentando assim as desigualdades sociais.

Vale chamar atenção para o fenômeno da hegemonia e da homogeneização do pensamento ideólogo neoliberal com características perversas, já que modula relações e formas de ascensão sociais calcadas em nome de uma nacionalidade capitalista. Estabelece-se a dicotomia lucro versus exploração, bem como se desenvolve um individualismo exacerbado, o qual defende que o “ter é poder”. Ribeiro corrobora a ideia ao afirmar o seguinte:

Parte-se de uma concepção atomística da sociedade em que se reconhecem somente indivíduos com interesses com o princípio básico organizador de toda associação humana. Qualquer tipo de modelo é o homem econômico, o qual, maximizando o seu benefício pessoal, automaticamente beneficiaria ao conjunto social. (RIBEIRO, 2000, p. 06)

Esse modelo de economia homogeneização vai exigir um projeto de Estado no tocante a Educação, na perspectiva de formar e qualificar mão de obra. Uma estratégia do capitalismo que vai custar caro a sociedade, gerando controvérsias e temas polêmicos.

Se temas polêmicos geralmente convergem para opiniões divergentes e plurais, sem dúvida, o que aborda a importância da educação, para edificar uma sociedade justa,

democrática e sustentável, é consenso entre a maioria dos especialistas que se debruça sobre a questão. Outra conclusão também convergente constitui a incapacidade de o sistema público de ensino garantir uma educação de qualidade.

O tema da educação no século XX ganhou visibilidade porque se percebeu que a indústria, o comércio e todos os ramos ligados à produção de bens para a sociedade devem estimular a educação de qualidade. Educação é um direito humano previsto nos tratados internacionais e na maioria das cartas magnas dos países democráticos. Uma educação de qualidade promove empregos, crescimento econômico, diminuição da violência, esclarecimento, distribuição de renda e tantos outros predicativos que são necessários à dignidade humana.

A partir da década de 1990, começou-se a refletir sobre educação inclusiva, por meio de propostas para o cenário brasileiro, como parte de um contexto mundial fundamentado no objetivo de reduzir as desigualdades sociais. Os termos inclusão/ exclusão social surgem num contexto mundial para, depois, aplicar-se no contexto nacional. Advêm do pensamento político filosófico a defender que se supere a marginalização socioeconômica e cultural das populações, sob o viés de que as condições de vida deveriam ser minimamente dignas para todos, visando a um patamar equânime de vivência social.

A marginalização socioeconômica e cultural das populações vão estar presentes na Declaração de Salamanca (1994), que aborda principalmente a inclusão educacional que passa a ser uma necessidade internacionalmente reconhecida, já que a força propulsora que busca garantir as necessidades mais primárias de aprendizagem e ensino, desde a educação infantil, à jovem e à adulta, principalmente, dos que se encontram em condições de vulnerabilidade, garantindo-se esse direito na rede regular de ensino público e gratuito.

Porém, não se pode vislumbrar uma postura ingênua, a qual acredite que a educação, por si só, resolverá as mazelas sociais. Há ainda questões a resolver, como o acesso altamente desigual, a qualidade do ensino e a permanência nas escolas, problemas considerados como causa primária para a desigualdade de renda. Percebe-se que esse ciclo negativo possui vínculo muito forte com a pobreza, com a violência e com a marginalização na educação, agravada em casos que englobam as necessidades educacionais primordiais e especiais (ONU, 2010, p. 56).

De forma aguda e contraditória, nas últimas décadas, no Brasil, em especial a partir da Constituição Cidadã de 1988 — a qual consiste numa legislação pautada pelo desenvolvimento de forte apoio aos direitos humanos e à inclusão social de populações carentes —, projetos visando a desfazer a discriminação institucional contra pessoas mais vulneráveis também têm sido foco permanente de ONGs ou de iniciativas privadas e governamentais. Constituem

programas que abordam a educação em direitos humanos, a fim de reconhecer-se o direito de gênero e também a dívida social em relação, principalmente, aos indígenas e aos pretos. Além de tal reconhecimento, estimula-se o ingresso e a permanência de estudantes nos vários níveis de educação básica e superior.

A sociedade capitalista percebeu que a educação, pelo menos a escolaridade básica, deveria ser ofertada com o mínimo de dignidade, ou seja, não se tem como garantir que o aluno frequente a sala de aula, permaneça na escola e tenha excelentes rendimentos, ou mínimos, no tocante ao que tange à aprendizagem, sem que não seja garantido a sua família o direito ao trabalho, a comida, a bebida, o dormir, questões tão caras à classe pobre que de certa forma os governos são tão ausentes ou incompetentes.

Pesquisas realizadas por órgãos conceituados como o IBGE (Instituto brasileiro de geografia e estatística), IPEA (Instituto de Pesquisa econômica aplicada), de forma precisa, que não há milagre afazer, quando se apresentam índices de concentração de renda nas mãos de pouquíssimos, enquanto há milhões de cidadãos em condições de pobreza absoluta, e não seria demais e nem indigno não furtarmos de nos inserirmos em condição de nação nessa situação.

A distribuição de renda e a educação caminham juntas, não há como separar o joio do trigo, qual o melhor ou qual o pior, é imponente declarar que uma depende da outra, assim como o próprio ser humano, do oxigênio para sobreviver. Nesse sentido, a democracia social deve ser inerente à educacional, já que uma, sem a outra, leva qualquer cidadão a condições de pobreza intelectual, financeira, econômica, política, tornando-se extremamente vulnerável, dado que contribui para altos índices de violência, para a significativa população carcerária e de mortes por enfrentamento à polícia.

E todos os fatos acima citados imbricam diretamente com o conceito de educação que é tão caro à contemporaneidade. Por questões das mais diversas, observa-se uma escalada de desqualificação social que, por muitas vezes, vem multifacetada, lembra Magalhães

É um novo debruçar na questão de se abordar a pobreza, numa perspectiva do coletivo e não mais do individual como problema e que se observa nas camadas da sociedade industrial moderna, que pode se conceituar como uma urbanidade sem ordem, arraigada na desigualdade e principalmente na segregação social, com escolas sem a menor estrutura, profissionais sem estarem antenados além de um contexto de extrema violência. diversos fatores contribuíram para isso, o índice alarmante de desemprego, rompimento de laços afetivos sociais. E é dessa forma que os programas distribuição de renda entram em cena no sentido de amenizar a questão problemática em situações específicas. (MAGALHÃES, 2001, p. 8)

E é graças ao fomento acadêmico, no sentido de propor discussões sobre a eficácia das condicionantes que exigem dos programas de transferência de renda no Brasil, uma discussão

ampla com a sociedade e setores que vão desembocar justamente nas questões da exclusão e da inclusão.

Debruçar-se sobre os conceitos de exclusão e inclusão é fundamental para que se entendam as questões das políticas públicas no Brasil; qualquer cidadão brasileiro por mais que possua um nível de escolaridade de forma precária ou incompleta, compreenderá, mesmo que de forma abstrata, o que significa exclusão.

De acordo com o pensamento de Escorel (2009) e de Wanderley (2001), Déchamps (1998 *apud* ESTIVILL, 2003, p. 47, grifo do autor) mostra-nos a existência de três dimensões da exclusão social — a econômica, a social e a simbólica.

[...] a dimensão econômica da exclusão implica a sucessiva ausência do mundo produtivo e do consumo, a sua dimensão social compreende a perda da sociabilidade primária e secundária, e a sua dimensão simbólica é definida pelos comportamentos e valores comuns, assim como pelas representações que tendem a classificar socialmente as pessoas (*dé- chéance*, incompetência, mediocridade, identidade negativa).

A história traz inúmeros exemplos que chega a ser desnecessário citar aqui quando se trata da questão de exclusão social, pois envolve questão de etnia, cor, sexo, social, e tantas outras questões.

Seguindo a linha de raciocínio na reflexão sobre o conceito de exclusão social na escola, é interessante observar Ferraro (1999), que faz um trocadilho entre os conceitos de inclusão e exclusão na escola, no sentido de explicitar processos de não acesso, evasão, reprovação e repetência, tendo, como público-alvo, crianças de camadas da sociedade tidas como populares.

Foucault (1996), em seu discurso magno na posse da cadeira no Collège de France, em 02/12/1970, defendeu a necessidade de identificar os obstáculos que levam ao processo de exclusão, revelando que se materializa de formas diferentes e com diferentes panoramas de justificativas. O pensador chega à conclusão de que esse processo se dá por meio da exploração e da reprodução no campo das raças.

Ao debruçar-se sobre o conceito de exclusão, dois pontos chamam a atenção, segundo Frey (2000); o primeiro refere-se à nova questão social, caracterizada pelo desemprego a qual surge como um fator emergencial decorrido da ascensão de uma nova pobreza. No segundo ponto, o combate à dominação lança luz sobre o nascimento de novos movimentos sociais.

O conceito de exclusão não tem a gênese fulcral de abarcar o entendimento de alguns problemas que fazem parte da vida social no modo de produção capitalista que, contudo, não podem ser explicados por si só, como o desmanche das universidades públicas, a falta de qualidade do ensino das escolas e tantas outras questões.

Sendo assim, surge uma inusitada questão social que dá notoriedade aos excluídos dos benefícios da riqueza produzida socialmente que também inclui, no debate, a discriminação e a opressão, que vai exigir da sociedade uma nova forma de pensar, provocando nas pessoas profunda reflexão sobre a exploração e a expropriação do modo de produção capitalista.

Por analogia, exclusão é o contrário de inclusão. Diga-se de passagem, que o processo de inclusão, muitas vezes, apresenta questões que fogem à compreensão da sociedade, logo, o conceito de exclusão é insuficiente, contribuindo para uma forma indiscriminada, “reveste-se de imprecisão e carece de rigor conceitual”. (OLIVEIRA, 2004, p. 102)

A inclusão é entendida como um processo de chamar para dentro, é como se fosse uma forma de reingresso à condição social da qual se fora excluído.

Sendo assim, o conceito de exclusão consiste numa definição fechada, logo, produz uma forma de esconder a postura autoritária da sociedade que opta, muitas vezes, por ignorar ou esconder os conflitos. É interessante observar esse contexto, principalmente nos bairros de classe alta, com suas mansões e muros impenetráveis, com aparato paramilitar, cercadas de seguranças armados e de câmeras, para que a sensação de segurança se concretize. Dessa forma, há uma escusa da sociedade por não observar, de forma crítica, os fenômenos, a fim de pensar em soluções mais profundas para o problema. Todo esse cenário produz uma barbárie que prejudica tanto as populações pobres do Brasil quanto do planeta.

Não há como se discutir implementação de políticas públicas no Brasil quando se tem um país com distribuição de renda com índice alarmante de concentração na mão de poucos. Discutir educação social está intrínseco a discutir a questão de exclusão e, por consequência, da distribuição de renda. Debater tais questões é uma resposta, mesmo que branda, às questões sociais.

### **3.2 O Cenário Brasileiro na (Re)Construção da Educação**

Alguns estudiosos, como Kehl (1996); Mezan, (2000), Ropa, (2005) e Rorty, (2018), entre outros consideram o Brasil um país altamente preconceituoso, não seria diferente com as questões que envolvem a escola. A exclusão escolar tem cor, classe e nome. A extrema e caótica vulnerabilidade desemboca em uma situação, na qual crianças e adolescentes pretos, pardos e indígenas representam a maioria excluída. Tal fato não é mera coincidência, nem se deve alegar fruto de um processo histórico, como seria a natureza, mas sim, de escolhas, as quais condenam grandes parcelas da sociedade à invisibilidade, ao total descaso e, cruelmente, ao silenciamento dos governantes, em todas as esferas da administração pública: municipal,

estadual e federal.

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2010, as parcelas da população, em idade escolar, mais excluídas concentravam-se entre crianças de 4 e 5 anos e entreadolescentes de 15 a 17 anos. Não se pode negar que o sistema brasileiro de educação tem empreendido esforços para reduzir a exclusão dessas faixas etárias na educação formal obrigatória brasileira. Em 2009, a Emenda Constitucional número 59, com data prevista para ser implantada em 2016, compreendidos mais de uma década da sua promulgação não foi suficiente ou competentemente executada. O índice acima continua, ou seja, a garantia do direito à educação previsto na carta magna ainda tem um caminho árduo para ser garantida e competentemente de forma efetivada.

É importante ressaltar que os adolescentes de 15 a 17 anos, que representam a faixa etária a cursar os anos finais da educação básica, ao mesmo tempo correspondem ao maior índice de evasão escolar. Na faixa entre 4 e 5 anos, contudo, entre 2016 e 2020, houve discreto aumento da frequência escolar, excetuando a região Nordeste. A exclusão consiste numa forma de negar o direito desses adolescentes e dessas crianças ao conhecimento, ao desenvolvimento de competências e de habilidades que vão prepará-los para o mundo do trabalho e também para desenvolver macro competências socio emocionais afetivas relacionadas ao trabalho e à vida pessoal.

Esses índices demonstram como se nega, aos adolescentes e às crianças, o direito de escolha, já que o estado lhes embute o fardo do fracasso. O cenário não revela apenas a vulnerabilidade em que essas populações se encontram, mas também expressam como as políticas públicas se apresentam de forma frágil e, acima de tudo, incompetente.

Segundo o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), “o agravamento da situação, verificado em 2020, é alarmante e requer ações urgentes.”

Os dados são estarrecedores, já que, em pleno século XXI,

estima-se em 10.133.545 o número de crianças de 0 a 3 anos em todo o Brasil, no ano de 2019. Desse total, 6.528.787 (64,4%) não frequentavam a Educação Infantil e 3.604.758 crianças dessa faixa etária estavam matriculadas. Considerando-se as redes pública e privada, 2.583.329 crianças estavam matriculadas na rede pública e 1.021.429, na privada.(IBGE, 2010)

As macro regiões brasileiras — Nordeste, Norte, Centro Oeste, Sudeste e Sul —, no tocante ao atendimento às faixas etárias da educação básica e na garantia efetiva do direito à educação, ainda não atingiram as metas de tal obrigação. Destaca-se o fato de que essa exclusão ocorre em proporções maiores na zona rural, principalmente nas regiões Norte e Centro-Oeste do Brasil. A faixa etária de crianças de 4 a 5 anos de idade fora da escola e vivendo fora da

zona urbana consolida uma taxa de 20% do total de cada região. (IBGE, 2010)

Segundo relatório do UNICEF, no que tange à faixa etária de 6 a 14 anos, ela representa crianças e adolescentes no ensino fundamental, a mais atendida pelo poder público, destacando-se as zonas urbanas da região Sul e do Centro-Oeste e as áreas rurais da Região Norte; já nas regiões Nordeste e Sudeste, os números de crianças convivendo em áreas urbanas e rurais, que estão fora da escola, são iguais.

Ainda de acordo com esse relatório, os adolescentes do sexo masculino, entre 4 e 17, faixa etária de escolarização obrigatória, representam a maioria que evade a escola; vale destacar que a diferença em relação às meninas na mesma situação é bem menor. Os dados mudam de configuração quando se analisam as crianças e os adolescentes entre 6 e 14 anos: a diferença é muito maior, visto que a exclusão dos meninos chega a ser quase 10% maior do que a das meninas. Quanto ao Ensino Médio, a taxa de registro de meninas fora da escola é um pouco maior que a dos meninos, diferença bem menor do que em relação ao Ensino Fundamental.

Quando se aborda a questão de cor, as crianças pretas e indígenas são as mais prejudicadas pela exclusão escolar. A taxa soma mais de 70% dentre os que se encontram sem acesso à escola; as pretas e as indígenas apresentam altas taxas de reprovações; outro fator observado é a distorção idade-série muito maior do que entre as crianças brancas; além do fato de a parcela de cor preta representar índice muito maior fora da escola do que em relação à população branca.

Quanto à situação econômica, o quadro que se desenha em relação a renda das famílias que formam a maioria também sugere que as condições de vida e de acesso às demais condições de dignidade na maioria das vezes também podem estar prejudicados.

Existe uma relação muito próxima, intrínseca entre pobreza e exclusão da escola.

Apenas 9,9% dos que estavam fora da escola e tinham de 4 a 17 anos em 2019 vivem em famílias com mais de um salário-mínimo *per capita*; 90,1% vivem em famílias com renda familiar *per capita* menor que um salário-mínimo. Desses, 32,3% em famílias com até  $\frac{1}{4}$  do . salário-mínimo de renda familiar *per capita*, 29,6% entre  $\frac{1}{4}$  e  $\frac{1}{2}$  e 28,2% de  $\frac{1}{2}$  até um salário-mínimo *per capita*. Chama atenção o fato de que entre essas crianças e adolescentes, apenas 0,6% apresenta renda *per capita* de mais de três salários-mínimos. (PONTILI, 2004, p.125)

Outros dados que chamam atenção referem-se às condições de acesso à escola; na população mais pobre, o percentual é quase 20% maior na falta de acesso à escola do que na parcela da classe rica. Em números redondos, de 1.096.468 de crianças e adolescentes, de 4 a 17 anos, 524.091 estão fora da escola, os quais se encontram entre os 20% mais pobres,

chegando a um percentual de 48% do total.

É interessante analisar os motivos de crianças e adolescentes alegarem estar fora da escola.

Segundo o UNICEF, são eles:

- a: i) possibilidade de redução das defasagens originadas pelas desigualdades de acessos econômicos e sociais; ii) atendimento às necessidades das famílias, sobretudo das mulheres;
- iii) possibilidade de melhores resultados no desempenho escolar pela maior exposição das crianças aos contextos de escolarização; iv) mudanças nas concepções sobre o papel da escola.(GARCIA, 2001, p. 34)

### **3.3 A presença do PBF nos Indicadores Educacionais no Amapá.**

Macapá (Amapá) é um município conhecido nacionalmente por seu patrimônio histórico, que insere à Fortaleza de São José de Macapá, a Igreja de São José, do século XVII, no estilo barroco, o Parque Nacional do Tumucumaque, entre diversas atrações. Além de monumentos, há zonas de preservação ambiental e da biodiversidade na fauna e flora, característica da floresta Amazônica.

O Amapá, cuja capital é o município de Macapá, constitui um dos estados brasileiros situado ao extremo Norte do país e faz divisa com o Pará e com mais dois países, a Guiana Francesa (Europa) e o Suriname (América do Sul). O clima da capital é equatorial úmido; a cidade possui cobertura vegetal formada por florestas e a vegetação litorânea possui áreas de cerrado. É um dos estados brasileiros com a maior rede fluvial, o que viabiliza a utilização dos rios como vias de transporte, mesmo que sem a menor infraestrutura.

As principais atividades econômicas do Amapá são o extrativismo mineral e vegetal. A economia é mercada pela extração de castanha-do-pará, palmito e madeira.

São abundantes as riquezas minerais, com destaque para o ouro, manganês, calim e granito.

No setor agropecuário, há produção de arroz e mandioca é significativa. Também crescem os rebanhos bovino e bubalino. A pesca é de suma importância para a economia local. (IBGE, 2015)

No curso da história, o Amapá tornou-se oficialmente um estado a partir da Constituição de 1988, quando adquiriu autonomia de Estado. O município conta com 108 (cento e oito) escolas destinadas ao Ensino Infantil, pertencentes à rede municipal; do Ensino Fundamental, são 263 (duzentos e sessenta e três) escolas, englobando estado e capital, no tocante ao ensino médio apresenta 68 escolas todas pertencentes à rede estadual de educação

do estado. (DANTE, 2000)

Quanto ao número de matrículas, na rede municipal, no recorte temporal de 2015 a 2020, temos:

Tabela 01 – Quantitativo de matrículas  
(Rede Municipal e Estadual)

Ano	Nº de matriculados (Anos finais)
2015	18.826
2016	17.901
2017	16.875
2018	17.428
2019	17.787
2020	17.798

*Tabela produzida pelo autor a partir de dados do INEP 2015-2020*

Quanto ao número de alunos nas duas redes: municipal e estadual zona urbana anos finais do ensino fundamental percebe-se que o número de matrículas é alto, tem-se um percentual desejado de acordo com o plano municipal de educação, decênio 2015 a 2025.

Quando se observa o quantitativo de alunos por rede de forma separada percebe-se que na rede municipal o número de matrículas no ensino fundamental nos anos finais é bem inferior à rede estadual. pode-se levantar diversas hipóteses para justificar essa diferença de alunos matriculados entre as redes municipal e estadual. Na verdade, na zona urbana no município de Macapá o quantitativo de escolas estaduais são bem superiores à quantitativo de escolas da rede municipal.

Tabela 02 – Quantitativo de alunos matriculados por rede de ensino – zoa urbana

Ano	Rede municipal	Rede estadual
<b>2015</b>	761	18.065
<b>2016</b>	853	17048
<b>2017</b>	805	16070
<b>2018</b>	758	16670

<b>2019</b>	800	16987
<b>2020</b>	870	16928

Tabela produzida pelo autor a partir de dados do INEP 2015-2020

A consolidação dos programas de transferência de renda na educação macapaense deu-se por volta do ano de 2000, fato que mudou parâmetros sociais do estado: os dados revelam que a matrícula escolar é diretamente impulsionada pelos programas de transferência de renda.

No estado do Amapá, especialmente na capital, a política educacional sofreu forte influência, na década de 1990, das reformas executadas e elaboradas pela SEMED (Secretaria Municipal de Educação), em conjunto com a SEED (Secretaria de Estado da Educação). Diversas mudanças ocorreram, das mais significativas no contexto da educação macapaense.

A rede municipal de ensino de educação no município de Macapá, por meio do seu plano municipal de educação (PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, DECÊNIO: 2015-2025), tem sido norteadas a fixar parâmetros para implementar e executar a política educacional, planejada de acordo com a realidade do município, mas alinhada aos planos nacional e estadual. O cenário educacional em Macapá, assim como em nível estadual e nacional, também apresenta problemas no rendimento escolar, significativo.

A lei nº 10.836/2004, no artigo oitavo, pregoa que a adesão ao PBF (PBF) é voluntária, por parte de estados e municípios, e que o repasse dos recursos, para a execução do trabalho, é realizada pelo governo federal. Sendo assim, com o repasse da união aos estados e aos municípios, a fim de que se execute o programa, de forma eficaz, compete a ambos os níveis da administração pública, conforme preconizado no artigo 8º, inciso quarto, parágrafo terceiro: “os procedimentos e instrumentos de controle e acompanhamento da execução do PBF pelos entes federados” (MDS - BRASIL, 2004).

A gestão dos estados compete coordenar, fortalecer, monitorar e assessorar a operacionalização do PBF junto aos municípios; a estes também compete a capacitação das equipes locais de trabalho. De acordo com Matos.

No que diz respeito aos estados, suas principais responsabilidades e competências em relação ao Bolsa Família são: o desenvolvimento de atividades de capacitação que auxiliem os trabalhos dos municípios no processo de cadastramento e utilização do CadÚnico; O desenvolvimento de atividades de apoio técnico e logístico aos municípios, de acordo com a demanda e capacidade técnica e de gestão dos mesmos; disponibilizar aos municípios, quando necessário, infraestrutura para digitação e transmissão de dados ao CadÚnico, a implantação de estratégias de acesso à população pobre a documentos civis de identificação; a formação de estratégias para apoio à inclusão no CadÚnico de populações tradicionais e específicas em especial de demandas indígenas e remanescentes de quilombos a utilização de banco de dados do CadÚnico para articulação de programas e ações complementares para os beneficiários do Bolsa Família; e a instituição de uma

Coordenação do Programa Estadual Bolsa Família, informando à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) sobre sua composição (MATOS, 2011, p. 39).

No município de Macapá, a gerência do PBF, no que se refere à condicionalidade para o eixo educacional, requer a contrapartida do beneficiário estudante com 85% de frequência escolar. Essa exigência possibilita a permanência na escola e, de certa forma, funciona como um instrumento de combate à pobreza e à melhoria na qualidade da vida escolar de crianças e adolescentes. Desse modo, estimula-se a cultura da assiduidade e, principalmente, da participação nas atividades educacionais.

Com a implementação e a execução do PBF, em outubro de 2004, consolidou-se o programa por meio da medida provisória convertida em lei na data de 09/01/2004, como lei de número 10.836, que condicionava a transferência de renda ao cumprimento das condicionalidades.

Logo após implementar-se o programa, foi necessário seu constante aperfeiçoamento, por isso, ainda em 2004, o governo federal estruturou-o, visando ao aprimoramento nas ações. O arcabouço jurídico previu as mudanças e o aperfeiçoamento na realização do PBF que passaram a ser submetidos por meio das portarias do GM/MDS nº 76 de 06/3/2008 e GM/MDS nº 256 de 19/3/2010. Ambas referem-se à sanção legal no repasse de recursos aos 26 estados e ao DF (Distrito federal) planejarem e executarem atividades de competência estadual junto aos municípios.

Ainda, as legislações específicas do PBF no Amapá, mais especificamente no município de Macapá, estão contempladas pelas Portarias GM/MDS nº 246/200536, de 20/05/2005, Portaria nº 148/200637, de 27/04/2006, Portaria GM/MDS nº 256/2010, de 19/03/2010. Sendo assim, ficou estabelecido que o repasse financeiro do Ministério da Cidadania segue para a gestão estadual, com objetivo de organizar as ações e a execução do PBF junto aos municípios, bem como suas designações.

O sistema educacional brasileiro tem, em seu conjunto tem dois níveis: a Educação Básica e a Educação Superior. Quanto à Educação Básica, divide-se entre Educação Infantil, Ensino Fundamental anos iniciais e anos finais e Ensino Médio. A Constituição Federal de 1988, no seu artigo 208, estabelece que o Estado tem o dever de garantir o acesso à educação básica obrigatória, de forma gratuita, aos cidadãos na faixa etária dos 4 aos 17 anos e assegurar, plenamente, a sua oferta gratuita para todos os cidadãos que não tiveram acesso na idade própria.

Tem-se observado, nas últimas três décadas, um fator que chama atenção no sistema

educacional brasileiro e que requer mais análise devido à sua rápida expansão em todos os níveis de escolaridade. Segundo Ribeiro e Cacciamali (2020), a taxa de atendimento a crianças e a adolescentes passou de 90% (noventa por cento), em 2020 e, em 2021, atingiu 98%, (noventa e oito por cento). Sendo assim, é possível afirmar que se instalou a universalização do acesso ao ensino fundamental no Brasil. Segundo microdados do PNAD, em 2020, a taxa de atendimento atingiu patamares superiores a 90% para as crianças e adolescentes de 7 a 14 anos de idade.

O crescimento na oferta de escolas públicas gratuitas, com a mudança no quadro social e econômico dos brasileiros, especialmente, das famílias beneficiárias de programas de transferência de renda poderia explicar o aumento da porcentagem de alunos atendidos pela universalização do ensino.

Como meio de garantir o direito à educação para as crianças e adolescentes e segundo um quadro de exclusão escolar, os programas de transferência de renda no Brasil condicionam-se como solução transitória para reduzir a pobreza.

Assim, assevera Rego e Pinzani (2014), a pobreza no Brasil é um problema social de difícil equacionamento. Longe de ter uma solução fácil, não se pode pretender que um único programa, mesmo tão abrangente, resolva a questão. Enfrentar e discutir os aspectos da pobreza é não se limitar a uma mera abordagem de questões de desigualdade.

No setor educacional, o índice de acompanhamento da condicionalidade da educação é tido como alto, em média, mais de 95%, em novembro de 2018, patamar que tem se mantido em aumento, com pequenas variações entre alguns municípios do Brasil, segundo dados fornecidos pelo Ministério da Cidadania. Os dados mostram que a condicionalidade da educação em relação à frequência escolar mínima de 85% para crianças de zero a 15 anos e acima de 75% para jovens de 16 e 17 anos, (IBGE, 2020). O Ministério considera que o aumento da frequência escolar antes mesmo da implantação do PBF, consoante ao aprendizado com o programa bolsa escola que antecedia família pode ser considerado um dos fatores que contribuiu de forma sensível para esse alto índice de acompanhamento da continuidade da educação.

Em Macapá-Amapá, devido a fatores geográficos, especialmente no que tange à mobilidade, registram-se peculiaridades sazonais, relacionando-se ao período de cheias dos rios na região, o que contribuiu para a dificuldade ao acesso e até ao acompanhamento das famílias.

Dados do Ministério da Cidadania (janeiro, 2020) sobre o município macapaense demonstram que 59.209 alunos são beneficiários do programa; desse total, 39.922 (81,71%)

Apanhados, e, 38.765 cumpriram a condicionalidade, chegando ao índice de 97,10%.

Os dados ainda revelam que dos mais de 14 milhões de beneficiários do Bolsa Família, em todo o Brasil, 13,1 milhões, ou seja, 93,8% dos alunos registram um nível de frequência escolar acompanhado pelo governo federal. Esses números revelam resultados nunca obtidos desde 2006; a todo, são mais de 160 mil escolas espalhadas por todo o Brasil, que tem, pelo menos, um estudante beneficiado pelo PBF. O próprio Ministério da Cidadania reconhece que, em 10 capitais brasileiras, o melhor desempenho registrado foi alcançado pelos beneficiários do município de Macapá, registrando o índice de 99,62%. (IBGE, 2020).

Já no que tange às regiões brasileiras, o Norte apresenta o melhor índice de frequência, atingindo o patamar de 97,52% dos estudantes que atingiram a presença de 85%, a frequência mínima escolar. Vale ressaltar que, entre os estados, quando se faz um comparativo em nível nacional, o destaque fica para o Piauí, com 98,97% de alunos cumprindo a condicionalidade. (IBGE, 2020).

Segundo dados de outubro e de novembro de 2021, 94,95% dos estudantes, que foram acompanhados pelo governo federal, cumpriram o percentual de presença exigido: o PBF exige frequência mínima mensal de 85%, para crianças, e, para a faixa entre de 6 e 15 anos, de 75%. (IBGE, 2020).

### **3.4 O PBF como elemento de inclusão escolar às classes desfavorecidas**

De acordo com Pontili (2004), diversas pesquisas realizadas no mundo, principalmente na área da Economia, vêm proporcionando dados importantíssimos sobre como o nível de escolaridade influencia a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. Segundo a autora, o coeficiente de descolaridade no Brasil, em média, de 64 anos é um dado considerado ínfimo em relação a outras países da América Latina. A partir desse quadro, foram estabelecendo mudanças principalmente na forma de gerir o ensino público brasileiro, visando à melhoria da qualidade do ensino e, principalmente, à solução para permanência do aluno na escola.

Em 1990, promulgou-se, em Jomtien (Tailândia), o programa Educação para Todos, voltado a planejar e a efetivar políticas públicas educacionais no mundo, transformando-as em conceito inserido em todos os governos, como compromisso de garantir as necessidades básicas de aprendizagem e de ensino de crianças jovens e adultos.

Cada pessoa – criança, jovem ou adulto – deverá estar em condições de aproveitar as oportunidades educacionais oferecidas para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem. Estas necessidades abarcam tanto as ferramentas essenciais para a aprendizagem (como literatura e a escrita, a expressão oral, o cálculo, a solução de problemas) como os conteúdos básicos da aprendizagem (conhecimentos teóricos e

práticos valores e atitudes) necessários para que os seres humanos possam sobreviver, desenvolver plenamente suas capacidades, viver e trabalhar com dignidade, participar plenamente do desenvolvimento, melhorar a qualidade de sua vida, tomar decisões fundamentais e continuar aprendendo. A amplitude das necessidades básicas de aprendizagem varia de país a país em sua cultura e muda inevitavelmente com o transcurso do tempo (WCEA, 1990, p.157 In FRIGOTTO e CIAVATTA, 2003, p. 98).

O projeto Educação para Todos foi muito significativo, principalmente no Brasil, porque propunha mudanças significativas que viabilizariam a discussão sobre a necessidade de políticas públicas que efetivassem medidas concretas e eficazes, respeitando a diversidade dos alunos. A principal medida das propostas seria o compromisso de dizimar a exclusão educacional.

Ainda em curso no século XXI, a exclusão educacional consiste em realidade nas escolas públicas do Brasil, atingindo grande parte da população. Apesar de mudanças significativas nos últimos tempos, em termos de políticas públicas econômicas e sociais, a desigualdade ainda assola a sociedade brasileira, principalmente, se considerar o fato de existir tanta disparidade econômica, concentrando-se, nas mãos de poucos, grande parcela da riqueza nacional.

Exclusão educacional constitui um fenômeno do passado que assombra o presente e, se não houver mudanças substanciais para consolidar uma política pública socioeconômica com a finalidade de redução da má distribuição de renda, o futuro pode ser sombrio.

Porém, não se pode restringir a concepção da pobreza exclusivamente como ausência ou falta de renda. Segundo Aguiar (2002), a definição usada pelo Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) “que vê a pobreza como a ausência de escolhas e oportunidades básicas para o desenvolvimento da vida humana, o fenômeno é constituído por três eixos fundamentais: a pobreza material, a pobreza intelectual e a pobreza social.” (AGUIAR, 2003, p.16)

O PBF, de abrangência nacional, é administrado pelos municípios. Em uma das suas condicionalidades, vincula-se diretamente à educação, com amparo jurídico na Constituição federal do Brasil de 1988, que define, em seu Art. 205, a educação como “[...] direito de todos e dever do Estado e da família”.

Segundo o Ministério da Cidadania, o fenômeno da pobreza não é isolado e o referido programa tem funcionado de forma satisfatória.

O objetivo da proposta de unificação de dados era extinguir a fragmentação, a sobreposição de funções e o desperdício de recursos públicos. Suas inovações contemplam: a) a proteção da família inteira ao invés do indivíduo; b) o aumento, e muito, do valor dos

benefícios pagos; c) a simplificação, juntando todos os programas num só; d) mais do que o dobro dos recursos destinados à complementação de renda no país; e) a exigência de maior compromisso das famílias atendidas e f) apotencialização das ações de governo, articulando União, Estados e Municípios. ([www.fomezero.gov.br](http://www.fomezero.gov.br)).

As condicionalidades do programa estão previstas no artigo 3º da lei 10.836 de 2004. Regulamentando tal lei, o decreto nº 5.209 atribui, ao Ministério da Educação, a responsabilidade de fiscalizar, de acompanhar e de cumprir as condicionalidades da educação, entre elas, a frequência escolar dos alunos bolsistas do PBF.

Para se dar cumprimento a tal exigência, a frequência escolar passa a ser coletada a partir de dados registrados no sistema de informação do acompanhamento da frequência escolar do PBF (sistema presença) é por meio desse sistema que é alimentado com dados em que as escolas fornecem aos municípios, sendo assim, os gestores públicos podem atuar de forma intersetorial vislumbrando soluções para o aprimoramento da qualidade de acesso, da permanência e do sucesso escolar da população bolsista do PBF.

Segundo o Ministério da Educação (2022), os dados referentes à condicionalidade da educação podem ser coletados sob três vertentes. a primeira, por meio de formulários impressos no próprio sistema presença e distribuídos às escolas; a segunda, por meio de informações atualizadas, pelo operador master, no sistema presença e terceira, pelo compartilhamento de arquivos entre município e o Ministério da Educação.

Entre as três opções, a impressão de formulários é a estratégia mais utilizada pelos coordenadores municipais, já que são distribuídos nas escolas com prazo determinado para que sejam devolvidos preenchidos com o registro da frequência escolar dos alunos bolsistas. Nesse processo, o registro das informações no sistema presença centraliza-se na Secretaria Municipal de Educação, contudo a coleta de dados dá-se na escola.

Na entrega do formulário por parte de gestores escolares, é verificado se o estudante contemplado com o Bolsa Família cumpriu, ou não, a frequência mínima exigida pelo programa. Quando se observa que a frequência mínima não foi cumprida, o MEC é comunicado e, por sua vez, avisa o Ministério da Cidadania.

Em 2021, o Ministério da Educação declarou que, a partir daquele momento, a instituição escolar seria responsável pelo acompanhamento e pela disponibilização das informações sobre a frequência dos alunos beneficiários do PBF.

O objetivo, segundo o órgão, é integrar informações e tornar a política pública mais eficaz. Desse modo, essas informações possibilitam: a efetivação de políticas públicas para o enfrentamento das condições de pobreza, indicar a mobilização de ações para os casos de

crianças e adolescentes que não cumpriram os percentuais mínimos de frequência escolar, enfatizar a importância permanente da criança e do adolescente na escola. Além disso, funciona como alerta para as possíveis violações dos direitos das crianças e dos adolescentes e reforça a importância da educação como direito.

O CadÚnico visa também por meio do processo de agregação dos dados preservar e garantir os direitos das crianças e dos adolescentes e reforça a importância da educação como direito. Além de ser um meio de acesso aos programas sociais no âmbito federal. Ao se inscrever nele, o cidadão brasileiro deve cumprir uma série de critérios básicos voltados à população em vulnerabilidade social.

Podem se inscrever no CadÚnico: famílias com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa; famílias com renda mensal total de até três salários mínimos; podem ser cadastradas famílias que têm renda acima desses valores, desde que sejam público-alvo de programas, benefícios e serviços específicos; Pessoas que moram sozinhas, também conhecidas como famílias unipessoais; Pessoas que vivem em situação de rua, sozinhas ou com a família.

Sendo assim, todas essas gamas de dados se transformam em dados analíticos que serviram como norteadores de ajustes e mudanças das políticas públicas referentes a programas de transferência de renda.

#### 4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A pergunta que aguça esta pesquisa é a contribuição ou não do PBF na vida escolar dos alunos beneficiários. Após a análise dos dados referentes as redes municipal e estadual de ensino no tocante a questões de reprovação, abandono e aprovação será possível discutir a propositura acima.

A busca por dados quantitativos foi realizada no banco de dados do INEP e IBGE concernente ao recorte temporal 2015-2020.

A compilação dos dados foi feita dentro do aplicativo Excel, componente do pacote Office da Microsoft Corporation. Após esta etapa, foi realizada a interpretação qualitativa dos dados, com base em documentos e legislações oficiais, bem como consulta à bibliografia especializada atual, referente à temática desta dissertação.

Conforme visto, o ensino fundamental corresponde à segunda etapa da educação básica, etapa destinada regularmente à população de 7 a 14 anos, com o objetivo declarado, no art. 36 da LDB/1996, de formação básica do cidadão, mediante:

I - o desenvolvimento da capacidade de aprender, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo; II - a compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, da tecnologia, das artes e dos valores em que se fundamenta a sociedade; III - o desenvolvimento da capacidade de aprendizagem, tendo em vista a aquisição de conhecimentos e habilidades e a formação de atitudes e valores; IV - o fortalecimento dos vínculos de família, dos laços de solidariedade humana e de tolerância recíproca em que se assenta a vida social.

A importância do ensino fundamental para o desenvolvimento do educando como ser humano abrange aspectos cognitivo, social, atitudinal de acordo com a formação de valores e o domínio afetivo. Esses aspectos estão relacionados com o objetivo de —formação básica do cidadão. O caráter fundamental desse ensino consiste precisamente na consecução desse objetivo, concorrendo para os fins da educação básica. No ensino fundamental, tem curso o processo sistemático de alfabetização e de letramento.

Esses processos são condição necessária para a continuidade de estudos, assim como para a inserção do indivíduo na sociedade, por isso, cabe-lhe, primordialmente, estabelecer as bases que permitirão ao educando tornar-se bom leitor e escritor, bem como desenvolver o raciocínio lógico e a habilidade de cálculo. No contexto da educação básica, o ensino

fundamental é antecedido pela educação infantil (destinada à faixa etária de 0 a 6 anos até 2005 e, desde então, à faixa de 0 a 5 anos) e sucedido pelo ensino médio (destinado à faixa etária de 15 a 17 anos). Com a redação dada pela Emenda Constitucional de n. 53/2006, o ensino fundamental passou de uma duração mínima de oito para nove anos, mediante a sua extensão para a população de seis anos de idade.

Durante a década de 1990, as políticas educacionais se concentraram nos fatores de acesso e universalização do ensino fundamental, buscando atender a uma antiga necessidade social do País, de modo que

[...] ao longo dos últimos anos, acentuou-se o processo de incorporação ao sistema de ensino da grande maioria da população, praticamente superando a causa histórica e mais significativa de exclusão: a falta de escolas (Oliveira, 2007, p. 670).

A oferta do ensino fundamental nos anos finais ocorre pelas redes públicas de ensino municipal e estadual. Quanto a rede municipal a mesma disponibiliza um total de 14 instituições na zona urbana, quanto a rede estadual 103 instituições de ensino, ambas que ofertam os anos finais do ensino fundamental.

Nos anos de 2015 a 2020 foi registrado o seguinte percentual de matrículas.

Tabela 03 – Quantitativo de matrículas  
(Rede Municipal e Estadual)

Ano	Nº de matriculados (Anos finais)
2015	18.826
2016	17.901
2017	16.875
2018	17.428
2019	17.787
2020	17.798

*Tabela produzida pelo autor a partir de dados do INEP 2015-2020*

A tabela 03 acima mostra em números a quantidade de alunos que registraram a matrícula para cursar o 8º ano ou o 9º ano do ensino fundamental na capital (Macapá – zona urbana).

Quando se separa o quantitativo de matrículas por rede ensino, tem-se:

Tabela 04 – Quantitativo de alunos matriculados por rede de ensino – zona urbana		
Ano	Rede municipal	Rede estadual
<b>2015</b>	761	18.065
<b>2016</b>	853	17048
<b>2017</b>	805	16070
<b>2018</b>	758	16670
<b>2019</b>	800	16987
<b>2020</b>	870	16928

Tabela produzida pelo autor a partir de dados do INEP 2015-2020

Antes de realizar a análise da tabela acima (Tabela 04) é pertinentes algumas observações pontuais. Diferentes exames/análises executados com a participação e os apoios de organismos internacionais (Parandekar, Oliveira e Amorim, 2008, Unicef, 2007 e 2010) investigam como tem se dado a busca de eficácia e eficiência, principalmente nos anos iniciais do ensino fundamental, e por que determinadas escolas públicas brasileiras se destacam positivamente nas avaliações e índices educacionais.

Logo é possível verificar por meio dos dados que a rede estadual de ensino pública tem uma demanda, ou possivelmente, absolve um número bem maior de alunos em comparação a rede municipal. De acordo com a LDBN nº 9394 de 1996, os Estados são responsáveis pelas instituições estaduais de ensino superior, pelo ensino fundamental II, que vai do 6º ao 9º ano e pelo ensino médio. E os municípios são responsáveis pela educação infantil municipal, compostas pelas creches e pré-escolas e pelo ensino fundamental I, que vai do 1º ao 5º ano.

Quando se procede a análise dos dados por alunos matriculados nas redes municipal e estadual (zona urbana) referente aos anos finais do ensino fundamental e faz-se a filtragem por alunos reprovados, abandono e aprovação, os dados são preocupantes e expressam muito da realidade brasileira em especial macapaense. Não foge de apresentar uma realidade dos grandes centros urbanos.

Os números em si revelam um processo de ensino aprendizagem excludente e que levantam inúmeras questões que perpassam desde a eficácia da aplicação da condicionalidade da educação referente ao programa bolsa família a outras questões de qualidade e principalmente de gestão escolar.

A tabela de número 5 apresenta dados que permite fazer um paralelo dos dados estatísticos dos anos de 2015 a 2020 no tocante a três aspectos: reprovação, abandono e aprovação.

<b>Tabela 05 – Comparativo de taxas entre as redes de ensino</b>						
<b>Rede municipal</b>				<b>Rede estadual</b>		
<b>Anos finais do ensino fundamental - Urbano</b>						
<b>Ano</b>	<b>Rep.</b>	<b>Abandono</b>	<b>Aprov.</b>	<b>Rep.</b>	<b>Abandono</b>	<b>Aprov.</b>
<b>2015</b>	6,3 %	4,5 %	87,5 %	10,5 %	4,5 %	85,0 %
<b>2016</b>	Não inf.	Não inf.	Não inf.	11,1 %	4,8 %	84,1 %
<b>2017</b>	0,0 %	0,0 %	100,0 %	12,0 %	7,8 %	80,2 %
<b>2018</b>	6,2 %	0,0 %	93,8 %	10,6 %	3,8 %	85,6 %
<b>2019</b>	Não inf.	Não inf.	Não inf.	9,2 %	3,7 %	87,1 %
<b>2020</b>	0,0 %	2,2 %	97,0 %	4,1 %	0,8 %	95,1 %

Tabela produzida pelo autor a partir de dados do INEP 2015-2020

A defesa da necessidade de estabelecer indicadores e padrões de qualidade de ensino, bem como da geração e uso de índices, é uma necessidade que se consolidou ao longo do tempo no intuito de monitoramento da educação escolar no amplo contexto federativo brasileiro.

O aperfeiçoamento da qualidade da educação básica passou a ser difundida, por diversos segmentos da sociedade, como uma questão concordável e compassável. Contribuiu, para isso, a enorme proeminência social dos resultados, tanto das avaliações nacionais (realizadas desde 1990) quanto do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), cuja introdução, no contexto federativo, se deu com o Decreto n. 6.094, de 2007 (Brasil, 2007).

Tem colaborado no mesmo sentido a divulgação dos resultados dos estudos comparativos internacionais, destacadamente do Pisa. Com esse Índice, se deu especial atenção aos cinco anos iniciais do ensino fundamental, regularmente oferecido à população de 6 a 10 anos de idade, uma vez que sobre a referida faixa tem aludido as principais querelas de baixa qualidade.

É notório de que a falta de consenso e as disputas em torno da questão não são de ordem meramente conceitual, mas de projetos políticos para o país, o que torna a qualidade em educação escolar um tema atual e de interesse teórico-prático, continuamente aberto à pesquisa.

Consideramos que a questão da qualidade deve ser vista desde a perspectiva da escola,

pois é nesse espaço que se inter-relacionam os executores dos processos pedagógicos e os nele envolvidos.

De acordo com os dados colhidos na tabela 05, referente ao ano de 2015, a taxa de reprovação dos estabelecimentos de ensino municipal é de 6,3%; da rede estadual de ensino 10,5%, gerando um percentual de 16,8%, é notório que o índice de reprovação foi maior na rede pública de ensino estadual urbano, mais o percentual de 16,8 % é altíssimo se tratando em especial de adolescentes.

É interessante refletir sobre a taxa de abandono na rede municipal de ensino que é de 4,5 %, na rede estadual de ensino também de 4,5%, gerando um percentual de diferença de 9,0 %, ou seja, mesmo o índice de reprovação sendo maior na rede estadual de ensino, obteve-se um percentual menor de abandono levando em conta o quantitativo de alunos nas respectivas redes; aprovação: esse quesito apresenta uma diferença de dois pontos e meio, a rede municipal apresenta 87,5% e a rede estadual 85,0%, diferença de 2,5%.

Somando as taxas de reprovação e abandono das duas redes, obtém-se um percentual de 25,8 % de alunos no município de Macapá que abandonaram a sala de aula ou foram reprovados, é um percentual altíssimo quando se revela um quadro de abandono por parte de alguns dos responsáveis ou de um processo de exclusão corroborando com o aumento da pobreza e da violência. Só a rede municipal chega a um percentual de 9,8 %, um dado que não condiz com os dados de beneficiários do PBF que se discutirá na seção ao longo deste capítulo.

Em 2016, entre as redes de ensino municipal e estadual não é possível fazer um paralelo dos dados estatísticos, a rede municipal de ensino não informou os respectivos dados no tocante as taxas de reprovação, abandono e aprovação ao INEP. O que torna mais relevante, pois, com os dados mesmo desfavoráveis a um cenário inclusivo, sem é, mas desfavorável, pois, demonstra que algo de errado aconteceu. Quanto a rede estadual urbana, tem: 84,1% de aprovação, 4,8% de abandono e 11,1% de reprovado, ou seja, uma taxa de 15,8% de alunos submetidos a um processo de exclusão.

Quanto ao ano de 2017, quanto a rede municipal a taxa de aprovação foi de 100,0%, de reprovação 0,0%; abandono 0,0%; na rede estadual, 12% de reprovação e 7,8% de abandono, atingindo um patamar global de 17,8% de alunos de algum modo a margem da sociedade.

São números relevantes que expressam um cenário de descaso com a educação e que requer a implementação de políticas educacionais urgentes para reversão do quadro ora apresentado.

O ano letivo de 2018 apresenta em números quase o mesmo quadro estagnado, na rede municipal a taxa de reprovação é de 6,2 % e de abandono 0,0%, aprovação 93,8%; na rede

estadual de ensino 10,6 % de reprovação e 3,8 % de abandono. O ano de 2018 para o governo foi bastante atípico no sentido de ser positivo. Segundo o portal do Mec, os

resultados – Em relação ao total de alunos acompanhados, a região Sul apresentou o melhor resultado (93, 37%). Em relação aos estados, observa-se que Espírito Santo, São Paulo, Rio Grande do Sul, Paraná, Tocantins, Rondônia, Rio Grande do Norte, Santa Catarina, Ceará, Sergipe, Roraima e Distrito Federal atingiram os melhores índices, sendo os destaques deste período, acima de 90%. Quanto às capitais, Porto Alegre, Boa Vista e Teresina alcançaram percentuais acima de 98%.(SILVA, 2020, P.54)

A frequência escolar dos alunos beneficiados pelo PBF teve o melhor resultado da série histórica em 2018, apesar de Macapá não corroborar tal série histórica. Dos 12,6 milhões de estudantes beneficiários acompanhados neste terceiro período de coleta de 2018 – o registro é feito bimestralmente –, 12 milhões (94,86%) cumpriram o percentual mínimo de frequência escolar exigido pelo PBF. Outros 650.868 (5,14%) descumpriram com a frequência escolar mínima, ou seja, com a condicionalidade da educação. Mesmo assim, a rede municipal e estadual de ensino de Macapá foi exceção conforme os dados na tabela acima.

Quanto ao ano letivo de 2019 a rede municipal de ensino urbana não apresentou dados; na rede estadual de ensino com 85,6% de aprovação; 10,6% de reprovação e de abandono 3,8%, chegando a um patamar global de 14,4% de alunos fora do processo escolar.

E por fim o ano letivo de 2020. Na rede municipal de ensino um ano positivo em relação aos números negativos relativos a 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019. Com uma taxa de reprovação de 0,0%; abandono 2,2% e aprovação 97,0%. Quanto a rede estadual com uma taxa de 4,1%, de reprovação, 0,8% de abandono e 95,1% de aprovação, com tudo houve um aumento considerável na taxa de aprovação.

Todos os alunos da rede municipal quanto a estadual são submetidos a cada dois anos ao mapeamento dos indicadores de qualidade da aprendizagem e ensino, por meio da prova Brasil. A prova Brasil é composta por indicadores educacionais compostos por: Taxa de Aprovação, SAEB e IDEB nos anos de 2015, 2017 e 2019 no caso específico desta pesquisa. Os dados estão dimensionados no município de Macapá (zona urbana) e organizados por rede de ensino.

O Ideb é um dos indicadores de qualidade do ensino que pode ser considerado como referência para a tomada de decisões e iniciativas que promovam o desenvolvimento de políticas públicas para a educação brasileira. Para isso, é necessária à sua efetivação e a tomada de consciência do seu significado, por todos os envolvidos no contexto escolar.

Nas últimas duas décadas, o Ideb passou a ser um dos principais mecanismos utilizados pelo governo brasileiro para exortar e monitorar a melhoria da educação básica no Brasil,

insistindo com os sistemas de ensino a empreenderem esforços nesse sentido. Sendo assim, a questão privilegiada, por meio dessa ferramenta, é a da qualidade ligada ao indicativo de que o aluno aprendeu e, principalmente, passou de ano (Franco, Alves e Bonamino, 2007).

Segundo Freitas (2007) o uso da média do Ideb pode servir como um instrumento para atribuir à escola a responsabilidade por seus resultados. O autor aponta três considerações de dissimulação da má qualidade em relação ao uso da média ponderada. O primeiro risco seria o usá-lo como referência de qualidade, ignorando que esse quesito exige considerar diversas variáveis imprescindíveis ao andamento de uma escola que oferte ensino-aprendizagem de qualidade, não contempladas pelo Ideb. O segundo risco, apontado refere-se ao aumento da simetria de aprovados na fórmula do Ideb, portanto a elevação da aprovação não se relaciona propriamente com o aumento da aprendizagem. Logo, o Ideb instiga os professores a aprovar os seus alunos sem outro critério que não o de melhorar a taxa de aprovação. E por último, o terceiro, que considera como risco a utilização da proficiência média da escola ou da rede, pois o seu uso, como referência num certo tempo, não significa que houve melhoria da aprendizagem de todos os alunos.

Sendo assim, a escola pode ser induzida a centrar o seu trabalho num padrão médio, com o que deixaria de prestar a devida atenção e atendimento aos que se encontram abaixo e acima desse padrão.

Todavia, Heyneman (2005) observou que estudos relacionando o desempenho dos alunos e os gastos de alguns países em educação revelaram que, realmente, em alguns sistemas educacionais de países de renda média, o desempenho foi inferior em comparação aos países com renda elevada e, conseqüentemente, com maior investimento. Mas, os sistemas educacionais de países mais ricos nem sempre são os mais eficientes, havendo países pobres, como a Coreia e a Tailândia, que conseguem ter sistemas educacionais eficientes, apesar do baixo investimento por aluno em comparação aos mais ricos.

A despeito de polêmicas, o cumprimento de disposições legais vigentes requer que os padrões mínimos de qualidade sejam estabelecidos e se tornem parâmetros para o planejamento de ações, com vistas à melhoria do ensino fundamental, no país.

De acordo com o Parecer CNE/CEB n.08/2010, os parâmetros devem levar em conta principalmente os seguintes aspectos: qualificação adequada dos professores e remuneração condizente com a de outros profissionais com mesmo nível de formação; pessoal técnico e administrativo que garanta o bom funcionamento da escola; infraestrutura escolar adequada; e quantidade do número de alunos, por professor, que garanta o aprendizado.

Também ressalta que atingir um mesmo nível de qualidade para todas as escolas

brasileiras é um objetivo muito difícil de ser alcançado, pois as escolas públicas não possuem as mesmas condições de infraestrutura.

A esse respeito, Oliveira, Dourado e Santos (2007, p.8) afirmam que:

A definição de quais devem ser os padrões de qualidade de ensino, em termos de variedade e de quantidades mínimas, por aluno-ano, de insumos imprescindíveis ao processo de ensino e de aprendizagem, apontam para a necessária concretização das condições de realização do trabalho pedagógico, que vem sendo pesquisado e informado criticamente por professores, gestores dos sistemas educativos e educadores, em geral, para melhorar ou garantir um padrão de qualidade de ensino, embora não se possam desconhecer as dificuldades para o estabelecimento de um único padrão básico em termos do custo-aluno-qualidade (grifos dos autores).

Desta forma, o estudo para a construção dos padrões mínimos de qualidade deve partir da realidade social, para um estabelecimento mais amplo e, assim, contemplem as especificidades de cada escola, atendendo adequadamente às necessidades tanto de professores quanto, principalmente, dos alunos. Mas, os recursos por si evidentemente não garantem qualidade, pois o que faz diferença realmente é a ação do sujeito sobre esses recursos.

Isso passa certamente pela forma criativa e inovadora de o professor enriquecer o processo de ensino-aprendizagem, estando também ligado a outros fatores como formação e capacitação dos profissionais.

É possível reconhecer que, apesar da legislação apontar as necessidades a serem desenvolvidas no intuito da qualidade, tais ações ainda representam desafios tanto para o poder público, no sentido de cumprir o seu papel, quanto para cada cidadão na condição de usufruir plenamente de seus direitos.

No ano de 2010, o governo brasileiro promoveu a Conferência Nacional de Educação (CONAE), com o que ensejou discussões nacionais a partir de discussões em conferências municipais, estaduais e no Distrito Federal, sobre as necessidades na área da educação. Essa iniciativa teve como objetivo principal construir a proposta de um sistema de ensino mais articulado para o País, que viria a se explicitar no Plano Nacional de Educação (PNE) para o decênio 2011-2020.

O documento final da CONAE, reportando-se ao debate sobre a melhoria da qualidade na educação, arrolou ações necessárias que contemplam o ensino fundamental, as quais seguem: a) articulação das dimensões intra e extraescolares na efetivação das políticas educacionais; b) consideração da dimensão socioeconômica e cultural no projeto político pedagógico da escola e no currículo; c) criação de condições e definição de dimensões e fatores que indicam a oferta de um ensino de qualidade, envolvendo a discussão sobre o custo aluno-qualidade; d) realização de formação aos educandos de consistência sólida, crítica, criativa, ética e solidária . e)

melhoramento da relação entre o número aluno-professor e funcionário técnico administrativo, indicando 20 alunos por professor, nos anos iniciais, e 25 alunos, nos anos finais do ensino fundamental; f) realização de estudos específicos em relação ao financiamento público; g) tradução positiva da qualidade na estrutura e características da instituição escolar; h) implementação de políticas de motivação, satisfação e identificação do professor com a escola, associadas à formação inicial e continuada e aos planos de carreira do magistério; i) promoção da satisfação e do engajamento dos diferentes segmentos da sociedade, do aluno e do professor no processo político-pedagógico e no processo ensino aprendizagem; 36 j) consolidação de mecanismos de acompanhamento da produção, implantação, monitoramento e avaliação das políticas educacionais e de seus resultados; k) ampliação dos indicadores que afetam o desempenho escolar para além do nível cognitivo dos estudantes e dos indicadores de aprovação e evasão; l) universalização e ampliação do ensino fundamental para nove anos, assegurando que a criança ingresse nesta etapa somente com seis anos completos até o início do ano letivo; m) superação da ruptura entre os anos iniciais e os anos finais do ensino fundamental, tomando-os como tempos e espaços interdependentes e articulados entre si; n) promoção de processos formativos aos professores, técnicos e diretores sobre o currículo e sua adequação ao ensino fundamental de nove anos. O Projeto de Lei Ordinária (PLO) n. 8.035/2010, que vem a ser denominado o Plano Nacional de Educação (PNE) para o decênio de 2011 a 2020, encaminhado ao Legislativo nacional aproximadamente um ano após a CONAE, mostrou-se limitado em face das indicações desta Conferência, embora o seu relatório final fosse elaborado fundamentalmente tendo em vista o PNE.

Apresentou vinte metas para a educação brasileira nos dez anos da sua vigência. Em relação à qualidade do ensino fundamental, o PNE 2011-2020 contemplou somente alguns aspectos, entre os quais destacamos os seguintes: universalização do ensino fundamental de nove anos; alfabetização de todas as crianças até oito anos de idade; ampliação da oferta da educação escolar em tempo integral em 50% das escolas públicas de educação básica; alcance das metas do Ideb estabelecidas pelo Decreto n. 6.094/2007; formação de nível superior aos professores, abarcando o acesso destes à pós-graduação; e o aumento do investimento público em educação para 7% do Produto Interno Bruto (PIB). A reação da sociedade organizada ao PLO do PNE se traduziu em número elevado de propostas de emendas. Por exemplo, a Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação (Anped) e o Centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes) 8 apresentaram emendas nas modalidades supressão, modificação e acréscimo.

Em relação ao ensino fundamental, a Anped e o Cedes propuseram que a universalização

dos nove anos de atendimento seja efetivada até o ano de 2016.

Indicaram a necessidade do estabelecimento de metas intermediárias para o acompanhamento, planejamento e avaliação desse processo, assim como da ampliação da educação integral<sup>9</sup> na escola pública, propondo para esta última a meta de 30% até 2016 e de 50% até 2020. O aspecto que tem se mostrado muito polêmico é a ênfase dada pelo PNE ao Ideb como referência de qualidade na educação. Lembramos que a CONAE havia ressaltado a necessidade de um indicador mais amplo. Tanto o Cedes quanto a Anped concordam que o Ideb precisaria levar em conta outras variáveis, a fim de avaliar a escola na sua complexidade, propondo o seguinte: Implantar custo aluno qualidade, expressão normativa do padrão de qualidade, definido anualmente para todo o País, por meio do aumento progressivo do investimento público em educação garantindo a oferta de educação básica de qualidade para todos (Anped, 2011, p.42-43). Implementar a qualidade da educação em todos os níveis em base a novos indicadores de qualidade da educação brasileira, mais amplos e sensíveis à complexidade dos processos educativos, assegurando a progressiva melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem dos estudantes (Cedes, 2011).

Além do aprimoramento do indicador de qualidade adotado nacionalmente, existem outros itens que são alvos de críticas e de propostas diferenciadas. Por exemplo, a Anped propõe que a formação de nível superior dos professores da educação básica seja realizada preferencialmente em cursos de licenciatura presenciais. O Cedes propõe a criação de um Sistema Nacional de Formação e Valorização dos Profissionais da Educação (SNFVPE) até o ano de 2016. Ambos ainda concordam na construção do Sistema Nacional de Educação (SNE), que foi fundamentado pela CONAE e pouco sistematizado pelo PNE, e, ainda, quanto ao investimento do PIB em educação, que propõem ser de 7% até 2015 e, no mínimo, 10% até 2020.

Entende-se que todos os aspectos levantados, se atendidos, contribuirão para a melhoria do desempenho escolar, incidindo na qualidade do ensino público. Por isso, devem ser considerados com atenção, pois fazem parte das inúmeras necessidades que temos para o desenvolvimento da educação em nosso País e requerem ações políticas e pedagógicas o mais imediatamente possível.

TABELA 06 – Indicador de rendimento - I

SIGLA DA UF	CÓDIGO DO MUNICÍPIO	NOME DO MUNICÍPIO	REDE	TAXA DE APROVAÇÃO - 2015		
				8º	9º	Indicador de Rendimento (P)
AP	1600303	Macapá	Estadual	81,9	85,0	0,79
AP	1600303	Macapá	Municipal	-	87,5	0,92

Fonte: IBGE/Pnad / Elaboração: Todos Pela Educação, (2022)

Os dados apresentados revelam que na tabela acima referentes ao ano de 2015 registra-se um indicador de rendimento interessante, 0,92, quanto a rede municipal e 0,79 quanto a rede estadual.

Fazendo um paralelo com o ano letivo de 2017 que já apresenta dados dos últimos anos finais do ensino fundamental a taxa de rendimento chega a 100 na rede municipal e 0,98 na rede estadual.

TABELA 07 - Indicador de rendimento - II

Sigla da UF	Código do Município	Nome do Município	Rede	Taxa de Aprovação - 2017		
				8º	9º	Indicador de Rendimento (P)
AP	1600303	Macapá	Estadual	85,0	85,4	0,82
AP	1600303	Macapá	Municipal	95,2	100,0	100,0

Fonte: IBGE/Pnad / Elaboração: Todos Pela Educação, (2022)

Em seguida, no ano de 2019 a taxa de rendimento da rede municipal não foi informada. Mais o indicador de rendimento é elevado, 0,92, superando a rede estadual que obteve 0,79.

TABELA 08 - Indicador de rendimento - III

Sigla da UF	Código do Município	Nome do Município	Rede	Taxa de Aprovação – 2019		
				8º	9º	Indicador de Rendimento (P)

<b>AP</b>	1600303	Macapá	Estadual	81,9	84,5	0,79
<b>AP</b>	1600303	Macapá	Municipal	-	87,5	0,92

**Fonte:** IBGE/Pnad / Elaboração: Todos Pela Educação, (2022)

Na tabela 9 é possível observar o número de alunos matriculados na rede pública de ensino municipal nos anos finais no seu total e quantos deste total são beneficiários do programa bolsa família, o mesmo ocorre com os alunos da rede estadual, a tabela abaixo faz um recorte temporal dos anos de 2015 a 2020.

TABELA 09 – Comparativos de beneficiários entre as redes de ensino.

<b>R E D E  M U N I C I P A L</b>	<b>Ano</b>	<b>Nº de matric.</b>	<b>de Benef. Do PBF</b>	<b>R E D E  E S T A D U A L</b>	<b>Ano</b>	<b>Nº de matric.</b>	<b>de Benef. Do PBF</b>
	<b>2015</b>	<b>761</b>	<b>748</b>		<b>2015</b>	<b>18.065</b>	<b>2.221</b>
<b>2016</b>	<b>853</b>	<b>802</b>	<b>2016</b>	<b>17.048</b>	<b>2.524</b>		
<b>2017</b>	<b>805</b>	<b>798</b>	<b>2017</b>	<b>16.070</b>	<b>2.442</b>		
<b>2018</b>	<b>758</b>	<b>745</b>	<b>2018</b>	<b>16.670</b>	<b>2.233</b>		
<b>2019</b>	<b>800</b>	<b>787</b>	<b>2019</b>	<b>16.987</b>	<b>2.493</b>		
<b>2020</b>	<b>870</b>	<b>836</b>	<b>2020</b>	<b>16.928</b>	<b>2.373</b>		

Tabela produzida pelo autor a partir de dados do INEP 2015-2020

Quando se faz uma análise mais detida na tabela acima, observa-se que na rede municipal dos 761 alunos matriculados, 748 são beneficiários do programa bolsa família, perfazendo um percentual de 99 % de alunos da rede municipal que são beneficiários do PBF no ano de 2015. Já na rede estadual de ensino dos 17.048 alunos, 2.524 são beneficiários do programa bolsa família, perfazendo um total de 12,3%, ou seja, 1.048 alunos.

Um dado que chama atenção é o seguinte: se dos 761 alunos da rede municipal de ensino, 748 são beneficiários do programa bolsa família, perfazendo um total de 99%, que não coaduna com a taxa de aprovação e abandono foi de 10,8%, ou seja, os dados são inconsistentes.

Ainda no ano de 2016 na rede municipal de ensino obteve-se o percentual de matrícula de 853 alunos, desse universo, 802 alunos são beneficiários do programa bolsa família trazendo um total de 6%. quanto a rede estadual de ensino temos um total de 17.048 alunos, desse total 2.524 são beneficiários, ou seja apenas 14,8% em termos de porcentagem

Quanto ao ano de 2017 na rede municipal de ensino 805 alunos foram matriculados, desse total 798 são beneficiários do programa bolsa família, ou seja, 96,5% dos alunos são

beneficiários. na rede estadual tem-se o quantitativo de matrículas em 16.070, de um universo de 2.442 alunos beneficiários do programa bolsa família perfazendo um total de 15,2%.

Já em 2018 na rede municipal de ensino tem disse o seguinte quantitativo de matrícula 758 desse total 745 alunos são beneficiários do programa bolsa família, ou seja, 98,6% matriculados na rede de ensino municipal são beneficiários do programa bolsa família. já na rede estadual obteve-se seguinte quando está ativo de matrícula 16.670, desse total 2.233 são beneficiários do programa bolsa família ou seja apenas 13,4%. Aqui a mesma inconsistência que o ano de 2015 apresentou volta a se repetir em 2018, se 98,6% são beneficiários de um total de 745, com uma taxa de reprovação de 6,2%, tem algo inconsistente.

Quanto ao ano de 2019 a rede municipal de ensino atinge o total de 800 matrículas, desse total 787 alunos matriculados são beneficiários do programa bolsa família perfazendo um total de 97,5 % de alunos beneficiários. Já na rede estadual total de matrículas de 16.987, sendo que 2.493 são beneficiários do programa bolsa família perfazendo um total de 14,68%

E finalmente no ano de 2020 na rede municipal de ensino tem se 870 matrículas, num total de 836 alunos beneficiários do programa bolsa família, perfazendo 87,6% de alunos beneficiários do programa bolsa família, já na rede estadual de ensino temos 16.928 matriculados, desse total 2.373 são beneficiários do bolsa família, ou seja, somente 14,2%.

Pelos dados acima é possível perceber que o número de alunos da rede municipal de ensino são bem maiores em relação a serem beneficiários do programa bolsa família se comparado com o quantitativo de alunos mesmo sendo este quantitativo de alunos de matrícula maior na rede estadual, o percentual de alunos beneficiários na rede estadual em torno dos em média de 12%. enquanto na rede municipal o patamar fixado em taxa média dos anos de 2015 a 2020 gira em torno de 95%.

Isso significa dizer que o aluno da rede municipal ele tem uma assistência por parte das políticas públicas em relação a ter que cumprir a obrigatoriedade de frequentar à escola, pelo menos em tese seria isso. Contudo na tabela seguinte os dados não corroboram, não em termos sumários, mas em termos percentuais é possível observar uma incompatibilidade entre a taxa de abandono e reprovação, uma vez que a taxa de abandono e reprovação é bem maior do que a taxa de alunos não beneficiários da rede municipal de ensino.

Na tabela abaixo é perceptível que os alunos da rede pública municipal de ensino atingem consecutivamente nos anos de 2015 a 2020 uma taxa de 98,0% na condição de beneficiário.

E seguindo tal raciocínio quando cruzam-se os dados com a tabela 02, tem-se:

**Tabela 10** – Taxas de Reprovação, abandono e aprovação.

Rede municipal			Rede estadual			
Anos finais do ensino fundamental – Urbano						
Ano	Rep.	Abandono	Aprov.	Rep.	Abandono	Aprov.
2015	6,3 %	4,5 %	87,5 %	10,5 %	4,5 %	85,0 %
2016	Não inf.	Não inf.	Não inf.	11,1 %	4,8 %	84,1 %
2017	0,0 %	0,0 %	100,0 %	12,0 %	7,8 %	80,2 %
2018	6,2 %	0,0 %	93,8 %	10,6 %	3,8 %	85,6 %
2019	Não inf.	Não inf.	Não inf.	9,2 %	3,7 %	87,1 %
2020	0,0 %	2,2 %	97,0 %	4,1 %	0,8 %	95,1 %

Fonte: Tabela produzida pelo autor a partir de dados do INEP 2015-2020

Segundo dados publicados no site do Inep no ano de 2015 a capital Amapá no tocante principal referente à capital não atingiu projetado ou qualquer outra nota. as possíveis causas para que o município não tenha atingido o Ideb não se sustentam apenas no fato de que os alunos não alcançaram ou não um percentual de rendimento de ensino aprendizagem pois deve levar não se projeta apenas na aprendizagem do ensino do aluno e em outras questões que envolvem a estrutura física da escola e outros fatores.

Quanto a rede estadual de ensino que obteve 4,63, uma média abaixo da projeção prospectada para o referido ano tem uma peculiaridade diferente da rede municipal. O número de alunos é maior, o número de beneficiários do programa bolsa família é menor, e o que mais chama atenção é que uma média ponderada de avaliação foi gerada, o que levou em consideração o ensino e aprendizagem dos alunos, mas também outras questões referentes à estrutura física da escola analisada.

Quanto ao ano de 2016 a rede municipal de ensino pública não informou ao Inep o percentual de alunos reprovados, alunos que abandonaram e a taxa de alunos aprovados.

Conseqüentemente as taxas de: reprovação abandono refletem no Ideb que é o índice que permite mensurar a qualidade da educação básica brasileira. A importância está relacionada ao fato de ser um condutor de política pública em favor da qualidade da educação. Esse recurso ajuda a monitorar as metas de qualidade do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) para a educação básica.

Para realizar a medição do índice, é utilizada a escala que varia de 0 a 10. O PDE estabeleceu para 2022, uma meta de Ideb 6,0 no Brasil. Trata-se de um valor referência correspondente a um sistema educacional de qualidade comparável aos países desenvolvidos

da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

O **cálculo do Ideb** é feito a partir da seguinte operação:

$$\text{Ideb } j_i = N_{ji} \times P_{ji}$$

Onde:

$i$  = ano do exame (Saeb e Prova Brasil) e do Censo Escolar;

$N_{ji}$  = Médica de proficiência em Língua Portuguesa e Matemática (padronizada para um indicador entre 0 e 10);

$P_{ji}$  = indicador de rendimento baseado na taxa de aprovação da etapa de ensino dos alunos na unidade  $j$ .

Quando a escola tem um grande índice de reprovação e abandono de estudantes, ela se torna desestimulante e muitas vezes os alunos não retornam para concluir seus estudos. Por outro lado, quando a instituição aprova todos os alunos e o aprendizado é baixo, também faz com que a qualidade do ensino caia. Esta relação é o principal problema da educação básica no Brasil, que compromete a sua qualidade.

O ideal para um sistema de ensino eficiente é que crianças e adolescentes tenham acesso à escola na idade regular e consigam concluir todas as etapas de sua educação sem reprovações e com bom aprendizado. Mas esta ainda não é uma realidade em nosso país.

O Ideb oferece também dados completos para a população, para que todos possam acompanhar e fazer comparações em nível nacional. Pensando que uma boa educação é o objetivo e o compromisso de todos, é importante ficar de olho nessas informações. O índice possui médias que variam de 0 a 10. A meta é que o Brasil alcance a média 6 até 2021.

As médias do Ideb são calculadas a partir da Prova Brasil e do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb). São provas padronizadas que são aplicadas em todos os estados brasileiros a cada dois anos, formuladas pelo Inep/MEC. O cálculo também depende do desempenho escolar no que se refere à aprovação dos estudantes. Este dado é obtido por meio do Censo Escolar, que é feito todos os anos.

A conta não é tão simples, mas vale a pena compreender como é medido esse índice. Ele segue os padrões da Organização para a Cooperação do Desenvolvimento Econômico (OCDE), uma organização internacional que reúne 37 países, para pensar as políticas públicas

para o desenvolvimento. Assim, é possível alcançar ao padrão de avaliação dos países mais desenvolvidos.

É importante que os dados também sejam usados pela escola, para repensar o seu projeto pedagógico e definir as estratégias utilizadas, melhorando assim seus resultados. As formas de se ensinar vem sendo constantemente atualizadas, para tornar a escola um espaço mais acolhedor e estimulante, revertendo os problemas enfrentados, mas ainda existe muito a se evoluir.

É preciso destacar que este não é o único fator a ser levado em consideração na hora da escolha. É importante conhecer as políticas da escola, a infraestrutura do local, os profissionais que atuam na unidade, entre outros fatores. O ideal é que a instituição escolhida compartilhe os mesmos valores de sua família, seja um lugar onde seu filho se sinta bem e que ofereça ensino de qualidade.

Quando se tem patamares altos de reprovação e abandono nas duas redes de ensino a exceção o ano de 2020, surge um questionamento: as respectivas taxas de 2015 a 2019 retrata uma realidade inequívoca que não justificaria a exclusão do beneficiário devido ao não cumprimento da condicionalidade pelo menos a específica da educação que exige frequência do beneficiário de 85%. Se não se justifica a exclusão do beneficiário, pois, só contribuiria para aumentar o processo de exclusão e aumento da pobreza, fica claro que houve no mínimo uma falha na questão de acompanhamento da família beneficiária.

Esse dado consolida-se pela informação da Casa da bolsa, órgão municipal responsável pelo CadÚnico que informou que nos respectivos anos (2015 a 2019) não houve desligamento de nenhuma família beneficiária do PBF, apesar de mais de 6.876 cadastros não terem atualizados os dados, mais independente dos dados o que se observa é que o Sistema presença (Sistema de Acompanhamento da Frequência Escolar do Programa Bolsa Família (Sistema Presença) foi desenvolvido em uma plataforma Web, a fim de permitir o acesso ao Sistema em todas as regiões do País); na realidade não houve o cruzamento dos dados à época. Vale ressaltar que a presença mínima exigida por mês é de 85% relativo aos alunos de 06 a 15 anos e de 75% dos jovens entre 16 e 17 anos.

A tabela abaixo corrobora esse cenário descrito acima, quando se observa a nota do Ideb projetada e alcançada das redes municipal e estadual constata-se que no recorte temporal de 2015, 2017 e 2019 a rede estadual não logrou êxito, sempre registrando um resultado insatisfatório.

**TABELA 11 - REDE ESTADUAL**

	Nota alcançada - IDEB	Nota projetada - IDEB
<b>2015</b>	3,5	4,8
<b>2017</b>	3,6	5,1
<b>2019</b>	3,8	5,3

**Fonte:** IBGE/Pnad / Elaboração: Todos Pela Educação, (2022)

Quando se observa a rede municipal de ensino nos dois últimos períodos 2015 e 2017 a meta é superada, levando em conta que no ano de 2019 não conseguiu nota alguma, na verdade não formou critério para atingir uma média.

**TABELA 12 - REDE MUNICIPAL**

	Nota alcançada - IDEB	Nota projetada - IDEB
<b>2015</b>	4,6	4,3
<b>2017</b>	5,0	4,6
<b>2019</b>	-	4,9

**Fonte:** IBGE/Pnad / Elaboração: Todos Pela Educação, (2022)

Os dados acima ora apresentados suscitam alguns questionamentos: com taxas de abandono e reprovação tão expressivas. Contudo alguns pontos justificam a nota do Ideb do Município de Macapá da rede municipal urbana ser maior que a rede estadual de ensino: 1º - a taxa de alunos beneficiários do PBF que pertence a rede municipal de ensino supera o patamar médio de 90%; 2º - o PBF exige dos gestores escolares o envio da planilha de registro de frequência pelo sistema presença; 3º - a renda distribuída contribui para que o aluno tenha acesso a transporte, alimentação e vestuário; 4º o quantitativo de escolas da rede municipal é menor, o que colabora para que a gestão municipal seja mais eficiente e esteja mais próxima.

Quanto a rede estadual de ensino urbana dentre os obstáculos encontrados pelos alunos está a necessidade de obter o próprio sustento, uma vez que não contam com o auxílio do PBF e ter de trabalhar mesmo que informalmente para ajudar a família, a criminalidade e a violência, e os conflitos familiares, a má qualidade do ensino, todos esses fatores diretamente impactam na permanência do aluno no ambiente escolar (Sousa et al., 2011).

Diante desse contexto e como já exposto anteriormente esses impedimentos causam repetência, uma das causas do abandono escolar, pois é um fenômeno que provoca as taxas alta de reprovação e abandono.

Essas taxas de abandono e reprovação vão apresentar distorções seríssimas principalmente no mercado de trabalho. Para Pontili (2004), diversos estudos realizados na área da economia têm confirmado a importância da escolaridade para o avanço da qualidade de vida

das pessoas. De acordo com a autora, o nível de escolaridade no Brasil é, em média, de 6,4 anos, considerado baixo em relação a outros países da América Latina.

A partir desse fato, foram implementadas mudanças na configuração de gestão de ensino público brasileiro, com o intuito de aperfeiçoar a qualidade do ensino e, principalmente, o interesse e permanência do aluno na escola. Para Ney (2006), as diferenças de oportunidades educacionais provocam dois problemas básicos para a redução da desigualdade de renda no Brasil. O primeiro é que elas produzem grandes alterações na qualidade da mão-de-obra que ingressa no mercado de trabalho, tendendo a gerar futuras disparidades de rendimentos. O segundo é que a pouca chance de os jovens mais pobres chegarem ao ensino médio limita a expansão da educação justo no nível em que sua taxa de retorno é maior.

Logo, a contribuição do PBF na redução da desigualdade deve estar atrelada à melhoria dos indicadores de educação. De acordo Ney (2006), as desigualdades de oportunidades educacionais geram dois problemas básicos para a redução da desigualdade de renda no Brasil. O primeiro é que elas produzem grandes diferenças na qualidade da mão-de-obra que ingressa no mercado de trabalho, tendendo a gerar futuras disparidades de rendimentos. O segundo é que a pouca chance de os jovens mais pobres chegarem ao ensino médio limita a expansão da educação justo no nível em que sua taxa de retorno é maior. O efeito da escolaridade na renda depende do valor pago pelo mercado de trabalho a cada ano adicional de estudo, que é influenciado pela escassez relativa da oferta de mão-de-obra qualificada.

Diante do que foi apresentado nesta dissertação foi possível observar que o PBF mesmo diante de suas fragilidades no tocante a gestão, acompanhamento e fiscalização contribui para a melhoria da qualidade vida do aluno e de sua família.

No caso específico de Macapá-Amapá, objeto deste estudo, o PBF vem se mostrando como uma política relevante para diminuir as desigualdades sociais. E, ainda, para que tal política pública seja utilizado adequadamente cumprindo o fim a que se destina, deve ser acompanhado e controlado em todas as fases, desde sua implantação, execução, e avaliação, ou seja, em todos os ciclos conforme Secchi (2013). Entende-se que somente assim, o programa conseguirá beneficiar mais pessoas e melhorar os índices de desenvolvimento do município. Isso posto, recomenda-se inovações nos Projetos Político Pedagógico das escolas, bem como, novas ações a serem planejadas para o futuro nas secretarias municipais de Educação e Assistência Social. E, assim, melhorar o atendimento aos beneficiários e suas famílias ao PBF.

Como vimos, se por um lado, as avaliações nacionais e o Ideb atestam a inexistência de baixos resultados nos anos finais do ensino fundamental do município de Macapá, por outro lado, suscitam indagações sobre o desempenho dos alunos que cursam os anos finais do

fundamental. Isso problematiza o suposto, largamente aceito, de que uma boa base inicial assegura desempenhos mais positivos na sequência da escolarização fundamental.

Também problematiza a ideia de que déficits de qualidade da escolarização têm origem nos primeiros anos do ensino fundamental. Essa peculiar situação reforça o interesse pela própria visão que a escola tem a respeito da qualidade do seu ensino, de como ela explica os seus resultados positivos nos anos finais do ensino fundamental e os resultados obtidos nos anos finais desse ensino.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação buscou analisar o PBF e seu impacto na vida educacional dos beneficiários no município de Macapá – Amapá, zona rural, por meio da revisão de diferentes estudos tanto com vertentes contrárias e favoráveis. Tendo como parâmetro o IDEB e as taxas de matrículas, abandono, reprovação e aprovação nas redes de ensino estadual e municipal num recorte temporal de 2015 a 2020.

Diante do que foi apresentado nesta dissertação foi possível observar que o quantitativo de matrículas no ensino fundamental tanto na rede municipal pública de ensino quanto na rede estadual sofreu redução entre os anos de 2015 e 2017 o que suscitou o questionamento sobre tais dados se feita a correlação com os índices apresentados pelo mesmo Censo acerca da queda no índice de abandono.

Revisitando conceitos e pontos de vista de diversos autores em relação as políticas públicas de transferência de renda no Brasil, em especial em Macapá-AP e o programa bolsa família; Políticas públicas de transferência de renda no Brasil; Conceituando políticas públicas de transferência de renda no Brasil; Desafios e limites dos programas de transferência de renda; Modelos de transferência de renda (com ou sem condicionantes); O Programa bolsa família; O Programa bolsa família em dados; Exclusão social e educação no Brasil; As faces da exclusão social na educação brasileira; O cenário brasileiro na (Re) construção da educação; A presença do PBF nos indicadores educacionais no Amapá; O PBF como elemento de inclusão escolar às classes; desfavorecidas.

As avaliações demonstram que o PBF alcançou avanços significativos no município de Macapá na redução da miséria absoluta, no acesso a serviços básicos e na participação econômica dos mercados locais e sore tudo, impactou positivamente a taxa de alunos matriculados com redução na taxa de abandono e reprovação.

Sobre os efeitos diretos do PBF no rendimento e permanência ou na taxa de aprovação dos estudantes atendidos por este programa no município de Macapá, conclui-se que, no período arrolado no presente estudo (2015 a 2020), foi positivo àqueles que são beneficiários do PBF.

Logo, o PBF vem se mostrando como uma política relevante para diminuir as desigualdades sociais e principalmente educacionais. E, ainda, para que tal política pública seja utilizada adequadamente cumprindo o fim a que se destina.

O PBF deve ser acompanhado e controlado em todas as fases, desde sua implantação,

execução e avaliação. Somente desta forma, conseguirá beneficiar mais pessoas, além dos que já são beneficiários, melhorando os índices de desenvolvimento do município de Macapá.

No município de Macapá, verificou-se que enquanto o número de matrículas apresentou sucessivas quedas para o período de 2015 a 2017, a taxa de abandono escolar também oscilou gradativamente nos anos finais do EF. Isto mostra que embora o quantitativo de matrículas tenha diminuído, menos alunos evadiram-se do EF. Referente ao quantitativo de matrículas, os dados apresentados nesta dissertação revelam as fragilidades do Município de Macapá em ambas as redes de ensino quanto à oferta e universalização do ensino fundamental, bem como as dificuldades para cumprir as metas do Ideb.

Se tratando da taxa de abandono escolar, o Estado reduziu o seu índice para o marco temporal estudado (2015-2017), o que demonstra um fator positivo no campo educacional. Por outro lado, reconhece-se que o abandono escolar precisa ser analisado com mais atenção para tentar superar este problema, no contexto de uma sociedade dicotômica.

É preciso pensar em um planejamento escolar que aponte ações que envolvam toda a comunidade escolar em vista de construir uma escola e sociedade mais igualitária.

A escola precisa buscar despertar o interesse dos estudantes, das famílias, identificar as situações internas e externas à escola que afetam diretamente a vida escolar dos alunos. Para tentar organizar e colocar em prática novas ações pedagógicas que auxiliem os alunos

É preciso que a sociedade entenda que a escola não é e nunca foi o recôndito onde estão as soluções, escola é palco de conflito no sentido de aprender a viver com a alteridade, com a diferença e acima de tudo, respeito.

Desenvolver o sentimento de perspectiva de dignidade, que só por e pelo estudo o ser humano atine seus objetivos independente da profissão a se exercer, pois, todo ofício exige conhecimento.

Os resultados desta pesquisa demonstram que o PBF amplia a renda das famílias beneficiárias, contribui para o aquecimento da economia local, pois os recursos acessados pelos beneficiários são injetados diretamente na economia do município, na aquisição de bens e produtos de primeira necessidade das famílias e, como isso, pode contribuir para dinamizar o acesso à escola.

Dessa forma, entende-se que os recursos do PBF é um aporte financeiro tanto para as famílias como também para o município que o recebe. Os estudantes beneficiários do PBF atenderam aos requisitos básicos, para permanecerem no programa, já que possuem a frequência necessária, tanto no Ensino Fundamental que apresentou uma taxa média de 98% de frequência. No entanto, recomenda-se que a fase de implementação do programa no município seja

melhorada, principalmente na frequência escolar, taxas de abandono e reprovação.

Nesse sentido, entende-se que as secretarias de educação estadual e municipal deveriam ter um atendimento especializado e um monitoramento específico, que atendessem melhor os usuários do PBF, já que a educação pode ajudar a minimizar os problemas socioeconômicos no município.

Sobre a questão das possibilidades de se pensar na melhoria dos indicadores de desenvolvimento do município, a política pública de educação e o PBF, entende-se, que os beneficiários do PBF são alunos do ensino fundamental, da rede municipal e estadual de ensino. E é nesta fase (idade entre 6 e 15 anos) que muitos abandonam os estudos, aumentando a evasão escolar. Ressalta-se o fato de que os jovens iniciando o ensino médio são os que mais abandonam as escolas. A PND de 2019 demonstrou que muitos jovens de 15 a 17 anos estão fora da escola, sem ter concluído a Educação Básica. E, é nesse sentido, que Estado e Município deveriam se organizar na formulação e adoção de políticas públicas que atendessem estes jovens, dando condições de igualdade e oportunidade de mudança de vida e o devido acompanhamento.

Isso significa dizer que o PBF é imprescindível, mas são necessárias outras políticas públicas complementares para minimizar principalmente a evasão escolar dos jovens macapaense em caso, da zona urbana.

Em relação a questão do acompanhamento escolar, conclui-se que tanto a gestão pública diretamente responsável pelo Programa como a escola precisam desenvolver ações: pedagógicas e sociais, direcionadas aos estudantes e às famílias dos beneficiários do PBF. Tais ações podem ser organizadas em estreita articulação com a elaboração e implementação do Projeto Político Pedagógico das unidades de ensino do município.

## REFERÊNCIAS

- AGUIAR, Christina W. **As Policy Sciences como “ciência”: método e reificação.** Perspectivas, São Paulo, v. 27, p. 13-37, 2005.
- AHLERTH, M. A. (2017). **A 'precisão' e o 'luxo':** Usos do benefício do PBF entre as quebradeiras de coco de Codó (MA). *Política & Trabalho*, (38), 69-86. Recuperado de <https://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/politicaetrabalho/article/view/14290>
- ALMEIDA; SILVA, K. P. **Modelagem na Educação Básica.** São Paulo: Contexto, 2015.
- ALVES, H., & LEITE, S. **Processos de exclusão social e iniquidades em saúde: Um estudo de caso a partir do PBF.** Brasil. *Revista Panamericana de Saúde Pública*, 2013, p. 429-436. Recuperado de <https://www.scielosp.org/article/rpsp/2013.v34n6/429-436/>
- ALVES, Paulo Henrique Ferreira; LEITE; Jorge Henrique da Silva. **Amadurecimento em gestão estratégica e tática: estudo de caso da PMDF.** *Revista Ciência & Política*, v.5, n.2, p. 121-141, jul/dez, 2020.
- ÁVILA, M. P. (2013). **Que pensam as beneficiárias do Bolsa Família?** *Política & Trabalho*, (38), 105-122. Recuperado de <https://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/politicaetrabalho/article/view/14384>
- BELL, J. **Como Realizar um Projeto de Investigação.** 3ª edição. Lisboa: Gradiva.
- BICHIR, R. M. **Analisando a porta de entrada aos programas de transferência de renda:** São Paulo e Salvador. *Bahia Análise e Dados*, v.19, p.993-1008. 2010 Disponível em: <[http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/antigo/static/uploads/RenataBichir\\_BA&D.pdf](http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/antigo/static/uploads/RenataBichir_BA&D.pdf)>. Acesso em: 17 maio 2020.
- BICHIR, R. M. **O Bolsa Família na berlinda?** *Revista Novos Estudos. CEBRAP*, N. 87, julho/2010, pp. 115 a 129.
- BONIN, Iara Tatiana. **Com quais palavras se narra a literatura infantil e infantojuvenil que chega às escolas.** In: SILVEIRA, Rosa Maria Hessel (Org.). *Estudos Culturais para professor@s.* Canoas: Editora da ULBRA, 2008. p. 115-133.
- BRASIL, **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.** Secretaria Nacional de Assistência e Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. Decreto Nº 5.209 de 17 de setembro de 2004. Disponível em [http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu\\_superior/legislacao\\_e\\_instrucoes/decretos](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/legislacao_e_instrucoes/decretos) Acessado em 12/04/2021.
- BRASIL, **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.** Secretaria Nacional de

Assistência Social e Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. Sistema de Benefícios ao Cidadão (SIBEC). Disponível em: [https://www.beneficiosociais.caixa.gov.br/consulta/beneficio/04.01.00-00\\_00.asp](https://www.beneficiosociais.caixa.gov.br/consulta/beneficio/04.01.00-00_00.asp). Consultado em 20/01/2021.

BRASIL, **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**. Secretaria Nacional de Assistência Social e Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. Orientações para o acompanhamento das famílias beneficiárias do PBF no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Brasília: (Versão Preliminar), 2019. Disponível em <http://www.mds.gov.br/suas/publicacoes>. Acesso em: 20/03/2021.

CHARLOT, B. (Org.). **Os jovens e o saber: perspectivas mundiais**. Porto Alegre: Artes Médicas, 2001.

CHARLOT, B. “Clássica”, “moderna”, “contemporânea”: encontros e desencontros ente Educação e Arte. In: DUMAS, G. A.; CHARLOT, B. (Org.). Educação e artes cênicas: interfaces contemporâneas. Rio de Janeiro: Walk, 2013b. p. 23-45.

CHARLOT, B. **A relação com o saber nos meios populares**. Uma investigação nos liceus profissionais de subúrbio. Porto: Livpsic, 2009.

CHARLOT, B. **Da relação com o saber: elementos para uma teoria**. Porto Alegre: Artes Médicas, 2000.

CHARLOT, B. **Relação com o saber, formação dos professores e globalização: questões para a educação hoje**. Porto Alegre: Artmed, 2005.

CIRENO, F.; SILVA, J.; PROENÇA, R. **Condicionalidades, desempenho e percurso escolar de beneficiários do programa bolsa família**. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Eds.). Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2022.

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

DANTE, Oliveira Rannison. **História em dados do Amapá**. São Paulo, n. 52, p. 35-49, fev. 2020.

FERNANDES, Maria Teresinha de Oliveira e SOARES, Sônia Maria. **O desenvolvimento de políticas públicas de atenção ao idoso no Brasil**. Revista da Escola de Enfermagem da USP [online]. 2012, v. 46, n. 6 [Acessado 17 agosto 2022] , pp. 1494-1502. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0080-62342012000600029>>. Epub 30 Jan 2022. ISSN 1980-220X. <https://doi.org/10.1590/S0080-62342012000600029>.

- FERRARO (FERRARI), A. R. **Analfabetismo no Brasil: tendência secular e avanços recentes. Resultados preliminares.** Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n. 52, p. 35-49, fev. 1985.
- FERRARO, A. R. **Analfabetismo e alfabetização no Brasil: tendência secular e questões metodológicas.** In: SANTOS, M. L. L. dos; DAMIANI, F. E. (Orgs.). Onde eles estão? Desvelando o analfabetismo no Brasil. Passo Fundo: UPF, 2005b. p. 49-79.
- FERRARO, A. R. **Da universalização do acesso à escola e da qualidade das estatísticas da educação.** Cadernos de Educação, Pelotas/RS, v. 13, n. 23; p. 57-75, jul./dez. 2004.
- FERRARO, A. R. **Neoliberalismo e políticas sociais: um pé em Malthus, outro em Spencer.** Universidade e Sociedade, Brasília, v. 9, n. 20, p. 15-20, set./dez. 1999.
- FERRARO, A. R. **O movimento neoliberal: gênese, natureza e trajetória.** Sociedade em Debate, Pelotas/RS, v. 3, n. 9, p. 33-58.
- FREY, Klaus. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil.** Planejamento e Políticas Públicas, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.
- FRIGOTTO, Gaudêncio **A produtividade da escola improdutiva: um (re)exame das relações entre educação e estrutura econômico-social capitalista.** 9. Ed. 1 reimpressão. São Paulo: Cortez, 2015, p. 263.
- FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e a crise do capitalismo real.** 5ª ed. São Paulo: Cortez, 2003.
- FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação, crise do trabalho assalariado e do desenvolvimento: teorias em conflito.** In FRIGOTTO, G. (Org.). Educação e crise do trabalho: perspectivas de final de século. 10 ed. Vozes: Petrópolis, RJ, 2011, p. 25- 54, 2002.
- FRIZZO, Giovanni. **O trabalho pedagógico como referência para a pesquisa em educação.** Pensar a prática, Góias, v. 11, n. 2, p. 159-167, maio/ago, 2002. Disponível:< <http://www.revistas.ufg.br/index.php/fef/article/viewFile/3535/4097>>. Acesso abr. 2022.
- GARCIA, A. V. **A pobreza humana: concepções, causas e soluções.** Florianópolis: Em Debate, 2012. Disponível em: <[http://docs11.minhateca.com.br/856258699,BR,0,0,Adir-Valdemar-Garcia-A-Pobreza-Humana\\_Concep%C3%A7%C3%B5es,-Causas-e-Solu%C3%A7%C3%B5es.pdf](http://docs11.minhateca.com.br/856258699,BR,0,0,Adir-Valdemar-Garcia-A-Pobreza-Humana_Concep%C3%A7%C3%B5es,-Causas-e-Solu%C3%A7%C3%B5es.pdf)>. Acesso em: 18 jan. 2017.
- GARCIA, Adir Valdemar; YANNOULAS, Silvia Cristina. **Educação, pobreza e desigualdade social.** Revista Em Aberto, Brasília, v. 30, n. 99, p. 21-41, maio/ago. 2017. Disponível em: <<http://emaberto.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/view/3262/pdf>>.

Acesso em: 6 fev. 2021. doi: <http://dx.doi.org/10.24109/2176-6673.emaberto.30i99>.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **Subsídios para organizar avaliações da ação governamental**. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n. 23, p. 7-70, jan./jun. 2001.

HOFFMANN, Jussara. **Avaliação: mito e desafio** - Porto Alegre; Mediação, 1995.

HOFFMANN, Jussara. **Avaliação e educação infantil: Um olhar sensível e reflexivo sobre a criança** - Porto Alegre; Mediação, 2012.

HOFFMANN, Jussara. **Avaliar respeitar primeiro, avaliar depois** - Porto Alegre; Mediação, 2001.

HÖFLING, E. de M. “**Estado e políticas (públicas) sociais**”. Cadernos CEDES, Campinas, v.21, nº 55, nov. 2001. <http://cienciaparaeducacao.org/publicacao/magalhaes-l-d-r-politica-educacional-umaabordagem-socio-historica-etd-educacao-tematica-digital-v-16-p-61-65-2008/> Acesso Em 06.09.2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS. **Repercussões do Programa Bolsa Família na Segurança Alimentar e Nutricional das Famílias Beneficiadas**. Rio de Janeiro: IBASE, 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010: Resultados gerais da amostra**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Os censos demográficos do Brasil e o censo de 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por amostra de domicílios 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

KEHL, M. R. **A mínima diferença: masculino e feminino na cultura**. Rio de Janeiro: Imago, 1996.

LEÃO REGO, Walquíria & PINZANI, Alessandro. 2013. **Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania**. São Paulo: Editora UNESP, 2013. 229 p.

LIMA, Patrícia Verônica Pinheiro Sales; VASCONCELOS, Joyciane Coelho. **PBF e educação escolar: uma abordagem de dados em painel**. Redes, Santa Cruz do Sul, v. 24, n. 1, p. 335-355, jan. 2019. ISSN 1982-6745. Disponível em: <https://doi.org/10.17058/redes.v24i1.11692>.

MAGALHÃES, Livia Diana Rocha. “**Integração, exclusão e solidariedade no debate contemporâneo sobre as políticas sociais**”. Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro, v.17, nº 13.

MAGALHÃES, Livia Diana Rocha.et al. **A implementação do PBF: as experiências de São Francisco de Itabapoana e Duque de Caxias**. Ciênc. saúde coletiva [online]. 2007, vol.12, n.6, pp. 1513-1524.

- MALHOTRA, N. **Pesquisa em política pública**. 3.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.
- MARQUES, Eduardo. **Estado e Redes Sociais: Permeabilidade e Coesão nas Políticas Urbanas no Rio de Janeiro**. São Paulo: FAPESP, Rio de Janeiro: Revan, 2012.
- MATOS, Fernanda; DIAS, Reinaldo. **Políticas Públicas princípios, propósitos e processos, São Paulo**, 2012 Editora Atlas.
- MERCADANTE OLIVA, Aloízio. **As Bases do Novo Desenvolvimentismo no Brasil**:
- MEZAN, R. **Tempo de muda: ensaios de psicanálise**. São Paulo: Cia das Letras, 2000.
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O que é cadastro único. Disponível em [http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/cadastro\\_unico/o-que-e-1/](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/cadastro_unico/o-que-e-1/). n. 125, p. 148-166, jan./abr. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n125/0101-6628-sssoc-125-0148.pdf>. Acesso em 18 de janeiro de 2020.
- OLIVEIRA, Luis Felipe B de & SOARES, Sergei S. D. . **"O que se sabe sobre os efeitos das transferências de renda sobre a oferta de trabalho"**. Texto para discussão, n. 1738. Brasília, Ipea, 2012.
- CAMPELLO, Marcelo Côrtes Neri. – **PBF : uma década de inclusão e cidadania: Sumário executivo / organizadores: Tereza Brasília : Ipea, 2014. 87 p. : gráfs., mapas.**
- PINZANI, Alessandro; REGO, Walquiria Domingues Leão. **Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania**. 2. ed. São Paulo: Unesp, 2014.
- PINZANI, Alessandro; REGO, Walquiria. **Pobreza e cidadania**. DF: Ministério da Educação, 2014.
- PONTILI, Rosângela. **A infraestrutura escolar e as características familiares influenciando a frequência e o atraso no ensino fundamental**. Piracicaba: ESALQ/USP, 2004.
- PRODANOV, C. C. & FREITAS, E. C. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. (2a ed.) Novo Hamburgo: Feevale, 2013. Recuperado de <https://www.feevale.br/Comum/midias/0163c988-1f5d-496f-b118-a6e009a7a2f9/Ebook%20Metodologia%20do%20Trabalho%20Cientifico.pdf>
- RAMOS, Euélica Fagundes; FRAIBERG, Maristani Salapata. **Os Programas de Transferência de Renda no Brasil e o Enfrentamento das Expressões da Questão Social**. s.d.
- RIBEIRO, R. ; CACCIAMALI, M. C. **Impactos do Programa Bolsa-Família Sobre os Indicadores Educacionais. Economia**, Brasília(DF), v.13, n.2, p.415–446, mai/ago 2000.
- ROPA, D. Ela é... o que você quiser. In: COSTA, J. F. (Org.). **Redescrições de psicanálise: ensaios pragmáticos**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2005.
- RORTY, R. **Contingência, ironia e solidariedade**. Lisboa: Presença, 2018.

ROSANVALLON, P. **A nova questão social**. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.

SALLA, Fernando. **De Montoro a Lembo: as políticas públicas**. **Revista Brasileira de Economia**. São Paulo, Ano 1, Edição, p. 72/90, 2007. Disponível em: <<https://neve.prp.usp.br/publicacao/de-montoro-a-lembo-as-politicas-zpenitencieras-de-so-paulo/>>. Acesso em: 19 abr. 2020.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções**. São Paulo: Cengage Learning, 2019.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013

SENNA, Mônica de Castro Maia; BRANDÃO, André Augusto; DALT, Salette da. **PBF e o acompanhamento das condicionalidades na área de saúde**. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, SILVA, Janaína Ruviano da. **Programas de transferência de renda: algumas reflexões sobre seus impactos na educação brasileira**. *Conversas e controvérsias*. Porto Alegre, v. 2, n. 2, p.32-42.

2011/2.Link:<<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/conversasecontroversias/article/view/7804/72> 1>. Acesso em 11 jul. 2020.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda**. Repositório. GAEPF Artigos Científicos. Universidade Federal do Maranhão (UFMA). 2007.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. *Sociologias*, Porto Alegre, a. 8, n. 16, jul./ dez. 2006.

SOUZA, Pedro H. G. Ferreira de; OSORIO, Rafael G.; PAIVA, Luis Henrique; SOARES, Sergei. **Os efeitos do PBF sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros 15 anos**. In: SILVA, Tiago Falcão (Org.). **Bolsa Família 15 Anos (2003-2018)**. Brasília: Enap, 2018

SUPLICY, E. M. Renda de Cidadania. **A saída é pela porta**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; Cortez Editor. 2002

SUPLICY, Eduardo M. (2007), "**O direito de participar da riqueza da nação: do programa Bolsa Família à Renda Básica de Cidadania**". *Ciência & Saúde Coletiva*, 12 (6): 1623-1628.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Programa Fome Zero do Presidente Lula e as perspectivas da Renda Básica de Cidadania no Brasil**. *Saúde e Sociedade*, v. 12, n. 1, p. 61-71, jan-jun 2003.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de pesquisa**. 2. ed. reimp. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2013.