



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
MESTRADO EM EDUCAÇÃO**

EZEQUIEL PEDROSO MIRA

**O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E A CONDICIONALIDADE DA FREQUÊNCIA
ESCOLAR EM INSTITUIÇÕES DE ENSINO PERIFÉRICAS DA REDE MUNICIPAL
DE DOURADOS-MS**

DOURADOS – MS

2023

EZEQUIEL PEDROSO MIRA

**O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E A CONDICIONALIDADE DA FREQUÊNCIA
ESCOLAR EM INSTITUIÇÕES DE ENSINO PERIFÉRICAS DA REDE MUNICIPAL
DE DOURADOS-MS**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Educação da Universidade Federal da Grande Dourados, como requisito para a obtenção do título de mestre em Educação.

Linha de pesquisa: Políticas e Gestão da Educação.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Kellcia Rezende Souza.

DOURADOS – MS

2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP).

M672p Mira, Ezequiel Pedroso.

Programa Bolsa Família e a condicionalidade da frequência escolar em instituições de ensino periféricas da Rede Municipal de Ensino de Dourados-MS [recurso eletrônico]/ Ezequiel Pedroso Mira. – 2023.

Arquivo em formato pdf.

Orientadora: Kellcia Rezende Souza.

Dissertação (Mestrado em Letras) – Universidade Federal da Grande Dourados, 2023.

Disponível no Repositório Institucional da UFGD em:

<https://portal.ufgd.edu.br/setor/biblioteca/repositorio>

1. Desigualdade Social. 2. Frequência Escolar. 3. Políticas educacionais. 4. Programa Bolsa Família. I. Souza, Kellcia Rezende. II Título.

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

©Todos os direitos reservados. Permitida a publicação parcial desde que citada a fonte.



ATA DA DEFESA DE DISSERTAÇÃO DE Mestrado APRESENTADA POR EZEQUIEL PEDROSO MIRA, ALUNO DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM EDUCAÇÃO, ÁREA DE CONCENTRAÇÃO "HISTÓRIA, POLÍTICAS E GESTÃO DA EDUCAÇÃO".

Aos dezesseis dias do mês de junho do ano de dois mil e vinte e três, às quatorze horas, em sessão pública, realizou-se na Universidade Federal da Grande Dourados, a Defesa de Dissertação de Mestrado intitulada "**O Programa Bolsa Família e a condicionalidade da frequência escolar em instituições de ensino periféricas da Rede Municipal de Dourados-MS**", apresentada pelo mestrando Ezequiel Pedroso Mira, do Programa de Pós-Graduação em Educação, à Banca Examinadora constituída pelos membros: Prof.ª Dr.ª Kelcia Rezende Souza/UFGD (presidente/orientador), Prof. Dr. Fabio Perboni/UFGD (membro titular interno), Prof. Dr. Oséias Santos de Oliveira/UTFPR (membro titular externo). Iniciados os trabalhos, a presidência deu a conhecer ao candidato e aos integrantes da banca as normas a serem observadas na apresentação da Dissertação. Após o candidato ter apresentado a sua Dissertação, os componentes da Banca Examinadora fizeram suas arguições. Terminada a Defesa, a Banca Examinadora, em sessão secreta, passou aos trabalhos de julgamento, tendo sido o candidato considerado APROVADO. O Presidente da Banca atesta a participação do membro que esteve presente de forma remota, conforme declaração anexa. Nada mais havendo a tratar, lavrou-se a presente ata, que vai assinada pelos membros da Comissão Examinadora.

Dourados/MS, 16 de junho de 2023.

Prof.ª Dr.ª Kelcia Rezende Souza
Presidente/orientador

Prof. Dr. Fabio Perboni
Membro Titular interno

Prof. Dr. Oséias Santos de Oliveira
Membro Titular Externo
(Participação Remota)

Dedico esta obra ao meu pai, Rulfo Chaves Mira (in memoriam), por todas as vezes que me mostrou a importância da educação e da consciência de classe. Também dedico ao meu filho, Murilo dos Santos Mira, para que ele entenda que a educação é o melhor caminho a seguir.

AGRADECIMENTOS

Meus agradecimentos são para o Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGEdu), por oferecer professores qualificados para essa etapa da minha formação. Agradeço à minha orientadora, Prof.^a Dr.^a Kellcia Rezende Souza, por todo conhecimento compartilhado, pelo carisma, pela paciência e por me direcionar em todas as etapas deste mestrado.

Aos professores que ministraram disciplinas durante o mestrado, agradeço por todo conhecimento compartilhado. São eles: Prof. Dr. Fabio Perboni, Prof. Dr. Washington Cesar Shoiti Nozu, Prof.^a Dr.^a Aline Maira Silva, Prof.^a Dr.^a Andréia Vicência Vitor Alves e Prof.^a Dr.^a Ana Cláudia Dantas Cavalcanti.

Às pessoas que estiveram presentes nesse processo: à colega Anita Tetslaff Torquato, contemporânea do mestrado em Educação, obrigado por todo auxílio, por todo conhecimento compartilhado, por toda gentileza dispensada a mim. À minha amiga Poliana dos Santos Guevara, obrigado por todo momento que, mesmo à distância, compartilhamos nossos saberes, nossas aflições, nossas ansiedades, nossos medos e nossos sucessos no mestrado. À empresa que trabalhei durante todo o mestrado, Hospital Cassems Unidade de Dourados, representada pela minha chefe, Silvieli Zanata Alves, obrigado por toda compreensão e por todo auxílio durante essa etapa.

Agradeço aos profissionais das instituições que ambientaram a minha pesquisa de campo. Na escola Prof.^a Clori Benedetti, minha gratidão ao diretor Jair e à secretária Katia Nakamura. Na Escola Etalívio Penzo agradeço à diretora Cleuza e à secretária Jane. Na secretaria de assistência social agradeço ao Edivaldo pelos diversos documentos fornecidos e por me auxiliar nas pesquisas dos portais federais do Programa Bolsa Família.

À minha mãezinha, Lenice Pedroso Mira, por toda ajuda que sempre me deu e a todos os integrantes da minha família, esposa, irmãos, irmãs, que sempre estiveram ao meu lado me dando apoio nos momentos mais difíceis desse percurso do mestrado em Educação, meu agradecimento.

“Os que comem bem, dormem bem e têm boas casas, acham que se gasta demais com política social” (PEPE MUJICA).

RESUMO

A presente dissertação está inserida na linha de pesquisa Políticas e Gestão da Educação, do Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Grande Dourados (PPGEdu/Faed/UFGD). O objetivo da pesquisa é conceituar a relação da condicionalidade da frequência escolar com a qualidade educacional em instituições de ensino periféricas de Dourados-MS, no período de 2013 a 2021. O Programa Bolsa Família (PBF) foi instituído por meio da Medida Provisória n.º 132, de 20 de outubro de 2003, e depois foi convertida para a Lei n.º 10.836, de 9 de janeiro de 2004. O PBF estabeleceu condicionalidades para o pagamento do benefício. A condição ligada à educação foi a exigência de frequência escolar. O estudo se configura como uma pesquisa quanti-qualitativa embasada na tipologia de investigação bibliográfica e documental. Para a construção do *corpus*, buscou-se dados nos principais repositórios de trabalhos científicos, como: *Scientific Electronic Library Online* (SciELO), no banco de dados da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD). A pesquisa documental coletou materiais fornecidos por duas escolas periféricas selecionadas para a investigação, totalizando 228 documentos, divididos da seguinte forma: 130 relatórios de frequência escolar, 17 relatórios de alunos reprovados e um censo escolar. A partir da análise documental, foi traçado um comparativo entre a frequência escolar dos estudantes das instituições escolhidas com a frequência escolar nacional, como também a evolução do aprendizado que foi avaliado por meio do Índice de Educação Básica (Ideb), e o percentual de reprovação dos discentes matriculados nas escolas. Estes dados evidenciaram a importância do PBF na frequência escolar dos alunos e tendem a sinalizar uma melhora no desempenho da escola com a evolução do Ideb. Denota-se, então, que os resultados da investigação sugerem evidências de que o PBF impacta, significativamente, os indicadores educacionais vinculados à condicionalidade de frequência escolar do PBF.

Palavras-chave: desigualdade social; frequência escolar; políticas educacionais; Programa Bolsa Família.

ABSTRACT

This dissertation is part of the research line Policies and Management of Education, of the Graduate Program in Education at the Faculty of Education of the Federal University of Grande Dourados (PPGEdu/Faed/UFGD). The objective of the research is to conceptualize the relationship between the conditionality of school attendance and educational quality in peripheral educational institutions in Dourados-MS from 2013 to 2021. The Bolsa Família Program (PBF) was instituted through Provisional Measure No. 132, of October 20, 2003, and later converted into Law No. 10,836, of January 9, 2004. The PBF established conditionalities for payment of the benefit. The condition linked to education was the requirement of school attendance. The study is part of a quantitative and qualitative research based on the typology of bibliographical and documental research. For the construction of the corpus, research was carried out in the main repositories data of scientific works such as: Scientific Electronic Library Online (SCIELO), in the database of the Coordination for the Improvement of Higher Education Personnel (CAPES) and in the Brazilian Digital Library of Theses and Dissertations (BDTD). The documentary research selected material provided by two peripheral schools selected for the research, totaling 228 documents, divided as follows: 130 school attendance reports, seventeen reports of students failing, one school census. Based on the documental analysis, a comparison was made between the school attendance of students from the selected schools and the national school attendance, as well as the evolution of learning, which was evaluated using the Basic Education Index (Ideb), and the percentage failure of students enrolled in schools. These data showed the importance of the PBF in the students' school attendance and tends to signal an improvement in the school's performance based on the evolution of the Ideb. It is noted, then, that the results of the investigation suggest evidence that the PBF significantly impacts the educational indicators linked to the conditionality of school attendance of the PBF.

Keywords: social inequality; school attendance; educational policies; Bolsa Familia Program.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Categorias de noções e conceitos de pobreza	39
Figura 2 – Pobreza nas regiões brasileiras	44
Figura 3 – Dimensões do Programa Bolsa Família	65
Figura 4 – Estrutura do Programa Bolsa Família	68
Figura 5 – Mapa do município de Dourados no estado de MS	72
Figura 6 – Mapa do perímetro urbano (2018)	73
Figura 7 – Mapa do perímetro urbano (2023)	73
Figura 8 – Localização do bairro Parque das Nações II, em Dourados-MS	78
Figura 9 – Localização do bairro Jardim Jóquei Clube, em Dourados-MS	79
Figura 10 – Mapa de satélite da localização da escola Prof. ^a Clori Benedetti Freitas	82
Figura 11 – Mapa de satélite da localização da escola Etalívio Penzo	83
Figura 12 – Cálculo do Ideb	85
Figura 13 – Série histórica de frequência escolar nacional de alunos/as beneficiados pelo PBF	100
Figura 14 – Distribuição de domicílios com renda <i>per capita</i> de até dois salários-mínimos em bairros de Dourados-MS	102

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Documentos utilizados para a construção textual	28
Quadro 2 – Características das perspectivas das concepções de pobreza	40
Quadro 3 – Conjuntura de programas de transferência de renda no Brasil após a CF/1988 ...	62
Quadro 4 – Condicionalidades do PBF.....	64

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Fontes de pesquisa prévia para a construção teórica do trabalho	28
Tabela 2 – Quantidade de documentos coletados na escola Prof. ^a Clori Benedetti de Freitas	34
Tabela 3 – Quantidade de documentos coletados na escola Etalívio Penzo	35
Tabela 4 – Alunos matriculados na Rede Municipal de Ensino	77
Tabela 5 – Alunos beneficiários do PBF matriculados na Rede Municipal de Ensino, janeiro de 2016.....	80
Tabela 6 – Alunos beneficiários do PBF matriculados na Rede Municipal de Ensino, dezembro de 2017.....	80
Tabela 7 – Alunos beneficiários do PBF e matriculados nas escolas selecionadas.....	81
Tabela 8 – Alunos matriculados no início do ano letivo na escola Prof. ^a Clori Benedetti de Freitas.....	88
Tabela 9 – Alunos matriculados no início do ano letivo na escola Etalívio Penzo	89
Tabela 10 – Frequência escolar anual de alunos do PBF na escola Prof. ^a Clori Benedetti de Freitas, ano 2013.....	90
Tabela 11 – Frequência escolar anual de alunos do PBF na escola Etalívio Penzo, ano 2013.....	91
Tabela 12 – Frequência escolar anual de alunos do PBF na escola Prof. ^a Clori Benedetti de Freitas, ano 2014.....	91
Tabela 13 – Frequência escolar anual de alunos do PBF na escola Etalívio Penzo, ano 2014.....	92
Tabela 14 – Frequência escolar anual de alunos do PBF na escola Prof. ^a Clori Benedetti de Freitas, ano 2015.....	92
Tabela 15 – Frequência escolar anual de alunos do PBF na escola Etalívio Penzo, ano 2015.....	93
Tabela 16 – Frequência escolar anual de alunos do PBF na escola Prof. ^a Clori Benedetti de Freitas, ano 2016.....	93
Tabela 17 – Frequência escolar anual de alunos do PBF na escola Etalívio Penzo, ano 2016.....	94
Tabela 18 – Frequência escolar anual de alunos do PBF na escola Prof. ^a Clori Benedetti de Freitas, ano 2017.....	94
Tabela 19 – Frequência escolar anual de alunos do PBF na escola Etalívio Penzo, ano 2017.....	95

Tabela 20 – Frequência escolar anual de alunos do PBF na escola Prof. ^a Clori Benedetti de Freitas, ano 2018.....	95
Tabela 21 – Frequência escolar anual de alunos do PBF na escola Etalívio Penzo, ano 2018	96
Tabela 22 – Frequência escolar anual de alunos do PBF na escola Prof. ^a Clori Benedetti de Freitas, ano 2019.....	96
Tabela 23 – Frequência escolar anual de alunos do PBF na escola Etalívio Penzo, ano 2019	97
Tabela 24 – Frequência escolar anual de alunos do PBF na escola Prof. ^a Clori Benedetti de Freitas, ano 2020.....	98
Tabela 25 – Frequência escolar anual de alunos do PBF na escola Etalívio Penzo, ano 2020	98
Tabela 26 – Frequência escolar anual de alunos do PBF na escola Prof. ^a Clori Benedetti de Freitas, ano 2021.....	99
Tabela 27 – Frequência escolar anual de alunos do PBF na escola Etalívio Penzo, ano 2021	99
Tabela 28 – Comparativo de frequência escolar dos anos iniciais da escola Prof. ^a Clori Benedetti de Freitas, de 2013 a 2021.....	101
Tabela 29 – Comparativo de frequência escolar dos anos iniciais da escola Etalívio Penzo, de 2013 a 2021.....	101
Tabela 30 – Matrículas e reprovação na escola Prof. ^a Clori Benedetti de Freitas.....	104
Tabela 31 – Matrículas e reprovação na escola Etalívio Penzo.....	105
Tabela 32 – Percentual de alunos reprovados nas escolas investigadas no período de 2013 a 2021.....	105

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – População brasileira abaixo das linhas de pobreza monetária	52
Gráfico 2 – Crescimento da população de Dourados-MS.....	74
Gráfico 3 – Evolução do Ideb da escola Prof. ^a Clori Benedetti de Freitas	106
Gráfico 4 – Evolução da nota Saeb da escola Prof. ^a Clori Benedetti de Freitas	107
Gráfico 5 – Evolução do Ideb da escola Etalívio Penzo	108
Gráfico 6 – Evolução nota Saeb da escola Etalívio Penzo.....	108
Gráfico 7 – Taxa de frequência escolar bruta por faixas etárias no Brasil entre 2016 e 2018.....	110
.....	110

LISTA DE ABREVIATURAS

AIBF - II	Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família - 2ª rodada
BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEF	Caixa Econômica Federal
CF/1988	Constituição Federal
CNSS	Conselho Nacional de Serviço Social
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FIES	Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Ideb	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IFMS	Instituto Federal de Mato Grosso do Sul
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MEC	Ministério da Educação
MP	Ministério Público
MS	Mato Grosso do Sul
MT	Mato Grosso
NSE	Nível Socioeconômico
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização das Nações Unidas
PBF	Programa Bolsa Família
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PGRM	Programa de Renda Mínima
PISA	<i>Program For International Student Assessment</i>
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNE	Política Nacional de Educação
PP	Plano Plurianual
PROUNI	Programa Universidade para Todos

Rede PENSSAN	Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
Saeb	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SBPS	Sociedade Brasileira de Previdência Social
SciELO	<i>Scientific Eletronic Library Online</i>
SIMAVE	Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Básica
UEMS	Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
UFGD	Universidade Federal da Grande Dourados
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	16
1.1	Contextualização do problema.....	16
1.2	Justificativa.....	22
1.3	Objetivos.....	26
1.4	Procedimentos metodológicos.....	26
2	POBREZA E DESIGUALDADE EDUCACIONAL NO BRASIL.....	36
2.1	A pobreza como um fenômeno de desigualdade: interface com a realidade brasileira.....	36
2.2	A pobreza e a desigualdade educacional no Brasil.....	45
3	POLÍTICAS DE DISTRIBUIÇÃO DE RENDA NO BRASIL: A REGULAMENTAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.....	55
3.1	Histórico das políticas sociais de distribuição de renda no Brasil.....	55
3.2	Regulamentação do Programa Bolsa Família.....	62
4	OS RESULTADOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NOS INDICADORES DE QUALIDADE DOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL NA REDE MUNICIPAL DE DOURADOS-MS.....	71
4.1	Caracterização de Dourados-MS e de sua respectiva Rede Municipal de Educação.....	71
4.2	Caracterização das escolas selecionadas.....	77
4.2.1	<i>Escola Municipal Prof.^a Clori Benedetti Freitas.....</i>	<i>81</i>
4.2.2	<i>Escola Municipal Etalívio Penzo.....</i>	<i>82</i>
4.3	Indicadores de frequência escolar e de permanência de discentes beneficiados pelo Programa Bolsa Família e sua relação com o desempenho educacional.....	83
4.3.1	<i>Indicador de matrícula e frequência escolar em alunos/as beneficiados pelo PBF nas escolas investigadas.....</i>	<i>87</i>
4.3.2	<i>Indicador de matrícula e reprovação de alunos/as beneficiados pelo PBF e a relação com o Ideb das escolas investigadas.....</i>	<i>104</i>
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	113
	REFERÊNCIAS.....	116

1 INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização do problema

A pobreza é um fenômeno social multifatorial e, no Brasil, está enraizada na estrutura de uma sociedade marcada pela presença constante da desigualdade socioeconômica e pelo histórico de privações de direitos humanos, como no período de escravidão, que perdurou até o século XIX. Nesse sentido, trata-se de uma realidade que demanda a intervenção de políticas públicas de corte social. Assim sendo, elegeu-se como objeto da presente pesquisa o Programa Bolsa Família (PBF), pois compreende-se que se trata de uma das mais consolidadas políticas de inclusão social presentes na agenda governamental do país nas últimas décadas. O referido programa foi sistematizado visando não só assegurar a transferência de renda, mas, também, incorporar estratégias voltadas à emancipação das famílias pobres a partir das dimensões de educação e saúde.

Instituído, primeiramente, na Medida Provisória n.º 132, de 20 de outubro de 2003, e convertido na Lei Federal n.º 10.836, em 9 de janeiro de 2004, o PBF unificou e ampliou programas sociais criados em anos anteriores. Foi criado a partir da junção dos programas Bolsa Escola Nacional, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação, que eram vinculados a diferentes ministérios: Educação, Saúde, Minas e Energia, Segurança Alimentar e Combate à Fome, respectivamente.

O PBF definiu algumas condicionalidades para que os indivíduos fossem beneficiados pelo programa. Estabeleceram-se regras para saúde e educação. Na área da educação, a condicionalidade exige a obrigatoriedade de matrícula de estudantes de seis a 17 anos na escola, frequência escolar de, no mínimo, 85% para alunos de seis a 15 anos e, no mínimo, 75% para alunos de 16 a 17 anos (BRASIL, 2021c). Porém, o PBF não estabeleceu mecanismos de avaliação de desempenho escolar exclusivamente para os beneficiários do programa.

Especificamente, sobre os mecanismos de avaliação da educação básica brasileira, nas últimas três décadas, há a recorrência da avaliação em larga escala como instrumento de aferimento da qualidade educacional por parte do governo federal. Trata-se de estratégias avaliativas que apontam indicadores para nortear o desenvolvimento de políticas educacionais.

Werle (2011, p. 22) compreende a avaliação em larga escala com um “[...] procedimento amplo e extensivo, envolvendo diferentes modalidades de avaliação, realizado

por agências reconhecidas pela especialização técnica em testes e medidas, abrangendo um sistema de ensino”. Para a referida autora, as avaliações em larga escala têm se materializado como instrumento de produção de indicadores para subsidiar a definição de políticas públicas na área educacional no Brasil e no mundo.

No contexto brasileiro, a avaliação em larga escala tem sido cada vez mais recorrente. A demanda de avaliação da qualidade passa a figurar, institucionalmente, na agenda governamental de forma efetiva a partir da regulamentação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb). O Saeb foi um marco de políticas de avaliação educacional que “[...] possibilitou uma análise de larga escala da educação, com o objetivo de fornecer diretrizes para um aumento da eficácia das medidas governamentais” (ARAÚJO; CODES; UDERMAN, 2019, p. 7). Principalmente desde a criação do Saeb, o processo de avaliação em larga escala no Brasil passou a incidir, cada vez mais, nas agendas de políticas educacionais do país. Conforme Silva (2010, p. 429),

O sistema de avaliação brasileiro foi se ampliando e se complexificando desde o fim da década de 1980. [...] Em 1988, o então criado Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Público de 1º Grau (Saep/MEC) realiza uma aplicação piloto nos Estados do Paraná e Rio Grande do Norte, com a intenção de testar instrumentos e procedimentos. Entretanto, a falta de recursos impediu o prosseguimento do projeto, deslançando efetivamente a partir de 1990, com a viabilização do primeiro ciclo do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb). Na sequência, os ciclos de avaliação se davam por amostragem, trianualmente. A partir de 2001, ocorre uma mobilização do MEC no sentido de empreender um rigoroso planejamento no funcionamento do Saeb, sendo repaginado e aprimorado. Em 2005, é novamente aperfeiçoado, ampliando-se com a inclusão da Prova Brasil, tendo, entre outras mudanças, uma avaliação em larga escala de caráter universal com aplicação bianual. Atualmente, todas as etapas e níveis de ensino, exceto a educação infantil, sofrem avaliação padronizada, organizada e centralizada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), órgão ligado ao Ministério da Educação e Cultura (MEC).

Silva (2010) esclarece que o histórico da regulamentação da avaliação da educação básica não limitou o avanço na regulamentação de um indicador de qualidade que possibilitasse aferir o desempenho escolar das instituições e de suas respectivas redes de ensino, tanto na esfera federal quanto nas estaduais e municipais. Nessa direção, o Brasil, seguindo uma tendência internacional de avaliação em larga escala, normatizou em 2007, via Decreto n.º 6.094, de 24 de abril de 2007, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). O Decreto n.º 6.094/2007 estabeleceu que:

Art. 3º A qualidade da educação básica será aferida, objetivamente, com base no Ideb, calculado e divulgado periodicamente pelo Inep, a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos, constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB, composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica - ANEB e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil). Parágrafo único. O Ideb será o indicador objetivo para a verificação do cumprimento de metas fixadas no termo de adesão ao Compromisso (BRASIL, 2007).

Desse modo, o Ideb passou a ser o indicador que mensura a qualidade da educação básica a partir da combinação do cálculo da pontuação, ou seja, o desempenho na Prova Brasil¹ e as taxas de aprovação, de reprovação e de evasão escolar. A partir deste avaliador externo é possível monitorar a qualidade do ensino oferecido no Brasil por meio de dois componentes: a taxa de rendimento escolar, feita pelas escolas a partir do censo de aprovação, e as médias de desempenho nos exames aplicados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) (BONAMINO; SOUSA, 2012). O Ideb, portanto, é um indicador de qualidade governamental de educação e atende a uma política educacional específica voltada para a avaliação do desempenho escolar do aluno, o que não representa todas as vertentes dimensionadas para aferir a qualidade educacional.

O Ideb, desde a sua implementação, passou a ser, então, a principal referência de avaliação da qualidade da educação básica no Brasil (BONAMINO; SOUSA, 2012). Configurando-se como um instrumento de avaliação em larga escala, o Ideb permite divulgar dados comparativos entre alunos das escolas públicas e privadas e das redes municipais, estaduais e federal de ensino.

Em que pese, a institucionalização do Ideb ser considerado um marco na política da avaliação da educação básica nacional, o seu formato, desde a sua criação, tem sido problematizado por pesquisadores como Soares (2011), Almeida, Darben e Freitas (2013), Duarte (2013), Andrade e Laros (2007), que consideram limitados os mecanismos de avaliação e deixa dubitável a qualidade dos resultados apresentados. Almeida *et al.* (2013) entende que o Ideb também deve considerar o nível socioeconômico (NSE) dos alunos que participam destas avaliações.

¹ A Prova Brasil e o Saeb são avaliações para diagnóstico, em larga escala, desenvolvidas pelo Inep/MEC. Têm o objetivo de avaliar a qualidade do ensino oferecido pelo sistema educacional brasileiro a partir de testes padronizados e questionários socioeconômicos. Nos testes aplicados na quarta e oitava séries (quinto e nono anos) do ensino fundamental, os estudantes respondem a itens (questões) de língua portuguesa, com foco em leitura, e matemática, com foco na resolução de problemas. No questionário socioeconômico, os estudantes fornecem informações sobre fatores de contexto que podem estar associados ao desempenho (BRASIL, 2011).

[...] Ideb tem alta correlação com o nível socioeconômico do alunado. Assim, ao atribuir a esse indicador o status de síntese da qualidade da educação, assume-se que a escola pode superar toda a exclusão promovida pela sociedade. Há uma farta literatura que mostra que isso é impossível. Todos os alunos têm direito de aprender, e os conhecimentos e habilidades especificados para educação básica devem ser os mesmos para todos. No entanto, obter este aprendizado em escolas que atendem alunos que trazem menos de suas famílias é muito mais difícil, fato que deve ser considerado quando se usa o indicador de aprendizagem para comparar escolas e identificar sucessos. (SOARES, 2011, p. 1).

Nesse sentido, é necessário reconhecer que aspectos pertinentes à condição socioeconômica do aluno são influenciadores no desempenho escolar e nos resultados avaliativos do Ideb. É preciso considerar aspectos sociais ao divulgar os resultados das avaliações, pois

[...] as diferenças socioeconômicas e culturais devem compor uma análise explicativa da diferença de desempenho dos alunos, já que não considerá-las significaria, muitas vezes, atribuir o título de boa escola a instituições que, como única e verdadeira diferenciação em relação a outras, possui alunos de maior capital socioeconômico e cultural (ALMEIDA; DARBEN; FREITAS, 2013, p. 1157).

Nessa perspectiva, as escolas têm ambientes desiguais e propiciam aprendizados de forma desigual, sendo que esta desigualdade na aprendizagem está pautada, primariamente, na renda e na classe social (DUARTE, 2013). Assim sendo, os fatores externos à realidade formativa institucional tendem a repercutir no sucesso e/ou fracasso escolar. Por isso, a melhora educacional de um país está intimamente atrelada a uma cobertura ampla de políticas sociais que tratam a pobreza como um fenômeno que deve ser combatido a partir de múltiplas dimensões, uma vez que a desigualdade socioeconômica influencia no desenvolvimento social, cultural, cognitivo, fisiológico e educacional do indivíduo.

O estudo de Costa (2019) evidencia esse cenário. Ao tratar de alunos beneficiários do PBF no estado de Mato Grosso do Sul (MS), a autora levantou, dentre várias questões, quais fatores eram determinantes para uma escola apresentar melhores resultados do que a outra nas provas Saeb, considerando a origem social dos estudantes. Ela enfatizou que a sua pesquisa identificou “[...] fatores intraescolares associados ao bom desempenho escolar entre alunos pobres” (COSTA, 2019, p. 59), que se destacam os beneficiários do PBF. Já Duarte (2013) alerta que os profissionais que lidam diretamente com a educação de forma prática são, por vezes, responsabilizados pelo fracasso dos alunos no desempenho escolar.

A responsabilização recorrente pelo fracasso da escola em territórios de vulnerabilidade vem recaindo muito mais sobre os atores da política educacional (em especial sobre o professor) do que sobre as desigualdades gritantes e a precariedade recorrente das escolas públicas brasileiras (excetuando-se as federais) (DUARTE, 2013, p. 346).

Observa-se que a autora coloca a desigualdade social e a ausência de políticas públicas como responsáveis pelo baixo desempenho escolar. Muitos pesquisadores explanaram sobre o tema, dentre eles Dubet (2004), Duarte (2013) e Souza *et al.* (2019), os quais concluíram que fatores sociais são, de fato, determinantes para o desempenho escolar. Dentre os trabalhos que objetivam discutir a relação socioeconômica e o efeito educacional, é preciso registrar o trabalho de Dubet (2004), que critica a teoria da meritocracia e a considera responsável pela marginalização dos alunos oriundos de famílias mais pobres que, pelo nível social, apenas reproduzem na escola as adversidades encontradas no cotidiano.

Duarte (2013) destaca que o Estado valida mecanismos para dissimular a sua ausência no que tange a desigualdade social e o desempenho escolar. Estes mecanismos são serviços oferecidos, mas com baixa qualidade. A forma compensatória que o Estado cria para combater esses desafios relacionados à pobreza é vista em programas de transferência de renda, como o PBF. Além de reduzir a miséria e a pobreza², os programas sociais de transferência de renda propõem o crescimento do capital humano.

A pobreza é compreendida como produto da relação contraditória fundamental entre capital e trabalho que ameaça à ação política de sujeitos em dadas circunstâncias e se caracteriza pelo não acesso ou acesso precário a renda, aos direitos, aos serviços sociais e ao trabalho formal e protegido (DUARTE, 2013, p. 350).

Ao considerar a pobreza de renda como recorte ou condicionalidade para assistência do PBF, criou-se um grupo específico de beneficiários que se enquadravam nessas condicionalidades e, nisso, os recursos foram direcionados a atender alunos de escolas que, simultaneamente, tinham baixo desempenho nos avaliadores externos e notas baixas no Ideb.

Na pesquisa realizada por Duarte (2013), a partir de estudo regressivo multinível com dados do Ideb 2009, foi possível reconhecer a relação entre pobreza e o fracasso escolar. No mesmo estudo constatou-se que discentes de baixa renda tiveram impacto negativo na avaliação do Inep. Mesmo com a ascensão de milhões de brasileiros a níveis sociais mais elevados nos últimos anos, os alunos em condições de pobreza representam quase metade dos

² Pelos critérios da Organização das Nações Unidas (ONU), em 2021, são considerados extremamente pobres os indivíduos que dispõem de menos de US\$ 1,90 por dia, ou cerca de 300 reais mensais em valores atuais. Pessoas com renda diária abaixo de US\$ 5,50, também estão consideradas como em situação de pobreza (ONU, 2021).

escolares do ensino fundamental com idade até 14 anos. Em números absolutos, 44% dos matriculados no ensino fundamental estão em situação de pobreza ou miséria.

Dados mais recentes de pesquisa realizada pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) evidenciaram que em 2021, no Brasil, o percentual de crianças e adolescentes que viviam em famílias com renda abaixo da linha pobreza extrema aumentou de 13,8%, em 2017, para 16,1%, em 2021. “No caso da alimentação, o contingente de crianças e adolescentes privados da renda necessária para uma alimentação adequada passou de 9,8 milhões, em 2020, para 13,7 milhões, em 2021 — um salto de quase 40%” (UNICEF, 2023, p. 8).

Esse cenário reitera a demanda por políticas públicas sociais que enfrentem a pobreza como um fenômeno multidimensional e que, dessa forma, atingirá várias áreas da vida humana, dentre elas, a educação. Nessa vertente, o PBF, historicamente, tem se consolidado como uma política social que visa combater a desigualdade em suas diferentes dimensões, como a saúde e educação. Logo, no campo da educação, o programa vem sendo estudado desde o início de sua criação.

A pesquisa de Camargo e Pazello (2014) aponta que quanto maior o percentual de alunos pobres em uma escola, maior é a taxa de evasão escolar e reprovação. Nestas instituições, também, há menor proficiência em língua portuguesa e matemática nas avaliações do Ideb e da Prova Brasil. Por isso, ressaltam que as crianças beneficiadas pelo PBF nessas escolas impactam na diminuição da evasão. Denes, Komatsu e Menezes-Filho (2018) verificaram que houve aumento da frequência escolar entre 2004 e 2010, porém, com efeitos negativos nas notas e no Ideb.

As correlações estimadas para o PBF foram negativas em relação aos índices do IDEB e sobre as notas dos dois anos do ensino fundamental (5º e 9º). É possível que o PBF tenha efeitos sobre a frequência escolar e repercussões sobre os indicadores de qualidade. Com a entrada na escola de crianças e jovens que não estariam nela na ausência do programa, as médias de notas tendem a cair, caso esses jovens tenham desempenho abaixo da média (DENES; KOMATSU; MENEZES-FILHO, 2018, p. 308).

Esse estudo, que objetivou analisar os efeitos do PBF e do Benefício de Prestação Continuada³ sobre indicadores municipais, avaliou dados da Prova Brasil e do Ideb.

³ O Benefício de Prestação Continuada (BPC), previsto na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), é a garantia de um salário-mínimo por mês ao idoso com idade igual ou superior a 65 anos ou à pessoa com deficiência de qualquer idade. No caso da pessoa com deficiência, a condição tem de ser capaz de lhe causar impedimentos de natureza física, mental, intelectual ou sensorial de longo prazo (com efeitos por pelo menos dois anos), que a impossibilite de participar de forma plena e efetiva na sociedade, em igualdade de condições com as demais pessoas.

Verificou-se que houve um significativo crescimento de notas na 4ª e 8ª séries do ensino fundamental nas escolas pesquisadas.

Vários indicadores socioeconômicos no Brasil, da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), mostraram que o impacto do PBF é histórico e significativo para a redução da pobreza desde o início de sua implantação no Brasil. A partir de 2004, a queda da pobreza extrema foi, em média, 1,3 pontos percentuais por ano. Em números absolutos, em 2017, “[...] mais de 3,4 milhões de pessoas deixaram de viver em pobreza extrema por causa do PBF, e 3,2 milhões foram elevadas acima da linha de pobreza” (SILVA, 2018, p. 167).

O Brasil tem, em sua história, uma característica acentuada de desigualdade social, que coloca uma parcela considerável de sua população na condição de pobreza. A pobreza, inclusive, não se restringe apenas às privações de subsídios materiais de sobrevivência, mas interfere diretamente no desenvolvimento cultural e educacional dos sujeitos. Nessa direção, identifica-se que o PBF consiste em uma política pública de corte social que busca assegurar não só transferência de renda, mas, também, contemplar as áreas da educação e da saúde.

Nesse sentido, a erradicação da pobreza transcende a garantia do acesso à segurança alimentar, à saúde e à educação. Constitui, porém, todas as esferas da construção do indivíduo como pertencente de uma sociedade e que ele poderá transformar esta sociedade no futuro.

1.2 Justificativa

As motivações que me levaram a pesquisar o tema do PBF consoante à educação rememoram os tempos de escola, do ensino fundamental ao ensino médio. Neste período, como grande parte da população brasileira que estudou entre a década de 1990 até os primeiros anos da década de 2000, fazíamos parte de um grande grupo social com precárias condições financeiras e estudávamos em escolas com péssimas condições estruturais. Já durante a minha jornada na graduação, atentei-me ao histórico da educação brasileira e ao baixo desempenho dos alunos, que reverbera décadas após décadas entre as classes sociais menos favorecidas. Escolhi o município de Dourados, pois além de residir na cidade, este apresenta diversos contrastes socioeconômicos.

O município de Dourados está localizado na região centro sul do estado do MS. É um dos principais polos industriais de manufatura dos produtos do agronegócio brasileiro e é o segundo município mais populoso do estado, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2017). Em 2021, o IBGE estima que a cidade tenha 227.990 mil habitantes. A proporção estimada de habitantes na região urbana é cerca de 90%.

Em relação ao ensino, em 2016, Dourados tinha 9.614 estudantes matriculados no ensino infantil, no ensino fundamental havia 34.521 alunos matriculados, e 7.128 no ensino médio. Em 2019, tinha 11.003 discentes matriculados no ensino infantil, no ensino fundamental havia 34.608 alunos matriculados, e 7.856 no ensino médio (IBGE, 2019).

Em 2004, havia 6,5 mil famílias cadastradas no PBF e houve progressão para 9.502 famílias em 2020, sendo 30.574 pessoas diretamente beneficiadas, o que equivale a 13% de sua população. Em 2004, o valor médio do benefício era de R\$ 48,80 por pessoa, não ultrapassando R\$ 100,00 por família. Em 2020, o valor médio pago foi de R\$ 191,11 (BRASIL, 2021c).

No início do programa em 2004, o investimento anual do governo no PBF era de 3,79 bilhões de reais, com média de R\$ 48,80 por beneficiário. Em 2019, o valor foi de 32,5 bilhões de reais e R\$ 191,00, em média, por beneficiário. Em 2022 o governo federal, com a Medida Provisória n.º 1.061/2021, alterou o nome do benefício PBF para Auxílio Brasil. O orçamento destinado para cobrir os custos do programa foi de 62 bilhões de reais, com valor médio de R\$ 300,00 por família. Desde 2019, o governo federal acrescentou o pagamento do abono natalino ao PBF por meio da Medida Provisória n.º 898, de 10 de outubro de 2019, similar ao pagamento do 13º salário, que é pago aos trabalhadores do setor público e da iniciativa privada. Em 29 de dezembro de 2021, a Lei n.º 14.284 substituiu a Medida Provisória n.º 1.061/2021, mas manteve as tratativas da Medida Provisória. O Programa Auxílio Brasil manteve as condicionalidades exigidas no PBF (BRASIL, 2021b).

Houve significativo embate da oposição ao governo de Jair Bolsonaro⁴ (2019-2022) com a mudança do PBF para o Programa Auxílio Brasil, atribuindo ao governo atitudes eleitoreiras ao revogar a Lei n.º 10.836/2004, e substituí-la pela nova lei criando um programa com novo nome. Para Silva (2022), o novo programa do governo foi feito como medida para conter a “[...] elevada pressão do crescente desemprego, do trabalho informal sem proteção, da fome e a pressão da sociedade organizada” (SILVA, 2022, p. 61). A extrema pobreza considerada pelo PBF era de renda de até R\$ 89,00 mensais por pessoa da família. Já na mudança para o Auxílio Brasil, a extrema pobreza foi considerada em renda de até R\$ 100,00 mensais por pessoa da família. E o rendimento considerado de pobreza foi elevado de R\$ 178,00 por membro da família para R\$ 200,00.

Os dados do orçamento destinado ao programa, bem como o número de beneficiados, são indicadores que expressam o papel significativo que ele tem para a

⁴ Jair Messias Bolsonaro foi eleito democraticamente no pleito eleitoral de 2018, seu governo de viés liberalista começou no dia 1 de janeiro de 2019 e terminou no dia 31 de dezembro de 2022.

população de baixa renda no país. Contudo, nos últimos anos, com a diminuição de orçamento para as políticas sociais no Brasil impostas pelo governo de Michel Temer (2016-2018) e acentuados pelo governo de Bolsonaro, houve expressivo crescimento de miseráveis e pobres no Brasil. Segundo dados da Fundação Getúlio Vargas (FGV), o número de pobres saltou de 9,5 milhões de brasileiros, em 2020, para 27 milhões, em 2021, agravados pela pandemia de covid-19 que, por determinação da Organização Mundial de Saúde (OMS), durou de 11 de março de 2020 a 5 de maio de 2023 (LEGISLATIVO..., 2020).

A pandemia de covid-19⁵ afetou a vida em sociedade e gerou consequências para as mais diversas áreas, como saúde, economia, cultura, trabalho e educação. O rápido contágio do vírus entre humanos, a alta taxa de hospitalização e mortalidade, bem como a falta de vacina no início da pandemia, impôs confinamento à humanidade desde março de 2020. Para conter a disseminação do vírus, diversas medidas de isolamento social foram tomadas por inúmeros países. Na educação, por exemplo, o período é marcado pela suspensão das aulas presenciais em consequência das medidas restritivas de prevenção (GALZERANO, 2021).

Desde 2019, no governo Bolsonaro, as políticas de cortes de investimentos em programas sociais foram crescentes, inclusive no período mais acentuado da pandemia de covid-19 (2020 e 2021). O Programa Mais Médicos, instituído pela Lei n.º 12.871, de 22 de outubro de 2013, foi substituído por um novo programa promulgado por intermédio da Lei n.º 13.958, de 18 de dezembro de 2019. Este foi um dos mais afetados com a nova política de corte de gastos, seguido pelos programas Minha Casa Minha Vida, Programa Universidade para Todos (Prouni) e Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES). Todos eles foram criados e destinados a atender a população mais pobre do país. Tais programas foram remodelados para atender a determinação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n.º 55, de 2016, que originou a Emenda Constitucional n.º 95⁶ e estabeleceu limite dos gastos públicos.

Além da agenda política recente dos governos brasileiros não priorizar a pauta das políticas sociais, a pandemia de covid-19 trouxe abalos sanitários, sociais e econômicos no mundo todo. Dados do Ministério da Saúde apontam que, até a primeira semana de dezembro de 2021, o Brasil contabilizou 615.636 óbitos causados pelo vírus da covid-19. Em dezembro de 2022, após 22 meses do início da vacinação, o Ministério da Saúde divulgou relatórios em

⁵ O nome covid é a junção de letras que se referem a *(co)rona (vi)rus (d)isease*, o que na tradução para o português seria “doença do coronavírus”. O número 19 está ligado ao ano de 2019, quando foram divulgadas as primeiras ocorrências da doença (POR QUE..., 2020).

⁶ A Emenda Constitucional n.º 95, de 15 de dezembro de 2016, altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.

que 690.074 óbitos foram contabilizados (BRASIL, 2022a). Aliada às desastrosas medidas sanitárias adotadas pelo executivo federal (negação das vacinas e atraso em suas aquisições, bem como a adoção de protocolos de fármacos sem comprovação científica), a crise econômica agravou a frágil estrutura das famílias mais pobres e evidenciou problemas crônicos relacionados à miséria no Brasil.

De modo global, a pandemia afetou, principalmente, as pessoas pobres e já em condições de vulnerabilidade, o que impactou, diretamente, o desempenho escolar de milhares de crianças e adolescentes. Na América Latina, a conclusão do Banco Mundial (2021) aponta que o crescimento da pobreza ampliou as limitações em aprendizagem e pode ter sido elevada em 20%. Neste cenário, dois em cada três alunos são incapazes de ler ou compreender textos simples (BANCO MUNDIAL, 2021).

Os estudantes em situação de pobreza educacional⁷ já enfrentavam dificuldades antes da pandemia. Relatórios do Banco Mundial (2021) mostravam que 50% dos alunos apresentavam pobreza educacional e que este índice pode se elevar para 70% durante a pandemia. O fechamento das instituições como medida de isolamento social para a contenção do vírus, o *lockdown*⁸, afastou os alunos da escola e dificultou o mapeamento da exposição à vulnerabilidade, por não ter relatórios de frequência escolar e acompanhamento constante do serviço público. O governo manteve o PBF no período de pandemia e abdicou a condicionalidade de frequência escolar para receber o benefício.

Apesar da manutenção do PBF durante a crise sanitária, os impactos negativos causados pelo vírus refletem diretamente na quantidade de brasileiros que perderam renda e entraram na linha da pobreza ou abaixo dela. O IBGE, a partir da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), apontou em seu relatório já em 2018, que 41% dos brasileiros conviviam com a fome ou com algum grau de insegurança alimentar no período de 2017 e 2018 e que esta situação deve se agravar durante a pandemia. No mesmo período, o IBGE (2018) indicou que as pessoas em grau moderado ou grave de pobreza correspondiam a 13,9% da população.

Em 2021, o relatório da Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar Nutricional⁹ mostrou que 19,1 milhões de brasileiros estavam no mapa da fome. A

⁷ Pobreza educacional é quando uma ou mais pessoas não atingem um nível mínimo necessário de escolaridade para os padrões da sociedade em questão. Em escolares, avalia-se alunos a partir de 10 anos que tenham dificuldade de leitura e compreensão de texto ou raciocínio lógico-matemático simples correspondente para esta faixa etária.

⁸ *Lockdown* é uma palavra de origem inglesa e significa isolamento ou restrição de acesso imposto como uma medida de segurança, podendo se referir a qualquer bloqueio ou fechamento total de alguma coisa, especialmente um lugar.

⁹ “A Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN), criada em 2012, congrega pesquisadoras(es), estudantes e profissionais de todo o país na forma de uma rede de

mesma pesquisa revelou que mais da metade da população brasileira está em algum grupo de insegurança alimentar. Em números estimados, corresponde à metade dos 213,6 milhões habitantes.

Em que pese os avanços históricos promovidos pelo PBF no Brasil no que concerne a minimização da vulnerabilidade social, a conjuntura política dos últimos anos no país, bem como a pandemia de covid-19, impôs expressivos retrocessos refletidos no aumento substancial da desigualdade socioeconômica. Esse cenário, somado à Medida Provisória n.º 1.061/2021, que extinguiu o PBF, apresenta-se como bastante desafiador, demandando, assim, políticas sociais de combate à pobreza e às suas consequências e, também, por pesquisas que investiguem esse quadro. Logo, este estudo se insere nessa pauta e apresenta a seguir seus objetivos.

1.3 Objetivos

- Geral:

- Analisar a relação da condicionalidade da frequência escolar com indicadores de qualidade educacional em instituições de ensino periféricas de Dourados-MS no período de 2013 a 2021.

- Específicos:

- Compreender o fenômeno da pobreza e suas consequências para a desigualdade educacional;
- Investigar a regulamentação da política de distribuição de renda, em especial, o PBF;
- Averiguar a possível relação da condicionalidade de frequência escolar com os indicadores de desempenho escolar de alunos beneficiados pelo PBF em duas instituições de ensino municipais de Dourados-MS, no período de 2013 a 2021.

1.4 Procedimentos metodológicos

O percurso metodológico empreendido se ampara na abordagem quanti-qualitativa. No entender de Souza e Kerbauy (2017, p. 24), não há oposição entre os dois tipos de abordagem, mas sim possibilidades de complementação para sustentar mais instrumentos de

pesquisa e intercâmbio independente e autônoma em relação a governos, partidos políticos, organismos nacionais e internacionais e interesses privados” (BRITO, 2023, p. 2).

análise da realidade investigada. Segundo as autoras, “[...] para entender a abordagem quanti-qualitativa, é importante situar as distinções das abordagens quantitativa e qualitativa”. Logo, acrescentam que a abordagem quanti-qualitativa proporciona “[...] legitimidade aos resultados encontrados, evitando o reducionismo à apenas uma opção” (SOUZA; KERBAUY, 2017, p. 24).

[...] reúne controle de vieses (métodos quantitativos) com compreensão, a partir dos agentes envolvidos na investigação (métodos qualitativos); agrega a identificação de uma visão global do fenômeno (métodos e ações obtidas sob condições controladas com dados obtidos dentro do contexto natural de sua ocorrência; e a validade da confiabilidade das descobertas pelo emprego de técnicas diferenciadas (SOUZA; KERBAUY, 2017, p. 39).

Quanto às tipologias, serão empregadas a pesquisa bibliográfica e documental. “A pesquisa bibliográfica é um apanhado geral sobre os principais trabalhos já realizados, revestidos de importância, por serem capazes de fornecer dados atuais e relevantes relacionados com o tema” (MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 158). A pesquisa bibliográfica foi feita a partir do levantamento de trabalhos elaborados por autores que já se dedicam a estudar temáticas relacionadas ao PBF e seus efeitos na educação no período de 2002 a 2022. Assim sendo, foram selecionados trabalhos oriundos de programas de pós-graduação, bem como produções publicadas em livros, periódicos e anais de eventos.

Para realizar a pesquisa, fez-se consultas nos portais eletrônicos: *Scientific Electronic Library Online* (SciELO), no banco de dados da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), sites do Ministério da Educação (MEC), IBGE e no Portal Qedu. Elegeu-se para a seleção das pesquisas os seguintes descritores: Pobreza e educação; Desigualdade social e educação; Programa Bolsa Família e educação; Programa Bolsa família e políticas educacionais.

O percurso metodológico de construção do trabalho iniciou-se em pesquisas nos portais já citados. A princípio foram analisados diversos artigos, dissertações, teses e livros que pudessem auxiliar na construção teórica do processo de escrita. Dividimos da seguinte maneira, conforme mostra a Tabela 1:

Tabela 1 – Fontes de pesquisa prévia para a construção teórica do trabalho

Temática	PBF	Pobreza e desigualdade social	Políticas educacionais e avaliadores externos
Fonte de pesquisa			
Livro	1	5	6
Artigo	34	28	16
Dissertação/tese	4	2	1
Material diverso: jornal, revista, <i>paper</i> , capítulo de livro, leis, decretos, resoluções, dossiês e demais documentos	8	4	10
Total de documentos pesquisados por temática	47	39	33

Fonte: Elaboração própria.

Após análise dos resumos e das introduções das fontes citadas, focalizamos apenas nas fontes que correspondiam aos nossos anseios investigativos e que pudessem dar grandes contribuições epistemológicas ao texto teórico deste trabalho, descartando, assim, 49 títulos por não corresponder aos nossos objetivos de pesquisa. Dessa forma, apresentamos no Quadro 1 o resumo das principais obras utilizadas:

Quadro 1 – Documentos utilizados para a construção textual

Autor/es	Título	Tipo de produção	Repositório de origem do trabalho	Ano
Octávio Ianni	A questão social	Artigo	Universidade Estadual de Campinas	1989
Sônia Miriam Draibe	Uma nova institucionalidade das políticas sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reforma dos programas sociais	Artigo	Universidade Estadual de Campinas	1997
Lena Lavinas	Programas de garantia de renda mínima: perspectivas brasileiras	Artigo	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada	1998
Beatriz Augusto de Paiva	Assistência social e políticas sociais no Brasil – configuração histórica, contradições e perspectivas	Artigo	Universidade Federal de Santa Catarina	1999
Maria Lúcia Martinelli	Notas sobre mediações: alguns elementos para sistematização da reflexão sobre o tema	Artigo	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo	1993
Jose Geraldo Silveira Bueno	Função social da escola e organização do trabalho	Artigo	SciELO/Pontifícia Universidade	2001

	pedagógico		Católica de São Paulo	
Eloisa de Mattos Höfling	Estado e políticas (públicas) sociais	Artigo	SciELO – Universidade Estadual de Campinas	2001
Antonio Pedro Albanez Crespo, Elaine Gurovitz	A pobreza como um fenômeno multidimensional	Artigo	SciELO	2002
Luiz Carlos Freitas	A internalização da exclusão	Artigo	SciELO – Universidade Estadual de Campinas	2002
François Dubet	O que é uma escola justa?	Artigo		2004
Maressa Maelly Soares Noronha; Stênio Ferreira Parron	A evolução do conceito de família	Artigo	União das Instituições de Educação de São Paulo	2004
Adaíza Sposati	Especificidade e intersectorialidade da política de assistência social	Artigo	Universidade Federal de Mato Grosso	2005
Josemberg M. de Andrade; Jacob A. Laros	Fatores associados ao desempenho escolar: estudo multinível com dados do Saeb/2001	Artigo	SciELO – Universidade de Brasília	2007
Luiz Fernandes Dourado; João Ferreira de Oliveira	A qualidade da educação: perspectivas e desafios	Artigo	SciELO – Universidade Estadual de Campinas	2009
Maria Cristina Piana	A construção do perfil da política social no cenário educacional	Artigo	SciELO – Universidade Estadual Paulista	2009
Ricardo Agostini Martini	Um ensaio sobre os aspectos teóricos e metodológicos da economia da pobreza	Artigo	Universidade Federal de Uberlândia	2010
Raul da Mota Silveira Melo; Gisléia Benini Duarte	Impacto do Programa Bolsa Família sobre a frequência escolar: o caso da agricultura familiar no Nordeste do Brasil	Artigo	SciELO – Revista de Economia e Sociologia Rural	2010
Celi Scalon	Desigualdade, pobreza e políticas públicas: notas para um debate	Artigo	Universidade Federal de São Carlos	2011
Maria Lúcia Serafim; Robson Pequeno de Sousa	Multimídia na educação: o vídeo digital integrado ao contexto escolar	Artigo	SciELO – Universidade Estadual da Paraíba	2011
Neuma Figueiredo Aguiar	Diferenças de gênero e apoio à pobreza no Programa Bolsa Família (PBF)	Artigo	Universidade Federal de Minas Gerais	2012
Alícia Bonamino; Sandra Zákia Sousa	Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola	Artigo	SciELO – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro	2012

Rémi Fernand Lavergne	Programa Bolsa Família: uma nova modalidade de biopolítica	Artigo	SciELO	2012
Cláudia Roberta Bocca Santo; Rosana Magalhães	Pobreza e política social: a implementação de programas complementares do Programa Bolsa Família	Artigo	SciELO – Ciência e Saúde Coletiva	2012
Cintia Greive Veiga Veiga	A escolarização como projeto de civilização	Artigo	SciELO – Universidade Federal de Minas Gerais	2012
Luana Costa Almeida; Adilson Daleben; Luiz Carlos de Freitas	O Ideb: os limites e ilusões de uma política educacional	Artigo	SciELO	2013
Ernesto Friedrich de Lima Amaral; Vinícius do Prado Monteiro	Avaliação de impacto das condicionalidades de educação do Programa Bolsa Família (2005 e 2009).	Artigo	SciELO – Universidade Federal de Minas Gerais	2013
Daniella Medeiros Cavalcanti; Edward Martins Costa; Jorge Luiz Mariano da Silva	Programa Bolsa Família e o Nordeste: impactos na renda e na educação, nos anos de 2004 e 2006	Artigo	SciELO – Universidade Federal do Rio Grande do Norte	2013
Natalia de Souza Duarte	O impacto da pobreza no Ideb: um estudo multinível	Artigo	SciELO	2013
Cláudia Maria Perrone; Anelise Schaurich dos Santos	Direitos humanos: um desafio para a nova política de assistência social brasileira	Artigo	Universidade Federal de Santa Maria	2013
André Pires	Afinal, para que servem as condicionalidades em educação do Programa Bolsa Família?	Artigo	SciELO– Universidade Estadual de Campinas	2013
Mauricio Gregianin Testa; Paula Fronza; Maria Petrini; Jane Cruz Prates	Análise da contribuição do Programa Bolsa Família para o enfrentamento da pobreza e autonomia dos sujeitos beneficiários	Artigo	SciELO - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul	2013
Felipe Vieira Pena Rios; Francis Gary G. de Sales; Rogério Henrique Paiva Freitas; Marcelo Eduardo Zanetti	Desempenho escolar e vulnerabilidade social: análise espacial dos resultados do Ideb das escolas de ensino fundamental II do município de Belo Horizonte	Artigo	Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais	2014
Viviane Lima da Conceição; Maria Helena Rodrigues Navas Zamora	Desigualdade social na escola	Artigo	SciELO – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro	2015
Clóvis Roberto Zimmermann; Gepherson Macêdo Espíndola	Programas sociais no Brasil: um estudo sobre o Programa Bolsa Família no interior do Nordeste brasileiro	Artigo	Universidade Federal do Recôncavo da Bahia	2015
Luana Pereira Lima; Lia Thierne Oikawa	Programa Bolsa Família: perfil, ações intersetoriais e percepção	Artigo	Universidade Estadual do Rio de	2016

Zangirolani	dos gestores de serviços em um estudo de caso nos Morros de Santos		Janeiro	
Lúcio Rangel Alves Ortiz; Regina Aparecida Leite Camargo	Breve histórico e dados para análise do Programa Bolsa Família	Artigo	Universidade Estadual Paulista – Júlio Mesquita Filho	2016
Guilherme Quaresma Gonçalves; Telma Maria Gonçalves Menicucci; Ernesto F. L. Amaral	Diferencial educacional entre beneficiários e não beneficiários do Programa Bolsa Família	Artigo	SciELO – Caderno de Pesquisa	2017
Verena Duarte de Moraes; Cristiani Vieira Machado	O Programa Bolsa Família e as condicionalidades de saúde: desafios da coordenação intergovernamental e intersensorial	Artigo	SciELO – Saúde Debate	2017
Magda Pozzobon; Fénita Mahendra; Angela Helena Marina	Renomeando o fracasso escolar	Artigo	SciELO – Psicologia Escolar e Educacional	2017
Guilherme Denes; Bruno Kawaoka Komatsu; Naercio Menezes-Filho	Uma avaliação dos impactos macroeconômicos e sociais de programas de transferência de renda nos municípios brasileiros	Artigo	Fundação Getúlio Vargas	2018
Anna Cláudia dos Santos Nobre	O efeito do Programa Bolsa Família no desempenho e na frequência escolar: um estudo de caso no ensino médio do Nordeste brasileiro	Artigo	SciELO – Revista Científica da Escola Gestão e Negócio	2018
Silvana Marta Tumulero	Intersetorialidade nas políticas públicas	Artigo	SciELO – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo	2018
Bárbara Amaral Martins; Fabiano Quadros Rückert	O Programa Bolsa Família e a educação: uma análise da produção científica brasileira fundamentada na base de dados SciELO (2003–2018)	Artigo	SciELO – Revista Brasileira de Educação	2019
Marcelo Neri; Manuel Camilo Osório	Bolsa Família, tempo na escola e motivações estudantis	Artigo	SciELO – Revista de Administração Pública	2019
Clarilza Prado Sousa; Sandra Lúcia Ferreira	Avaliação de larga escala e da aprendizagem na escola: um diálogo necessário	Artigo	SciELO – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e Universidade da Cidade de São Paulo	2019
Marina Vilela Brandão Leite Faria; Maria Izabel Vieira	Programa Bolsa Família como estratégia de diversificação dos meios de vida rurais: uma	Artigo	SciELO – Revista de Economia e Sociologia Rural	2020

Botelho; Edson Arlindo Silva	experiência no sul de Minas Gerais			
PITOMBEIRA, Delane Felinto Pitombeira; Lucia Conde de Oliveira	Pobreza e desigualdades sociais: tensões entre direitos, austeridade e suas implicações na atenção primária	Artigo	SciELO – Ciência e Saúde Coletiva	2020
Pablo Martins Bernardi Coelho	Políticas públicas de distribuição de renda no Brasil	Artigo	Universidade Federal da Grande Dourados	2021
Flávia Obino Corrêa Werle; Maria José Santos da Silva	Vulnerabilidade social: práticas e desafios em escolas públicas de educação básica	Artigo	Universidade do Vale do Rio dos Sinos	2021
Edson Francisco de Andrade; Lindemberg da Silva Santos	Subcidadania, desigualdade e desenvolvimento social no Brasil do século XXI	Artigo	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada	2022
Marcelo Medeiros	Transferência de renda no Brasil	Artigo	SciELO – Novos Estudos	2007
Pedro Cavalcanti Camargo; Elaine Toldo Pazello	Uma análise do efeito do Programa Bolsa Família sobre o desempenho médio das escolas brasileiras	Artigo	SciELO – Universidade de São Paulo	2014
Fabio Luiz Lopes Cardoso	Da renda mínima à renda básica de cidadania	Dissertação	Universidade Estadual de Campinas	2013
Luciana Sátiro Silva	Ética e serviço social: a percepção dos assistentes sociais sobre suas práticas profissionais nos Centros de Referência de Assistência social de Fortaleza-CE	Dissertação	Universidade Estadual do Ceará	2014
Jeanne Rodrigues Bittencourt	O Bolsa Família em Mato Grosso	Dissertação	Universidade Federal de Pernambuco	2015
Tiago Sousa Pereira	Ciclos políticos e eleitorais na execução do Programa Bolsa Família em nível municipal	Dissertação	Universidade de Brasília	2017
Daniela Spinelli Arsky	Percepções sobre as condicionalidades do Programa Bolsa Família – o direito, o controle e a obrigação	Dissertação	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro	2019
Brasil, por: Paulo Jannuzzi; Renata Bichir; Rovane Ritzi	Bolsa Família e seus impactos nas condições de vida da população brasileira: principais resultados da pesquisa avaliação de impacto do Bolsa Família II.	Estudo Técnico	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	2012
Sergei Soares	Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros 15 anos	Livro	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada	1990
Rodolfo Hoffmann	Distribuição de renda: medidas de desigualdade e pobreza	Livro	Universidade de Brasília	1998
Amartya Sen	Desenvolvimento como liberdade	Livro	Universidade de Harvard	2000

Ingo Wolfgang Sarlet	A eficácia dos direitos fundamentais	Livro	Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul	2001
José Celso Cardoso Junior; Luciana Jaccoud	Políticas Sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo	Livro	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada	2005
Geneviève Jacquinot Delaunay	A escola e o fenômeno midiático	Livro	Universidade de São Paulo (tradução)	2007
Tiago Falcão Silva	Bolsa Família 15 Anos (2003-2018)	Livro	Escola Nacional de Administração Pública	2018
Herton Elerry Araújo; Ana Luiza Machado de Codes	O Ideb como instrumento de gestão para uma educação de qualidade – a educação brasileira vista pelas lentes do IDEB	Livro	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada	2019
Flávio Eiró	A “boa implementação” do Programa Bolsa Família: a interação entre políticas sociais e beneficiárias para além das regras burocráticas	Livro	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada	2019
Pedro Souza. H. G. Ferreira de Souza; Rafael Guerreiro Osorio; Luis Henrique Paiva; Sergei Soares	Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros 15 anos	Livro	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada	2019
Mirian Elizabet Hahmeyer Collares	Combate à pobreza: à educação e o Programa Bolsa Família	Tese	Universidade de Campinas	2014
Ana Carolina Pontes Costa	Eficácia e equidade escolar: um estudo em escolas com alunos beneficiários do Programa Bolsa Família no estado de Mato Grosso do Sul	Tese	Universidade Católica do Rio de Janeiro	2019

Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados na pesquisa.

As demais fontes pesquisadas para a elaboração desta dissertação não foram descritas no Quadro 1 e serão detalhadas no terceiro capítulo, sendo que nesta seção apenas apresentado o quantitativo de documentos analisados. Essas fontes serão somadas às fontes documentais, dentre elas, destacamos: relatórios do IBGE, relatórios do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), relatórios do Inep, boletins de frequência escolar, censo escolar e demais documentos complementares correspondentes ao PBF.

Na sequência, realizamos a pesquisa documental que, segundo Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009, p. 13), “[...] apresenta-se como um método de escolha e de verificação de

dados; visa o acesso às fontes pertinentes, e, a esse título, faz parte integrante da heurística de investigação” tendo grande relevância para a produção de dados.

Assim sendo, os documentos primários selecionados para tratamento analítico foram: as normativas que versam sobre o PBF e o Ideb no Brasil; os dados do Ideb de duas escolas municipais que oferecem o ensino fundamental (anos iniciais) e que possuem o maior número de alunos/as (critério de proporcionalidade) beneficiados/as pelo PBF em Dourados-MS.

As fontes documentais secundárias são: normativas do Cadastro Único, dos portais do IBGE, do MEC, do Inep e da Secretaria Municipal de Educação de Dourados (Semed-Dourados). Destacamos que nos documentos pertencentes à Dourados, esta pesquisa acessou informações pertinentes ao PBF contidas em: a) decretos, resoluções, deliberações, recomendações e outras orientações emitidas via correspondência interna (CI); b) quantitativo de alunos matriculados por unidade escolar e que são beneficiados pelo PBF; c) dados de frequência escolar a partir do censo escolar e dados referentes ao Ideb e demais documentos que se fizerem necessários.

Os documentos coletados nas escolas selecionadas, escola Prof.^a Clori Benedetti de Freitas e escola Etalívio Penzo, correspondem à busca por dados que colaboram para a construção desta dissertação acerca dos efeitos do PBF na educação. Esses documentos são fontes primárias sem qualquer análise prévia de outros pesquisadores. Assim sendo, foi analisada a quantidade de documentos coletados, conforme mostram as Tabelas 2 e 3:

Tabela 2 – Quantidade de documentos coletados na escola Prof.^a Clori Benedetti de Freitas

Ano	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Relatório de frequência escolar	9	9	5	5	5	5	5	5	5
Relatório de alunos reprovados	1	1	1	1	1	1	1	—	1
Censo escolar	1	1	1	1	1	1	1	1	1

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 3 – Quantidade de documentos coletados na escola Etalívio Penzo

Ano	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Relatório de frequência escolar	9	9	7	7	8	8	10	7	7
Relatório de alunos reprovados	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Censo escolar	9	9	7	7	8	8	10	7	7

Fonte: Elaboração própria.

A análise de dados se deu pela categorização das fontes selecionadas mediante a análise de conteúdo. Essa técnica analítica compreende um agrupamento de dados a partir da sistematização da convergência de conteúdos. Isso permite que a totalidade de um texto possa ser desdobrada em unidades e/ou categorias (BARDIN, 2011).

Após as etapas de coletas de dados, foi feita a apresentação dos resultados, que serão distribuídos em quatro capítulos que foram divididos da seguinte forma: o primeiro capítulo abrange esta introdução; o segundo capítulo discute a pobreza e a desigualdade social a partir de pressupostos teóricos e adventos históricos. Por sua vez, o terceiro capítulo aborda a política de distribuição de renda no Brasil e o papel que o PBF desempenhou na educação a partir das condicionalidades do programa; e o quarto capítulo aborda os efeitos do PBF nos indicadores de qualidade da educação no ensino fundamental de Dourados-MS. Neste último também há a caracterização do município, da rede de ensino e das escolas investigadas. Por fim, será apresentado o compilado dos achados do estudo via considerações finais, como, também, as referências bibliográficas.

2 POBREZA E DESIGUALDADE EDUCACIONAL NO BRASIL

Associamos a pobreza, popularmente, a uma condição de privação de elementos básicos de sobrevivência, sobretudo, de ordem material, como a alimentação, a moradia, o vestuário. A ausência de uma renda que lhe garanta bens essenciais é um padrão de mensuração recorrente para se compreender tal fenômeno. Todavia, Silva (2016) observa que o conceito de pobreza vem, ao longo de décadas, sendo analisado por diversas perspectivas e, nessa direção, contemplando, também, a falta de acesso a serviços, como saúde, educação, saneamento básico e cultura, como variáveis decorrentes da situação de marginalidade. Por isso, a pobreza é um elemento que afeta a dignidade humana e precisa ser tratada como um problema público prioritário na agenda política governamental.

A pobreza, em suas dimensões materiais, sociais e subjetivas, determina o grau de desigualdade imposta para a existência dos sujeitos, que resulta na privação de renda, emprego, cultura, escolaridade, dentre outras dimensões da vida coletiva. Podemos afirmar, dessa forma, que a pobreza está associada às situações em que os indivíduos não conseguem dispor de um padrão mínimo de condições, socialmente, dignas de vida.

Diante desse fenômeno multidimensional, o presente capítulo aborda a relação da pobreza e da desigualdade, especificamente as consequências que a vulnerabilidade econômica e social impacta nas limitações de acesso à educação. Para tanto, elegemos a realidade brasileira como cenário de compreensão dessa problemática.

2.1 A pobreza como um fenômeno de desigualdade: interface com a realidade brasileira

Atribuir um conceito definitivo de pobreza, conforme Crespo e Gurovitz (2002), é algo extremamente complexo e está envolto no “juízo de valor”. Pode ser estudado do ponto de vista econômico ou sociopolítico da sociedade e, por isso,

A percepção da pobreza como conceito relativo é uma abordagem de cunho macroeconômico, assim como o conceito de pobreza absoluta. É explicitada segundo o padrão de vida vigente na sociedade que define como pobres as pessoas situadas na camada inferior da distribuição de renda, quando comparadas àquelas melhor posicionadas. O conceito de pobreza relativa é descrito como aquela situação em que o indivíduo, quando comparado a outros, tem menos de algum atributo desejado, seja renda, sejam condições favoráveis de emprego ou poder (CRESPO; GUROVITZ, 2002, p. 3).

No entender de Lima (2005), a falta de um consenso a respeito do conceito sobre a pobreza na academia mostra que se trata de um fenômeno, inclusive, multidisciplinar. Logo, tem sido analisado por várias áreas do conhecimento. Até mesmo no âmbito dos documentos de organismos internacionais não há uma definição unânime, pois o objeto em questão também carrega uma historicidade que é dinâmica.

O conceito de pobreza deve ser compreendido num contexto social, histórico e cultural. Neste sentido, **não existe uma única definição de pobreza, é um termo com significado dinâmico que evoluiu ao longo do tempo**, aumentando sua complexidade na medida em que novos parâmetros foram incorporados à sua definição (SILVA, 2016, p. 22, grifo nosso).

Pobreza, segundo Freire e Freire (2019, p. 33), representa um fenômeno social, passível de análises empíricas considerando a sua própria mutação ao longo da história. “As suas causas e mensuração dos seus níveis, graus e consequências na vida objetiva e subjetiva das pessoas que vivenciam cotidianamente situações marcadas pela privação de carências básicas, como alimentos, renda, moradia, proteção à saúde, acesso à educação”. Assim, as pessoas na condição de pobreza são privadas de direitos fundamentais para a dignidade humana e a liberdade.

Ainda que seja complexo atribuir um conceito único, Silva (2016) esclarece que não dá para associar a pobreza apenas à carência de renda monetária, pois envolve diferentes dimensões. Inclusive, a pobreza repercute, diretamente, na privação de condições para alcançar e usufruir de bens e serviços, como saúde, educação, saneamento básico, cultura, lazer, entre outros. “Esses bens e serviços equivalem à capacidade de indivíduos, famílias e comunidades de suprir necessidades básicas nas dimensões de bem-estar social” (SILVA, 2016, p. 22).

A mesma autora ainda pondera que a privação humana oriunda da pobreza “[...] limita as escolhas, restringe a liberdade e a dignidade das pessoas. Tais restrições podem ser traduzidas pela indisponibilidade de renda suficiente para obter bens e serviços básicos” (SILVA, 2016, p. 23), ou não ter capacidade fisiológica para exercer determinadas atividades e a restrição do acesso a áreas fundamentais para o desenvolvimento humano, como o usufruto à educação, cultura, lazer, habitação, entre outros.

Andrade e Santos (2022) ressaltam que é preciso reconhecer a pobreza como uma consequência da desigualdade de renda. Esta, por sua vez, ocasiona os diferentes contextos de pobreza em que surgem variadas formas de produção e reprodução de desigualdades e, por

isso, a pobreza é um problema multifacetado, histórico e estrutural de uma região ou de um país. Scalon (2011) discorre a respeito de desigualdade e pobreza:

Desigualdade e pobreza, embora sejam conceitos distintos, estão fortemente vinculados, na medida em que as disparidades nas chances de vida acabam por determinar as possibilidades de escapar de situações de privação e vulnerabilidade. Além disso, para entender a pobreza no Brasil é preciso reconhecer que ela é produto de uma das mais extremas concentrações de renda do mundo. Essa relação entre desigualdade e pobreza em nosso país se dá, basicamente, porque a renda das pessoas resulta da capacidade de mobilização dos ativos que elas possuem, mas a propriedade desses ativos é bastante concentrada. Os pobres trabalham [...], mas por ausência de ativos importantes, como capital físico, educação e ativos financeiros, obtêm rendimentos muito aquém do que deveriam receber para ter uma vida digna (SCALON, 2011, p. 52).

A autora ainda aponta que o conceito de pobreza, portanto, não pode ser reduzido apenas à noção de precarização de renda material, mas compreendido de forma mais ampla e complexa, pois a pobreza se configura, para Scalon (2011, p. 53), como “[...] a privação de capacidades básicas que conduz à vulnerabilidade, exclusão, carência de poder, de participação e voz, exposição ao medo e à violência — enfim, à exclusão de direitos básicos e de bem-estar”.

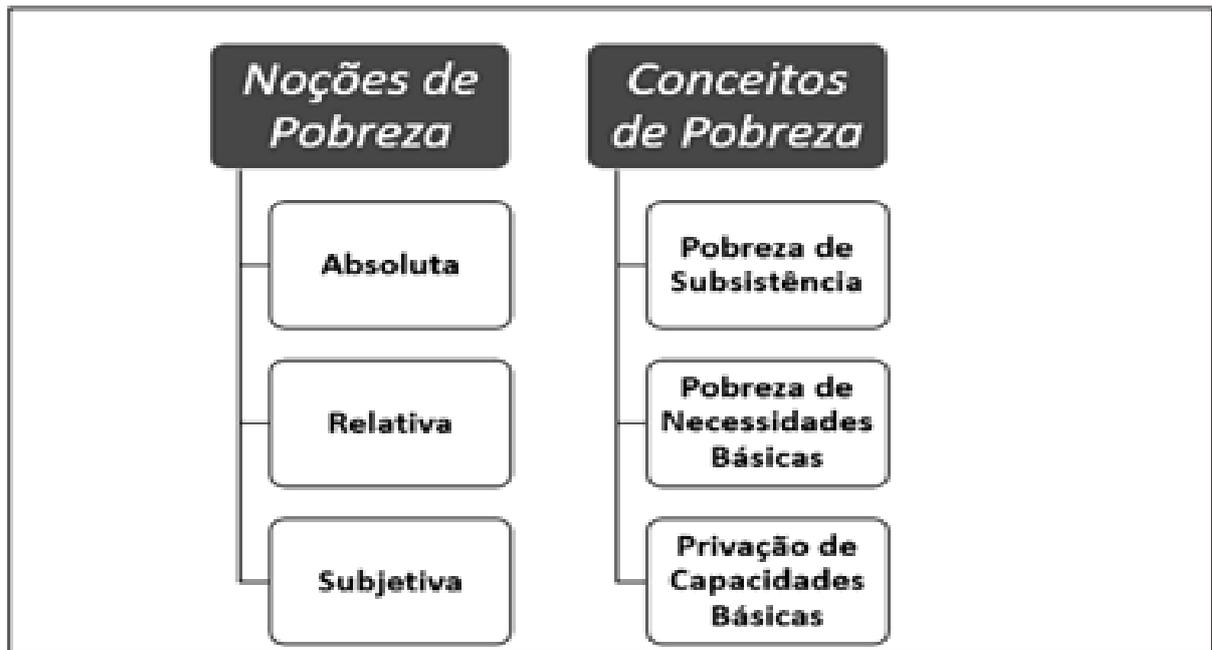
A pobreza não é um fenômeno natural, mas sim político e decorre de um processo histórico de construção societária. “Ela depende de circunstâncias e é, em grande parte, o resultado das escolhas políticas feitas ao longo da história de cada sociedade” (SCALON, 2011, p. 50). Por isso, faz-se necessário compreender o seu conceito no intuito de esmiuçar as particularidades dessa condição que não se restringe apenas à realidade de milhares de brasileiros, mas que está presente no cenário de inúmeros países.

Para melhor entender o conceito de pobreza, é preciso registrar que ele é fruto de uma evolução analítica, principalmente, no campo científico ao longo do tempo, o que resultou, nos últimos anos, no entendimento de que a definição da pobreza precisa contemplar três categorias, que são destacadas por Pereira *et al.* (2018, p. 3) como: pobreza absoluta, pobreza relativa e pobreza subjetiva.

Para Pereira *et al.* (2018), dentre os conceitos de pobreza, o mais recorrente é a categoria de pobreza absoluta que corresponde à pobreza material extrema, na qual a pessoa não possui condições mínimas para sobreviver. A pobreza relativa é fruto, principalmente, da desigualdade de renda, em que o pobre é o indivíduo que não possui as mesmas oportunidades e condições econômicas e sociais do restante da sociedade em que está inserido (MARTINI, 2010). Já a pobreza subjetiva está atrelada ao sentimento de pertencimento à marginalidade,

ou seja, a sensação do indivíduo de exclusão social. Nesta terceira categoria, o “[...] ser pobre é entendido como ter um sentimento individual de possuir menos que o necessário para cumprir os compromissos sociais vigentes, em termos familiares, culturais e de posição social e profissional que cada indivíduo apresenta” (MARTINI, 2010, p. 10).

Figura 1 – Categorias de noções e conceitos de pobreza



Fonte: Pereira *et al.* (2018, p. 3).

A Figura 1 traz um comparativo do que Pereira *et al.* (2018) compreendem por noções de pobreza e as características conceituais atreladas a elas. Nessa direção, Hoffmann (1998, p. 81) descreve tais definições de modo objetivo: a) pobreza é ter menos do que um mínimo objetivamente definido (pobreza absoluta); b) pobreza é ter menos do que outros na sociedade (pobreza relativa); c) pobreza é sentir que não se tem o suficiente para seguir adiante (pobreza subjetiva). Estas três noções/conceitos de pobreza mostram que o debate sobre o tema é multidimensional e sustentado por análises objetivas e subjetivas a respeito da pobreza e suas consequências sociais.

Pereira *et al.* (2018, p. 9) mostram, também, que a pobreza como objeto de pesquisa e pauta política de agenda governamental dispunha apenas da renda como um fator quantificável para ser mensurado. E a métrica era oriunda praticamente de um único indicador: o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*. Com a evolução das investigações em termos conceituais, o conceito de pobreza passou a estar atrelado não apenas à privação de condições materiais básicas de sobrevivência, mas às privações de bens e serviços para o

desenvolvimento humano. Assim, os autores enfatizam que o conceito de desenvolvimento humano “[...] está intimamente ligado ao fenômeno da pobreza, também passou a ser visto pela ótica multifacetada e criou uma forma de medição em que agrega diferentes dimensões” (PEREIRA *et al.*, 2018, p. 9), o Índice de Desenvolvimento Humano¹⁰ (IDH).

Ainda que de uma perspectiva mais genérica, associa-se pobreza à baixa renda e, conseqüentemente, às condições precárias de sobrevivência. Existem na análise de Rolin *et al.* (2006) diversos conceitos mais abrangentes sobre o fenômeno da pobreza. Essas concepções, por sua vez, irão refletir em diversos tipos de indicadores utilizados para mensurar a pobreza, como podemos notar no Quadro 2:

Quadro 2 – Características das perspectivas das concepções de pobreza

Concepções de pobreza	Indicador predominante	São pobres	Principais índices
Renda (<i>income</i>)	Meio	Os que têm uma renda pessoal ou familiar abaixo de um determinado nível.	Renda <i>per capita</i> ; derivados de uma linha de pobreza: incidência de pobreza (<i>headcount index</i>); <i>poverty gap</i> , <i>squared poverty gap</i> .
Necessidades básicas (<i>basic needs</i>)	Meio	Os que não têm condições, em especial materiais, de atingir as necessidades humanas básicas.	Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), Índice de Pobreza Humana (IPH).
Capacitação humana (<i>human capability</i>)	Fim	Os que não possuem oportunidades e habilidades mínimas para viver em um nível aceitável dentro de uma sociedade (ênfase nas capacidades e oportunidades).	<i>Capativity poverty measure</i> ; IPH.
Acesso ao meio (ativos, equidade, governança) (<i>empowerment</i>)	Meio	Os sem acessos aos ativos (produtivos, infraestrutura física e social etc.) <ul style="list-style-type: none"> • Equidade; • Governança. 	Coefficiente de Gini; circulação de informações; regulamentações; descentralização.

Fonte: Elaboração própria a partir de Rolin *et al.* (2006, p. 1524).

Mesmo que a definição do conceito, conforme definição dos autores que apresentamos no texto, seja complexa e envolva fatores quantitativos e qualitativos não associados apenas à renda, cada vez mais é reconhecido no entender de Silva (2016), que compreender a pobreza como um fenômeno passível de estudos e de políticas públicas requer

¹⁰ De acordo ao Ipea, o IDH compara indicadores de países nos itens riqueza, alfabetização, educação, esperança de vida, natalidade e outros, com o intuito de avaliar o bem-estar de uma população, especialmente das crianças. Varia de zero a um e é divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) em seu relatório anual.

considerá-la a partir de uma abordagem multidimensional. A sociedade atual torna-se complexa a partir da visão contemporânea da pobreza.

Analisando a multidimensionalidade e complexidade com as quais se revestem o fenômeno da pobreza, podemos interpretá-la e defini-la como uma situação de privação, que restringe as oportunidades e limita as escolhas das pessoas, em consequência de uma diversidade de fatores (saúde, educação, moradia, segurança, emprego e renda, etc.) integrados e inter-relacionados que se somatizam formando um ciclo vicioso que pode permear as diversas gerações (SILVA, 2016, p. 25).

Em que pese as dificuldades para delimitar um conceito de pobreza, Asselin (2009) menciona que é possível assegurar alguns elementos indispensáveis para analisá-la. A autora reporta que a pobreza é uma condição inerente do capitalismo, pois é inevitável que o referido sistema produtivo gere distribuição de bens e serviços essenciais de forma desigual. O acúmulo de capital material e a distinção proveniente do capital simbólico produzem a exclusão social.

A historicidade do fenômeno da pobreza na sociedade está intimamente ligada às mudanças político-econômicas que impactam a sociedade. Nesse sentido, em momentos de maior contradição do capitalismo, acentua-se a desigualdade, tornando-se mais evidente a pobreza e as suas consequências para o esgarçamento do tecido social. Logo, a pobreza tem sido objeto de investigação no campo teórico-conceitual e político de intervenção social, “[...] verificando-se explicações sobre a emergência, persistência e sua ampliação globalizada. Nesse processo, sua redução ou regulação é considerada necessária para permitir a manutenção do sistema de produção capitalista” (SILVA, 2010, p. 157).

Para Arsky (2019), o processo de empobrecimento resulta das contradições inerentes ao sistema capitalista e na omissão do Estado em assegurar políticas efetivas de proteção social. Assim sendo, as condições de marginalidade configuram-se como um desrespeito aos direitos humanos e a não igualdade das capacidades básicas para as pessoas. “É preciso refletir sobre um dos desafios da globalização e pensar uma alternativa ao modelo econômico neoliberal, o qual potencializa a produção e a reprodução das situações de pobreza e desigualdade” (ARSKY, 2019, p. 26). Ianni (1989, p. 145) observa que em períodos de crise econômica as questões sociais tornam-se mais evidentes:

Nas épocas de crise, a questão social se torna mais evidente, como desafio e urgência. Os mais diversos setores da sociedade passam a interessar-se pelo desenvolvimento social, o compasso entre as conquistas sociais e as econômicas, as tensões sociais no campo e na cidade, os riscos de explosão do descontentamento popular, as lutas pela conquista de direitos, a

construção de uma sociedade mais justa, o pacto social. Os movimentos sociais, sindicatos, partidos, correntes de opinião pública e setores governamentais mostram-se preocupados com os rumos da questão social.

Além da questão histórica, a pobreza também assume feições diferenciadas se considerarmos as formas que ela assume em cada contexto. Por isso, é preciso olhar para essa condição compreendendo a realidade do país e da região investigados. Assim sendo, no Brasil, a pobreza é uma dimensão que está enraizada na formação da sociedade.

A vulnerabilidade social expõe a população do país a condições de degradação humana. As baixas condições de acesso a bens comuns perpetuam a pobreza e a desigualdade social. Um efeito cascata da pobreza ocorre a partir da falta de acesso não só aos aspectos materiais, mas, também, à educação e à cultura, por exemplo. Werle e Silva (2021, p. 281) corroboram esta ideia afirmando que:

É no cotidiano da vida dos indivíduos que se constituem essas precariedades e, para além da ausência de recursos, em geral, somam-se outras fragilidades — baixa escolarização, condições insuficientes de higiene, de nutrição, de acesso à saúde, relacionadas a moradias precárias, localizadas em ambientes degradados e sem condições sanitárias — atingindo questões fundamentais de direitos humanos e cidadania.

Silva (2010, p. 156) alega que tanto no campo acadêmico como entre políticos de diversas matizes partidárias e ideológicas, a pobreza no país decorre, em grande medida, “[...] de um quadro de extrema desigualdade, marcado por profunda concentração de renda. Essa situação coloca o Brasil entre os países de maior concentração de renda no mundo”. Essa característica do país condiciona uma parcela expressiva de sua população a uma vida repleta de exclusão social. Essa população, logo, não está à margem apenas de bens, mas de serviços, como educação, saúde, cultura, artes, saneamento e lazer.

No Brasil, o que se tem é um grande contingente populacional que sempre esteve à margem da sociedade; que nunca teve inserção no trabalho formal nem participou da sociabilidade ordinária. Não ser incluído é uma condição estrutural que tem marcado gerações após gerações. Falar de exclusão social no Brasil seria admitir que se tem uma sociedade extremamente marginalizada do ponto de vista econômico e social que tem constituído massas de trabalhadores autônomos ou assalariados com rendimentos ínfimos que os levam a uma vida precária e sem proteção social, considerados potencialmente perigosos. **De modo que, no Brasil, a pobreza aprofundou-se como consequência de um desenvolvimento concentrador da riqueza socialmente produzida.** [...] (SILVA, 2010, p. 157, grifo nosso).

Além disso, no âmbito brasileiro, discutir a pobreza significa considerar, também, as suas assimetrias regionais, que torna essa compreensão mais complexa diante das diferentes realidades regionais existentes em um país de dimensão continental. Esse cenário faz com que a desigualdade social na realidade do país oportunize um recrudescimento da pobreza, que se acentua considerando as distinções regionais e as diferenças de renda, gênero e raça/etnia (PITOMBEIRA; OLIVEIRA, 2020).

Os dados do estudo “Desigualdades sociais por cor ou raça no Brasil” (IBGE, 2021), mostram que no país a taxa de pobreza entre a população preta e parda é duas vezes maior que na população branca. O percentual de pobreza entre pessoas brancas, conforme a pesquisa, foi de 18,6%, entre a população preta o percentual é 34,5%, enquanto para pardas foi de 38,4%. Isso significa que a pobreza no país tem cor e se concentra de modo predominante entre pretos e pardos.

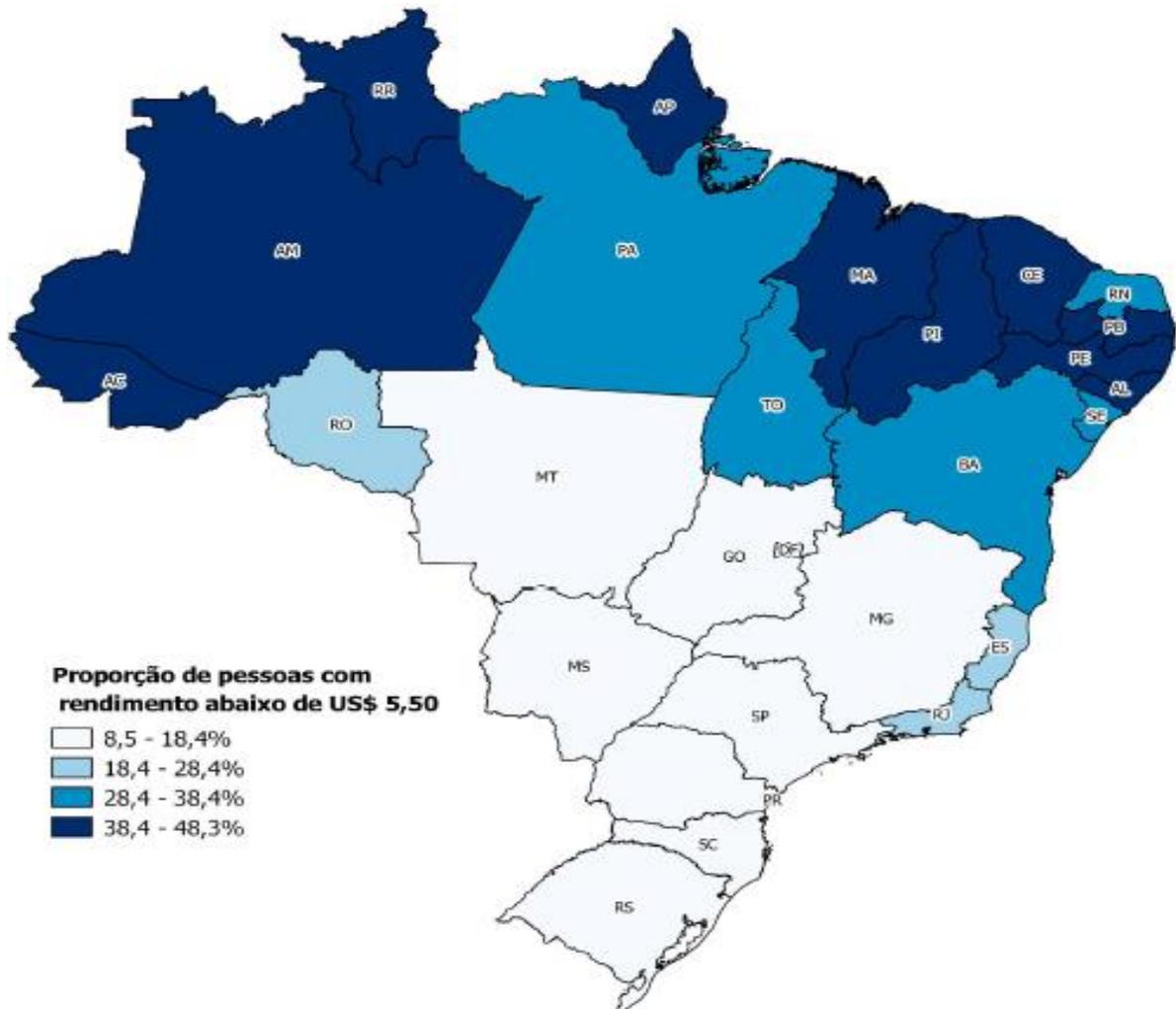
Logo, Scalon (2011, p. 53) pondera que a questão da desigualdade não está delimitada apenas a desigualdade de renda, “[...] uma vez que está relacionada a vários tipos de desigualdades como raça, gênero, classe e cidadania, entre outras inúmeras dimensões da realidade social”.

Quando se observam os dados relacionados à pobreza e à categoria de gênero, também é possível observar as disparidades em torno da desigualdade atrelada, sobretudo, às mulheres. O IBGE (2021) apontou que as maiores incidências de pobreza no país figuram entre mulheres pretas e pardas. No tocante à questão regional, destaca-se que:

O Brasil é considerado como um dos países que mais concentra renda no topo da pirâmide social. Num país com mais de 200 milhões de pessoas, os 10% mais ricos estão entre aqueles que ganham mais de dez salários mínimos. Dentre estes, 75% ganham até 20 salários mínimos, sendo que 1%, ou seja, 1,2 milhão de pessoas respondem por rendimento médio superior a R\$ 55.000 por mês. Ao se tomar o percentual de pessoas vivendo com até 1/2 salário mínimo, identifica-se esse rendimento presente na metade da população do Norte e do Nordeste, enquanto que nas demais regiões esse percentual varia entre 15,6% e 21,5%. Se a referência for de um salário mínimo *per capita*, o Nordeste possui 77,3 % de pessoas residentes em domicílios particulares nessa situação, e a região Norte possui 76%. A região Sudeste possui 50,2%; a região Centro-Oeste, 52%; e a região Sul, 42,3%. (PITOMBEIRA; OLIVEIRA, 2020, p. 1700).

Os indicadores de pobreza absoluta no Brasil apresentados pelos resultados da PNAD, em 2020, reiteram os dados trazidos por Pitombeira e Oliveira (2020), os quais explicitam, claramente, o contraste da concentração da pobreza regional no país. A Figura 2, a seguir, ilustra esse quadro.

Figura 2 – Pobreza nas regiões brasileiras



Fonte: IBGE (2021, p. 65).

As estatísticas do panorama da pobreza no Brasil, para Pitombeira e Oliveira (2020), apontam a gravidade da questão da desigualdade social no país, que tem o aprofundamento do empobrecimento em suas diversas dimensões, e é segmentado entre determinados perfis societários atrelados a gênero e raça/etnia. Além disso, “[...] desigualdades regionais ficam evidentes, uma vez que as regiões Norte e Nordeste figuram em, praticamente, todos os indicadores, em grande desvantagem frente às demais do país” (PITOMBEIRA; OLIVEIRA, 2020, p. 1700). Corroborando as explicações da desigualdade social no Brasil a partir das evidências de pobreza, Silva (2010) enfatiza que:

A pobreza aprofundou-se como consequência de um desenvolvimento concentrador da riqueza socialmente produzida e dos espaços territoriais, representados pelos grandes latifúndios no meio rural, e pela especulação imobiliária no meio urbano. Têm raízes na formação sócio histórica e econômica da sociedade brasileira (SILVA, 2010, p. 157).

Compreende-se que a pobreza se configura, então, como um problema estrutural e histórico no Brasil. Diante desse contexto social que se fundamenta na concentração de riquezas e acessos a serviços para poucos e gera inúmeras formas de pobreza (absoluta, relativa e subjetiva), as pautas da cidadania se apresentam como grandes desafios. Nessa direção, as estratégias de erradicação da pobreza demandam mudanças no enfrentamento desse quadro e devem ser incorporadas como atribuição do Estado via ações governamentais.

Assim sendo, a gestão pública precisa olhar a pobreza como um fenômeno multidimensional, pois ele é afetado, também, pela ausência de políticas públicas de outras áreas, como a educação, a saúde, a habitação, o saneamento básico e outros. As estruturas de exclusão social são acentuadas, historicamente, dentro do sistema de reprodução capitalista e, por isso, exigirá cada vez mais do Estado o papel de prover as políticas sociais de bem-estar e dignidade humana a sua população.

A partir disso, pode-se afirmar que as políticas sociais se constituem como uma estratégia para superar e minimizar as situações de desigualdades sociais, na medida em que atendam às necessidades sociais para o enfrentamento da pobreza. Assim sendo, as políticas públicas sociais visam o bem-estar das pessoas e o enfrentamento das contradições inerentes do sistema de produção capitalista que geram, dentre outras mazelas sociais, a pobreza.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) é o principal marco regulatório de proteção social do país. Logo, a seguir, olha-se para as políticas de proteção social estabelecidas a partir dela, em especial, destacando a relação da pobreza e da educação como pautas sociais interligadas.

2.2 A pobreza e a desigualdade educacional no Brasil

No Brasil, as ampliações das situações sociais reconhecidas como objeto de garantias legais de proteção e submetidas à regulamentação estatal implicam significativa expansão da responsabilidade pública em face de vários problemas, cujo enfrentamento se dava, parcial ou integralmente, no espaço privado. “A intervenção estatal, regulamentada pelas leis complementares que normatizaram as determinações constitucionais, passou a referir-se a um terreno mais vasto da vida social” (CARDOSO JUNIOR; JACCOUD, 2005, p. 182), tanto com objetivos de equalizar o acesso a oportunidades como de enfrentar condições de destituição de direitos, riscos sociais e ampliação da pobreza.

A partir da CF/1988, os temas desigualdade social e pobreza passaram a ser problemas públicos no Brasil. A Carta Magna reconfigurou o sistema de proteção social no

país e a assistência social começou a ser vista como política pública integrante da seguridade social e, independente de contribuição, será prestada a quem dela necessitar. Organizada com base na descentralização político-administrativa, as normas gerais da assistência social ficam a cargo da esfera federal e a execução de programas são atribuições das esferas estadual e municipal.

Desde a CF/1988, observa-se que os temas que envolvem conflitos sociais como a questão da precariedade, vulnerabilidade, pobreza e exclusão passaram para o debate político e conseguiram alcançar o campo das políticas públicas. A CF/1988 lançou as bases para uma expressiva alteração da intervenção social do Estado, alargando o arco dos direitos sociais e o campo da proteção social sob a responsabilidade estatal, com impactos relevantes no que diz respeito ao desenho das políticas, à definição dos beneficiários e dos benefícios.

No Brasil, é apenas a partir de meados dos anos 1990 e início dos anos 2000, que as políticas públicas sociais passaram a ter uma visão multidimensional da pobreza, e começaram a considerá-la para além da ausência ou insuficiência de renda. Desde 1995, os programas de transferência de renda têm sido discutidos como estratégia de combate à pobreza. Até então, o sistema de proteção social no Brasil, ainda que seja definido constitucionalmente como universal, excluía um segmento da população que era invisível ao Estado: a população pobre e vulnerável, pois, diante dos diversos contextos em que ela está inserida, pode não ter acesso a políticas e programas (ARSKY, 2019, p. 52).

Assim sendo, na discussão da pobreza e vulnerabilidade social é necessário destacar os direitos civis assegurados na CF/1988. Nos Princípios Fundamentais, artigo 3º, destacam-se: III– Erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais. Um dos deveres da União, também previsto, trata da erradicação da pobreza e o artigo 6º: são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma da Constituição. Artigo 23º: X– combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos (BRASIL, 2016). No decorrer dos anos de democracia, considerados aqui a partir da CF/1988, várias alterações foram feitas a partir de PECs e, nestas, mais de 30 citações em artigos, parágrafos e incisos referem-se à pobreza, e o Estado tem o dever de combatê-la e garantir condições adequadas de vida e bem-estar social de todos os brasileiros (BRASIL, 2016).

A Carta Magna também assegura o direito à educação para todos os brasileiros e a coloca como um direito social, bem como um dever do Estado. No Capítulo III, na Seção I, artigo 205, estabelece que “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será

promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 2016).

Uma vez que esses direitos são assegurados na Constituição, faz-se necessário saber que todo cidadão é amparado pela lei, podendo, portanto, exigir que o Estado cumpra a sua parte para garantir tais direitos. Sposati (2005) explica que, por vezes, há uma confusão nos termos de uso e de sentido entre amparo e proteção. As duas palavras constam na CF/1988 com o mesmo objetivo.

A noção de amparo indica um estancamento da condição de deterioração, e a noção de proteção indica por sua vez o impedimento de que ocorra a destruição. Diríamos que a proteção é mais vigilante, por isso mais preservacionista, proativa, desenvolvendo ações para que alguma destruição não venha a ocorrer, enquanto o amparo já ocorre a partir de um risco. (SPOSATI, 2005, p. 21).

Nesse sentido, Sposati (2005) defende que o Estado deve agir de forma que a proteção social anteveja o problema antes dele se instalar e tome medidas para evitá-lo, ou seja, que as ações das instituições do Estado sejam eficientes na proteção antes que ocorra uma situação de “desproteção” e o Estado haja apenas para corrigir os erros. Neste sentido, entende-se que o Estado deve fazer políticas voltadas para a assistência e seguridade sociais com o objetivo de combater a pobreza e as demais desigualdades geradas por essa condição, dentre elas, a desigualdade educacional. Assim, conforme a CF/1988, o Estado brasileiro também compete deveres relacionados à educação: “Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 2016).

Um dos princípios da educação, no artigo 206, inciso VII, garante que a qualidade da educação é um dos deveres do Estado e, por isso, cabe às instituições que defendem o interesse público fiscalizar a oferta e a qualidade da educação. No nível governamental, o MEC é responsável pela elaboração e execução da Política Nacional de Educação (PNE). Todo o sistema de educação brasileiro está submetido ao MEC e este age em parceria com órgãos e secretarias de forma a tornar eficiente os trabalhos deste ministério.

Os direitos educacionais estão assegurados na CF/1988 e em leis complementares, como na Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (BRASIL, 1996). Além de reafirmar os direitos pécios da Carta

Magna, a LDB (BRASIL, 1996) também assegura em textos próprios o direito à educação e à qualidade da educação oferecida pelo Estado. Como é possível observar nos artigos a seguir:

Art. 2º. A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. IX - garantia de padrão de qualidade. Art. 4º- O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: IX – padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidades mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem (BRASIL, 1996).

Em que pese o direito à educação assegurado na CF/1988 e reiterado na LDB (BRASIL, 1996), é preciso destacar que só a sua oferta não repercute na garantia de um padrão educacional de qualidade para crianças e adolescentes, uma vez que a qualidade educacional está perpassada “[...] pelos limites e possibilidades da dinâmica pedagógica, econômica, social, cultural e política de uma dada sociedade” (DOURADO; OLIVEIRA, 2009, p. 202). Por isso, Bobbio (1992) alerta que o direito proclamado não é sinônimo de direito efetivado.

O delineamento e a explicitação de dimensões, fatores e indicadores de qualidade da educação e da escola têm ganhado importância, mesmo que, em alguns casos, como mera retórica, na agenda de governos, movimentos sociais, pais, estudantes e pesquisadores do campo da educação. Nessa direção, no caso brasileiro, ressalta-se que a efetivação de uma escola de qualidade se apresenta como um complexo e grande desafio. No Brasil, nas últimas décadas, registram-se avanços em termos de acesso e cobertura, sobretudo no caso do ensino fundamental. Tal processo carece, contudo, de melhoria no tocante a uma aprendizagem mais efetiva. Debater tais questões remete à apreensão de um conjunto de determinantes que interferem, nesse processo, no âmbito das relações sociais mais amplas, envolvendo questões macroestruturais, como concentração de renda, desigualdade social, educação como direito, entre outras [...]. Em outras palavras, **é fundamental ressaltar que a educação se articula a diferentes dimensões e espaços da vida social sendo, ela própria, elemento constitutivo e constituinte das relações sociais mais amplas.** (DOURADO; OLIVEIRA, 2009, p. 202, grifo nosso).

Dourado, Oliveira (2009) salientam que não são apenas as dimensões estritamente escolares que interferem na qualidade educacional, mas os fatores extraescolares. Assim sendo, o horizonte das dimensões externas às instituições de ensino está vinculado às condições socioeconômicas-culturais de uma população, ou seja, a “[...] influência do

acúmulo de capital econômico, social e cultural das famílias e dos estudantes no processo de ensino-aprendizagem” (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2009, p. 207).

No Brasil, sociedade marcada pela pobreza, a desigualdade educacional perpassa a trajetória formativa dos estudantes. Crianças que estão inseridas no contexto da pobreza tendem, desse modo, a ter o fracasso escolar como um horizonte mais concreto do que aquelas que dispõem de condições socioeconômicas-culturais de estabilidade. Um exemplo disso, inclusive, é ilustrado pela pobreza também repercutir no próprio tempo de escolaridade desses indivíduos, pois muitas crianças e jovens abandonam os estudos para trabalhar e contribuir, materialmente, para a ampliação da renda familiar. Essa realidade gera um círculo vicioso da pobreza e da reprodução da desigualdade educacional (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2009).

Essa situação impõe a milhares de crianças e adolescentes no Brasil o abandono escolar justificado pela demanda de aumento da renda familiar via trabalho infantil. Além desse obstáculo, Santos (2017, p. 241) cita outras condições decorrentes da pobreza e que interferem diretamente na qualidade dos estudos: “[...] falta de um espaço adequado para se sentar e se concentrar; ausência de livros ou de acesso à internet para fazer pesquisas; obrigação de cuidar dos irmãos menores, violência doméstico”. O círculo vicioso da pobreza é identificado, também, pela reprodução na trajetória escolar dos filhos o reflexo da baixa escolaridade dos pais, ou seja, a cultura escolar de famílias pobres é outra consequência da manutenção da desigualdade educacional.

Santos (2017) destaca que a sociologia da educação trata o desempenho escolar como intrínseco da vida social do aluno. Se o discente frequenta ambientes sociais com boas estruturas de vivência humana, seu desempenho escolar tende a ser melhor quando comparado ao de educandos em vulnerabilidade socioeconômica. Portanto, é perceptível que o desempenho escolar está atrelado às condições sociais do estudante, o ambiente de vivência, as relações sociais e ao acesso a direitos que promovem a cidadania e a emancipação humana.

Dado o cenário das dificuldades econômicas enfrentadas pelos países, especialmente os em desenvolvimento, a opção da transferência de renda com contrapartidas, que exigia o trabalho ou disposição para tal, não parecia ser a mais adequada. Então, a saída foi associar o benefício à presença das crianças na escola, tirando muitas delas do trabalho infantil e as encaminhando para uma formação profissional, como possibilidade de emancipar as gerações futuras do ciclo estrutural de pobreza, preparando-as para a inserção no mercado de trabalho. Seria uma forma de investir no desenvolvimento do capital humano de grupos e pessoas que estavam fadados ao trabalho informal e precário, além de expostos às vulnerabilidades econômicas e sociais (ARSKY, 2019, p. 38).

Logo, apesar do direito à educação e à qualidade educacional estarem previstos na CF/1988 e na LDB (BRASIL, 1996), assim como a erradicação da pobreza, a população escolar brasileira enfrenta problemas sociais crônicos e graves que demandam não só do direito à educação estar assegurado no plano normativo, mas, sobretudo, de ser efetivado pelas políticas públicas.

No decorrer das décadas de 1960 e 1970, em que a educação brasileira foi progressivamente sendo uma conquista de todos até se tornar um direito pétreo, e paulatinamente criou-se legislações e métodos próprios para a sua aplicação: a obrigatoriedade do ensino passou a ser dos quatro anos até os 17 anos de idade. Outrora a legislação previa ensino obrigatório dos seis aos 14 anos. Estas obrigatoriedades não substituíram a “[...] exclusão escolar pelo fracasso escolar em alguns seguimentos da sociedade” (DUARTE, 2013, p. 348).

Esse cenário mostrou que o fracasso escolar está, historicamente, associado à produção e reprodução das desigualdades sociais no contexto educacional dentro e fora do ambiente escolar. Observa-se, assim, que o fenômeno de exclusão e, conseqüentemente, do fracasso escolar é ligado à população mais pobre e vulnerável da sociedade brasileira.

Faz-se necessário considerar não somente os aspectos cognitivos, mas também os afetivos e sociais que estão envolvidos no processo de construção do saber, além de outras variáveis intra e extra-escolares, ampliando o olhar não somente sobre o fenômeno chamado fracasso escolar, que é multifacetado, mas, também, sobre esse termo, uma vez que ele não é a expressão da incapacidade de aprender, mas da insuficiência de novos modelos necessários no processo de ensino-aprendizagem, bem como, de políticas públicas mais atentas às demandas educacionais da população (POZZOBON; MAHENDRA; MARINA, 2017, p. 388).

Em grande parte, o fracasso escolar no Brasil é vinculado ao aluno e à escola/professor, isentando, assim, as responsabilidades atribuídas ao Estado. Tais responsabilidades são atribuídas pelos meios de comunicações e, por vezes, por correntes políticas opostas à educação inclusiva e ao ensino regular, por exemplo, grupos conservadores que lutam por ensino *homeschooling*¹¹ e justificam sua opção de ensino dando como exemplo a baixa qualidade da educação brasileira. Em contraponto, Freitas (2002) disserta que o fracasso escolar é fruto de três fenômenos distintos:

¹¹ É um método de ensino situado em casa e não em uma instituição projetada para esse fim, como é a escola. Em geral, os pais ou responsáveis ficam encarregados de serem os professores da criança. O MEC define a educação domiciliar da seguinte forma: é uma modalidade de ensino em que pais ou tutores responsáveis assumem o papel de professores dos filhos. Assim, o processo de aprendizagem dessas crianças é feito fora de uma escola.

Ocorre no interior da escola a conversão da exclusão objetiva em exclusão subjetiva por meio da organização do trabalho pedagógico realizado no e pelo estabelecimento escolar; também se aciona a avaliação informal para a criação de trilhas de progressão continuada diferenciadas; e, por fim, ocorre a desresponsabilização das instituições de ensino em relação à escolarização das camadas populares (DUARTE, 2013, p. 349).

Dados oficiais do IBGE (2019), fazendo uso de dados coletados pela PNAD, apontam que a evasão escolar entre jovens de 15 a 17 anos oriundos de famílias pobres correspondia a 11,8%, isso equivale a oito vezes mais do que a média de evasão entre os jovens mais ricos que é de 1,4%. Além disso, quase um quarto dos jovens entre 15 e 17 anos estavam em distorção entre idade e série, o que representa atraso educacional. O atraso escolar era quatro vezes maior para alunos pertencentes às famílias mais pobres do que as pertencentes às famílias com maiores rendimentos (IBGE, 2019).

A pobreza monetária¹², segundo o IPEA, em 2017 atingia cerca de 20% das crianças e jovens, o que representa, aproximadamente, 13 milhões de pessoas. Conforme os dados da UNICEF (2023), a pobreza monetária e a pobreza monetária extrema no Brasil impactam, proporcionalmente, o dobro de crianças e adolescentes em comparação com os adultos. Essa realidade é salientada em dados coletados no início de 2020, que evidenciam que, no Brasil, 40% das crianças e dos adolescentes brasileiros viviam em pobreza monetária, dado que contrasta com os cerca de 20% dos adultos.

Denota-se, então, que o fracasso escolar, além de estar ligado fortemente à temática de classe, também resulta na articulação com outras hierarquias societárias de raça/etnia e gênero. Assim, compreender a pobreza e suas implicações para a educação demanda olhar para a questão não só a diferença monetária, mas a diferença entre os gêneros, considerando ao mesmo tempo as variáveis étnicas e raciais.

A pobreza agrava e expõe o indivíduo ao fracasso escolar e a outros problemas sociais, como a violência, desnutrição, exposição a doenças por falta de acesso ao saneamento básico, exploração de trabalho infantil e, até mesmo, exposição à violência e exploração sexual. Assim sendo, a pobreza resulta em inúmeras condições de desigualdade de acesso a bens e serviços.

A exclusão econômica resulta, por sua vez, em exclusão social e política, visto que os pobres passam a viver à margem da sociedade, com pouca capacidade de se organizarem para fazer com que suas vozes sejam ouvidas, pois faz-se necessário lembrar que a existência da cidadania como situação histórica supõe, necessariamente, um complexo de condições políticas,

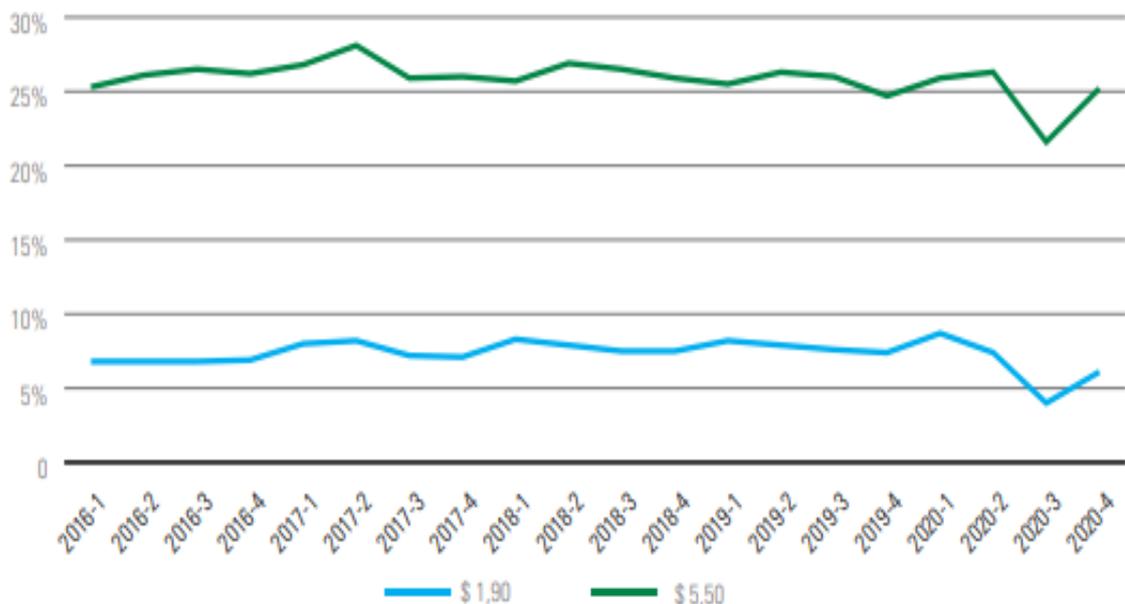
¹² A linha de pobreza internacional de US\$ 3,20 (paridade do poder de compra – PPC/dia).

sociais, econômicas e culturais. Por exemplo, se uma sociedade não garante que todos os seus membros tenham as mesmas oportunidades de acesso ao bem-estar, à cultura e à educação em sentido amplo, tal sociedade apresenta déficits enormes de democratização de sua estrutura social e política. Isso contamina, de forma nociva, o convívio cívico do corpo social, pois o hábito de conviver com a injustiça, o desrespeito e a desigualdade tornam todos os habitantes de uma nação embrutecidos e insensíveis à dor do outro e assim de modo geral, os pobres não são ouvidos e muito menos respeitados (SANTOS, 2017, p. 241).

Além do cenário histórico estrutural que resiste no Brasil de pobreza e do fracasso escolar ligado a ela, a pandemia de covid-19 acentuou ainda mais esse quadro. Houve agravamento das condições de vida da população mundial, o mesmo fenômeno — vírus e pobreza — assolou o mundo e o país, impactando, drasticamente, no orçamento familiar e fazendo com que a pobreza crescesse exponencialmente.

O Gráfico 1 evidencia a oscilação da pobreza no Brasil com o advento da pandemia de covid-19. Essa realidade também é um reflexo de governos brasileiros dos períodos de 2016 a 2022, que não elegeram como prioridade na agenda governamental as políticas de enfrentamento da situação de pobreza e da desigualdade social. Esse cenário somado à pandemia de covid-19 acentuou, drasticamente, a pobreza extrema no país.

Gráfico 1 – População brasileira abaixo das linhas de pobreza monetária



Fonte: UNICEF (2022).

Segundo o “Relatório de pobreza e equidade no Brasil: mirando o futuro após duas crises”, do Banco Mundial (2022), o Brasil, assim como inúmeros outros países, enfrentou

rupturas socioeconômicas de proporções históricas e agravou ainda mais a desigualdade educacional.

Segundo o relatório, os pobres e vulneráveis do Brasil sentiram mais duramente as consequências econômicas negativas da pandemia. A deterioração do mercado de trabalho diminuiu a renda domiciliar do trabalho, com os 40% mais vulneráveis da população sendo os mais atingidos. O baixo acesso à tecnologia e ao capital humano é comum entre os pobres, limitando sua capacidade de adaptação ao ambiente de trabalho ocasionado pela COVID-19. [...] A pandemia também gerou um alto custo para a acumulação de capital humano a longo prazo e ampliou a lacuna de desigualdade. Em novembro de 2020, 27,8% das crianças das regiões Norte e Nordeste, as mais pobres do país, não estavam matriculadas ou não tinham acesso às atividades escolares. O acesso também foi menor para as crianças que vivem em áreas rurais (BANCO MUNDIAL, 2022, p. 2).

Esse contexto de desigualdade também se agravou em 2021. Os dados do relatório apontam que apenas 50% das crianças que viviam em famílias mais pobres conseguiam estar envolvidas (presencial ou virtualmente) em atividades escolares. Esse dado já era o oposto se comparado que três em cada quatro crianças nas famílias mais ricas conseguiram realizar as atividades escolares (BANCO MUNDIAL, 2022).

Scaff, Souza e Bortot (2021) destacam que no Brasil a vulnerabilidade socioeconômica-cultural é oriunda das relações multideterminadas pelas desigualdades no acesso aos direitos e produzidas por mecanismos institucionais de desresponsabilização, discriminação e exclusão. Esse cenário não surge ou ressurgiu com a pandemia de covid-19, mas se agrava. Nesse ínterim, “[...] as desigualdades educacionais constituem grave problema da sociedade brasileira e estão relacionadas à estrutura socioeconômicas do país, sendo a pobreza a sua expressão mais explícita” (SCAFF; SOUZA; BORTOT, 2021, p. 13).

Dado o contexto histórico da pobreza no Brasil somado às inúmeras desigualdades resultantes dessa condição, dentre elas, a educacional, é preciso que sejam materializadas políticas públicas que assegurem uma mudança desse cenário, de modo a garantir condições dignas de cidadania a toda a população. Assim sendo, a efetivação do direito ao acesso, permanência e qualidade da educação é uma demanda que precisa ser articulada ao direito à alimentação, moradia, cultura, saúde, entre outros. Isso significa que as condições de bem-estar social devem ser sistematizadas pelas políticas públicas do modo multidimensional e articuladas.

A desigualdade é uma das características mais marcantes da estrutura social brasileira, mas esta não se reduz à distribuição de renda. Ao contrário, é um fenômeno complexo e multifacetado que tem impactos diversos, em especial

sobre as condições de pobreza e precariedade. Nesse sentido, a pobreza deve ser compreendida como privação de capacidades básicas que conduz à vulnerabilidade, exclusão, carência de poder, de participação e voz, exposição ao medo e à violência; enfim, à exclusão de direitos básicos e de bem-estar. Por isso, a busca de alternativas de redução das desigualdades passa por duas vias simultâneas: **a formulação de novos modelos de desenvolvimento e a definição e implementação de políticas públicas que possibilitem uma distribuição mais equitativa dos bens e recursos sociais** (SCALON, 2011, p. 49, grifo nosso).

Conforme Scalon (2011), é preciso compreender que em um contexto de extrema desigualdade da realidade brasileira se perpetua ou se minimiza pela dinâmica de aproximação ou distanciamento de Estado e sociedade, no qual se inscrevem as práticas ou ausências de políticas públicas. Isso significa que as possibilidades de alteração de um quadro de enraizadas práticas de exclusão econômica, cultural, política e educacional estão atreladas à efetivação de políticas sociais que sejam sistematizadas de modo multidimensional. Dessa maneira, a autora advoga que “[...] é importante que a desigualdade seja vista como problema político” (SCALON, 2011, p. 51).

A situação de grande desigualdade no Brasil se caracteriza por sua natureza multidimensional, multifacetada e enraizada. Esse panorama faz com que os contornos da estrutura social do país tenham impacto sobre a solução ou não de problemas coletivos. Por essa razão, é praticamente impossível analisar a pobreza e as desigualdades sem associá-las ao campo das políticas públicas (SCALON, 2011).

Diante do exposto, faz-se necessário, então, analisar como tem se constituído o panorama de proteção via políticas de corte social no Brasil, sobretudo, as políticas voltadas para o combate da pobreza em suas diversas dimensões. Nesse sentido, destaca-se o papel do PBF e dos seus impactos não só no tocante à distribuição de renda e saúde, mas, também, para a educação, conforme aponta-se no próximo capítulo.

3 POLÍTICAS DE DISTRIBUIÇÃO DE RENDA NO BRASIL: A REGULAMENTAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

As políticas de distribuição de renda no Brasil percorreram um histórico, sobretudo, ao longo do século XX, atreladas às mudanças produtivas, culturais e políticas, que têm a pobreza e a geração de desigualdades como as principais características influenciadoras dessa dinâmica.

Nessa vertente, o presente capítulo apresenta o panorama do itinerário histórico das políticas sociais brasileiras, em especial, as voltadas para o combate da pobreza a partir da distribuição de renda. Os programas de transferência de renda têm assumido, cada vez mais, em vários países do mundo a característica de vincular condicionantes, e o PBF é uma ilustração desse cenário. Dessa forma, o enfrentamento da pobreza se dá em uma perspectiva multidimensional, não só pela transferência monetária, mas pela articulação com o acesso a serviços básicos na área de educação, saúde e assistência social.

Trata-se de uma política social de transferência condicionada de renda e, segundo dados oficiais dos formuladores do programa, as transferências de renda objetivam o alívio imediato da pobreza possibilitando o consumo de bens e as condicionalidades, relacionadas à área de saúde e educação, podem ser compreendidas como uma forma de romper o ciclo de pobreza entre gerações, reconhecendo que o alcance dos direitos sociais são elementos fundamentais para a superação da pobreza e garantindo proteção social aos grupos vulneráveis. Pretende-se com este modelo combater a fome e a pobreza e estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza no país (FARIA; BOTELHO; SILVA, 2020, p. 2).

O PBF, assim sendo, visa assegurar a transferência de renda com o acesso a serviços como os de saúde, assistência social e educação. Elege-se, diante dessa conjuntura, a análise da normatização do PBF como uma das principais políticas sociais de redução das vulnerabilidades no Brasil.

3.1 Histórico das políticas sociais de distribuição de renda no Brasil

É importante salientar que, conforme Souza (2011, p. 2), compreende-se por políticas de distribuição de renda no Brasil “[...] as transferências de renda em que o beneficiário recebe um valor monetário sem ter contribuído diretamente para financiá-lo ou sem alguma forma de contrapartida”. Partindo desse conceito, é possível entender como se deu a

pavimentação histórica dos marcos normativos desse tipo de política pública no âmbito nacional.

O país é marcado por profundas desigualdades socioeconômicas existentes desde o período da colonização, com um cenário de escravidão e uma concentração de renda em uma minoria da população. Esse contexto vem se perpetuando ao longo da história do país e, mesmo no século XX, com a mudança do contexto de produção de predominância agrícola para a abertura da urbanização industrial, bem como a regulamentação dos direitos sociais (especialmente os trabalhistas), a estrutura de posses materiais manteve os altos níveis de desigualdade.

Ainda que o cenário de concentração de riquezas se mantenha preponderante nesse momento histórico vivido no país, a transição do modelo de desenvolvimento agrário para o industrial fez com que emergissem as primeiras demandas voltadas para as políticas de transferência de renda no Brasil. Desde a década de 1930, o país iniciou o processo de desenvolvimento econômico, modernização social e participação política, acompanhado de períodos autoritários e de crises econômicas, cujo cenário favoreceu o avanço das desigualdades sociais. O crescimento econômico e as mudanças demográficas impulsionaram reivindicações por políticas de proteção social.

No Brasil, políticas públicas de transferência de renda têm seu marco inicial em 1930, e que só foi consolidada a partir da CF/1988, em um momento que o país se encontrava em transição do modelo econômico de desenvolvimento agroexportador para um modelo urbano-industrial; e que teve de atender as demandas e necessidades da classe operária emergente. É possível, então, como sinaliza Bittencourt (2015), que a demarcação da proteção social mais voltada para a transferência de renda se dá a partir da década de 1930 e apoiada em uma agenda especialmente alicerçada na pauta trabalhista. Segundo o autor, nessa década, especificamente no governo de Getúlio Vargas — popularizada como Era Vargas (1930-1945) — com a Constituição de 1934 há uma redefinição do papel do Estado com relação às políticas sociais. Será na Constituição de 1934, inclusive, no título sobre a ordem econômica e social, que se registra no texto constitucional brasileiro a primeira referência aos direitos sociais.

Cardoso (2013) aponta que nas décadas seguintes, particularmente no período militar (1964 a 1985), o Brasil foi marcado por poucos avanços de proteção social resguardados pelo Estado a partir de políticas públicas. Esse período, para o autor, representou uma forte ascensão do setor privado na oferta de serviços de interesse coletivo. Na prática imperou no

Brasil o modelo, principalmente nesse momento histórico, de uma “cidadania” meritocrática, ou seja, do tipo liberal.

Ocorre que essa suposta cidadania meritocrática está atrelada à concepção de um Estado liberal, que prega as liberdades individuais e, sobretudo, a liberdade do mercado na oferta de serviços e não no Estado provedor de direitos sociais. Sarlet (2001, p. 51) esclarece que essas liberdades não lograram efetividade material, justamente porque a raiz da desigualdade demanda proteções sociais que, assim, possibilitam a “[...] transição das liberdades formais abstratas, conquistadas pelo liberalismo, para as liberdades materiais concretas”. As assimetrias aprofundadas nas contradições do capitalismo demandam um Estado de bem-estar social, sob pena do crescimento da pobreza travar o próprio sistema produtivo.

O sistema de acumulação capitalista engendra em seu desenvolvimento problemas estruturais relativos à constituição e reprodução permanente da força de trabalho e à socialização desta através do trabalho assalariado. O Estado deve “responder” a estes problemas, ou em outros termos, deve assegurar as condições materiais de reprodução da força de trabalho – inclusive visando uma adequação quantitativa entre a força de trabalho ativa e a força de trabalho passiva – e da reprodução da aceitação desta condição. Estas podem ser consideradas as funções últimas da política social: como as distintas instituições sócio-políticas e estatais contribuem para a resolução dos problemas acima, gerando intervenções do Estado que atingem a sociedade como um todo (HÖFLING, 2001, p. 34).

Höfling (2001, p. 34) adverte que “[...] as ações empreendidas pelo Estado não se implementam automaticamente, têm movimento, têm contradições e podem gerar resultados diferentes dos esperados”. Essa dinâmica de perspectivas pendulares entre o Estado liberal e social são evidenciadas na conjuntura governamental brasileira quando se mostram governos mais alinhados às políticas sociais, e outros, mais liberais.

Por isso, contrastando com os direitos sociais, particularmente trabalhistas conquistados nos governos de Getúlio Vargas, Dias (2006) aponta que as políticas sociais na década de 1970 e anos de 1980 ficaram restritas a um caráter assistencial imposto por governos de defesa do Estado liberal, destacando-se, assim, poucas iniciativas de efetiva transferência de renda, como é o caso da política de renda mensal vitalícia destinada às pessoas deficientes e idosas em condições de pobreza. Entretanto, mesmo com essas iniciativas, a política de transferência de renda ocupou um espaço secundário no debate brasileiro sobre a questão social.

Dias (2006) ainda pondera que o Brasil assentou o seu sistema de proteção social até os anos de 1980 por uma cultura política conservadora liberal, no qual predominava uma tradição clientelista e assistencialista de sistemas de auxílios. Draibe (1997), por sua vez, indica que na década de 1980 a crise econômica se agrava no país e amplia as desigualdades. Isso faz com que o Estado liberal seja contestado por imprimir uma paralisia do sistema de proteção social, o que impulsiona inúmeras reivindicações da sociedade civil em torno de políticas públicas e garantias de direitos sociais.

Essa conjuntura de efervescência política em prol de proteção social e de mudança do regime governamental em decorrência das duas décadas de governos militares autoritários no país, impulsiona a regulamentação da nova Constituição Federal brasileira. Assim, em 1988, é instituída a nova Carta Magna do país que assegurou uma ampla proteção de direitos sociais (DRAIBE, 1997).

No entender de Draibe (1997), a CF/1988 lançou as bases para uma expressiva alteração da intervenção social do Estado, alargando o arco dos direitos sociais e o campo da proteção social sob responsabilidade estatal, com impactos relevantes no que diz respeito ao desenho das políticas e à definição dos beneficiários e dos benefícios. A ampliação das situações sociais reconhecidas como objeto de garantias legais de proteção e submetidas à regulamentação estatal implicaram uma significativa expansão da responsabilidade pública em face de vários problemas cujo enfrentamento se dava, parcial ou integralmente, no espaço privado.

Inclusive, Bittencourt (2015) reitera que desde a Constituição de 1934 os direitos sociais são tratados no capítulo denominado “ordem econômica e social” e será apenas na CF/1988 que os direitos sociais foram alçados como direitos fundamentais previstos no artigo 6º: são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 1988).

A Constituição Federal de 1988 trouxe consideráveis avanços sociais a favor dos mais desfavorecidos, fazendo emergir do seu texto conceitos como o do denominado “mínimo existencial”, sob o entendimento de que não se focaliza o mínimo existencial apenas para preservar a própria vida humana, mas se vislumbrando um mínimo desejável para uma sobrevivência digna, conferindo assim a máxima efetividade ao mínimo existencial. Pode-se afirmar que a Constituição de 1988 foi o marco da participação efetiva do Estado no combate à pobreza e na preservação dos direitos humanos, buscando assegurar o mínimo existencial (BITTERCOURT, 2015, p. 37-38).

Mesmo considerado um marco normativo, os direitos assegurados na CF/1988 demandam da efetivação via políticas públicas. Nesse sentido, nos primeiros anos após a CF/1988, “[...] foram poucos programas instaurados que tiveram um caráter emergencial, a fim de reduzir os mais vulneráveis à condição da miséria e extrema pobreza. Esses foram implementados de forma focalizada e residual” (COELHO, 2021, p. 442).

Diante desse cenário, o debate referente à transferência de renda passa a ser impulsionado e representado pelo Projeto de Lei n.º 80/1991, que tratava do Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), o qual destinava voltar a todos os brasileiros residentes no país, maiores de 25 anos, com uma renda equivalente a 2,25 salários-mínimos, tendo como proposição a “Bolsa Escola”. Esse projeto do então senador Eduardo Matarazzo Suplicy é reconhecido como o primeiro momento histórico dos programas de transferência de renda na década de 1990 que figuraram na agenda política do país (ORTIZ; CAMARGO, 2016). Para os referidos autores, o segundo e o terceiro momento correspondem, respectivamente:

Num segundo momento, debateu-se que a renda mínima fosse incorporada na inovadora ideia de articular a garantia da renda mínima familiar com a educação, através da proposta de transferência monetária de um salário mínimo a toda família que mantivesse seus filhos dependentes, de 7 a 14 anos de idade, matriculados e frequentando a escola pública. Dessa maneira, buscava-se amenizar a pobreza e proporcionar formação educacional como forma de romper o ciclo da pobreza, ou seja, com uma associação de política compensatória (transferência de renda) com uma política estruturante (educação). **No terceiro momento** histórico de programas de transferência de renda encontram-se as experiências municipais em Campinas, em Ribeirão Preto e em Santos (do Estado de São Paulo) e no Distrito Federal, que foram bem desenvolvidas e tiveram êxito em proporcionar elevação de escolaridade. Em 1996 o Governo Federal adotou uma política abrangente de transferência de renda com a criação do Programa de Erradicação de Trabalho Infantil (PETI), com implementação de Benefício de Prestação Continuada (BPC) pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) (ORTIZ; CAMARGO, 2016, p. 3, grifo nosso).

Ramos (1998), analisando esse contexto, bem como o cenário da política de transferência de renda ao longo do século XX no país, aponta que essas políticas se justificam em três pontos principais, quais sejam: 1 – associada a uma prática política individual, ou seja, os benefícios sociais não são reconhecidos como direitos de cidadania, mas como troca de favores para angariação de capital eleitoral — clientelismo político; 2 – está alicerçado na histórica segmentação de classes, sobretudo, entre os trabalhadores informais que não tem cobertura social e; 3 – os programas de transferência de renda são instrumentos de melhoria de distribuição de renda em detrimento de dificuldade para ampliar os rendimentos dos mais

pobres com uma política efetiva de aumento real dos salários e da geração de empregos formais.

Em que pese essa avaliação, Ortiz e Camargo (2016) destacam que, especialmente entre as décadas de 1960 e 1990, a pauta de políticas sociais assumiu um caráter muito paliativo e sazonal no debate político dos governos brasileiros. Para os autores, em termos efetivos de políticas públicas, será no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) que a pobreza absoluta passar a figurar de forma mais expressiva enquanto pauta da agenda governamental federal, o que coincide com o movimento de políticas locais já realizadas tanto nas esferas federativas estaduais quanto nas municipais. Essas políticas locais fomentaram a regulamentação da Lei n.º 10.219/2001, que instituiu o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação, denominado, popularmente, como Bolsa Escola. Naquele mesmo ano, também foram implementados os programas Auxílio Gás e Bolsa Alimentação. Essas ações, cada vez mais, asseguravam o caráter focalizado das políticas sociais brasileiras.

As décadas de 1990 e nos anos 2000 observa-se características de uma política global de expansão de transferência de renda, sobretudo, em países emergentes como os da América Latina. Esse movimento é impulsionado por uma ótica induzida inclusive pelos organismos internacionais, como agentes financiadores dessas ações, no intuito de ampliar o poder de consumo de sujeitos pobres e, conseqüentemente, superar a crise econômica e o agravamento da pobreza no contexto global. Denota-se, então, que os países do hemisfério Sul, em especial a América Latina, tiveram como foco políticas sociais de transferência de renda seguindo a agenda global definida pelos organismos internacionais.

Desde meados da década de 1990, países da América Latina engajaram-se na tentativa de impulsionar o crescimento econômico com políticas de distribuição de renda. No Brasil, destacaram-se as políticas de cunho social associadas, por exemplo, à transferência condicionada de renda, ao aumento das taxas reais de crescimento do salário-mínimo e ao aumento dos gastos públicos em saúde, educação e infraestrutura. Sobressaem-se, também, aquelas que visavam facilitar o acesso ao crédito às famílias e que concediam incentivos fiscais ao investimento privado. Tais políticas são apontadas como responsáveis pela redução da desigualdade de renda e pelo bom desempenho do mercado de trabalho (AZEVEDO; FONSECA; MISSIO, 2022, p. 25).

Assim, o debate em torno dessas políticas, com o objetivo de que sejam mais próximas à promoção da cidadania e não ao mero consumo está atrelado ao caráter de articulação às outras áreas sociais. Por isso, Bittencourt (2015) salienta que, nesse contexto, irão figurar dois tipos de programas de transferência de renda: a) a transferência de renda não

condicional – que vai dispensar a contrapartida de condicionantes; b) a transferência de renda condicional – modalidade que transfere renda sob a condição de contrapartidas por seus beneficiários, ou seja, há uma corresponsabilidade por parte daqueles que recebem os benefícios.

Entende-se por políticas de transferência condicionada de renda aquelas que destinam recursos monetários a indivíduos e/ou famílias associadas ao componente compensatório a partir da contrapartida dos beneficiários por assegurarem ações intersetoriais atreladas a áreas como saúde, educação, trabalho e assistência social. Bittencourt (2015) considera que essa corresponsabilização daqueles que recebem os benefícios é uma estratégia que pode permitir a ruptura do ciclo vicioso da reprodução da pobreza.

[...] os programas de renda mínima pretendem combater a pobreza evitando o trabalho precoce infantil e aumentando o grau de instrução dos mais pobres, em particular dos seus dependentes. A ideia é que a elevação do nível educacional dessas crianças permitirá ampliar sua capacidade futura de geração autônoma de renda, rompendo com o círculo vicioso da reprodução da pobreza (LAVINAS, 1998, p. 17-18).

Bittencourt (2015) destaca que a tipologia condicionada passa a ser mais adotada pelos governos latino-americanos em suas políticas de transferência de renda, como é o caso do PBF, que unificou programas já existentes de transferência de renda (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação). O PBF focalizava, dessa forma, famílias pobres e de extrema pobreza, condicionando o seu benefício, principalmente a contrapartida do vínculo educacional e aos programas de saúde de vacinação infantil.

Antes do PBF, as políticas federais de transferência de renda eram direcionadas de forma específica: aquisição de produtos essenciais, como a Bolsa Alimentação e o Auxílio Gás, bem como o estímulo à permanência de crianças e adolescentes em instituições de ensino e a erradicação do trabalho infantil, como o PBF e o Programa de Erradicação de Trabalho Infantil (PETI), conforme podemos identificar na contextualização das políticas de transferência de renda no país na década de 1990 apresentadas no Quadro 3.

Quadro 3 – Conjuntura de programas de transferência de renda no Brasil após a CF/1988

Fases	Características
I	Iniciado em 1991 com a instituição do debate do que se denominou Projeto de Lei Programa de Garantia de Renda de autoria do então senador Eduardo Suplicy.
II	A partir de 1995, com a implementação das primeiras experiências de políticas locais (municípios e estados) de programas de renda mínima/Bolsa Escola, sendo que no âmbito federal teve como marco o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) do governo de Fernando Henrique Cardoso.
III	Estabelecido a partir de 2001, ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso, a partir do desenvolvimento das ações Bolsa Escola e Bolsa Alimentação, vinculadas ao Programa Nacional de Renda Mínima.
IV	Iniciado a partir de 2003, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, a unificação dos programas de transferência de renda, denominado Bolsa Família pela Medida Provisória n.º 132/2003 e convertido em Lei n.º 10.836/2004.

Fonte: Elaboração própria conforme Silva (2008 apud BITTENCOURT, 2015).

Corroborando a importância de políticas de distribuição de renda, Bittencourt (2015) observa que:

O surgimento dos programas de transferência de renda no Brasil como alternativa de superação das desigualdades sociais tem como perspectiva enfrentar as formas de exclusão social a partir do contexto histórico e político nacional. [...] Os sistemas de proteção social de um Estado são definidos pelas políticas públicas voltadas ao atendimento dos indivíduos contra riscos inerentes à vida humana, como: desemprego, pobreza, doença, exclusão e outros. Tratar desse tema no Brasil tem sido elemento recorrente nas discussões sobre políticas sociais (BITTENCOURT, 2015, p. 37).

Assim, para Bittencourt (2015, p. 37) é possível aferir, diante do exposto, que há dois grandes marcos históricos que demarcam as políticas sociais brasileiras voltadas para transferência de renda, principalmente por dois momentos históricos: “a) o da estruturação institucional, com início na década de 1930 através de lutas sociais para definir a correlação de forças e que resultaria na CF/1988; b) a contrarreforma do Estado, a partir dos anos 1990”. Com as políticas de transferência de renda focalizadas e destinadas para fins específicos, a partir de 2003, é possível definir como um grande marco, com as políticas intersetoriais de transferência de renda condicionada, como é o caso do PBF, que será tratado mais especificamente a seguir.

3.2 Regulamentação do Programa Bolsa Família

O PBF foi normatizado a partir da Medida Provisória n.º 132/2003. A regulamentação definitiva dessa política de transferência de renda ocorreu pela Lei n.º

10.836/2004 e, também, pelo Decreto n.º 5.209, de 17 de setembro de 2004. O PBF compreendeu a unificação de quatro outros programas já implementados no país de transferência de renda: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e o Cartão Alimentação.

O PBF passou a agrupar várias políticas em um só programa. Desse modo, sendo induzido pelo entendimento de que a compreensão da pobreza deve se balizar em políticas públicas multidimensionais e intersetoriais, uma vez que o enfrentamento do fenômeno dependerá de ações destinadas aos seus múltiplos determinantes econômicos, sociais, educacionais, culturais, entre outros. Compreender a pobreza como um problema público multidimensional, “[...] condicionada por diversos determinantes para além dos exclusivamente econômicos, é considerar que serviços desmercantilizados como escola, creche, esgoto sanitário, água encanada, saúde são dimensões intrínsecas e primordiais de uma política de combate à pobreza” (AZEVEDO; BURLANDY, 2010, p. 206).

O PBF, assim, tornou-se o principal programa do governo de Lula (2003-2010) e manteve essa característica nos governos federais sequenciais, conforme veremos ao longo desta discussão. O programa, ao ser instituído, estava sob a tutela da gestão da Secretaria-Executiva da Presidência da República, mas como a pauta social no então governo Lula figurava como prioridade da agenda governamental, foi criado, em 2004, um Ministério específico para essa finalidade, que foi denominado de Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). O *status* de Ministério para essa área realocou o debate de políticas sociais a um patamar de relevância não identificado em outras gestões federais. Assim, o MDS passou a ser responsável, especificamente, pelas políticas federais de segurança alimentar e nutricional, da assistência social e de renda de cidadania no Brasil. A política do PBF passou a ser gerida pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), vinculada ao MDS, pasta que também era responsável pelo Cadastro Único para programas sociais (CadÚnico) (DIAS, 2006).

Constituía, conforme a Lei n.º 10.836/2004, beneficiários do PBF as famílias que se encontram em situação de pobreza. Os benefícios podiam ser tanto básico como variável. O básico era destinado às unidades familiares que se encontravam em pobreza extrema; já a variável era vinculada a famílias que tinham crianças e adolescentes de 0 a 15 anos; grávidas e nutrízes. As famílias possuem autonomia na execução dos recursos recebidos desde que cumpram os condicionantes do PBF (BRASIL, 2004).

A transferência de renda por meio de programas de redistribuição como o PBF é, “[...] sem dúvida, paliativa diante das necessidades existentes, porém pode constituir um

recurso importante para possibilitar sua saída do círculo vicioso da pobreza” (TESTA *et al.*, 2013, p. 1523). Para os autores, entende-se por círculo vicioso da pobreza a:

[...] falta de investimentos na melhoria e mudanças das condições de vida, mantendo-se assim uma população estagnada na situação de pobreza em que se encontra, ou seja, por não ter condições financeiras de investir em melhores condições de vestuário, de moradia, de alimentação, de educação, entre tantas outras necessidades. Ela perpassa gerações, causando assim um ciclo intergeracional de pobreza, quando não se vislumbram mudanças nesse patamar devido às possibilidades que lhes são oferecidas. É preciso romper com esse ciclo dando às famílias que se encontram envolvidas nele condições financeiras e de acesso a meios qualificados que possibilitem que elas avancem e não retornem ao ponto de partida (TESTA *et al.*, 2013, p. 1523).

O PBF correspondeu a uma política de transferência de renda condicionada pela realização de serviços pelos beneficiados nas áreas de saúde e educação. Assim, para se tornar beneficiário, a família deveria cumprir condições relativas ao pré-natal de gestante, vacinação de crianças, acompanhamento nutricional, frequência escolar de 85% em estabelecimento de ensino regular e assistência social na erradicação do trabalho infantil (BRASIL, 2004), que serão detalhadas no Quadro 4.

Quadro 4 – Condicionalidades do PBF

Saúde	Educação	Assistência social
Acompanhamento do calendário vacinal e do crescimento de crianças; pré-natal e acompanhamento de nutrizes.	Frequência escolar de 85% para crianças e adolescentes entre seis e 15 anos e de 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos.	Acompanhamento de ações socioeducativas para crianças em situação de trabalho infantil.

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2004).

Segundo Bittencourt (2015), o poder público tem o dever de acompanhar a execução do PBF com o intuito de identificar os motivos de não cumprimento das condicionalidades e, a partir desse mapeamento, implementar ações de acompanhamento dessas famílias em descumprimento, ou seja, em maior vulnerabilidade social. A contrapartida dos beneficiários faz com que os compromissos com o PBF sejam compartilhados entre o governo e os destinatários da política pública, com o objetivo de ser uma estratégia de várias dimensões de combate ao problema da pobreza.

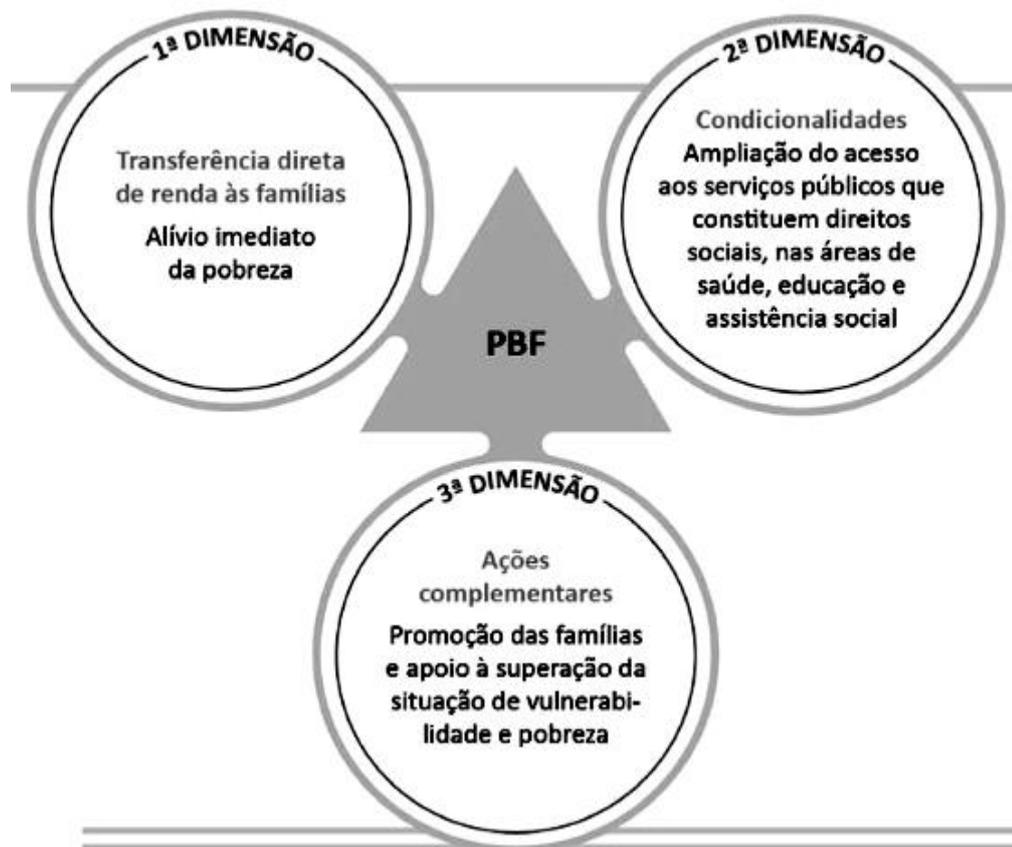
Por ser uma política destinada a famílias em situação de pobreza e pobreza extrema, o PBF atrelou os condicionantes para responder, também, às consequências decorrentes da pobreza absoluta que não correspondem apenas à insuficiência de renda, mas também à

insegurança alimentar e nutricional, à baixa escolaridade, e “[...] pouca qualificação profissional, da fragilidade de inserção no mercado de trabalho, do acesso precário à saúde e à moradia, entre outros fatores determinantes” para a manutenção do ciclo de reprodução da pobreza (LIMA; ZANGIROLANI, 2016, p. 1299).

O PBF possui três pilares centrais: a transferência de renda, as condicionalidades e os programas complementares. A transferência direta de renda tem como objetivo possibilitar alívio imediato da pobreza. As condicionalidades têm como propósito reforçar os direitos à saúde e à educação e, dessa forma, auxiliariam a quebrar o ciclo intergeracional da pobreza. Já as ações e programas complementares visam criar oportunidades para que as famílias superem a situação de vulnerabilidade, proporcionando a melhoria na condição de vida (MORAES; MACHADO, 2017, p. 130).

Ainda sobre as três dimensões do PBF, a Figura 3 traz uma ilustração de como elas se complementam e refletem, também, porque trata-se de uma política social intersetorial.

Figura 3 – Dimensões do Programa Bolsa Família



Fonte: Elaboração própria.

O PBF teve como objetivo contribuir para a inclusão social das famílias em situação de extrema pobreza para estimular, a partir das contrapartidas dos beneficiados com os serviços de saúde e educação, a interrupção do ciclo de pobreza reproduzida entre gerações nos segmentos sociais vulneráveis. Desse modo, justifica-se a unificação dos “[...] programas de transferência de renda no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), como estratégia federativa de gestão de garantir a oferta e acesso a serviços básicos de cidadania, mas com as devidas condicionalidades” (ORTIZ; CAMARGO, 2016, p. 7).

Ao estimular o uso dos serviços públicos de saúde e educação, o PBF assegura a promoção de direitos sociais básicos para melhorar as condições de vida da população beneficiada que se encontra em condições de pobreza. Trata-se, desse modo, de uma política intersetorial institucionalizada.

Tumulero (2018) considera que as políticas intersetoriais correspondem à integração de diversas áreas para consecução de ações públicas voltadas para superar um problema coletivo. Assim, a intersetorialidade pressupõe a articulação de setores públicos para intervir de forma articulada nas multidimensionalidades de um problema que afeta a sociedade. A intersetorialidade aparece como possibilidade de superação de práticas fragmentárias ou sobrepostas, seja na ação integrada de ações entre diversas áreas, níveis de governo e com a sociedade civil.

Quanto ao PBF, Lima e Zangirolani (2016) apontam que as características de intersetorialidade presentes em sua concepção são uma estratégia política que está relacionada diretamente à ampliação do envolvimento social, que compreende a participação dos usuários, profissionais e gestores dos diversos setores para a implementação dos programas.

A gestão do PBF deve ser materializada “[...] de maneira compartilhada, implicando princípios da execução intersetorial e descentralizada, mediante a coordenação de esforços dos três níveis de governo com atribuições articuladas e complementares estabelecidas nas diretrizes do PBF” (DIAS, 2006, p. 184). O governo federal é o principal financiador da referida política, enquanto:

[...] cabe aos estados promover o desenvolvimento das ações municipais, fornecendo suporte e apoio técnico ao planejamento e desenvolvimento do programa; aos municípios cabe o cadastramento, o controle social com a participação social podendo interagir na formulação, definição de prioridades, elaboração de planos de ação, na fiscalização e avaliação - e de intersetorialidade - integração das políticas públicas, visando a interação da assistência social com a educação e a saúde, tanto na gestão quanto no controle social (COLLARES, 2014, p. 140).

A autora esclarece que, no Brasil, com relação aos programas de transferência de renda, são mais comuns dois tipos de relacionamento de gestão entre a União e os demais entes federativos:

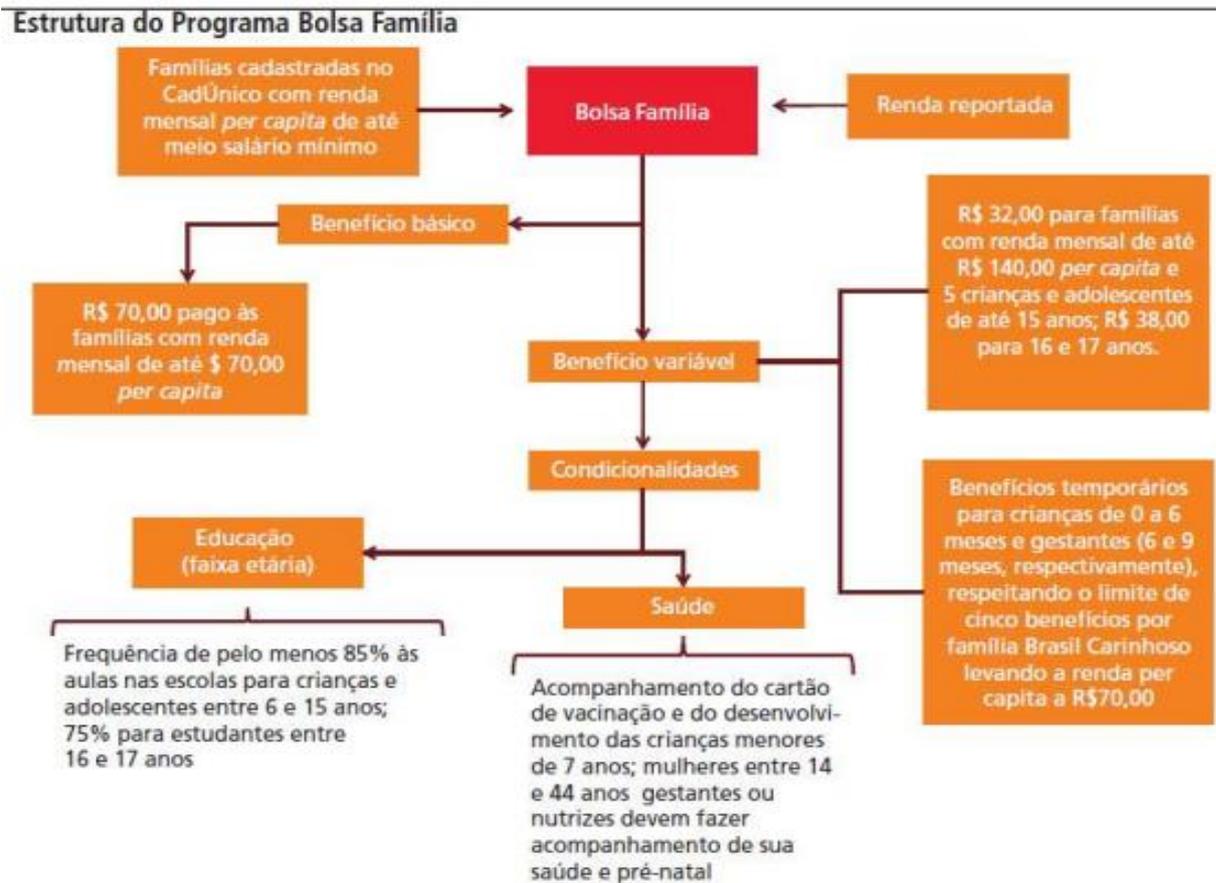
a) compartilhamento de responsabilidades para a implantação do programa — compromisso em cumprir as responsabilidades previstas; e, b) integração de programas de transferência de renda — cooperação ou convênio estabelecido entre a União e estados e municípios que possuam outros programas de transferência de renda (COLLARES, 2014, p. 140).

O governo federal estabelece os termos de adesão celebrados entre os governos municipais e estaduais por intermédio do MDS, ou seja, institucionaliza a relação federativa do PBF. É preciso registrar, também, que a Caixa Econômica Federal (CEF), banco estatal, participa diretamente da execução do PBF na condição de órgão pagador. A partir das informações do CadÚnico que são levantadas pelos municípios, o banco “[...] calcula familiar *per capita* de acordo com os critérios estabelecidos pelo MDS, o quanto deve a renda receber cada família e emite os cartões magnéticos para pagamento, por meio dos quais as famílias beneficiárias podem sacar os valores disponibilizados mensalmente pelo banco” (PEREIRA, 2017, p. 17).

Partindo dos dados do Cadastro Único, a Caixa Econômica Federal elabora relatório com o quantitativo de famílias que atendam ao critério de elegibilidade do programa. Com base na estratégia de expansão adotada e da disponibilidade orçamentária, o MDS informa o número de famílias por município que deverão entrar no programa. As famílias são selecionadas sistematicamente obedecendo ao critério da menor para a maior renda. A seleção de famílias e sua inclusão são realizadas mensalmente com base nas informações constantes no Cadastro Único segundo o planejamento anual de expansão do Programa (COLLARES, 2014, p. 141).

Para Collares (2014), o processo de criação e implementação do PBF é caracterizado por uma sistematização pioneira no âmbito da administração pública federal, no qual o aparato institucional e de gestão via unificação de programas intersetoriais foram fundamentais para a efetividade da política. Nessa direção, a Figura 4 ilustra a organização do PBF com os valores referentes ao ano de 2013.

Figura 4 – Estrutura do Programa Bolsa Família



Fonte: Neri (2013, p. 128 apud COLLARES, 2014, p. 147).

Bittencourt (2015) aponta que a sistematização do PBF introduziu inovações nas políticas de transferência de renda no país, que correspondem a: proteção da família ao invés do indivíduo; unificação de vários programas em um só; contrapartida dos beneficiários e articulação das ações entre os três níveis federativos (união, estados e municípios).

Ao estimular o uso dos serviços públicos via condicionantes de saúde, educação e assistência social, o PBF tem o objetivo de assegurar a promoção de direitos sociais básicos para melhorar as condições de vida da população beneficiada que se encontra em condições de pobreza. Trata-se, desse modo, de uma política intersetorial institucionalizada.

A implementação do PBF como uma política de transferência de renda com a condicionalidade da educação representa uma iniciativa de reconhecimento da educação como um direito social fundamental no enfrentamento da pobreza e das desigualdades que ela propicia. A privação da educação impede, dessa forma, a emancipação cidadã (COLLARES, 2014).

A integração da política de transferência de renda às condicionalidades via o PBF reflete, desse modo, a intenção de aproximar os beneficiados aos serviços básicos, especialmente de saúde e educação. Sobre a educação, cabe ao MEC assegurar o acompanhamento da frequência escolar a partir dos dados da plataforma Sistema de frequência escolar (Sistema presença). Esse monitoramento da área é realizado bimestralmente.

É possível identificar a complexidade no tocante à gestão das condicionalidades do PBF, pois o desenho do programa envolve, além de diferentes níveis de governos e atores, diferentes setores (saúde, educação e assistência social). Nesse sentido, “[...] a gestão intersetorial das condicionalidades exige um alto grau de coordenação. Além disso, as relações intergovernamentais constituem desafios no âmbito de um programa de abrangência nacional, com gestão descentralizada, como o PBF” (MORAES; MACHADO, 2017, p. 121).

“O acesso ao Programa Bolsa Família pode representar, portanto, uma possibilidade de diversificação e fortalecimento dos meios de vida” (FARIA; BOTELHO; SILVA, 2020, p. 2). Considerando esta possibilidade, existe a necessidade de reflexão sobre as formas com que o PBF pode contribuir com as áreas intersetoriais que compõem os seus condicionantes, como é o caso da educação.

Como já mencionado, a manutenção do benefício do PBF depende de condicionantes relacionados à frequência escolar e aos cuidados básicos de saúde, como a vacinação. O acompanhamento do atendimento dessas condicionalidades fica a cargo das gestões municipais, que assumem o papel de coordenação da execução da política.

Souza (2002) informa que a heterogeneidade marcante da federação brasileira se expressa não apenas nos âmbitos geográfico, cultural, econômico e social, mas também nos limites distintos das capacidades técnico-gereciais das gestões municipais para gerir e executar as políticas públicas. No caso do PBF, a própria estrutura do programa exige dos municípios condições estruturais para assegurar o processo de gestão e operação dos cadastramentos, assim como do monitoramento do cumprimento das condições dos beneficiários.

O PBF conta com uma extensa consolidação de normas e mecanismos de indução federais, os quais contribuem para criar parâmetros nacionais para implementação do Programa, moldando, em grande medida, o processo de condução do PBF no nível municipal. É preciso considerar, por outro lado, que os municípios imprimem características específicas a esse processo, resultantes de uma complexa dinâmica envolvendo diversos atores sociais. **Tal dinâmica é fortemente condicionada pelas diferentes capacidades**

políticas e institucionais presentes nesse nível de governo (SENNA; BRANDÃO; DALT, 2016, p. 163, grifo nosso).

Arretche (2001) destaca que o desenho de qualquer política pública em um país como o Brasil, que dispõe de um arranjo federativo complexo, dificilmente será implementado de modo padronizado, pois essas políticas irão adquirir novos desenhos na fase da implementação dependendo, assim, do grau de limites e avanços de uma gestão municipal. A operacionalização exitosa, então, do PBF requer a constante articulação e cooperação federativa brasileira.

Diante da característica complexa da formulação, sistematização e operacionalização do PBF nos municípios brasileiros, faz-se necessário compreender os seus desdobramentos no âmbito da implementação da política em si. Logo, o acompanhamento das condicionalidades de educação requer o envolvimento de diferentes setores governamentais e diversos atores sociais em sua implementação. Assim sendo, a seguir, são apresentados os dados atinentes ao desempenho dos discentes beneficiados pelo PBF na rede municipal de ensino de Dourados-MS que, por sua vez, corresponde a um dos retratos locais dos reflexos dessa política.

4 OS RESULTADOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NOS INDICADORES DE QUALIDADE DOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL NA REDE MUNICIPAL DE DOURADOS-MS

Este capítulo tem o objetivo de analisar e discutir os dados coletados nas escolas selecionadas a partir da interlocução com as pesquisas da área sobre o tema. Expõe-se, inicialmente, uma breve descrição do MS e a caracterização do município de Dourados e a sua respectiva rede de ensino. Também se sintetiza as características gerais das duas escolas periféricas investigadas.

A caracterização do município mostra o processo histórico de emancipação e a evolução gradativa populacional desde a fundação até os últimos dados demográficos. A caracterização das escolas pesquisadas foca especificamente na apresentação da localização geográfica e no tipo de atendimento escolar.

Os tópicos e subtópicos explicam o conceito de qualidade na educação e a frequência escolar dos alunos do PBF, bem como sintetiza a frequência escolar dos discentes do PBF, a relação destes com a taxa de reprovação relatada pelas escolas investigadas e o desempenho destas unidades de ensino nas provas de avaliação externa e as notas alcançadas no Ideb.

4.1 Caracterização de Dourados-MS e de sua respectiva rede municipal de educação

O estado do MS é uma das 27 unidades da República Federativa do Brasil e está localizado na região Centro-Oeste. Outrora, fazia parte do estado de Mato Grosso (MT), que foi desmembrado no dia 11 de outubro de 1977, mediante Lei Complementar n.º 31 assinada pelo então Presidente da República General Ernesto Geisel. Tendo como capital Campo Grande, cidade que se caracteriza como a mais populosa do estado e está localizada na região central do MS. A segunda cidade mais populosa do estado é Dourados, município foco de análise da presente pesquisa.

Dourados está localizada na região centro-sul do MS. O município foi emancipado em 20 de dezembro de 1935 e foi desmembrado do município de Ponta Porã pelo Decreto n.º 30 do governador Mário Côrrea da Costa, do então estado do MT.

Geograficamente, Dourados está localizada nas coordenadas 22º 13' 15" S 54º 48' 21", está a 230 km de distância da capital estadual, Campo Grande. Os municípios limítrofes à Dourados são: a) ao norte: Itaporã, Douradina, Maracaju e Rio Brillhante; b) ao sul: Ponta

Porã, Laguna Carapã, Caarapó e Fátima do Sul; c) ao leste com Deodópolis; d) a oeste com Ponta Porã. A Figura 5 ilustra essa localização.

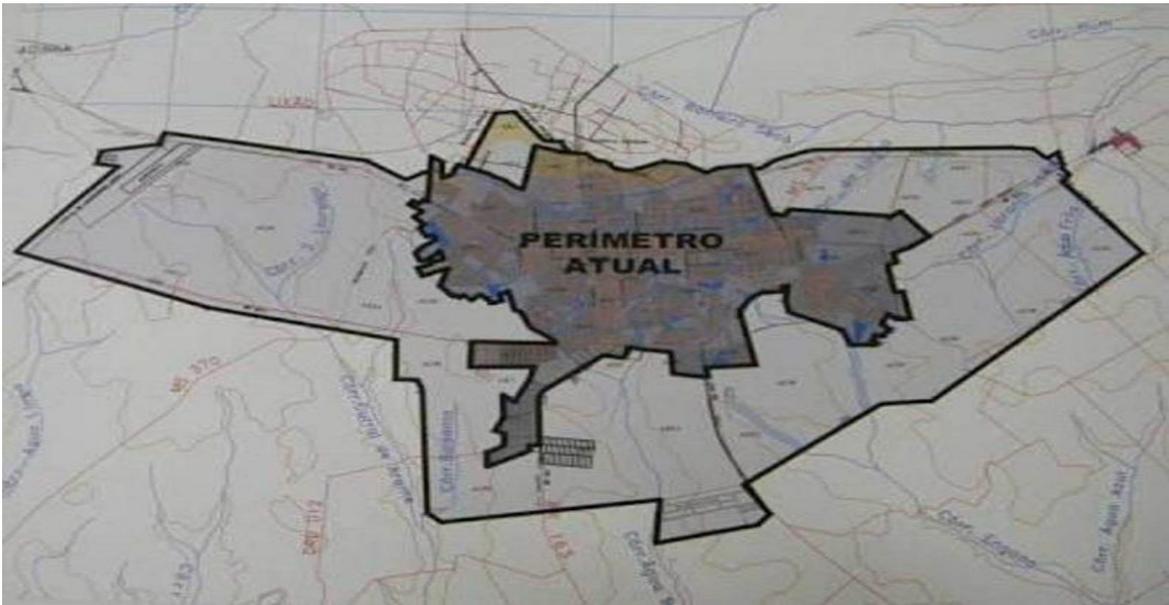
Figura 5 – Mapa do município de Dourados no estado de MS



Fonte: Tela capturada pelo autor com base em Wikipédia (2018).

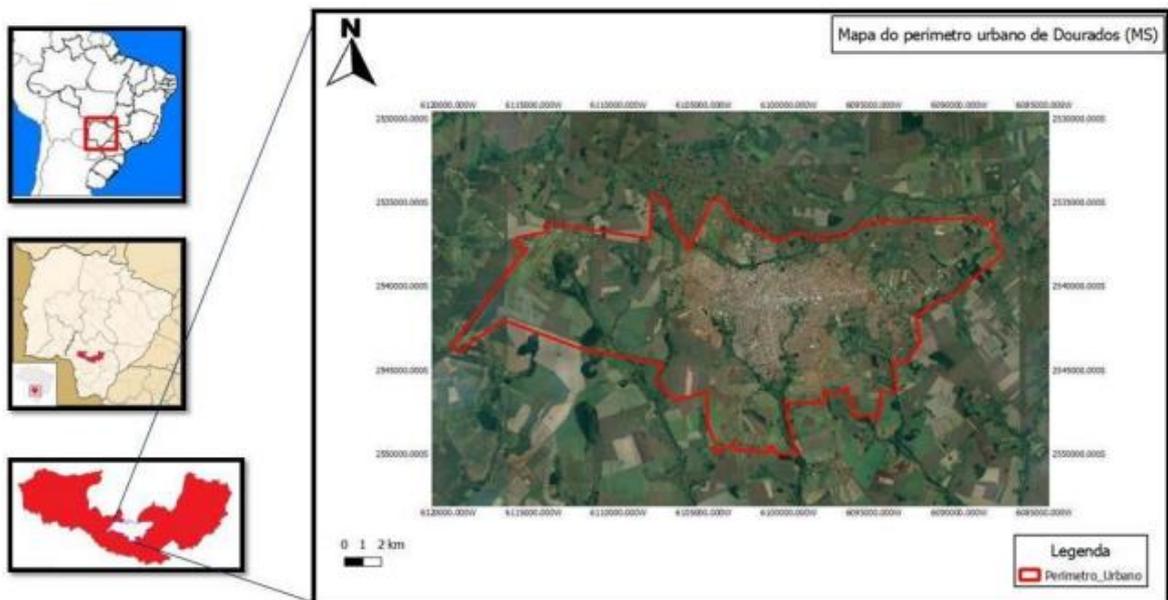
O crescimento vertiginoso da população e as novas empresas, principalmente do setor agroindustrial, demandaram a criação de um perímetro urbano maior. Logo, em 2011, a Câmara Municipal aprovou, a partir da Lei n.º 3.480, de 30 de setembro, a ampliação da área urbana que saiu dos 86 km² para 205,99 km². Apesar do não preenchimento populacional de forma imediata na nova área ampliada, em 2015, a partir da Lei n.º 3.929, de 1 de outubro, a Câmara Municipal revogou a Lei n.º 3.480/2011 e aprovou a ampliação para 216 km². Nas Figuras 6 e 7 é possível visualizar o atual perímetro urbano do município após a última ampliação em 2015 (IBGE, 2019). Conforme mostra a Figura 6 elaborada em 2018 referente ao ano de 2011.

Figura 6 – Mapa do perímetro urbano (2018)



Fonte: Dourados (2018).

Figura 7 – Mapa do perímetro urbano (2023)

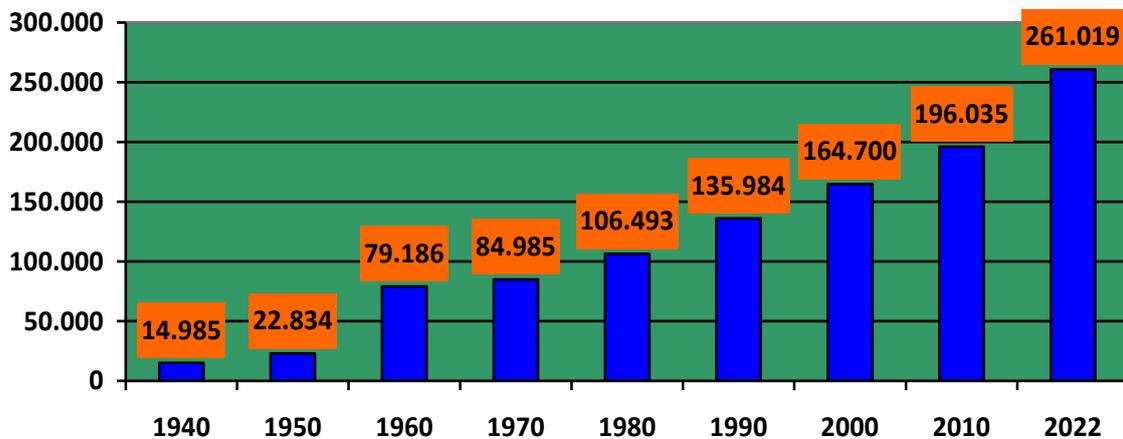


Fonte: Nakazato (2018, p. 10).

Na década de 1940 Dourados já contava com 14.985 habitantes. Com a abertura de novas rodovias que ligavam o município a outras cidades da região aos estados de São Paulo e Paraná, Dourados teve grande desenvolvimento econômico impulsionado pela agropecuária. Na década de 1960, a cidade já contava com 84.985 habitantes, um salto de mais de 466,9% em comparação à década em que foi emancipada.

Crescendo constantemente nas décadas seguintes, a contar entre 1940 e 2010, Dourados teve um crescimento de 1.208,4% de sua população. De acordo com o IBGE (2010), o município contava com uma população de 196.035 habitantes. Em 2022, o IBGE fez novo recenseamento e, ainda extraoficial, divulgou que Dourados tinha uma população de 261.019 habitantes. O Gráfico 2 demonstra a evolução do crescimento populacional por década a partir da emancipação política.

Gráfico 2 – Crescimento da população de Dourados-MS



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE (2022).

O município de Dourados “[...] está localizado no centro-sul do estado de Mato Grosso do Sul e é formado pela área urbana central, área rural e seus nove distritos: Guaçu, Indápolis, Formosa, Itahum, Macaúba, Panambi, Picadinha, Vila São Pedro e Vila Vargas. No distrito sede se encontra um total de 170 bairros” (SOUZA, 2019, p. 14). Trata-se de uma cidade que também representa um polo para as demais cidades da região, na qual se destaca a prestação de serviços médicos e hospitalares, os serviços voltados à agricultura, ao comércio e à educação (SOUZA, 2019).

O solo de Dourados é rico em nutrientes e, naturalmente, propício à agricultura. Popularmente, a cidade é conhecida como “terra roxa e/ou terra vermelha”, pois o solo douradense é composto por latossolos vermelhos distroféricos e eutroféricos, em percentual de 76,2% e 5,1%, respectivamente. As outras composições do solo são de areia, cascalho e basalto para brita. O clima da região é tropical de altitude, com verões chuvosos, mas de temperatura branda. Já o inverno apresenta temperatura amena e clima seco. Esta combinação de clima e a composição do solo são ideais para a agricultura e, dessa maneira, o município se

tornou atrativo para essa atividade econômica, que hoje corresponde à principal motriz da economia municipal (AMARAL *et al.*, 2000).

A economia douradense gira em torno do setor agroindustrial, com indústrias de beneficiamento de proteína animal e de grãos. Além disso, o setor de serviços também contribui com a economia do município ao empregar grande parte da população. Diversas empresas do setor agrícola e de proteína animal estão instaladas na região. Dados do IBGE (2020) mostram que o município tem o PIB *per capita* no valor de R\$ 48,1 mil anuais. A média salarial da população economicamente ativa está na casa de 2,4 salários-mínimos, com estimativa de 70.237 pessoas com ocupação formal (IBGE, 2020).

Hoeckel e Costa (2021, p. 38) apontam, a partir de dados do IBGE (2020), que “[...] os três municípios de MS com melhor IDHM são, respectivamente, Campo Grande (0,784), Chapadão do Sul (0,754) e Dourados (0,747)”. Porém, mesmo que o município apresente, do ponto de vista geral, indicadores econômicos e de desenvolvimento humano significativos quando comparada a outras realidades brasileiras, é preciso considerar que isso não se espelha de forma homogênea, ou seja, um crescimento de renda e de qualidade de vida para toda a sua população.

Contudo, assim como em outras cidades médias do país, Souza (2019, p. 15) destaca que a área intraurbana de Dourados apresenta uma heterogênea e profunda desigualdade socioespacial: “Em muitos casos, essa desigualdade se torna imperceptível para grande parte dos cidadãos, uma vez que não se trata de um processo natural, mas dos resultados de relações sociais, lutas de classes, refletidas e expressas na organização e na estruturação do espaço”.

A exclusão social nas cidades médias se manifesta de diferentes maneiras, atingindo a sociedade principalmente entre aqueles que estão inseridos nas classes sociais menos favorecidas, sendo esses os que mais vivenciam os processos excludentes ocorridos. A desigualdade socioespacial e a exclusão têm como principais determinantes os problemas estruturais da sociedade brasileira, a persistente concentração da renda e da riqueza numa pequena parcela da população (SOUZA, 2019, p. 15).

Com uma população significativa, a educação do município agrega uma rede de várias instituições de ensino, desde o berçário nas escolas públicas e privadas, até a pós-graduação nas universidades. Nesse sentido, há duas universidades públicas com reitorias próprias localizadas na cidade, sendo uma estadual (Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul – UEMS), e outra federal (Universidade Federal da Grande Dourados – UFGD), além do Instituto Federal de Mato Grosso do Sul (IFMS) que focaliza formação técnica, tecnológica e

bacharelado. Somadas a essas instituições há duas faculdades privadas, que também oferecem ensino superior *in loco* e diversas outras faculdades que oferecem ensino via modalidade EaD. A formação técnica a nível médio profissionalizante é atendida pelo IFMS, Sistema S (Sesc, Senai, Senac) e pelas empresas particulares de educação técnica. O ensino básico, educação infantil e o ensino médio são ofertados por instituições privadas e pelos governos municipal e estadual.

Especificamente sobre a rede municipal de educação de Dourados, sua gestão executiva se dá pela Secretaria Municipal de Educação (Semed). O município também dispõe de um Conselho Municipal de Educação que foi criado em 1997 pela Lei n.º 2.156/1997. É um órgão colegiado, vinculado à Semed, com funções consultivas, deliberativas, normativas e de fiscalização, conforme disposições contidas na legislação federal, estadual e municipal. Tem as seguintes finalidades: I – garantir uma política educacional que proporcione uma educação de qualidade no Sistema Municipal de Ensino; II – propor metas setoriais para a Educação, buscando a democratização do acesso e permanência do aluno na escola, especialmente na educação infantil e ensino fundamental e na eliminação do analfabetismo. III – adequar as diretrizes gerais curriculares estabelecidas pelos Conselhos Nacional e Estadual de Educação, às características locais (DOURADOS, 1997).

No tocante à oferta de etapas da educação básica pela rede municipal de educação, a Lei Complementar de Dourados n.º 118/2007 destaca que são oferecidas as seguintes etapas, modalidades e tipos de ensino:

- I - Centros de Educação Infantil (CEIM) em tempo integral;
- II - pré-escola em tempo integral;
- III - Centros de Educação Infantil (CEIM) em tempo parcial;
- IV - pré-escola em tempo parcial;
- V - anos iniciais do ensino fundamental urbano;
- VI - anos iniciais do ensino fundamental no campo;
- VII - anos finais do ensino fundamental urbano;
- VIII - anos finais do ensino fundamental no campo;
- IX - ensino fundamental em tempo integral;
- X - educação especial;
- XI - educação indígena e quilombola;
- XII - educação de jovens e adultos (DOURADOS, 2007).

Quanto às instituições e alunos matriculados, em 2013, a rede municipal de ensino contava com 73 escolas, das quais 57 estavam em área urbana, e 16 em área rural. No mesmo período, os alunos matriculados na rede de ensino na faixa da pré-escola aos anos finais do ensino fundamental somavam 22.858 alunos. Em 2021, ano final do recorte temporal deste trabalho, o município tinha 85 escolas sob a gestão municipal. Destas, 67 estavam localizadas

em áreas urbanas, e 18 em área rural. No referido ano, 25.068 alunos foram matriculados na pré-escola, ensino fundamental anos iniciais e ensino fundamental anos finais. Os dados progressivos do registro de matriculados nas escolas municipais, pré-escola, ensino fundamental anos iniciais e anos finais estão na Tabela 4:

Tabela 4 – Alunos matriculados na Rede Municipal de Ensino

Ano	Quantidade de escolas	Alunos matriculados
2013	73	22.858
2014	76	22.872
2015	77	22.638
2016	79	22.981
2017	81	23.142
2018	81	23.192
2019	83	23.322
2020	84	24.497
2021	85	25.068

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do censo escolar (2013-2021) (CENSO..., 2022).

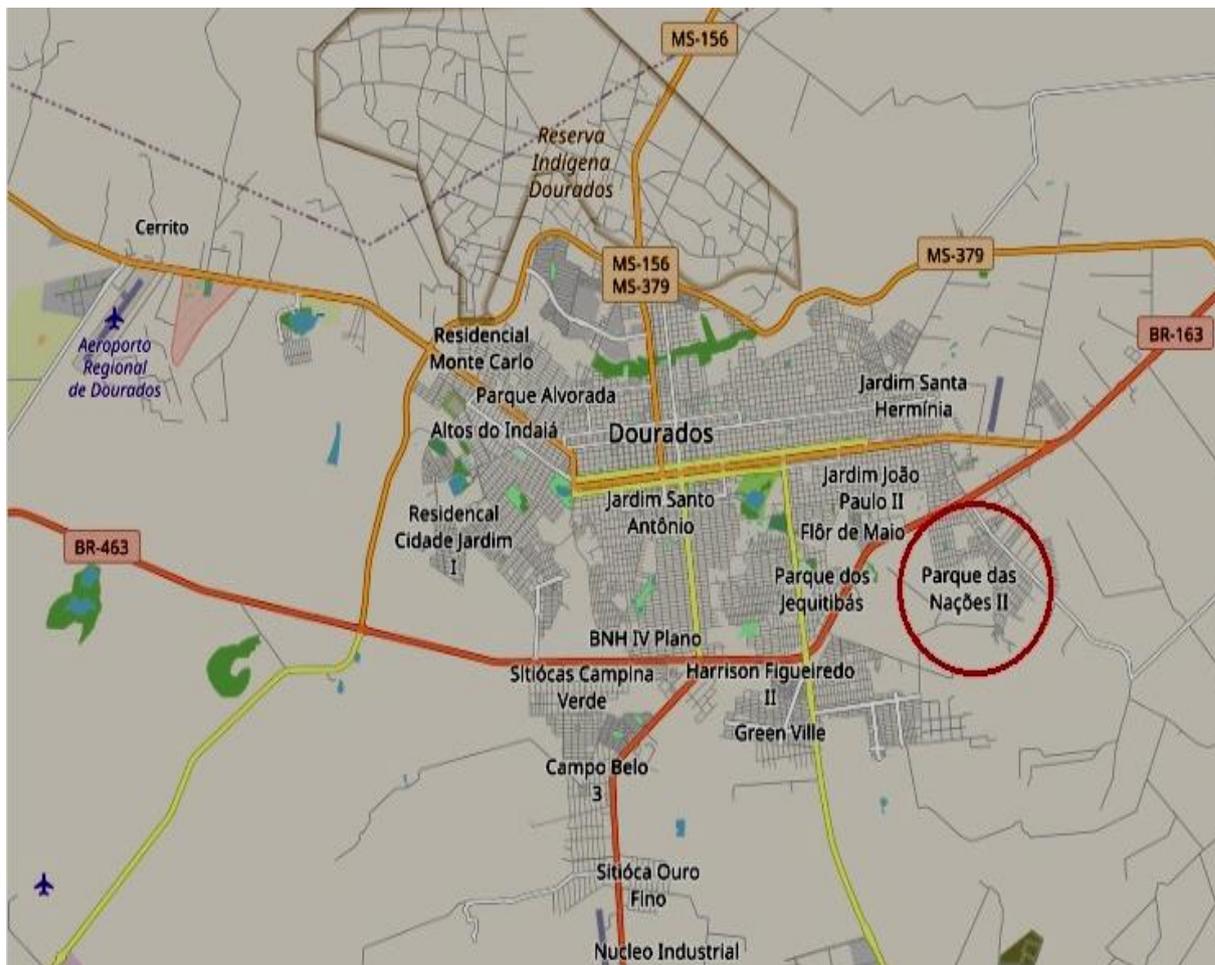
Observa-se na Tabela 4 um gradual aumento de alunos matriculados e de escolas públicas destinadas ao ensino básico na rede municipal. Os dados de 2022 e 2023 não foram publicados no site do censo escolar. Neste período, houve um significativo aumento da população local devido à imigração de 3.513 venezuelanos refugiados que vieram morar na cidade. Neste grupo há indivíduos em idade escolar obrigatória, quatro a 17 anos (BRASIL, 2022b).

4.2 Caracterização das escolas selecionadas

As escolas selecionadas para esta pesquisa estão localizadas na região classificada, de acordo com os dados da Secretaria de Infraestrutura (SEINFRA), como 1 no município e contemplam os seguintes bairros: Canaã II, Canaã IV, Chácara Califórnia, Jardim Alhambra, Jardim Jóquei Clube, Jardim Santa Felicidade, Parque das Nações II, Vila Anete, Vila Mariana, Vila São Braz e Vila Valdez. A região é periférica e tem três escolas municipais: escola Prof.^a Antonia Candida de Melo, localizada no bairro Parque das Nações II, cujo ensino é de pré-escola e anos iniciais do ensino fundamental; escola Etalívio Penzo, também no bairro Parque das Nações II (Figura 8), oferece ensino de pré-escola, ensino fundamental nos anos iniciais e anos finais; por fim, temos a escola Prof.^a Clori Benedetti de Freitas, localizada no bairro Jardim Jóquei Clube (Figura 9), e oferece ensino de pré-escola e anos

iniciais do ensino fundamental. A única escola estadual da região, Prof. Jose Pereira Lins, atua nas etapas do ensino fundamental dos anos finais e ensino médio, foi inaugurada em 2014 e está localizada no bairro Canaã II (DOURADOS, 2023).

Figura 8 – Localização do bairro Parque das Nações II, em Dourados-MS



Fonte: Elaboração própria com base nos dados de Dourados (2023).

Tabela 5 – Alunos beneficiários do PBF matriculados na Rede Municipal de Ensino, janeiro de 2016

Quantidade Alunos Beneficiários do PBF Matriculados na Rede Municipal - Ref. Janeiro/2016	Escola	Qtd Alunos PBF
		EM PROF AA CLORI BENEDETTI DE FREITAS
	EM PROF AA IRIA LUCIA WILHELM KONZEN	285
	EM ETALIVIO PENZO	248
	EM WEIMAR GONCALVES TORRES	233
	EM PROF AA MARIA DA CONCEICAO ANGELICA	227
	EM ARTHUR CAMPOS MELLO	208
	EM CLARICE BASTOS ROSA	200
	EM LAUDEMIRA COUTINHO DE MELO	195
	EM ARMANDO CAMPOS BELO	181
	EM PREF LUIZ ANTONIO ALVARES GONCALVES	179

Fonte: Folha de pagamento de benefícios do PBF (jan. 2016) (SIGPBF, 2023)¹³.

O padrão quantitativo de alunos beneficiados pelo PBF segue o mesmo nas escolas selecionadas. Anualmente, elas têm grande número de estudantes matriculados e inscritos no PBF de acordo com os relatórios da Sistema de Benefícios ao Cidadão (Sibec) e CEF. Conforme a Tabela 6, no relatório de dezembro de 2017, evidencia-se esse quantitativo.

Tabela 6 – Alunos beneficiários do PBF matriculados na Rede Municipal de Ensino, dezembro de 2017

Quantidade Alunos Beneficiários do PBF Matriculados na Rede Municipal - Ref. Dezembro/2017	Escola	Qtd Alunos PBF
		EM PROF CLORI BENEDETTI DE FREITAS
	EM PROF IRIA LUCIA WILHELM KONZEN	268
	EM PROF MARIA DA CONCEICAO ANGELICA	249
	EM ETALIVIO PENZO	184
	EM WEIMAR GONCALVES TORRES	172
	EM ARTHUR CAMPOS MELLO	169
	EM SOCRATES CAMARA	158
	EM PREF ALVARO BRANDAO	156
	ESCOLA MUNICIPAL ARMANDO CAMPOS BELO	153
	EM LAUDEMIRA COUTINHO DE MELO	147

Fonte: Folha de pagamento de benefícios do PBF (dez. 2017) (SIGPBF, 2023).

Nos registros de pagamento do Sibec/CEF, órgão controlador do pagamento do PBF conforme cumprimento das condicionalidades, é possível observar a paridade na quantidade de discentes matriculados nas escolas municipais entre os anos de 2016 e 2020. A Tabela 7 ilustra esse dado.

¹³ Os dados foram gerados mediante *login* com nome de usuário e senha do funcionário da Secretaria Municipal de Assistência Social.

Tabela 7 – Alunos beneficiários do PBF e matriculados nas escolas selecionadas

Mês/ano de matrícula	Prof.^a Clori Benedetti de Freitas	Escola Etalívio Penzo
Janeiro/2016	395	248
Dezembro/2017	306	184
Novembro/2018	321	224
Mai/2019	324	220
Dezembro/2020	337	211

Fonte: Elaboração própria com base em dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Assistência Social a partir de dados Sibec/CEF (SIGPBF, 2023).

Denota-se, então, que as escolas selecionadas dispõem de um número significativo de crianças matriculadas e são beneficiadas pelos recursos do PBF, sobretudo, quando se compara esses dados com o número total de alunos matriculados nessas instituições.

4.2.1 Escola Municipal Prof.^a Clori Benedetti Freitas

A escola municipal Prof.^a Clori Benedetti Freitas está localizada no bairro Jardim Jóquei Clube de Dourados (Figura 10), e é administrada pela autarquia municipal vinculada à Secretaria Municipal de Educação. As instalações de ensino são compostas por 17 salas de aulas, laboratório de informática, quadra de esporte coberta, cozinha, sala multifuncional, sala de leitura, secretaria, almoxarifado. Na parte de infraestrutura há refeitório onde é fornecida a merenda escolar aos alunos, água filtrada coletada em poço artesiano e internet banda larga (PORTAL QEDU, 2021)¹⁴.

¹⁴ O Portal Qedu é uma iniciativa desenvolvida pela Meritt e pela Fundação Lemann. Os dados coletados para o portal são da Provinha Brasil, da Saeb e do Ideb, todos disponibilizados pelo MEC.

Figura 10 – Mapa de satélite da localização da escola Prof.^a Clori Benedetti Freitas



Fonte: Tela capturada pelo autor com base em Google Earth (2023).

Entre 2013 e 2021, segundo o censo escolar, a escola Prof.^a Clori Benedetti de Freitas registrou 5.564 alunos matriculados, média de 618 estudantes por período letivo. No mesmo período amostral, a escola teve 462 alunos reprovados por nota, média de 57 por ano. Porém, em 2020 e 2021, por recomendação do MEC em razão do Parecer CNE/CP n.º 6/2021, não houve reprovações na educação municipal devido à pandemia de covid-19.

4.2.2 Escola Municipal Etalívio Penzo

A escola municipal Etalívio Penzo está localizada no bairro Parque das Nações II (Figura 11). As etapas de ensino contemplam o ensino infantil e ensino fundamental dos anos iniciais aos anos finais. A escola é estruturada com acesso à internet, parquinho infantil, biblioteca, quadra poliesportiva coberta, laboratório de informática, auditório, pátio coberto para acesso às salas de aulas e demais dependências da escola, sala dos professores, cozinha e refeitório.

Figura 11 – Mapa de satélite da localização da escola Etalívio Penzo



Fonte: Tela capturada pelo autor com base em Google Earth (2023).

No período do recorte temporal desta pesquisa, conforme análise do censo escolar, a escola Etalívio Penzo registrou 5.825 alunos matriculados do primeiro ano das séries iniciais ao nono ano do ensino fundamental, média de 647 estudantes por ano letivo. No mesmo período da amostra, a taxa de reprovação média anual foi de 106 discentes, cujo total foi de 958 ao longo de nove anos letivos.

4.3 Indicadores de frequência escolar e de permanência de discentes beneficiados pelo Programa Bolsa Família e sua relação com o desempenho educacional

A qualidade da educação é complexa de se avaliar devido aos diversos fatores intrínsecos à educação e aos indivíduos que a compõem: alunos, professores, diretores, coordenadores, técnicos administrativos, zeladores. A UNESCO (2003) aponta que a educação de qualidade é aquela que contempla todas as dimensões da educação e, portanto, compreende fatores culturais, sociais, cognitivos. Nunes (2018, p. 1) ressalta que:

Do ponto de vista filosófico, a educação tem qualidade quando os objetivos propostos nos currículos estão baseados e projetados para promover os valores que os mais variados setores da sociedade consideram desejáveis. No plano pedagógico, a educação é de qualidade quando os objetivos propostos nos currículos, planos e programas educacionais são cumpridos de forma eficaz. Na perspectiva cultural, a educação tem qualidade quando os seus conteúdos derivam das aspirações relacionadas às distintas populações a quem se dirige. Sob o prisma social, a UNESCO sinaliza que a educação é

de qualidade quando beneficia igualmente todos os setores da sociedade, contribuindo para a inclusão. Por fim, sob a ótica financeira, a qualidade da educação se refere à eficiência no uso dos recursos destinados à educação.

Dourado e Oliveira (2009, p. 202) ressaltam que a concepção de qualidade educacional é histórica e, assim, está vinculada a múltiplas significações. Nessa direção, qualquer debate que se realize a respeito da qualidade da educação tem que partir da premissa de que se trata de um tema com base em uma perspectiva polissêmica, em que a compreensão de homem, de mundo, de sociedade e, também, de educação irá incidir na “[...] definição dos elementos para qualificar, avaliar e precisar a natureza, as propriedades e os atributos desejáveis de um processo educativo de qualidade social” (DOURADO; OLIVEIRA, 2009, p. 202).

[...] polissemia e a ambiguidade são características atreladas ao termo qualidade quando aplicado à área educacional. Isso significa que a qualidade da educação terá significados diferentes para distintos observadores e grupos de interesse, de modo que haverá compreensões destoantes acerca do que deve ser considerado como parâmetro de qualidade. Por isso, quando se propõe um debate atinente à qualidade educacional, tem que se ter em mente que estamos analisando uma realidade complexa que contempla várias instâncias, espaços, dimensões e, sobretudo, interesses. Logo, esse entendimento permite-nos reconhecer a multidimensionalidade do conceito quando atrelado à educação (SOUZA, 2017, p. 276).

Considerando, então, que a definição de qualidade será dinâmica tendo como referência o tempo e o espaço de um determinado momento histórico (DOURADO; OLIVEIRA, 2009), nas últimas décadas, em especial a partir dos anos de 1990, mundialmente, indicadores de qualidade educacional tem ganhado bastante espaço na agenda das políticas educacionais. A pauta de qualidade da educação a partir de indicadores passa, assim, a partir dos anos 2000, a tornar-se tema central no debate internacional. Nos contextos nacionais, principalmente em países da América Latina, esse debate tem se intensificado a medida em que vem ocorrendo a ampliação de oportunidades de escolarização. “Foram incorporadas parcelas da população que antes não tinham acesso à educação e cujas experiências culturais eram diferentes daqueles que antes constituíam o grupo de usuários da escola” (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005, p. 8).

No Brasil, conforme os referidos autores, a discussão a respeito da qualidade educacional caminha praticamente em conjunto com a discussão de avaliação em larga escala. Esse processo tem como elemento impulsionador a quase universalização do acesso ao ensino

fundamental, etapa que até 2009 era obrigatória como dever do Estado e da família. Assim, a partir dos anos de 1990, identificam-se marcos normativos que ilustram esse cenário como, por exemplo, a criação do Saeb (BRASIL, 1990). Já nos anos 2000, a regulamentação do Ideb (BRASIL, 2007) imprime uma nova dinâmica para a agenda das políticas educacionais, pois os indicadores do Ideb passam, cada vez mais, a serem os parâmetros de indução da agenda voltada para a educação básica no país.

O Ideb foi criado com o foco no estabelecimento de um padrão de qualidade da educação básica brasileira a partir do desempenho aferido por provas e indicadores de fluxo, fruto da média das taxas de aprovação, ou seja, a progressão dos discentes. O cálculo do Ideb corresponde ao desempenho (média das provas de conteúdos), padronizada por um número de 0 a 10 *versus* o indicador de fluxo, “[...] que é a média das taxas de aprovação (de 0 a 1), levando em conta todas as séries da etapa de ensino” (TRAVITZKI, 2020, p. 504). Esse cálculo é explicitado, a seguir, na Figura 12:

Figura 12 – Cálculo do Ideb

$$\text{Ideb} = \begin{array}{c} \text{Média das notas} \\ \text{(padronizadas) na última} \\ \text{série da etapa de ensino} \\ \text{(de 0 a 10)} \end{array} \times \begin{array}{c} \text{Média das taxas de} \\ \text{aprovação de todas as séries} \\ \text{da etapa de ensino} \\ \text{(de 0 a 1)} \end{array}$$

Fonte: Travitzki (2020, p. 504).

“A União, os estados e os municípios brasileiros estão usando, cada vez com mais frequência, o desempenho de seus alunos em avaliações externas da aprendizagem para orientar suas políticas educacionais” (SOARES; XAVIER, 2013, p. 904). Logo, o Ideb tem se tornado, então, o principal indicador de qualidade educacional do país, passando, assim, a ter grande influência nos rumos da definição das políticas públicas da área. Os indicadores, segundo Minayo (2009), são instrumentos que indicam cenários de fenômenos investigados. Para a autora,

[...] quando observados do ponto de vista quantitativo e qualitativo, os indicadores se referem aos aspectos tangíveis e intangíveis da realidade. Tangíveis são os elementos facilmente observáveis, como renda,

escolaridade, forma de organização e gestão, legislação, mecanismos de divulgação. Intangíveis são os atributos que só podem ser captados indiretamente por meio de suas formas de manifestação, como é o caso do incremento da consciência social, da autoestima, de valores, de atitudes, de liderança, de protagonismo e de cidadania. Como essas são dimensões complexas da realidade, processos não-lineares ou progressivos, demandam um conjunto de indicadores que apreendam algumas de suas manifestações indiretas, cercando a complexidade do que pretendemos observar (MINAYO, 2009, p. 85).

A criação de indicadores educacionais a partir de avaliação em larga escala imprimiu uma grande mudança no debate educacional internacional e brasileiro. Esses indicadores têm legitimado a qualidade da educação, funcionando como instrumentos de medida e adequação. Os seus resultados, por sua vez, passam a direcionar, cada vez mais, a agenda de políticas públicas na área da educação. “A relevância do IDEB se explica por, em um único índice, integrar dois conceitos importantes para a aferição da qualidade na educação, o fluxo escolar e o desempenho dos alunos” (SANTOS, 2016, p. 66).

Cabral e Di Giorgi (2012) esclarecem que o Ideb tem maior peso sobre a mensuração da qualidade do ensino que os alunos recebem nas escolas, ou seja, o nível de aprendizagem. Todavia, tem como principal limite não considerar os elementos externos à escola que tem influenciado, sobremaneira, o êxito ou fracasso escolar.

Um conjunto de indicadores é uma forma de descrever o sistema e não uma ferramenta de gestão da escola. Para isso, é preciso considerar cada processo da escola – administrativo, interação com a sociedade e de ensino/aprendizagem – e escolher as informações de estrutura e resultado adequadas para o monitoramento de cada processo. [...] O Ideb deve ser divulgado de forma contextualizada, que contenha pelo menos uma descrição do nível socioeconômico das escolas ou dos municípios. Idealmente, outras características das escolas, como sua infraestrutura, devem também ser consideradas. Isso não advoga que as expectativas relativas ao aprendizado dos alunos devem ser diferentes em diferentes municípios, mas apenas que, para atingir os aprendizados necessários, **alguns cenários sociais são mais adversos do que outros.** (SOARES; XAVIER, 2013, p. 920, grifo nosso).

Freitas (2007) ressalta que o Ideb tem limites quanto à característica de aferir a qualidade da educação apenas pelos indicadores de fluxo e desempenho, o que limita as possibilidades de ser um instrumento que também indique fragilidades dos problemas educacionais como, por exemplo, o impacto das vulnerabilidades sociais na formação dos alunos. Por outro lado, mesmo que a sua utilização tenha provocado uma grande

responsabilização da gestão escolar e dos professores quanto ao fracasso escolar, dialeticamente, vários estudiosos, como Cabral e Di Giorgi (2012), tem conseguido problematizar, criticamente, o Ideb no sentido de defender que mensurar a qualidade da educação escolar formal, a partir da perspectiva da aprendizagem mais efetiva, precisa considerar as relações sociais amplas.

A resistência teórica à meritocracia busca desvelar que os resultados escolares dos alunos não são a combinação de esforço pessoal e imparcialidade da escola, e há vasta produção nacional e internacional nessa perspectiva. [...] As classes populares têm percurso escolar diferenciado: fracasso escolar, baixa proficiência, reprovação, evasão e exclusão. Esse percurso apõe a essa população acesso menor ao ensino médio e difícil ao ensino superior (DUARTE, 2013, p. 346).

Ribeiro e Vóvio (2017) destacam que inúmeros estudos atinentes às análises críticas sobre os indicadores de qualidade no Brasil apontam que o nível socioeconômico é uma variável explicativa do fracasso escolar e, nessa direção, é preciso realizar estudos sobre dados de outras políticas sociais que podem, inclusive, contribuir para a melhoria da qualidade da educação.

Nessa mesma direção, Gusmão e Ribeiro (2016, p. 474) relatam que o conceito de equidade deve balizar a busca por políticas educacionais que assegurem sistemas mais justos de educação básica visando, dessa forma, que sejam capazes “[...] de levar alunos, escolas, localidades ou territórios com menor nível socioeconômico a níveis adequados de desempenho escolar. Essa situação implicaria, necessariamente, a correção da tendência de impacto da desigualdade social no desempenho educacional dos alunos”.

Assim sendo, elege-se os indicadores do PBF, o condicionante de matrícula, frequência escolar e de reprovação de alunos de duas escolas que estão em regiões periféricas de Dourados. Esses dados permitem problematizar a relação de uma política voltada para o combate da vulnerabilidade social e os seus respectivos desdobramentos do desempenho escolar. Logo, reiterando o papel articulado que devem ter as políticas sociais.

4.3.1 Indicador de matrícula e frequência escolar em alunos/as beneficiados pelo PBF nas escolas investigadas

Inicialmente, registra-se que a escola Prof.^a Clori Benedetti de Freitas era responsável pelo ensino fundamental nos anos iniciais e anos finais até 2013. A partir de 2014, com a inauguração de uma escola estadual no bairro bem próximo, os anos finais do

ensino fundamental foram transferidos para essa instituição. Dessa forma, a escola municipal ficou somente responsável pela oferta do ensino fundamental nos anos iniciais, que corresponde do 1º ao 5º ano. Considerando o recorte da pesquisa, teremos nessa escola a particularidade de que o ano de 2013 terá dados concernentes aos anos iniciais e finais do ensino fundamental.

Na escola Prof.^a Clori Benedetti de Freitas os dados coletados do total de alunos matriculados entre 2013 e 2021 estão apresentados na Tabela 8:

Tabela 8 – Alunos matriculados no início do ano letivo na escola Prof.^a Clori Benedetti de Freitas

Ano Série	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1º Série	111	97	130	109	94	97	98	111	169
2º Série	130	132	124	133	100	90	88	123	138
3º Série	127	108	118	129	162	132	130	106	171
4º Série	121	113	107	121	122	139	111	109	117
5º Série	93	116	121	108	108	102	126	102	109
6º Série	129	—	—	—	—	—	—	—	—
7º Série	77	—	—	—	—	—	—	—	—
8º Série	42	—	—	—	—	—	—	—	—
9º Série	34	—	—	—	—	—	—	—	—
TOTAL	864	566	600	600	586	560	553	531	704

Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados no censo escolar da escola Prof.^a Clori Benedetti de Freitas¹⁵.

Nota-se que após a finalização da oferta dos anos finais do ensino fundamental, a escola tem uma média de oferta de vagas entre 2014 e 2019, mas com uma queda nesse número evidenciada em 2020, e contrastada com um aumento expressivo em 2021.

Já a escola Etalvío Penzo é a única instituição pública do bairro que oferta todas as séries do ensino fundamental (iniciais e finais). Na Tabela 9 há o quantitativo de alunos matriculados na escola entre 2013 e 2021. É necessário ressaltar que a escola não possuía em seus arquivos alguns dados do censo escolar e estes também não foram cadastrados nas plataformas oficiais pertinentes à educação, o que representou um limite para o acesso ao material necessário. Porém, utilizamos dados disponibilizados no Portal Qedu que, por sua vez, coleta tais informações nos portais oficiais do MEC.

¹⁵ Dados elaborados a partir de relatórios fornecidos pelas escolas em que a pesquisa foi feita.

Tabela 9 – Alunos matriculados no início do ano letivo na escola Etalívio Penzo¹⁶

Ano Série	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1º Série	64	92	71	59	70	72	70	70	76
2º Série	71	78	89	76	67	72	71	75	72
3º Série	80	72	64	99	103	99	99	85	97
4º Série	58	72	79	76	83	87	86	82	89
5º Série	90	60	64	64	62	87	88	88	95
6º Série	175	136	99	71	95	100	134	145	124
7º Série	110	116	85	64	70	71	72	107	96
8º Série	57	56	0*	0*	35	39	58	0*	35
9º Série	68	35	0*	0*	0*	0*	28	0*	21
TOTAL	773	717	551	509	585	627	706	652	705

Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados no censo escolar da escola Etalívio Penzo e Portal Qedu (2021).

Mesmo com a ausência de alguns dados que não foram possíveis serem coletados nas plataformas documentais, nota-se que a escola Etalívio Penzo tem uma oferta maior de vagas se comparada a outra instituição investigada. Contudo, mesmo ofertando todas as séries do ensino fundamental, esse número maior de alunos matriculados é bem tímido, o que pode ser expresso inclusive pela diminuição do número de alunos nos anos finais do ensino fundamental.

Oliveira (2007) esclarece que a quase universalização do ensino fundamental nos anos iniciais a partir dos anos de 1990 desencadeou outro fenômeno: o processo de regularização de fluxo escolar progressivo. Logo, a incorporação de contingentes antes excluídos permitiu a sua inserção na educação obrigatória, mas esses, por sua vez, dispõem de problemas sociais históricos que interferem em suas condições de permanência e aprovação, o que repercute na diminuição de matrículas nas séries finais do ensino fundamental e do ensino médio.

Considerando que a frequência escolar é uma condicionalidade do PBF e expressa dados atrelados à permanência do discente, a seguir, apresenta-se os dados anuais de frequência escolar das crianças beneficiadas que estão matriculadas nas escolas investigadas.

¹⁶ A partir de 2015 e 2016, gradativamente, a escola Etalívio Penzo extinguiu as salas de aulas do oitavo e nono ano letivo. A demanda de alunos foi suprida pelas escolas estaduais da região, escola estadual Prof. José Pereira Lins e escola estadual Presidente Tancredo Neves. Em 2019 e 2021, excepcionalmente, a escola voltou a ter o oitavo e nono ano do ensino fundamental.

Tabela 10 – Frequência escolar anual de alunos do PBF na escola Prof.^a Clori Benedetti de Freitas, ano 2013

Alunos do PBF na escola Prof.^a Clori Benedetti de Freitas, ano 2013			
Série	Quantidade de alunos PBF	Taxa de frequência escolar anual	Quantidade de alunos que não atingiram 85% de frequência escolar
1º ano	67	96,20%	3
2º ano	86	91,8%	10
3º ano	78	91,3%	13
4º ano	26	86,59%	6
5º ano	12	83,46%	2
6º ano	15	84,22%	5
7º ano	14	86,8%	4
8º ano	4	94,7%	0
9º ano	16	92,25%	1

Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados na escola Prof.^a Clori Benedetti de Freitas.

A Tabela 10 demonstra que em 2013 a média de frequência anual de todas as séries de ensino da escola Prof.^a Clori Benedetti de Freitas foi de 89,70% e a média geral de alunos que não atingiram o mínimo de frequência exigida pelo PBF foi de 4,88% alunos neste ano. A média nacional de frequência escolar para alunos do PBF no mesmo período era de 86,69% e, portanto, os alunos da escola em questão tiveram frequência média superior do que a média nacional (BRASIL, 2023).

Na escola Etalvío Penzo os dados de 2013 estão expressos na Tabela 11. No mesmo ano, a taxa média de frequência escolar foi de 92,20% nas turmas das séries iniciais aos anos finais do ensino fundamental. A média de alunos que não atingiram a frequência mínima foi de 2,88% no ano, o que demonstra uma frequência escolar elevadíssima dos alunos beneficiados pelo PBF.

Tabela 11 – Frequência escolar anual de alunos do PBF na escola Etalvío Penzo, ano 2013

Alunos do PBF na escola Etalvío Penzo ano 2013			
Série	Quantidade de alunos PBF	Taxa de frequência escolar anual	Quantidade de alunos que não atingiram 85% de frequência escolar
1º ano	24	90,58%	3
2º ano	35	91,21%	5
3º ano	33	92,97%	1
4º ano	18	94,85%	4
5º ano	29	86,67%	4
6º ano	31	93,53%	4
7º ano	16	93,84%	3
8º ano	15	94,28%	1
9º ano	9	91,86%	1

Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados na escola Etalvío Penzo.

No ano de 2014, Tabelas 12 e 13, as escolas selecionadas tiveram 525 alunos do PBF no decorrer do ano letivo, sendo 326 na escola Prof.^a Clori Benedetti de Freitas, e 119 na escola Etalvío Penzo. O índice de frequência escolar também se manteve elevado, conforme o ano anterior em ambas as instituições.

Tabela 12 – Frequência escolar anual de alunos do PBF na escola Prof.^a Clori Benedetti de Freitas, ano 2014

Alunos do PBF na escola Prof.^a Clori Benedetti de Freitas ano 2014			
Série	Quantidade de alunos PBF	Taxa de frequência escolar anual	Quantidade de alunos que não atingiram 85% de frequência escolar
1º ano	60	96,8%	1
2º ano	91	94,51%	4
3º ano	68	95,21%	1
4º ano	72	96,83%	1
5º ano	15	90,93%	2
6º ano	11	92%	2
7º ano	6	87,85%	1
8º ano	1	99,75%	0
9º ano	2	97,17%	0

Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados na escola Prof.^a Clori Benedetti de Freitas.

A taxa de frequência na escola Prof.^a Clori Benedetti de Freitas foi de 94,56%, e 96,36% na escola Etalvío Penzo. Apenas 12 alunos não atingiram a frequência mínima exigida na primeira escola (Tabela 12), e 15 alunos não atingiram na segunda escola (Tabela 13). Para o mesmo ano, a média de frequência anual dos alunos do PBF no Brasil foi de

89,22%. Nesse período, 14 milhões de famílias eram beneficiadas pelo programa em todo território nacional (SOUZA *et al.*, 2019).

Tabela 13 – Frequência escolar anual de alunos do PBF na Escola Etalvío Penzo, ano 2014

Alunos do PBF na Escola Etalvío Penzo ano 2014			
Série	Quantidade de alunos PBF	Taxa de frequência escolar anual	Quantidade de alunos que não atingiram 85% de frequência escolar
1º ano	35	97,02%	1
2º ano	32	90,73%	4
3º ano	37	95,23%	1
4º ano	21	96,64%	0
5º ano	20	85,48%	4
6º ano	0	0	0
7º ano	16	89,76%	3
8º ano	29	96,01%	1
9º ano	9	88%	1

Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados na escola Etalvío Penzo.

Diante do exposto, em 2015, vide Tabelas 14 e 15, as escolas continuaram com grande contingente de alunos beneficiados pelo PBF em seu censo de matriculados. A escola Prof.^a Clori Benedetti de Freitas teve melhor média de frequência escolar dos seus alunos quando comparada à frequência escolar da escola Etalvío Penzo. Entretanto, a média de alunos que não cumpriram a frequência escolar mínima foi superior.

Tabela 14 – Frequência escolar anual de alunos do PBF na escola Prof.^a Clori Benedetti de Freitas, ano 2015

Alunos do PBF na escola Prof.^a Clori Benedetti de Freitas, ano 2015			
Série	Quantidade de alunos PBF	Taxa de frequência escolar anual	Quantidade de alunos que não atingiram 85% de frequência escolar
1º ano	77	94,38%	7
2º ano	77	96,08%	2
3º ano	66	95,40%	0
4º ano	66	96,73%	1
5º ano	65	97,21%	1

Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados na escola Prof.^a Clori Benedetti de Freitas.

A média anual de frequência escolar de estudantes do PBF no Brasil foi de 87,31% (BRASIL, 2023), inferior à média de 95,96% da escola Prof.^a Clori Benedetti de Freitas, e 94,09% da escola Etalvío Penzo para o ano de 2015.

Tabela 15 – Frequência escolar anual de alunos do PBF na escola Etalvío Penzo, ano 2015

Alunos do PBF na escola Etalvío Penzo ano 2015			
Série	Quantidade de alunos PBF	Taxa de frequência escolar anual	Quantidade de alunos que não atingiram 85% de frequência escolar
1º ano	29	97,42%	0
2º ano	39	91,10%	4
3º ano	32	95,87%	1
4º ano	35	94,0%	3
5º ano	22	95,10%	0
6º ano	33	91,91%	3
7º ano	36	93,22%	5
8º ano	0	0	0
9º ano	11	97,80%	0

Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados na escola Etalvío Penzo.

Em 2016, nas Tabelas 16 e 17 é possível identificar que as escolas selecionadas continuaram com grande número de alunos beneficiados pelo PBF em seu quadro de matriculados. Na escola Prof.^a Clori Benedetti de Freitas foram matriculados 600 discentes, de acordo com o censo escolar. Destes, 327 eram beneficiários do PBF, cujo valor representa 54,5% das matrículas. A frequência escolar desses alunos chegou a média geral de 94,50%, com destaque para o quinto ano letivo, que teve média de 96% de frequência. A média nacional para o mesmo ano foi de 85,13% (BRASIL, 2023).

Tabela 16 – Frequência escolar anual de alunos do PBF na escola Prof.^a Clori Benedetti de Freitas, ano 2016

Alunos do PBF na escola Prof.^a Clori Benedetti de Freitas ano 2016			
Série	Quantidade de alunos PBF	Taxa de frequência escolar anual	Quantidade de alunos que não atingiram 85% de frequência escolar
1º ano	41	91,89%	4
2º ano	76	93,82%	3
3º ano	80	95,22%	7
4º ano	65	95,6%	3
5º ano	65	96,00%	4

Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados na escola Prof.^a Clori Benedetti de Freitas.

A partir de 2016, a Semed de Dourados reduziu a quantidade de séries de ensino fundamental oferecidas aos discentes, extinguindo, assim, o oitavo e nono ano¹⁷. Os alunos destas séries foram transferidos para a rede estadual de ensino a partir da inauguração da

¹⁷ “A SECRETÁRIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO, no uso de suas atribuições legais, [...] e considerando a criação da Escola Estadual Prof. José Pereira Lins, com sede no município de Dourados, publicada no Diário Oficial n. 8.679, de 21 de maio de 2014, Decreto n. 13.965, de 20 de maio de 2014, resolve: Art. 1 Fica classificada, para fins de lotação de pessoal como tipologia D, a Escola Estadual Prof. José Pereira Lins, no município de Dourados” (MATO GROSSO DO SUL, 2014, p. 8).

escola estadual Professor José Pereira Lins. No referido ano, 509 alunos foram matriculados na escola Etalívio Penzo, dos quais 199 eram beneficiários do PBF, correspondendo a 39,09% das matrículas. Destes alunos, 13 não atingiram a frequência mínima exigida pelo programa e correspondem a 6,53%. A taxa de frequência escolar média foi de 92,34%, também superior à média nacional, que foi de 85,13% (BRASIL, 2023).

Tabela 17 – Frequência escolar anual de alunos do PBF na escola Etalívio Penzo, ano 2016

Alunos do PBF na escola Etalívio Penzo ano 2016			
Série	Quantidade de alunos PBF	Taxa de frequência escolar anual	Quantidade de alunos que não atingiram 85% de frequência escolar
1º ano	13	91,10%	1
2º ano	33	94,7%	0
3º ano	45	95,77%	0
4º ano	35	90,81%	3
5º ano	24	90,11%	4
6º ano	28	92,25%	3
7º ano	21	91,66%	2

Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados na escola Etalívio Penzo.

Em 2017, a média de famílias beneficiadas mensalmente pelo PBF em Dourados foi superior a seis mil (BRASIL, 2023). Neste contexto, a Tabela 18 mostra que 297 alunos dos 586 matriculados na escola Prof.^a Clori Benedetti de Freitas faziam parte do PBF, correspondendo a mais da metade, ou seja, 50,68% matriculados beneficiados do PBF. Já na escola Etalívio Penzo, Tabela 20, o percentual de alunos do PBF matriculados na escola era de 38,29%, que corresponde a 224 dos 585 matriculados.

Tabela 18 – Frequência escolar anual de alunos do PBF na escola Prof.^a Clori Benedetti de Freitas, ano 2017

Alunos do PBF na escola Prof.^a Clori Benedetti de Freitas, ano 2017			
Série	Quantidade de alunos PBF	Taxa de frequência escolar anual	Quantidade de alunos que não atingiram 85% de frequência escolar
1º ano	37	94,67%	3
2º ano	39	96,06%	1
3º ano	93	97,04%	3
4º ano	69	96,88%	1
5º ano	59	96,56%	0

Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados na escola Prof.^a Clori Benedetti de Freitas.

A frequência escolar dos alunos de ambas as unidades de ensino foi similar, sendo 96,04% para a escola Prof.^a Clori Benedetti de Freitas, e 95,28% para a escola Etalívio Penzo. No mesmo período, a média de frequência escolar nacional de alunos beneficiados pelo PBF foi de 87,91% (BRASIL, 2023). No total, 521 alunos eram beneficiados do programa nestas escolas selecionadas, sendo que, 13 alunos não cumpriram 85% da frequência escolar. Esse quantitativo corresponde a 2,49%.

Tabela 19 – Frequência escolar anual de alunos do PBF na escola Etalívio Penzo, ano 2017

Alunos do PBF na escola Etalívio Penzo, ano 2017			
Série	Quantidade de alunos PBF	Taxa de frequência escolar anual	Quantidade de alunos que não atingiram 85% de frequência escolar
1º ano	24	94,81%	1
2º ano	19	95,15%	0
3º ano	52	94,52%	0
4º ano	35	96,70%	1
5º ano	30	97,00%	0
6º ano	44	94,65%	2
7º ano	20	94,19%	1

Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados na escola Etalívio Penzo.

Em 2018, conforme a Tabela 20, a escola Prof.^a Clori Benedetti de Freitas continuou com significativos números de alunos matriculados que eram beneficiados pelo PBF. No ano, 273 das 553 matrículas eram de estudantes do PBF, correspondendo, assim, a 49,36% dos alunos matriculados. Este quantitativo de matriculados beneficiários do PBF foi 1,32% menor do que o ano anterior. A média geral de frequência escolar para o ano foi de 92,71%, acima da média nacional para o período, que foi de 89,06% (BRASIL, 2023). Os alunos que não cumpriram a exigência mínima de frequência do programa somaram o quantitativo de 27 alunos, 9,89% do total.

Tabela 20 – Frequência escolar anual de alunos do PBF na escola Prof.^a Clori Benedetti de Freitas, ano 2018

Alunos do PBF na escola Prof.^a Clori Benedetti de Freitas, ano 2018			
Série	Quantidade de alunos PBF	Taxa de frequência escolar anual	Quantidade de alunos que não atingiram 85% de frequência escolar
1º ano	45	93,17%	3
2º ano	35	87,91%	10
3º ano	62	92,09%	8
4º ano	75	95,86%	3
5º ano	56	94,52%	3

Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados na escola Prof.^a Clori Benedetti de Freitas.

Os dados quantitativos da escola Etalvío Penzo, no mesmo período representado na Tabela 21, foram de: a) 627 alunos matriculados; b) 211 alunos do PBF; c) 33,65% das matrículas eram de discentes do PBF; d) a taxa geral de frequência escolar foi de 93,88%; e) 15 alunos não cumpriram a exigência mínima de frequência para a faixa etária. Além disso, a taxa de frequência desta escola foi 4,82%, superior à média nacional.

Tabela 21 – Frequência escolar anual de alunos do PBF na escola Etalvío Penzo, ano 2018

Alunos do PBF na escola Etalvío Penzo, ano 2018			
Série	Quantidade de alunos PBF	Taxa de frequência escolar anual	Quantidade de alunos que não atingiram 85% de frequência escolar
1º ano	9	93,16%	0
2º ano	27	94,27%	1
3º ano	29	96,43%	0
4º ano	43	93,48%	2
5º ano	35	94,30%	3
6º ano	45	93,68%	6
7º ano	23	91,59%	3

Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados na escola Etalvío Penzo.

No ano subsequente, as escolas continuaram com quadro significativo de alunos do PBF entre os matriculados. Nesse sentido, a escola Prof.^a Clori Benedetti de Freitas teve 44,30% dos seus alunos fazendo parte dos beneficiados do programa, correspondendo a 245 alunos do total de 553, e a escola Etalvío Penzo teve 222 estudantes matriculados, correspondendo a 31,44% dos 706.

Tabela 22 – Frequência escolar anual de alunos do PBF na escola Prof.^a Clori Benedetti de Freitas, ano 2019

Alunos do PBF na escola Prof.^a Clori Benedetti de Freitas, ano 2019			
Série	Quantidade de alunos PBF	Taxa de frequência escolar anual	Quantidade de alunos que não atingiram 85% de frequência escolar
1º ano	47	95,69%	2
2º ano	50	94,60%	1
3º ano	32	92,61%	5
4º ano	55	94,60%	4
5º ano	61	95,93%	1

Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados na escola Prof.^a Clori Benedetti de Freitas.

Na Tabela 22 observa-se que os alunos tiveram frequência escolar muito acima do mínimo exigido pelo PBF, cujo percentual geral foi de 94,68%, que corresponde à 4,37% acima da média nacional. Na Tabela 23, com exceção do sexto ano, todas as turmas tiveram

média superior a 90% e concluíram com média geral de frequência anual de 92,77%. No mesmo período, 13 alunos da escola Prof.^a Clori Benedetti de Freitas não atingiram a frequência de 85%, e 21 na escola Etalvívio Penzo, conforme mostra a Tabela 23:

Tabela 23 – Frequência escolar anual de alunos do PBF na escola Etalvívio Penzo, ano 2019

Alunos do PBF na escola Etalvívio Penzo, ano 2019			
Série	Quantidade de alunos PBF	Taxa de frequência escolar anual	Quantidade de alunos que não atingiram 85% de frequência escolar
1º ano	3	90,96%	0
2º ano	8	94,27%	0
3º ano	29	93,85%	1
4º ano	28	95,57%	1
5º ano	43	91,52%	3
6º ano	57	88,70%	12
7º ano	29	93,62%	1
8º ano	20	92,11%	3
9º ano	5	94,35%	0

Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados na escola Etalvívio Penzo.

Em 2021, o Decreto Federal n.º 10.659/2021, instituiu o Comitê de Coordenação Nacional para Enfrentamento da Pandemia da Covid-19 (BRASIL, 2021a). A partir disso, foram adotadas medidas de contenção da transmissão do vírus. No contexto educacional, o ensino passou a ser feito de forma remota e, assim, comprometeu os registros de frequência escolar. Entretanto, conforme dados coletados na escola, nenhum aluno foi ausente no percentual exigido na escola Prof.^a Clori Benedetti de Freitas. Nesse ano, 237 discentes matriculados eram beneficiários do PBF e correspondiam a 44,63% do total de 531 alunos matriculados, conforme a Tabela 24. No dia 28 de abril de 2020, a Semed, considerando a aprovação da Resolução n.º 42¹⁸, passou a fornecer merenda escolar aos alunos cadastrados no PBF.

Com a não realização de atividades presenciais nas escolas como medida de contenção de aglomeração social durante a pandemia, a ausência da merenda escolar representaria um impacto imediato não só nas condições favoráveis

¹⁸ Art. 1º. A distribuição de kits de merenda, montados a partir dos itens alimentícios que estavam estocados nas unidades de ensino da rede municipal, aos pais ou responsáveis de alunos matriculados na rede municipal de ensino com cadastro no Programa Bolsa Família (PBF). Art. 2º. Os kits de merenda referem-se ao período letivo de 2 meses e inicialmente serão destinados aos alunos matriculados nos Centros de Educação Infantil Municipal com cadastro no PBF. Art. 3º. Fica o Almoxarifado da Secretaria Municipal de Educação, com a incumbência da devida distribuição dos kits, nos CEIMs e Conveniadas que recebem recursos do PNAE. Art. 4º. Cabe ao setor de Nutrição da SEMED, orientar as unidades escolares, quanto as entregas e distribuição dos referidos kits com o apoio da Secretaria Municipal de Assistência Social; Art. 5º. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação (DOURADOS, 2020, p. 2).

para o processo formativo dos alunos, mas, especialmente, no combate a fome entre crianças e adolescentes no país. (SCAFF; SOUZA; BORTOT, 2021, p. 11).

Tabela 24 – Frequência escolar anual de alunos do PBF na escola Prof.^a Clori Benedetti de Freitas, ano 2020

Alunos do PBF na escola Prof.^a Clori Benedetti de Freitas, ano 2020			
Série	Quantidade de alunos PBF	Taxa de frequência escolar anual	Quantidade de alunos que não atingiram 85% de frequência escolar
1º ano	55	99,69%	0
2º ano	62	99,99%	0
3º ano	55	99,00%	0
4º ano	34	99,54%	0
5º ano	31	99,21%	0

Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados na escola Prof.^a Clori Benedetti de Freitas.

A escola Etalívio Penzo teve três alunos, todos do primeiro ano, que não atingiram a frequência mínima exigida pelo programa e manteve média anual de frequência de 92,47%. As matrículas do PBF correspondiam a 23,15% do total de alunos matriculados na escola (Tabela 25).

Tabela 25 – Frequência escolar anual de alunos do PBF na escola Etalívio Penzo, ano 2020

Alunos do PBF na escola Etalívio Penzo, ano 2020			
Série	Quantidade de alunos PBF	Taxa de frequência escolar anual	Quantidade de alunos que não atingiram 85% de frequência escolar
1º ano	4	50,84%	3
2º ano	5	100%	0
3º ano	15	99,63%	0
4º ano	19	99,75%	0
5º ano	29	99,00%	0
6º ano	63	99,00%	0
7º ano	16	99,10%	0

Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados na escola Etalívio Penzo.

Em 2021, ilustrado pela Tabela 26, a escola Prof.^a Clori Benedetti de Freitas teve 704 alunos matriculados, dos quais 323 faziam parte do PBF. Este quantitativo corresponde a 45,88% das matrículas.

Tabela 26 – Frequência escolar anual de alunos do PBF na escola Prof.^a Clori Benedetti de Freitas, ano 2021

Alunos do PBF na escola Prof.^a Clori Benedetti de Freitas, ano 2021			
Série	Quantidade de alunos PBF	Taxa de frequência escolar anual	Quantidade de alunos que não atingiram 85% de frequência escolar
1º ano	73	98%	0
2º ano	78	98,75%	0
3º ano	77	98%	3
4º ano	60	99,14%	1
5º ano	35	99,00%	2

Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados na escola Prof.^a Clori Benedetti de Freitas.

A escola Etalvío Penzo teve 157 discentes do PBF matriculados em 2021, dos quais 17 não cumpriram a exigência de 85% de frequência escolar determinada pelas condicionalidades. Os matriculados e beneficiados pelo programa corresponderam a 22,26% dos alunos matriculados no quadro geral da escola para as séries do primeiro ao sétimo ano (Tabela 27).

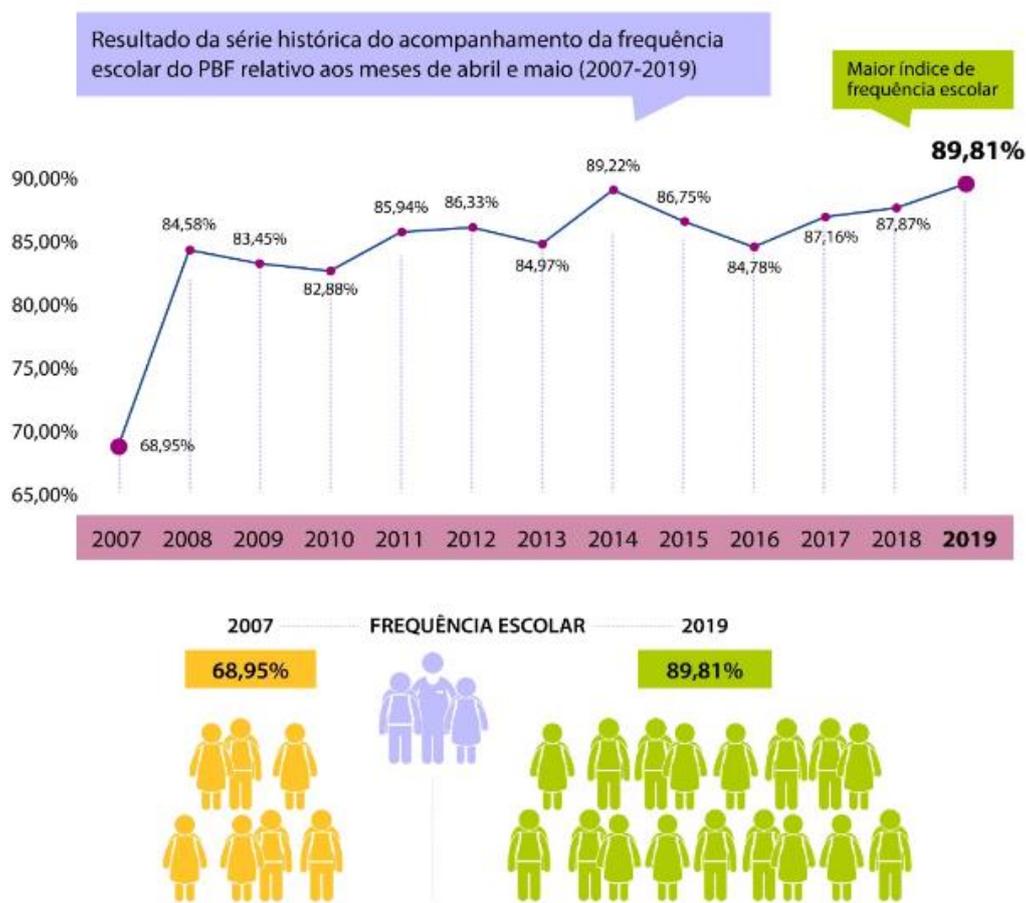
Tabela 27 – Frequência escolar anual de alunos do PBF na escola Etalvío Penzo, ano 2021

Alunos do PBF na escola Etalvío Penzo, ano 2021			
Série	Quantidade de alunos PBF	Taxa de frequência escolar anual	Quantidade de alunos que não atingiram 85% de frequência escolar
1º ano	11	99,99%	0
2º ano	3	99,99%	0
3º ano	5	96,00%	1
4º ano	20	96,00%	3
5º ano	19	96,05%	3
6º ano	47	92,90%	7
7º ano	52	96,74%	3

Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados na escola Etalvío Penzo.

Os dados das escolas referentes à frequência escolar dos discentes beneficiados pelo PBF ao longo dos anos de 2013 a 2021 evidenciam números bastante significativos, com percentual de assiduidade acima de 85%. Se comparado com os dados nacionais referentes ao monitoramento de frequência escolar dos alunos beneficiados pelo PBF (Figura 13), também se observa que em quase todos os anos investigados as duas instituições tiveram dados acima da média nacional.

Figura 13 – Série histórica de frequência escolar nacional de alunos/as beneficiados pelo PBF



Fonte: Brasil (2019).

Os dados significativos de frequência de crianças beneficiadas pelo PBF nas escolas investigadas também são reiterados quando traçamos uma linha histórica dos anos de 2013 a 2021 (Tabelas 28 e 29)¹⁹. Em todos os anos analisados, ambas as instituições tiveram médias de frequência acima da nacional. Cabe observar que a média de frequência escolar do ano de 2021 não foi divulgada para consulta nos portais oficiais do governo, conforme expõem as Tabelas 28 e 29.

¹⁹ Considerando que a escola Prof.^a Clori Benedetti de Freitas não ofertou a partir de 2014 os anos finais do ensino fundamental, nessas tabelas de linha histórica foram utilizados apenas os dados das duas escolas referentes ao primeiro e quinto do ensino fundamental (anos iniciais).

Tabela 28 – Comparativo de frequência escolar dos anos iniciais da escola Prof.^a Clori Benedetti de Freitas, de 2013 a 2021

Ano	Quantidade total de alunos matriculados	Número total de alunos beneficiados pelo PBF	Taxa de frequência escolar de beneficiados pelo PBF	Média nacional de frequência escolar
2013	864	318	89,7%	86,69%
2014	566	326	94,56%	87,60%
2015	600	351	95,96%	87,31%
2016	600	327	94,515	85,13%
2017	586	297	96,24%	87,91%
2018	560	273	92,71%	89,06%
2019	553	245	94,69%	90,31%
2020	531	237	99,49%	90,31%
2021	704	323	99%	—

Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados na escola Prof.^a Clori Benedetti de Freitas e em Brasil (2019).

Tabela 29 – Comparativo de frequência escolar dos anos iniciais da escola Etalívio Penzo no período de 2013 a 2021

Ano	Quantidade total de alunos matriculados	Número total de alunos beneficiados pelo PBF	Taxa de frequência escolar de beneficiados pelo PBF	Média nacional de frequência escolar
2013	773	210	92,20%	86,69%
2014	717	199	92,36%	87,60%
2015	551	237	94,09%	87,31%
2016	509	199	92,34%	85,13%
2017	585	224	95,29%	87,91%
2018	627	211	93,84%	89,06%
2019	706	222	92,77%	90,31%
2020	652	151	92,47%	90,31%
2021	705	157	96,81%	—

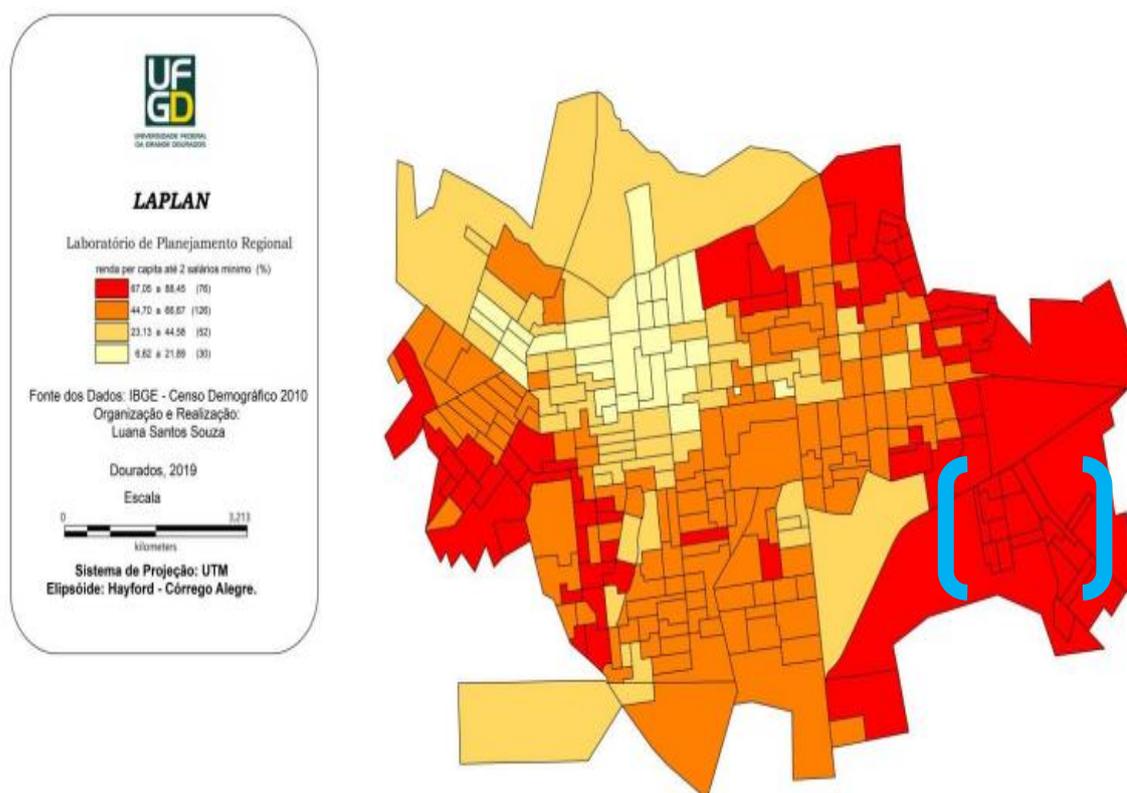
Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados na escola Etalívio Penzo e em Brasil (2019).

Evidencia-se, também, nas Tabelas 28 e 29, que trazem a linha histórica comparativa das duas instituições que mesmo a escola Prof.^a Clori Benedetti de Freitas ofertando desde 2014 apenas os anos iniciais do ensino fundamental, ela dispõe de mais alunos/as matriculados/as do que a escola Etalívio Penzo, que oferta anos iniciais e finais do ensino fundamental. Além disso, a escola Prof.^a Clori Benedetti de Freitas também dispõe de mais alunos/as beneficiados pelo PBF.

A escola Prof.^a Clori Benedetti de Freitas, considerando a sua localização socioespacial, está situada em uma região mais periférica do que a escola Etalívio Penzo. O

trabalho de Souza (2019) apresenta uma investigação sobre dados demográficos de Dourados. Um dos indicativos é a distribuição de renda *per capita* de domicílios de até dois salários-mínimos nos bairros da cidade (Figura 14), e em destaque a região das escolas selecionadas. Nota-se que as regiões periféricas da cidade concentram o maior percentual desse indicador, sendo que uma dessas regiões é onde estão localizadas as escolas investigadas.

Figura 14 – Distribuição de domicílios com renda *per capita* de até dois salários-mínimos em bairros de Dourados-MS



Fonte: Editada pelo autor com base em Souza (2019, p. 81).

A pesquisa de Souza (2019) constatou que as classes sociais menos favorecidas dos municípios estão localizadas, majoritariamente, nas bordas periféricas da cidade. Dourados, dessa forma, expressa uma notória desigualdade socioespacial. “A frequente relação da desigualdade socioespacial com a falta ou à precariedade de habitação, saneamento, instituições de ensino, serviços de saúde, bem como outros bens de consumo [...]” (SOUZA, 2019, p. 28).

A desigualdade socioespacial exprime formas e conteúdo da apropriação e da propriedade, da mercadoria terra e das edificações, da cidade mercadoria, da exploração e da espoliação da força de trabalho, da acumulação desigual

no espaço, da presença e da, aparentemente paradoxal, ausência do Estado capitalista urbano (RODRIGUES, 2007, p. 74).

A desigualdade presente na produção espacial das cidades estrutura o quadro histórico nacional de segregação e de exclusão. Logo, essa dinâmica requer do Estado respostas de políticas públicas que busquem combater esse problema, na medida em que assegurem políticas sociais multisetoriais, distribuições de renda, habitação, saneamento, cultura, saúde e educação.

Desse modo, os dados de frequência das escolas investigadas evidenciam que o PBF na região em que estão localizadas em Dourados tem contribuído para a assiduidade escolar. Para Martins e Rückert (2019, p. 4), “[...] no tocante às condicionalidades, salienta-se que a obrigatoriedade de frequência escolar tem a finalidade de romper com o ciclo intergeracional de pobreza, por meio da escolarização”.

A análise empreendida por Martins e Rückert (2019, p. 4) aponta que as pesquisas que analisam o PBF no Brasil, no período de 2003 a 2018, mostram que a política tem ganhos para além da transferência de renda e, conseqüentemente, do enfrentamento da pobreza extrema, “[...] na medida em que o benefício incide no comportamento das famílias atendidas, induzindo, por meio das condicionalidades exigidas, a adoção de procedimentos que auxiliam na saúde e no desenvolvimento educacional das crianças”.

Esses autores localizaram 11 artigos científicos, no período de 2003 a 2019, que analisavam o PBF em sua interface com a educação a partir do condicionante da frequência escolar. Esses estudos revelaram que houve a promoção do aumento expressivo da frequência escolar das crianças das famílias beneficiadas pelo programa, assim como a diminuição da defasagem idade-série e da evasão como efeitos da obrigatoriedade imprimida pela condicionalidade educacional da política.

Cavalcanti, Costa e Silva (2013) analisaram o impacto do PBF na diminuição da pobreza e a consequência com relação ao condicionante de frequência escolar para famílias da região Nordeste, áreas urbana e rural, no período de 2004 a 2006. No estudo foram selecionados dois grupos de sujeitos: os beneficiados e não beneficiados. Os resultados ressaltam que há impacto positivo do PBF não só na renda das famílias, mas, sobretudo, no que se refere à assiduidade escolar. A frequência é maior entre os beneficiados do programa contrastada ao grupo dos não beneficiários.

Na América Latina e em países asiáticos, os programas de transferência de renda, que também estabelecem contrapartidas à população, encontraram impacto positivo sobre a área educacional de seus beneficiários com

resultados de aumento de pontos percentuais nas taxas de matrículas escolares no país e com efeito positivo sobre a frequência escolar (SANTOS *et al.*, 2019, p. 2244).

A pesquisa de Santos *et al.* (2019), a partir da sistematização da revisão bibliográfica para analisar os desdobramentos do PBF em indicadores educacionais entre os beneficiários, sugere que essa política social impacta “[...] de maneira significativa e assertiva principalmente em indicadores educacionais diretamente atrelados à condicionalidade do Programa Bolsa Família, como a frequência escolar e conseqüentemente nas taxas de abandono escolar” (SANTOS *et al.*, 2019, p. 2244).

Diante do exposto, considera-se relevante compreender os dados referentes às matrículas, taxas de reprovação e dados do Ideb das escolas investigadas, de modo que seja possível avaliar se a condicionalidade educacional do PBF pode repercutir no desempenho dos estudantes beneficiados.

4.3.2 Indicador de matrícula e reprovação de alunos/as beneficiados pelo PBF e a relação com o Ideb das escolas investigadas

Embora o PBF estabeleça como condicionante educacional o cumprimento da frequência escolar mínima, a presente pesquisa, com o intuito de trazer um mapeamento mais aprofundado do desempenho dos discentes beneficiados do PBF, recorreu aos dados referentes às matrículas, reprovações e à linha histórica do Ideb das escolas investigadas.

Na Tabela 30 está elencado o quantitativo de alunos matriculados no início do ano letivo e os reprovados ao final do ano. Os dados foram coletados por meio de documentos das escolas e a partir do portal Qedu.

Tabela 30 – Matrículas e reprovação na escola Prof.^a Clori Benedetti de Freitas

Alunos matriculados no início do ano letivo na escola Prof.^a Clori Benedetti de Freitas.									
Ano	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Alunos matriculados no início do ano letivo	864	566	600	600	586	560	553	551	680
Alunos reprovados por nota	106	58	22	48	57	68	68	0	35
Alunos reprovados por nota. Dados do Portal Qedu	123	63	21	55	57	84	66	0	Sem dados

Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados no censo escolar da escola Prof.^a Clori Benedetti de Freitas.

Observa-se uma diminuição com relação ao número de reprovações na escola Prof.^a Clori Benedetti de Freitas. Já na escola Etalvívio Penzo, a Tabela 31 expõe os números de alunos matriculados no início de cada ano letivo e os reprovados ao final do ano.

Tabela 31 – Matrículas e reprovação na escola Etalvívio Penzo

Alunos matriculados no início do ano letivo na escola Etalvívio Penzo									
Ano	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Alunos matriculados no início do ano letivo	994	986	755	504	861	884	708	525	706
Alunos reprovados por nota	194	145	47	74	93	112	149	58	86
Alunos reprovados por nota. Dados do Portal Qedu	194	143	48	71	91	98	123	82	Sem dados

Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados no censo escolar da escola Etalvívio Penzo e no portal Qedu.

Conforme a Tabela 32, as escolas pesquisadas tiveram uma ligeira queda de reprovação escolar comparando o ano de 2013 a 2014 quando comparado entre 2014 e 2015. Assim, o percentual de reprovados caiu de 10,25% para 3,67% na escola Prof.^a Clori Benedetti de Freitas, e de 14,71% para 6,23% na escola Etalvívio Penzo, o que significa uma queda de 279,29% na primeira escola, e 236,12% na segunda. Porém, no ano seguinte, a taxa de reprovação geral por nota voltou a subir, quando comparada ao ano de 2015: aumento de 217,98% na escola Prof.^a Clori Benedetti de Freitas, e 235,63% na escola Etalvívio Penzo.

Tabela 32 – Percentual de alunos reprovados nas escolas investigadas no período de 2013 a 2021

Ano	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Escola Prof. ^a Clori Benedetti de Freitas	12,27%	10,25%	3,67%	8%	9,73%	12,14%	12,3%	0%	5,15%
Escola Etalvívio Penzo	19,52%	14,71%	6,23%	14,68%	10,8%	12,67%	21,05%	11,05%	12,18%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados nas escolas Prof.^a Clori Benedetti de Freitas e Etalvívio Penzo.

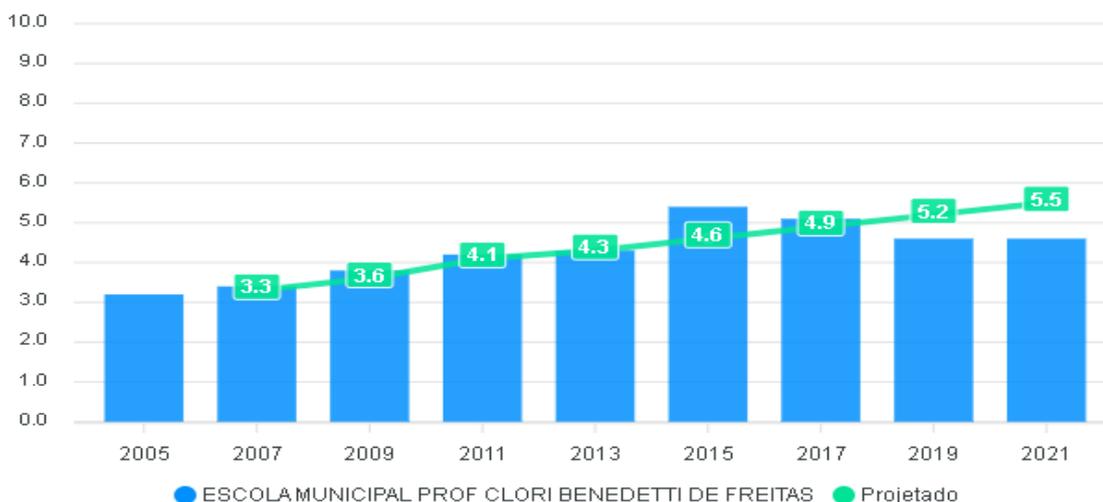
A taxa de reprovação dos alunos foi feita a partir de dados coletados, que são baseados nos alunos reprovados nas provas das disciplinas do currículo escolar elaboradas

pela instituição. Os dados referentes ao percentual de discentes reprovados nas duas escolas não ilustram um movimento contínuo de queda ou de aumento. Nota-se uma oscilação de dados, mesmo em períodos de maior número de discentes matriculados com o benefício do PBF.

Logo, não é possível aferir a relação das taxas de reprovação exclusivamente com a condicionalidade educacional do PBF. Ainda que a assiduidade corresponda a um ganho no sentido de permanência de crianças antes excluídas, ela não é suficiente para assegurar índices de aprovação. A pesquisa de Janvry *et al.* (2007) citada por Camargo e Pazello (2014, p. 624) reflete sobre essa questão. Ao investigarem dados de 261 municípios situados em cinco estados nordestinos, região que dispõe, historicamente, da maior proporcionalidade de famílias beneficiadas pelo PBF, constataram que a participação no programa reduziu a taxa de abandono escolar em 7.8 pontos percentuais, mas também elevou a taxa de reprovação em 0.8 pontos percentuais. Para os autores, esse dado pode ser explicado, pois o benefício do PBF pode “[...] ajudar a manter na escola um indivíduo com menor capacidade acadêmica ou com pouco interesse nos estudos e que, não fosse o benefício do programa, abandonaria a escola” (CAMARGO; PAZZELO, 2014, p. 264).

Com relação à avaliação externa, é preciso extrair indicativos inerentes ao Ideb das instituições investigadas. Nessa direção, faz-se necessário compreender os dados referentes ao principal indicador de avaliação externa da educação brasileira, o Ideb. No caso da escola Prof.^a Clori Benedetti de Freitas foi identificada uma progressiva melhora no decorrer dos anos em seus índices de desempenho. No Gráfico 3, é possível observar o ganho de 2,2 pontos quando comparadas as avaliações de 2007 e de 2021 nos dados do Ideb.

Gráfico 3 – Evolução do Ideb da escola Prof.^a Clori Benedetti de Freitas



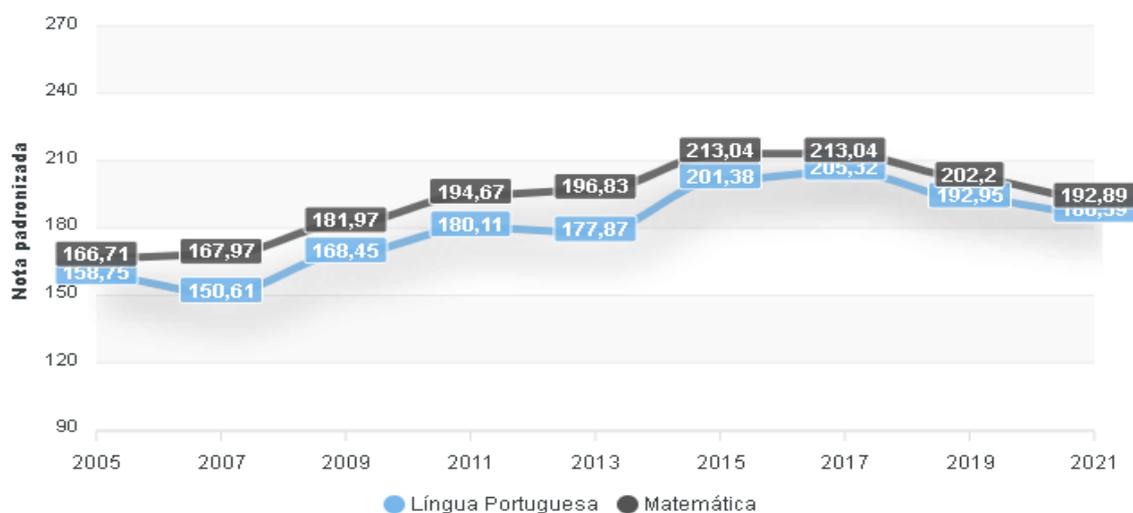
Fonte: Portal Qedu (2021) a partir de dados do Ideb.

O Gráfico 3 da evolução do Ideb da escola Prof.^a Clori Benedetti de Freitas demonstra que os melhores resultados alcançados pela instituição correspondem aos anos de 2015 e 2017. Esses anos correspondem ao período em que escola teve mais matrículas de estudantes beneficiados pelo PBF.

A melhora de seus processos internos e da qualidade de ensino nas escolas brasileiras “[...] são fortemente influenciados pela origem social e cultural dos alunos matriculados. Assim, uma vez que se considera que a proporção de beneficiários pode alterar os resultados da escola [...], o impacto do PBF sobre matrículas e frequência repercutem na aprovação e abandono” (SANTOS *et al.*, 2019, p. 2244).

Na aplicação da prova Saeb, em que é avaliado o conhecimento em língua portuguesa e matemática, os alunos tiveram oscilação de desempenho entre os anos de 2005 e 2021, conforme mostra o Gráfico 4.

Gráfico 4 – Evolução da nota Saeb da escola Prof.^a Clori Benedetti de Freitas



Fonte: Portal Qedu (2021) a partir de dados do Ideb.

As provas do Ideb avaliaram, bianualmente, a escola entre 2005 e 2019. No Gráfico 5, elaborado pelo portal Qedu, é possível perceber a evolução do desempenho dos alunos nesta prova.

Assim como na escola Prof.^a Clori Benedetti de Freitas, a escola Etalívio também demonstrou os melhores resultados do Ideb nos anos de 2015 e 2017 (Gráfico 5). Trata-se do período em que essa instituição teve o maior número de alunos matriculados que dispunham do benefício do PBF.

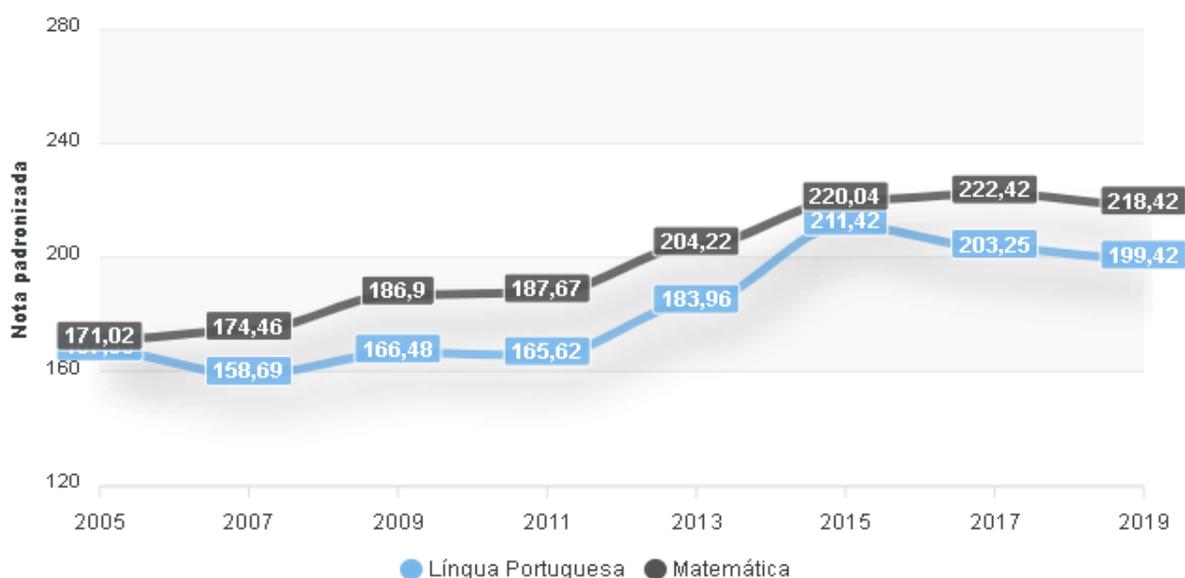
Gráfico 5 – Evolução do Ideb da escola Etalívio Penzo



Fonte: Portal Qedu (2021) a partir de dados do Ideb.

No decorrer dos anos em que foram aplicadas as provas pelos avaliadores externos, a escola Etalívio Penzo apresentou significativa evolução no desempenho nas disciplinas de língua portuguesa e matemática entre os anos de 2005 e 2019, conforme destacado no Gráfico. É possível observar que na avaliação de desempenho em língua portuguesa houve uma oscilação para menos entre 2017 e 2019, período em que a nota padronizada do primeiro ano citado foi de 222,42, e do segundo ano mencionado a nota padronizada foi de 218,42. Nos demais anos anteriores as notas padronizadas tiveram progressivo crescimento.

Gráfico 6 – Evolução nota Saeb da escola Etalívio Penzo



Fonte: Portal Qedu (2021) a partir de dados do Ideb.

Os Gráficos 3, 4, 5 e 6 mostram uma evolução no desempenho escolar dos alunos nas provas dos avaliadores externos, apesar da taxa de reprovação ter pouca redução na escola Etalívio Penzo. É necessário ressaltar que, apesar da frequência escolar dos alunos do PBF estar acima da média nacional, a evolução histórica do Ideb das escolas não acompanha o mesmo processo.

Assim como a pesquisa de Camargo e Pazello (2014), os resultados mensurados não possibilitam estabelecer uma relação casual entre a proporção de alunos beneficiários do PBF e o condicionante de frequência escolar como indicadores de melhorias nas taxas de aprovação e proficiência. No caso do estudo de Carmargo e Pazello (2014, p. 635), foi apontado que as “[...] escolas com maior porcentagem de alunos tratados detêm notas piores tanto em 2001 quanto em 2009. Assim, fica claro que escolas com maior porcentagem de alunos oriundos de famílias beneficiadas pelo PBF necessitam de atenção especial por parte dos gestores de políticas públicas”.

Os dados apresentados sobre taxas de reprovações e linhas históricas de evolução do Ideb das duas escolas são insuficientes para estabelecer uma relação de influência da condicionalidade de frequência com os resultados de desempenho, pois os achados não estão vinculados, diretamente, às dimensões intrínsecas da realidade escolar, como, por exemplo, condições estruturais, didáticas, pedagógicas, administrativas, ou seja, não relacionados diretamente à condicionalidade do PBF, objeto desta investigação.

Santos (2014, p. 102) salienta que o capital cultural que é transmitido pelos pais, “[...] a comunidade no qual se inserem os alunos e a escola, a estrutura física da escola, o trabalho desenvolvido pelo professor em sala de aula, dentre outros”, são dimensões que podem revelar um mapeamento mais preciso do desempenho na construção do processo de ensino-aprendizagem do que apenas a obrigatoriedade de frequência escolar.

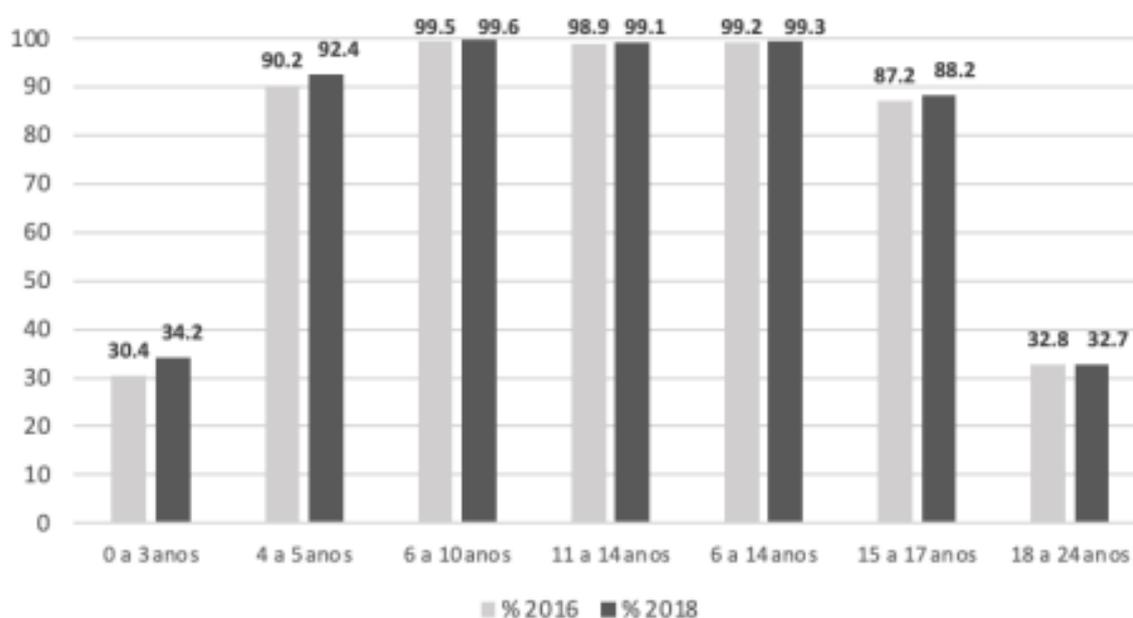
A julgar pelas premissas que fundamentam o desenho do Programa Bolsa Família, tudo indica que os formuladores desta política de transferência de renda apostaram no efeito positivo, isto é, para cima, que o acesso à educação proporcionaria em relação a mobilidade social, tanto educacional, como de renda, numa perspectiva intergeracional (FEIJÓ; PIRES, 2015, p. 139).

A condicionalidade de frequência escolar do PBF garantiu aos alunos acesso à educação, porém, não há responsabilidade ou exigência direta do programa em relação ao desempenho escolar. O desempenho não está atrelado a nenhuma condicionalidade. Todavia, os dados coletados permitem inferir sinalizações para a reflexão dessa política, dentre elas,

que as escolas investigadas demonstraram que a melhoria do Ideb ocorreu no mesmo período em que havia mais discentes beneficiados pelo PBF matriculados.

Estudos apontam a efetividade da condicionalidade do PBF para a ampliação da assiduidade escolar, como Melo e Duarte (2010), Camargo e Pazello (2014) e Martins e Rückert (2022). Estes últimos autores, inclusive, trazem dados respaldados nos indicadores sociais do IBGE (2019), que reafirmam essa evidência, conforme o Gráfico 7.

Gráfico 7 – Taxa de frequência escolar bruta por faixas etárias no Brasil entre 2016 e 2018



Fonte: Martins e Rückert (2022, p. 7).

Embora a frequência escolar seja um indicativo de permanência, ela não é a única dimensão para que seja aferido o desempenho e, conseqüentemente, qualidade. Porém, é notório nas escolas pesquisadas que a condicionalidade educacional do PBF foi fundamental para melhorar esse indicador e evitar o abandono dos discentes do sistema escolar e, por conseguinte, impactar nas quedas das taxas de aprovação. Santos (2014) também reitera esse entendimento ao destacar que:

Desse modo, se os alunos frequentam regularmente a escola como condição para recebimento do benefício, haverá a redução dos índices de evasão, uma vez que a frequência obrigatória estimula a permanência do aluno na escola, porém não é possível associar as taxas de aprovação apenas à questão da frequência escolar (SANTOS, 2014, p. 75).

Santos *et al.* (2019, p. 2244) apontam que a discussão de qualidade precisa considerar o acesso e a permanência. Nesse sentido, a condicionalidade da frequência escolar do PBF pode ser considerada uma ação que visa a “[...] inserção de todos no processo de educação, com garantia de acesso e assistência à permanência voltada à diversidade socioeconômica dos alunos, propiciam meios de forma a melhorar o desempenho escolar”.

Em pesquisa realizada por Camargo e Pazello (2014) sobre o impacto do PBF em indicadores educacionais das escolas brasileiras evidencia-se em seus resultados uma redução nas taxas de abandono escolar.

As estimativas encontradas apresentam indícios de que uma elevação de um ponto percentual na proporção de alunos beneficiados pelo PBF em uma escola, em média, reduz em 0,012 p.p. a taxa de abandono da escola; de outra forma, se todos os alunos da escola são beneficiários do programa bolsa família, condicional a ter o mesmo perfil socioeconômico de alunos, a taxa de abandono será 1,2 ponto percentual menor do que a de outra onde nenhum aluno recebe bolsa família. A magnitude desse resultado é bastante relevante, se considerarmos que a taxa de abandono nas escolas onde a porcentagem de beneficiários é superior a 75% era de 5,41%, de acordo com os dados do Censo Escolar de 2009. Possivelmente, pelas condicionalidades que exige em termos da frequência escolar, o programa bolsa família faz com que um menor número de crianças escolha por abandonar a escola (CAMARGO; PAZELLO, 2014, p. 636).

A condicionalidade da frequência escolar de crianças e adolescentes de famílias beneficiadas pelo PBF neste estudo, e em consonância com evidências empíricas de outras investigações, demonstra um aumento expressivo na permanência desses indivíduos no contexto escolar. Contudo, no caso da presente pesquisa, a partir dos dados coletados, não é possível afirmar que essa frequência reverbera ou não em melhorias do desempenho qualitativo desses estudantes, mas sinaliza que o PBF é fundamental para assegurar a permanência enquanto uma das dimensões de qualidade, democratização e, principalmente, da garantia do direito à educação.

Sampaio (2017) esclarece que o papel da educação como uma condicionalidade no PBF tem dois objetivos. O primeiro representa a projeção de por meio da educação ocorrer o corte intergeracional da pobreza representada pela transmissão sociocultural das próprias condições de pobreza a partir de um processo cíclico. O segundo consiste em “[...] tensionar a oferta dos serviços públicos de educação e saúde” (SAMPAIO, 2017, p. 40). Assim, o PBF, principalmente pelo aumento do acesso à escola, induz uma mudança de comportamento das famílias para a cultura da assiduidade escolar.

Nessa direção, concorda-se com Oliveira e Araújo (2005, p. 16), ao apontarem para a gestão pública o desafio que a garantia do direito à educação, para que seja efetivada, perpassa por políticas sociais aglutinadas que visem ações de universalização do acesso e da permanência, mas também que garantam uma experiência formativa enriquecedora nas dimensões humana, política e social, “[...] e que consubstancie, de fato, um projeto de emancipação e inserção social. Portanto, que o direito à educação tenha como pressuposto um ensino básico de qualidade para todos e que não (re)produza mecanismos de diferenciação e de exclusão social”.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como objetivo compreender a relação da condicionalidade da frequência escolar com a qualidade educacional em instituições de ensino periféricas de Dourados-MS, no período de 2013 a 2021, e problematizar esse panorama com os indicadores de desempenho escolar. Para tanto, construiu-se um percurso bibliográfico e documental que resultou na abordagem do conceito de pobreza e do fenômeno da desigualdade educacional no Brasil, bem como do histórico das políticas de distribuição de renda, com ênfase no PBF.

Compreende-se que a pobreza é um problema público multidimensional e, por sua vez, gera inúmeras desigualdades (social, econômica, cultural e educacional). Logo, requer políticas sociais que aglutinem objetivos voltados para todas as dimensões que influenciam e perpassam a pobreza.

Como fator de mitigação dos danos causados pela pobreza, as políticas de distribuição de renda foram regulamentadas no Brasil, mas tais ações restringiam-se a objetivos pontuais e que não evitavam a manutenção do ciclo geracional da pobreza. Nessa direção, a principal política de distribuição de renda no Brasil é o PBF. A construção do PBF e sua importância se dão pelo fato de ter unificado outros programas sociais de transferência de renda e ampliado o atendimento de beneficiados, criando condicionalidades que integraram saúde, educação e seguridade social.

Observa-se que durante o governo Bolsonaro (2019-2022) o PBF 2023 passou a ser nomeado como Auxílio Brasil, a partir da Medida Provisória n.º 1.061/2021, e sancionado pela Lei n.º 14.284/2021. Neste período, mantiveram-se as condicionalidades do programa anterior. Já em janeiro de 2023, o presidente eleito, Luiz Inácio Lula da Silva, tomou posse para governar entre 2023 e 2026 e, pela Medida Provisória n.º 1.164, de março de 2023, restabeleceu o PBF. Em 16 de junho de 2023, o presidente Lula assinou o Decreto n.º 11.566 com o objetivo de disciplinar a gestão dos benefícios financeiros do PBF e a administração de seus pagamentos.

Junto ao benefício do PBF foram decretados os seguintes complementos: Benefício de Renda de Cidadania, com valor R\$ 142,00 por integrante da família; Benefício Complementar, quando o valor dos benefícios não atingirem o teto de R\$ 600,00; Benefício Primeira Infância, pago às famílias com crianças de zero a sete anos, cujo valor de bonificação é de R\$ 150,00; Benefício Variável Familiar no valor R\$ 50,00 pagos às famílias que tiverem entre seus integrantes um dos três componentes a seguir: gestantes, crianças entre sete e 12 anos incompletos ou adolescentes com idades entre 12 e 18 anos incompletos; e

Benefício Extraordinário de Transição, cujo caráter é temporário e visa corrigir o montante pago no mês de maio de 2023 em relação a junho de 2023, caso o montante pago seja inferior (BRASIL, 2023b).

Considerando esse cenário, o PBF foi criado com a prerrogativa de integrar diversas políticas sociais com o propósito de diminuir a desigualdade estrutural existente e crescente no país. Assim, o PBF se materializou como uma política de transferência de renda condicionada, integrando a educação e a saúde como condições para o usufruto do benefício financeiro.

Trata-se de uma das principais políticas federais voltadas à redução da pobreza das últimas décadas. Para tanto, visa interromper o ciclo intergeracional de vulnerabilidade social que está enraizado nas famílias pobres e, por isso, o acesso à educação consiste em um dos instrumentos para o alcance do foco da referida política pública. No caso da condicionalidade educacional, elegeu-se a frequência escolar como critério. Isso implica que o benefício é concedido à família com crianças, adolescentes e jovens que assegura percentuais mínimos de assiduidade nas instituições de ensino que estão matriculados (85% para crianças e adolescentes entre 15 e 16 anos, e 75% para jovens entre 16 e 17 anos).

Considerando que a materialidade dos condicionantes do PBF vai ser distinta a partir do contexto em que os beneficiados estão inseridos, selecionou-se para o presente estudo duas escolas localizadas em regiões periféricas de Dourados. Essas realidades investigadas permitem analisar cenários específicos em que os seus dados sinalizam as características do PBF e do condicionante educacional de frequência escolar.

É importante salientar, nessa direção, que a implementação das políticas e a gestão da educação nacional e de transferência de renda evidenciam “[...] um panorama brasileiro marcado por desigualdades regionais no acesso e permanência de estudantes à educação, sendo a garantia do direito à educação de qualidade um princípio fundamental que baliza estes avanços” (SANTOS *et al.*, 2019, p. 2234).

Em Dourados, no MS, como critério de escolha das escolas para fomentar a pesquisa, consideramos as regiões do município com as menores médias de PIB *per capita* e maior proporcionalidade de alunos inscritos no PBF. Nesse sentido, foi feita a caracterização do município e da Rede Municipal de Ensino. Também foi delineado o perfil das escolas considerando aspectos como a localização geográfica, a infraestrutura e o desempenho nas avaliações externas.

Assim sendo, os dados coletados nas instituições selecionadas propiciaram a comparação com os dados nacionais disponibilizados pelo MEC. Eles apontaram o impacto

positivo na frequência escolar dos alunos beneficiados pelo PBF no período de 2013 a 2021 quando comparados aos dados nacionais. Notou-se, também, melhora no Ideb das duas escolas, principalmente quando elas dispunham de mais estudantes matriculados que eram beneficiados pelo PBF.

Sem desconsiderar os limites da pesquisa que analisou duas escolas, revelou-se que a condicionalidade educacional do PBF de acesso e permanência de crianças e adolescentes em vulnerabilidade social foi elevado e acima da média nacional, o que pode sinalizar que esse programa pode ter contribuído com o crescimento do Ideb em ambas as instituições, que estão situados em contextos periféricos. Logo, os resultados mensurados na presente pesquisa sugerem evidências de que a política social do PBF traz desdobramentos positivos nos indicadores educacionais vinculados às suas condicionalidades, como é o caso da frequência escolar e, desse modo, podendo repercutir também nas taxas de abandono, permanência e do Ideb.

O PBF se consolida como uma política de inclusão social. Trata-se de um programa que pode representar uma ferramenta de oportunidades e emancipação das condições de pobreza, melhorias nas condições de saúde, insegurança alimentar, ampliação de renda e poder de consumo. “Na educação, o acompanhamento das condicionalidades propicia as condições de escolarização necessárias para o exercício da cidadania, possibilitando o monitoramento individual da frequência escolar em crianças e adolescentes e, quando presente, o motivo de baixa frequência” (SANTOS *et al.*, 2019, p. 2234).

Registra-se que as limitações metodológicas da pesquisa não permitiram averiguar se a melhora no Ideb das instituições está relacionada, exclusivamente, aos indicadores de frequência escolar e ao número de crianças matriculadas que são beneficiadas pelo PBF. Nessa direção, recomenda-se estudos sobre o tema que contemplem a pesquisa em campo, bem como outros documentos para o aprofundamento da discussão.

A partir dos resultados identificados nesta pesquisa e como implicações para a realização de novos estudos, aponta-se as seguintes indicações de temáticas: a relação do PBF com a renda e as condições socioeconômicas dos beneficiados; uma pesquisa de campo que mostre a percepção dos beneficiários em relação aos efeitos do PBF; uma pesquisa de campo que colete dados dos gestores educacionais nas escolas; um comparativo entre desempenho e frequência escolar dos alunos beneficiados pelo PBF com discentes não beneficiados por programas de distribuição de renda; uma pesquisa com recorte temporal desde a criação do PBF, em 2004 até 2012, cujo recorte temporal esta pesquisa não contemplou.

REFERÊNCIAS

ACOMPANHAMENTO da frequência está entre as ações premiadas. **Portal MEC**. Brasília, DF, 2019. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/frequencia-escolar#:~:text=Plataforma%20E2%80%93%20MEC%20monitora%2C%20em,Benef%C3%ADcio%20Vari%C3%A1vel%20Jovem%20\(BVJ\)](http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/frequencia-escolar#:~:text=Plataforma%20E2%80%93%20MEC%20monitora%2C%20em,Benef%C3%ADcio%20Vari%C3%A1vel%20Jovem%20(BVJ)). Acesso em: 24 mar. 2023.

A FOME e a insegurança alimentar avançam em todo o Brasil. **Olhe para a fome**, 2022. Disponível em: <https://olheparaafome.com.br/>. Acesso em: 24 mar. 2023.

AGUIAR, Neuma Figueiredo de. **Diferenças de gênero e apoio à pobreza no Programa Bolsa Família (PBF)**. Brasília, DF: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2012.

ALMEIDA, Luana Costa; DALBEN, Adilson; FREITAS, Luiz Carlos de. O IDEB: os limites e ilusões de uma política educacional. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 125, p. 1153-1174, out./dez. 2013. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br/>. Acesso em: 24 mar. 2023.

AMARAL, Ernesto Friedrich de Lima; MONTEIRO, Vinícius do Prado. Avaliação de impacto das condicionalidades de Educação do Programa Bolsa Família (2005 e 2009). **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 56, n. 3, 2013.

AMARAL, João Alberto Martins do *et al.* **Levantamento semidetalhado dos solos do Campo Experimental de Dourado, da Embrapa Agropecuária Oeste, município de Dourados, MS**. Dourados, MS: Embrapa Agropecuária Oeste, 2000.

ANDRADE, Edson Francisco de; SANTOS, Lindemberg da Silva. Subcidadania, desigualdade e desenvolvimento social no Brasil do século XXI. **Planejamento e Políticas Públicas**, [s. l.], n. 34, 2022.

ANDRADE, Josemberg M. de; LAROS, Jacob A. Fatores associados ao desempenho escolar: estudo multinível com dados do SAEB/2001. **Psicologia: Teoria e Pesquisa**, Brasília, v. 23, n. 1, p. 33-41, jan./mar. 2007.

ARAÚJO, Herton Elerry; CODES, Ana Luiza Machado de. **O Ideb como instrumento de gestão para uma educação de qualidade: a educação brasileira vista pelas lentes do IDEB**. Brasília, DF: IPEA, 2019.

ARRETCHE, Marta. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. *In*: BARREIRA, Maria Cecília; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo, SP: PUC-SP, 2001.

ARSKY, Daniela Spinelli. **Percepções sobre as condicionalidades do Programa Bolsa Família: o direito, o controle e a obrigação**. 2019. 135 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

ASSELIN, Louis-Marie. Analysis of multidimensional poverty: theory and case studies, economic studies in inequality, social exclusion and well-being. Vol. 7, Ottawa: **Springer**, 2009.

AZEVEDO, Darana Carvalho de; BURLANDY, Luciene. Política de combate à pobreza no Brasil, concepções e estratégias. **Revista Katális**, Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 201-209, jul./dez. 2010.

AZEVEDO, Laís Fernanda de; FONSECA, Pedro Cezar Dutra; MISSIO, Fabricio J. Distribuição de renda e regime de crescimento econômico no Brasil: avaliação e propostas. **Revista Economia e Política**. Vol. 42. n.º 1, pp. 25-47, Janeiro-março, 2022.

BANCO MUNDIAL. **Agindo agora para proteger o capital humano de nossas crianças: os custos e a resposta ao impacto da pandemia COVID-19 no setor educacional da América Latina e do Caribe**. Washington, EUA: Banco Mundial, 2021. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35276>. Acesso em: 23 out. 2021.

BANCO MUNDIAL. Banco Mundial publica relatório sobre pobreza e equidade no Brasil. **ONU Brasil**. 2022. Disponível em: <https://envolverde.com.br/banco-mundial-publica-relatorio-sobre-pobreza-e-equidade-no-brasil/>. Acesso em: 20 mar. 2023.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa, Portugal: Edições 70, 2011.

BITTENCOURT, Jeanne Rodrigues. **O Bolsa Família em Mato Grosso**. 2015. 178 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Pernambuco, Recife, 2015.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Tradução de Giulio Einaudi. São Paulo, SP: Elsevier, 1992.

BONAMINO, Alícia; SOUSA, Sandra Zákia. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 373-388, abr./jun. 2012.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em: 20 jan. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008. Brasília, DF: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016.

BRASIL. **Medida Provisória n.º 132, de 20 de outubro de 2003**. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2003.

BRASIL. **Bolsa Família e seus impactos nas condições de vida da população brasileira: principais resultados da pesquisa Avaliação de Impacto do Bolsa Família II**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2012.

BRASIL, **Decreto n.º 5.209 de setembro de 2004**. Regulamenta a lei n.º 10.836, de 09 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm. Acesso: 21 de mar. 2023.

BRASIL. **Decreto n.º 6.094 de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Brasília, DF: Presidência da República, 2007.

BRASIL. **Decreto n.º 10.659, de 25 de março de 2021**. Institui o Comitê de Coordenação Nacional para Enfrentamento da Pandemia da Covid-19. Brasília, DF: Presidência da República, 2021a.

BRASIL. **Decreto n.º 11.566, de 16 de junho de 2023**. Regulamenta a Medida Provisória nº 1.164, de 2 de março de 2023, para disciplinar a gestão dos benefícios financeiros do programa Bolsa Família e a administração dos seus pagamentos. Brasília: Presidência da República, 2023. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11566.htm. Acesso: 16 jun. 2023.

BRASIL, **Ministério da Educação**. Frequência escolar de alunos beneficiados tem melhor resultado da série histórica. 2019. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/content/article/12-noticias/acoes-programas-e-projetos-637152388/76761-frequencia-escolar-de-alunos-beneficiados-tem-melhor-resultado-da-serie-historica?Itemid=164>. Acesso: 15 de mar. 2023.

BRASIL. **Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm#:~:text=L9394&text=Estabelece%20as%20diretrizes%20e%20bases%20da%20educa%C3%A7%C3%A3o%20nacional.&text=Art.%201%C2%BA%20A%20educa%C3%A7%C3%A3o%20abrange,civil%20e%20nas%20manifesta%C3%A7%C3%B5es%20culturais. Acesso: 23 de jul. de 2022.

BRASIL. **Lei n.º 10.219, de 11 de abril de 2001**. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à educação – “Bolsa Escola, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110219.htm. Acesso: 22 de mar. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 10.836, de 09 de janeiro de 2004**. Cria o Programa Bolsa Família. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm. Acesso: 01/06/2021.

BRASIL. **Lei n.º 14.284, de 29 de dezembro de 2021**. Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil; define metas para taxas de pobreza; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e dispositivos das Leis nos 10.696, de 2 de julho de 2003, 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 12.722, de 3 de outubro de 2012; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2021b. Disponível em: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.284-de-29-de-dezembro-de-2021-370918498>. Acesso em: 30 maio 2023.

BRASIL. **Lei n.º 12.871, de 22 de outubro de 2013**. Institui o Programa Mais Médicos, altera as Leis nº 8.745, de 09 de dezembro de 1993, e nº 6.932, de 7 de julho de 1981, e dá

outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112871.htm. Acesso: 17 de jan. 2023.

BRASIL. **Lei n.º 13.958, de 18 de dezembro de 2019.** Institui o Programa Médicos pelo Brasil, no âmbito da atenção primária à saúde no Sistema Único de Saúde (SUS), e autoriza o Poder Executivo federal a instituir serviço social autônomo denominado Agência para o Desenvolvimento da Atenção Primária à Saúde (Adaps). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113958.htm. Acesso: 22 de abr. 2023.

BRASIL. **Medida Provisória n.º 898, de 15 de outubro de 2019.** Altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, para dispor sobre o pagamento do benefício financeiro relativo ao mês de dezembro de 2019 como abono natalino. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv898.htm. Acesso: 12 de abr. de 2023.

BRASIL. **Medida Provisória n.º 1.061, de 09 de agosto de 2021.** Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/mpv/mpv1061.htm. Acesso: 13 de fev. 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. **Programa Bolsa Família:** nota à imprensa. Brasília, DF: Ministério da Economia, 19 ago. 2021c. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2020/gastos-diretos/nota-imprensa-pbf>. Acesso em: 1 jun. 2022.

Brasil. **Ministério da Educação.** PDE : Plano de Desenvolvimento da Educação : Prova Brasil : ensino fundamental : matrizes de referência, tópicos e descritores. Brasília : MEC, SEB; Inep, 2008. 200 p. : il.

BRASIL. **Painel Coronavírus:** Brasil, 2021. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2021d. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br>. Acesso em: 5 dez. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação – Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CP n.º 6/2021.** Diretrizes Nacionais orientadoras para a implementação de medidas no retorno à presencialidade das atividades de ensino e aprendizagem e para a regularização do calendário escolar. 2021.

BRASIL, Ministério da Saúde. **Coronavírus Brasil – Painel Coronavírus.** 2022a. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso: 17 de dez. 2022.

BRASIL, Ministério da Educação. **MEC atua para resolver situação das crianças venezuelanas para que possam estudar no Brasil.** 2022b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/venezuelanos>. Acesso: 15 de mar. De 2023.

BRITO, Fernando R. dos S. de Sá. Sistemas alimentares: para onde caminhamos e o que esperamos? **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 3, p. 1-3, 2023.

BUENO, José Geraldo Silveira. Função social da escola e organização do trabalho pedagógico. **Educar**, Curitiba, n. 17, p. 101-110, 2001.

CABRAL, Karina Melissa; DI GIORGI, Cristiano Amaral Garboggini. O direito à qualidade da Educação Básica no Brasil: uma análise da legislação pertinente e das definições pedagógicas necessárias para uma demanda judicial. **Educação**, Porto Alegre, v. 35, n. 1, p. 116-128, jan./abr. 2012.

CAMARGO, Pedro Cavalcanti; PAZELLO, Elaine Toldo. Uma análise do efeito do Programa Bolsa Família sobre o desempenho médio das escolas brasileiras. **Economia Aplicada**, [s. l.], v. 18, n. 4, 2014.

CARDOSO, Fabio Luiz Lopes. **Da renda mínima à renda básica de cidadania**. 2013. 257 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

CARDOSO JUNIOR, Jose Celso; JACCOUD, Luciana. Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: JACCOUD, Luciana (org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília, DF: IPEA, 2005. p. 181-260.

CAVALCANTI, Daniella Medeiros; COSTA, Edward Martins; SILVA, Jorge Luiz Mariano da. Programa Bolsa Família e o Nordeste: impactos na renda e na educação, nos anos de 2004 e 2006. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, p. 99-128, jan./abr. 2013.

CENSO escolar. **QEDU**. [S. l.], 2022. Disponível em: <https://qedu.org.br/municipio/5003702-dourados/censo-escolar>. Acesso em: 24 mar. 2023.

COELHO, Pablo Martins Bernardi. Políticas públicas de distribuição de renda no Brasil. **Revista Videre**, [s. l.], v. 13, n. 28, set./dez. 2021.

CONCEIÇÃO, Viviane Lima da; ZAMORA, Maria Helena Rodrigues Navas. Desigualdade social na escola. **Estudos de Psicologia I**, Campinas, v. 32, n. 4, p. 705-714, out./dez. 2015.

COLLARES, Mirian Elizabet Hahmeyer. **Combate à pobreza, a educação e o programa Bolsa Família**. 2014. 274 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, 2014.

COSTA, Ana Carolina Pontes. **Eficácia e equidade escolar**: um estudo em escolas com alunos beneficiários do Programa Bolsa Família no estado de Mato Grosso do Sul. 2019. 191 f. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

CRESPO, Antônio Pedro Albernaz; GUROVITZ, Elaine. A pobreza como um fenômeno multidimensional. **RAE-eletrônica**, [s. l.], v. 1, n. 2, jul./dez. 2002.

DELAUNAY, Geneviève Jacquinet. A escola e o fenômeno midiático. **Revista Comunicação e Educação**, [s. l.], ano 12, n. 3, set./dez. 2007.

DÉLIA Razuk avalia que Dourados paga caro com expansão do perímetro urbano. **Prefeitura Municipal de Dourados**, Dourados, 7 jun. 2018. Disponível em: <https://www.dourados.ms.gov.br/index.php/delia-razuk-avalia-que-dourados-paga-carro-com-expansao-do-perimetro-urbano/>. Acesso: 24 mar. 2023.

DENES, Guilherme; KOMATSU, Bruno Kawaoka; MENEZES-FILHO, Naercio. Uma avaliação dos impactos macroeconômicos e sociais de programas de transferência de renda nos municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Economia**, [s. l.], v. 72, n. 3, p. 292-312, jul./set. 2018.

DIAS, Adriana Tomazelli. **A “nova” questão social e os programas de transferência de renda no Brasil**. 2006. 221 f. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Caderno Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago. 2009.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira; SANTOS, Catarina de Almeida. A qualidade da educação: conceitos e definições. **Série Documental: Textos para Discussão**, Brasília, v. 24, n. 22, p. 5-34, 2007.

DOURADOS (MS). **Lei Complementar n.º 118, de 31 de dezembro de 2007**. Dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do Profissional da Educação Municipal de Dourados - MS e dá outras providências. Dourados, MS: Prefeitura Municipal, 2007.

DOURADOS (MS). **Lei n.º 2.156**, de 20 de outubro de 1997. Cria o Conselho Municipal de Educação de Dourados, e dá outras providências. Dourados, MS, 1997. Disponível em: <https://www.dourados.ms.gov.br/wp-content/uploads/2014/09/Lei-n%C2%BA-2156-Cria-o-Conselho-Municipal-de-Educa%C3%A7%C3%A3o-de-Dourados.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2023.

DOURADOS (MS). **Caravela**. Dourados, 2023. Disponível em: <https://www.caravela.info/regional/dourados---ms>. Acesso em: 24 mar. 2023.

DOURADOS (MS). **Diário Oficial**: Dourados, MS, ano 22, n. 5.153, 29 abr. 2020. Disponível em: <https://do.dourados.ms.gov.br/wp-content/uploads/2020/04/29-04-2020-supl.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2023.

DOURADOS (MS). **Mapas – SEPLAN**. Dourados, MS: Prefeitura Municipal, 2023b. Disponível em: <https://www.dourados.ms.gov.br/index.php/mapas-seplan/>. Acesso em: 26 mar. 2023.

DOURADOS (MS). **Secretaria de Infra-Estrutura – SEINFRA**. Dourados, MS: Secretaria Municipal de Planejamento e Meio Ambiente – SEPLAN/SUPLOR, 2018. Disponível em: <https://www.dourados.ms.gov.br>. Acesso em: 26 mar. 2023.

DRAIBE, Sônia Miriam. Uma nova institucionalidade das políticas sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reforma dos programas sociais. **São Paulo em perspectiva**, São Paulo, v. 11, n. 4, p. 3-15, 1997.

DUARTE, Natalia de Souza. O impacto da pobreza no IDEB: um estudo multinível. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 94, n. 237, p. 343-363, maio/ago. 2013.

DUBET, François. O que é uma escola justa? **Cadernos de Pesquisa**, [s. l.], v. 34, n. 123, p. 539-555, set./dez. 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br>. Acesso em: 29 set. 2021.

EIRÓ, Flávio. A “boa implementação” do programa Bolsa Família: a interação entre políticas sociais e beneficiárias para além das regras burocrática. *In*: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: IPEA, 2019.

FARIA, Marina Vilela Brandão Leite; BOTELHO, Maria Izabel Vieira; SILVA, Edson Arlindo. Programa Bolsa Família como estratégia de diversificação dos meios de vida rurais: uma experiência no sul de Minas Gerais. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, [s. l.], v. 58, n. 3, 2020.

FEIJÓ, Ana Paula Speck; PIRES, André. A frequência escolar e a educação a partir do ponto de vista dos beneficiários do Programa Bolsa Família. **Revista Eletrônica de Educação**, [s. l.], v. 9, n. 1, p. 136-152, 2015.

FREIRE, Juciely Silva Evangelista; FREIRE, José Carlos da Silveira. Desafios para a garantia dos direitos à educação dos alunos em situação de pobreza: quem são os pobres no plano estadual de educação do Tocantins? **Inter-Ação**, Goiânia, v. 44, n. 1, p. 32-46, jan./abr. 2019. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5216/ia.v44i1.55663>. Acesso em: 29 set. 2021.

FREITAS, Luiz Carlos. A internalização da exclusão. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 299-325, set. 2002. Disponível em: <https://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 26 nov. 2021.

FREITAS, Luiz Carlos de. Eliminação adiada: o ocaso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 965-987, out. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/h8RgCZ6JvYpJNLr8MXxvNMf/?format=pdf&lang=pt>. Acesso: 05 de set. 2022.

GALZERANO, Luciana Sardenha. Políticas educacionais em tempo de pandemia. **Argumentum**, Vitória, v. 13, n. 1, p. 123-138, jan./abr. 2021. ISSN 2176-9575. Disponível em: <http://10.47456/argumentum.v13i1.33045>. Acesso em: 26 nov. 2021.

GOOGLE EARTH. [S. l.], 2023. Disponível em: <https://earth.google.com/web/search/escola+clori+benedetti+de+freitas/@-22.2464149,-54.7380606,401.05575877a,969.17137267d,35y,0h,0t,0r/data=CigiJgokCd2rt1WjXTNAEd2rt1WjXTPAGWN-U12YC0BAIfcprFnkEIHA>. Acesso em: 24 mar. 2023.

GONÇALVES, Guilherme Quaresma; MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves; AMARAL, Ernesto F. L. Diferencial educacional entre beneficiários e não beneficiários do Programa Bolsa Família. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 47, n. 165, p. 770-795, jul./set. 2017.

GUSMÃO, Joana Buarque de; RIBEIRO, Vanda Mendes. A política educacional do Acre e os resultados do Ideb. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 97, n. 247, p. 472-489, set./dez. 2016.

HOECKEL, Paulo Henrique; COSTA, Maria Cristina Vezzu. Diferenças socioeconômicas regionais nos municípios de Mato Grosso do Sul. **Geosul**, Florianópolis, v. 36, n. 79, p. 36-61, maio/ago. 2021.

HOFFMANN, Rodolfo. **Distribuição de renda**: medidas de desigualdade e pobreza. São Paulo, SP: Ed. USP, 1998.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedex**, Campinas, ano 21, n. 55, nov. 2001.

IANNI, Octávio. A questão social. **Ciência & Trópico**, Recife, v. 17, 2, p. 789-202, 1989.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Brasileiro de 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Brasileiro de 2022**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ms/dourados/panorama>. Acesso: 10 de Jun. 2023.

IBGE. **PNAD - Pesquisa nacional por amostra de domicílios**: principais resultados 2015. Rio de Janeiro, RJ: IBGE, 2015. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/9127-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios.html>. Acesso: 20 jan. 2021.

IBGE. **Síntese de indicadores sociais**: indicadores apontam aumento da pobreza entre 2016 e 2017. Rio de Janeiro, RJ: IBGE, 2018. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/23298-sintese-deindicadores-sociais-indicadores-apontam-aumento-da-pobreza-entre-2016-e-2017>. Acesso em: 18 jul. 2021.

IBGE. **Dourados**: censo escolar – sinopse – ano 2019. Rio de Janeiro, RJ: IBGE, 2019. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ms/dourados/pesquisa/13/5902?ano=2019>. Acesso: 22 nov. 2021.

IBGE. **Dourados**: censo escolar – sinopse – ano 2020. Rio de Janeiro, RJ: IBGE, 2020. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ms/dourados>. Acesso: 28 mar. 2023.

IBGE. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2021. Rio de Janeiro, RJ: IBGE, 2021.

LAVERGNE, Rémi Fernand. Programa Bolsa Família: uma nova modalidade de biopolítica. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 110, p. 323-344, abr./jun. 2012.

LAVINAS, Lena. **Programas de garantia de renda mínima**: perspectivas brasileiras. Rio de Janeiro: IPEA, 1998.

LEGISLATIVO debate o Bolsa Família e a pobreza. **Fundação Getúlio Vargas**, 12 mar. 2020. Disponível em: <https://portal.fgv.br/noticias/legislativo-debate-bolsa-familia-e-pobreza>. Acesso em: 26 nov. 2021.

LIMA, Ana Luiza Machado de Codes. **Modelagem de equações estruturais: uma contribuição metodológica para o estudo da pobreza**. 2005. 297 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2005.

LIMA, Luana Pereira; ZANGIROLANI, Lia Thierne Oikawa. Programa Bolsa Família: perfil, ações intersetoriais e percepção dos gestores de serviços em um estudo de caso nos Morros de Santos. **Demetra**, Rio de Janeiro, v. 11, p. 1297-1315, 2016.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo, SP: Atlas, 2003.

MARTINELLI, Maria Lúcia. Notas sobre mediações: alguns elementos para sistematização da reflexão sobre o tema. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 14, n. 43, p.136-41, dez. 1993.

MARTINI, Ricardo Agostini. Um ensaio sobre os aspectos teóricos e metodológicos da economia da pobreza. **Revista Economia Ensaios**, Uberlândia, v. 24, n. 2, p. 81-102, jan./jun. 2010.

MARTINS, Bárbara Amaral; RÜCKERT, Fabiano Quadros. O Programa Bolsa Família e a educação: uma análise da produção científica fundamentada na base de dados Scielo (2003 – 2018). **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, v. 24, p.1-21, 2019.

MARTINS, Bárbara Amaral; RÜCKERT, Fabiano Quadros. O Programa Bolsa Família e a condicionalidade educacional: uma análise do desempenho escolar de estudantes em situação de pobreza. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, v. 27, p. 1-19, 2022.

MATO GROSSO DO SUL. **Diário Oficial**: Campo Grande, ano 24, n. 8.679, 21 maio 2014. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.spdo.ms.gov.br/diariodoe/Index/Download/DO8679_21_05_2014. Acesso em: 24 mar. 2023.

MEC. **Portal oficial do MEC**. Brasília, DF: MEC, 2023. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/>. Acesso em: 24 mar. 2023.

MEDEIROS, Marcelo. Transferência de renda no Brasil. **Novos estudos**, [s. l.], n. 79, p. 5-21, 2007.

MELO, Raul da Mota Silveira; DUARTE, Gisléia Benini. Impacto do Programa Bolsa Família sobre a frequência escolar: o caso da agricultura familiar no Nordeste do Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba, v. 48, n. 3, p. 635-656, jul./set. 2010.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Construção de indicadores qualitativos para avaliação de mudanças**. Rio de Janeiro, RJ: Fiocruz, 2009.

MORAES, Verena Duarte de; MACHADO, Cristiani Vieira. O Programa Bolsa Família e as condicionalidades de saúde: desafios da coordenação intergovernamental e intersensorial. **Saúde Debate**, Rio de Janeiro, v. 41, n. esp. 3, p. 129-143, set. 2017.

NAKAZATO, Robson Junji. **Sensoriamento remoto como subsídio para identificação das áreas de riscos de alagamentos no território urbano de Dourados (MS)**. 2018. 19 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Gestão Ambiental) – Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2018.

NOBRE, Anna Cláudia dos Santos. O efeito do programa bolsa família no desempenho e na frequência escolar: um estudo de caso no ensino médio do nordeste brasileiro. **Connexio – Revista Científica da Escola de Gestão e Negócio**, [s. l.], ano 7, n. 1, ago. 2018.

NORONHA, Maressa Maelly Soares; PARRON, Stênio Ferreira. A evolução do conceito de família. **Revista Brasileira de Direito de Família**, Porto Alegre, n. 23, p. 2-21, abr./maio 2004.

NUNES, Antonio Carlos Ozório. Centro de Apoio Operacional de implementação das políticas de Educação. **Ministério Público do Espírito Santo**, Espírito Santo, n. 49, 2018.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ARAUJO, Gilda Cardoso de. Qualidade de ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, n. 28, p. 1-20, 2005.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. **Educação & Sociedade**. Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 661-690, out. 2007.

ONU. Perspectiva Global Reportagens Humanas. **ONU News**, 17 out. 2021. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2022/10/1803862#:~:text=Isso%20%C3%A9%20quase%20o%20dobro,%24%201%2C90%20por%20dia>. Acesso: 30 abr. 2023.

ORTIZ, Lúcio Rangel Alves; CAMARGO, Regina Aparecida Leite. Breve histórico e dados para análise do Programa Bolsa Família. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE PESQUISA EM POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2., 2016, Franca. **Anais** [...]. Franca, SP: UNESP, 2016.

PAIVA, Beatriz Augusto de. Assistência social e políticas sociais no Brasil: configuração histórica, contradições e perspectivas. **Revista Katálysis**, Florianópolis, n. 4, p. 11-34, jan. 1999.

PEREIRA, Ohanna Larissa Fraga; PUCHALE, Caroline Lucion; SOUSA, Thiago Matheus de Paula; TEIXEIRA, Nayara Felix; OLIVEIRA, Sibebe Vasconcelos de. Pobreza, desenvolvimento e comportamento humano: análise e conceituação sob o enfoque da economia comportamental. **Economia e Desenvolvimento**. v. 30, e4, 2018.

PEREIRA, Tiago Sousa. **Ciclos políticos e eleitorais na execução do Programa Bolsa Família em nível municipal**. 2017. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

PERRONE, Cláudia Maria; SANTOS, Anelise Schaurich dos. Direitos humanos: um desafio para a nova política de assistência social brasileira. **Revista Sociais e Humanas**, Santa Maria, v. 26, n. 1, p. 103-108, jan./abr. 2013.

PIANA, Maria Cristina. **A construção do perfil da política social no cenário educacional**. São Paulo, SP: Editora UNESP; Cultura Acadêmica, 2009.

PIRES, André. Afinal, para que servem as condicionalidades em educação do Programa Bolsa Família? **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 80, p. 513-532, jul./set. 2013.

PITOMBEIRA, Delane Felinto; OLIVEIRA, Lucia Conde de. Pobreza e desigualdades sociais: tensões entre direitos, austeridade e suas implicações na atenção primária. **Ciência e Saúde Coletiva**, [s. l.], v. 25, n. 5, p. 1699-1708, 2020.

PORTAL QEdu. [s. l.], 2021. Disponível em: <https://qedu.org.br/>. Acesso em: 24 mar. 2023.

POR QUE a doença causada pelo novo coronavírus recebeu o nome de Covid-19? **Portal Fiocruz**, Rio de Janeiro, 17 mar. 2020. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/pergunta/por-que-doenca-causada-pelo-novo-coronavirus-recebeu-o-nome-de-covid-19#:~:text=Compartilhar%3A,que%20%C3%A9%20o%20novo%20coronav%C3%ADrus%3F>. Acesso em: 24 mar. 2023.

POZZOBON, Magda; MAHENDRA, Fénita; MARINA, Angela Helena. Renomeando o fracasso escolar. **Psicologia Escolar e Educacional**, São Paulo, v. 21, n. 3, p. 387-396, set./dez. 2017.

RIBEIRO, Vanda Mendes; VÓVIO, Cláudia Lemos. Desigualdade escolar e vulnerabilidade social no território. **Educar em Revista**, Curitiba, ed. esp., n. 2, p. 71-87, set. 2017

RIOS, Felipe Vieira Pena; SALES, Francis Gary G. de; FREITAS, Rogério Henrique Paiva; ZANETTI, Marcelo Eduardo. Desempenho escolar e vulnerabilidade social: análise espacial dos resultados do IDEB das escolas de ensino fundamental II do município de Belo Horizonte. **Revista do Instituto de Ciências Humanas**, [s. l.], v. 9, n. 11, 2014.

RODRIGUES, Arlete Moyses. Desigualdades socioespaciais: a luta pelo direito a cidade. **Cidades**, [s. l.], v. 4, n. 6, p. 73-88, 2007.

RODRIGUES, Vanessa. Mujica, quem come acha que gasta muito com política social. **La Red21**, 15 mar. 2013. Disponível em: <https://www.lr21.com.uy/politica/1092902-mujica-los-que-comen-bien-piengan-que-se-gasta-demasiado-en-politica-social>. Acesso em: 1 abr. 2023.

ROLIN, Cassio *et al.* Construção de indicadores de pobreza: aplicação do índice de pobreza humana municipal no estado de Sergipe. **Revista Econômica do Nordeste**, [s. l.], v. 37, n. 4, p. 512-529, out./dez. 2006.

SAMPAIO, Gabriela Thomazinho Clementino. **Direito à educação para populações vulneráveis: desigualdades educacionais e Programa Bolsa Família**. 2017. 201 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

SANTOS, Cinthya Cristiane Galvão dos. **Transferência de renda e educação: uma análise da contrapartida educacional do Programa Bolsa Família e sua relação com o desempenho dos alunos beneficiários na cidade do Recife.** 2014. 145 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014.

SANTOS, Cláudia Roberta Bocca; MAGALHÃES, Rosana. Pobreza e política social: a implementação de programas complementares do Programa Bolsa Família. **Ciência & Saúde Coletiva**, [s. l.], v. 17, n. 5, p. 1215-1224, 2012.

SANTOS, Lineu. **Práticas pedagógicas relacionadas aos beneficiários do Programa Bolsa Família: um estudo em escolas municipais de Campinas-SP situadas em regiões de maior vulnerabilidade social que atingiram o Ideb projetado para 2013.** 2016. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2016.

SANTOS, Maria Cristina Silva *et al.* Programa Bolsa Família e indicadores educacionais em crianças, adolescentes e escolas no Brasil: revisão sistemática. **Ciência e Saúde Coletiva**, [s. l.], n. 24, v. 6, p. 2233-2247, 2019.

SANTOS, Zélia Maria Melo de Lima. Escola como espaço de transformação: a articulação da educação, pobreza e desigualdade social no currículo escolar. **Rev. Internacional de Investigación e Ciencias Sociales**. Vol. 13 nº 2, diciembre 2017. pág. 239-252.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais.** Porto Alegre, RS: Livraria do Advogado, 2001.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos de; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, [s. l.], v. 1, n. 1, 2009.

SCAFF, Elizangela Alves da Silva; SOUZA, Kellcia Rezende; BORTOT, Camila Maria. COVID-19 e educação pública no Brasil: efeitos e opções políticas em contexto de vulnerabilidade social. **Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, [s. l.], v. 6, p. 1-19, 2021.

SCALON, Celi. Desigualdade, pobreza e políticas públicas: notas para um debate. **Contemporânea**, [s. l.], n. 1, p. 49-68, jan./jun. 2011. ISSN 2236-532X.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo, SP: Companhia das Letras, 2000.

SENNA, Mônica de Castro Maia; BRANDÃO, André Augusto; DALT, Salete. Programa Bolsa Família e o acompanhamento das condicionalidades na área de saúde. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 125, p. 148-166, jan./abr. 2016.

SERAFIM, Maria Lúcia; SOUSA, Robson Pequeno de. **Multimídia na educação: o vídeo digital integrado ao contexto escolar.** Campina Grande, PB: EDUEPB, 2011.

SILVA, Luciana Sátiro. **Ética e serviço social: a percepção dos assistentes sociais sobre suas práticas profissionais nos Centros de Referência de Assistência social de Fortaleza-CE.** 2014.

250 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2014.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Contemporaneidade dos programas de transferência monetária no Brasil: proteger ou mitigar a pobreza? **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 145, p. 53-71, set./dez. 2022.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira. **Revista Katális**, Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 155-163, jul./dez. 2010.

SILVA, Marta Maria Aguiar Sisnando. Pobreza multidimensional: A educação como fator de superação da pobreza no semiárido brasileiro. **Universidade Federal do Ceará**. Tese de doutorado. f. 244, 2016. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/19239/1/2016_tese_mmasilva.pdf. Acesso: 08 de fev. 2022.

SILVA, Tiago Falcão. **Bolsa Família 15 Anos (2003-2018)**. Brasília, DF: ENAP, 2018.

SIGPBF. **Bem-vindo ao Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família (SIGPBF)**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, 2023. Disponível em: https://www.mds.gov.br/mds-sigpbf-web/carregarTelaLogin.jsf;jsessionid=GGv8QC3jAtoeQSbWqcw9FT0UWd8ExrMG_yYshVMj.susigpbfpd02. Acesso em: 24 mar. 2023.

SOARES, José Francisco. IDEB na Lei? **Simon's site**. [S. l.], 13 jul. 2011. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/sitesimon/jose-francisco-soares-Ideb-na-lei/?lang=pt-br>. Acesso em: 25 set. 2021.

SOARES, José Francisco. XAVIER, Flávia Pereira. Pressupostos educacionais e estatísticos do Ideb. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 903-923, jul.-set. 2013.

SOUZA, André Portela. **Políticas de distribuição de renda no Brasil e o Bolsa Família**. São Paulo, SP: FGV, 2011.

SOUZA, Celina. Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, p. 431-442, 2002.

SOUZA, Clariza Prado. **Descrição de uma trajetória na/da Avaliação Educacional**. Série Ideias, n. 30. São Paulo: FDE, 1998. p. 161-174. Disponível em: http://www.crmariocovas.sp.gov.br/pdf/ideias_30_p161-174_c.pdf. Acesso em: 24 mar. 2023.

SOUZA, Clarilza Prado; FERREIRA, Sandra Lúcia. Avaliação de larga escala e da aprendizagem na escola: um diálogo necessário. **Psicologia da Educação**, São Paulo, v. 48, p. 13-23, 2019.

SOUZA, Luana Santos. **Desigualdade socioespecial: uma análise da cidade de Dourados-MS entre os anos de 2000 e 2010**. 2019. 103 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2019.

SOUZA, Pedro H. G. Ferreira de; *et al.* **Os efeitos do programa bolsa família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros quinze anos.** Rio de Janeiro, RJ: IPEA, 2019.

SOUZA, Kellcia Rezende. Direito à educação nos países membros do Mercosul: um estudo comparado. **Universidade Júlio de Mesquita Filho.** 346 f. 2017.

SOUZA, Kellcia Rezende; KERBAUY, Maria Teresa Miceli. Abordagem quanti-qualitativa: superação da dicotomia quantitativa-qualitativa na pesquisa em educação. **Educação e Filosofia**, Uberlândia, v. 31, n. 61, p. 21-44, jan./abr. 2017.

SPOSATI, Adaíza. Especificidade e intersectorialidade da política de assistência social. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 77, p. 50-53, 2005.

TESTA, Mauricio Gregianin *et al.* Análise da contribuição do Programa Bolsa Família para o enfrentamento da pobreza e autonomia dos sujeitos beneficiários. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 6, p. 1519-1541, nov./dez. 2013.

TRAVITZKI, Rodrigo. Qual é o grau de incerteza do Ideb e por que isso importa? **Ensaio: avaliação políticas públicas educacionais**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 87, p. 461-484, abr./jun. 2020.

TUMULERO, Silvana Marta. Intersectorialidade nas políticas públicas. **Guaju, Matinhos**, v. 4, n. 2, p. 211-230, jul./dez. 2018.

UNESCO. Proyecto Regional de Indicadores Educativos. Alcanzandolas metas educativas: **Informe Regional**, Santiago de Chile, 2003. Pag. 44/45.

UNICEF. **As múltiplas dimensões da pobreza: na infância e na adolescência no Brasil.** Brasília, DF: Unicef Brasil, 2023.

VEIGA, Cintia Greive Veiga. A escolarização como projeto de civilização. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, 2012.

WERLE, Flávio Obina Corrêa. Políticas de avaliação em larga escala na educação básica: do controle de resultados à intervenção nos processos de operacionalização do ensino. **Ensaio: avaliação de política pública em educação**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 73, p. 769-792, 2011.

WERLE, Flávia Obino Corrêa; SILVA Maria José Santos da. Vulnerabilidade social: práticas e desafios em escolas públicas de educação básica. **Cadernos de Pesquisa**, São Luís, v. 28, n. 1, jan./mar. 2021.

WIKIPÉDIA. **Localização de Dourados em Mato Grosso do Sul.** 2018. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Dourados#/media/Ficheiro:Brazil_Mato_Grosso_do_Sul_Dourados_location_map.svg. Acesso: 30 abr. 2023.

ZIMMERMANN, Clóvis Roberto; ESPÍNDOLA, Gepherson Macêdo. Programas sociais no Brasil: um estudo sobre o Programa Bolsa Família no interior do nordeste brasileiro. **Caderno C R H**, Salvador, v. 28, n. 73, p. 147-164, jan./abr. 2015.