

**SISTEMA PRESENÇA E GESTÃO INTERSETORIAL NA EDUCAÇÃO:  
DIÁLOGO EXPLORATÓRIO SOBRE O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF)  
EM ESCOLAS LOCALIZADAS NA REGIÃO DE FRONTEIRA**

***SISTEMA PRESENCIA Y GESTIÓN INTERSECTORIAL EN LA EDUCACIÓN:  
DIÁLOGO EXPLORATORIO SOBRE EL PROGRAMA BOLSA FAMILIA (PBF)  
EN ESCUELAS LOCALIZADAS EN LA REGIÓN DE FRONTERA***

***THE PRESENCE SYSTEM AND THE INTERSECTORAL MANAGEMENT IN  
EDUCATION: EXPLORATORY DIALOGUE ABOUT THE "BOLSA FAMÍLIA"  
PROGRAM (PBF) IN SCHOOLS LOCATED IN THE BORDER REGION***

Luciano Marques da Costa MARTINS<sup>1</sup>  
Maria Luzia da Silva SANTANA<sup>2</sup>  
Leandro Costa VIEIRA<sup>3</sup>  
Rita de Fátima da SILVA<sup>4</sup>  
Marcelo Máximo PURIFICAÇÃO<sup>5</sup>

**RESUMO:** Esse artigo tem o objetivo de descrever os limites e potencialidades do Programa Bolsa Família - PBF, tendo como elemento de base o Sistema Presença que é um recurso de gestão intersetorial para o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades na Educação. Essa pesquisa de caráter descritivo e exploratório recorre à estatística descritiva simples para exploração de dados do Sistema Presença e também ao relato do técnico do PBF, responsável pelo programa no município de Ponta Porã, Mato Grosso do Sul, para a construção das informações em análise. Observou-se que o PBF é potencializador da diminuição da evasão escolar na região de fronteira, mas não é suficiente para liquidar, totalmente, esse problema e o insucesso escolar. Sugere-se políticas, programas e legislações sensíveis e voltadas ao atendimento das especificidades existentes na fronteira seca brasileira com a paraguaia.

<sup>1</sup> Secretaria Municipal de Educação, Ponta Porã – MS – Brasil. Técnico Administrativo. Especialista em Educação, Pobreza e Desigualdade Social. E-mail: luciano\_mcm@hotmail.com.

<sup>2</sup> Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (Ufms), Campo Grande – MS – Brasil. Doutoranda em Psicologia. Professora Assistente. Líder do Grupo de Estudo e Pesquisa em Psicologia, Neurociências e Educação (GEP - PNEdu) - CNPq/UFMS. Integrante do grupo de Estudo e Pesquisa em Acessibilidade – (GEPA) –CNPq/UFMS e do grupo de Estudos, Pesquisa e Extensão Multidisciplinar – (NEPEM) - CNPq/UNIFIMES. E-mail: santanapsi@gmail.com.

<sup>3</sup> Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (Ufms), Campo Grande – MS – Brasil. Professor Assistente. Líder do Grupo de pesquisa "GARATUJAS: Arte/Educação/Estética na Formação de Professores – CNPq/UFMS. E-mail: lehanvieira@yahoo.com.br.

<sup>4</sup> Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (Ufms), Campo Grande – MS – Brasil. Professora Adjunta. Pós-Doutora em Educação pela Universidade de Barcelona/Espanha. Líder do Grupo Estudo e Pesquisa em Acessibilidade – (GEPA) –CNPq/UFMS. E-mail: rita\_fatima@hotmail.com.

<sup>5</sup> Centro Universitário de Mineiros (Unifimes), Mineiros – GO – Brasil. Professor Titular. Pós-Doutor em Educação pela Faculdade de Psicologia e Educação da Universidade de Coimbra. Líder do Grupo de Estudo e Pesquisa em Psicologia, Neurociências e Educação (GEP - PNEdu) - CNPq/UFMS, Coordenador do grupo de Estudos, Pesquisa e Extensão Multidisciplinar – (NEPEM) -CNPq/UNIFIMES. E-mail: maximo@fimes.edu.br.

**PALAVRAS-CHAVE:** Gestão democrática. PBF. Região de fronteira. Sistema presença.

**RESUMEN:** Este artículo tiene el objetivo de describir los límites y potencialidades del Programa Bolsa Familia - PBF, teniendo como elemento de base el Sistema Presencia que es un recurso de gestión intersectorial para el acompañamiento del cumplimiento de las condicionalidades en la educación. Esta investigación de carácter descriptivo y exploratorio recurre a la estadística descriptiva simple para explotación de datos del Sistema Presencia y también al relato del técnico del PBF, responsable por el programa en el municipio de Ponta Porã, Mato Grosso do Sul para la construcción de las informaciones en análisis. Se observó que el PBF es potencializador de la disminución de la evasión escolar en la región de frontera, pero no es suficiente para liquidar, totalmente, ese problema y el fracaso escolar. Se sugiere políticas, programas y legislaciones sensibles y orientadas a la atención de las especificidades existentes en la frontera seca brasileña con la paraguaya.

**PALABRAS CLAVE:** Gestión democrática. PBF. Región de frontera. Sistema presencia.

**ABSTRACT:** This paper aims to describe the limits and potentialities of the “Bolsa Família Program” - PBF, based on the Presence System, which is an intersectoral management resource for compliance conditionality monitoring in education. This descriptive and exploratory research uses the simple descriptive statistics for data exploration of the Presence System. It uses the PBF report technician as well, who is responsible for the program in the city of Ponta Porã, Mato Grosso do Sul, Brazil, to construct the information under analysis. It has been observed that PBF is a powerful reducer of school dropout in the border region, but it is not enough to totally eliminate this problem and the school failure. It is suggested that investments policies development and agreement, programs and legislation aimed to meeting the specificities existing at the Brazilian dry border with Paraguay.

**KEYWORDS:** Democratic management. PBF. Border region. Presence system.

## Introdução

O Programa Bolsa Família (PBF) foi instituído no ano de 2004, com a finalidade de diminuir a pobreza de forma imediata, através da transferência direta de renda do governo federal às famílias com determinadas características econômicas, tendo - em contrapartida - o compromisso de encaminhar, acompanhar e manter seus filhos na escola. Assim, o PBF se constitui em um incentivo ao processo de escolarização mediante a transferência de renda. Para receber o benefício, entretanto, as famílias devem cumprir as condições estabelecidas, a saber: matrícula e frequência dos filhos na

escola, acompanhamento da saúde infanto-juvenil e atualização do Cadastro Único - caso haja alterações na família (BRASIL, 2004a, 2014b).

Essas condicionalidades do PBF buscam garantir que toda criança e adolescente tenha acesso ao sistema escolar público, buscando reduzir os níveis de evasão escolar, propiciando melhores condições sociais às famílias beneficiárias que incluem os direitos sociais básicos, a exemplo de serviço de saúde, educação e assistência social (BRASIL, 2004b). É função dos municípios acompanhar o cumprimento das condicionalidades e atualizar os cadastros e, para isso, devem contar com o apoio das áreas de educação, saúde e assistência social em instância local, sendo que o não cumprimento das condicionalidades ou inveracidade das informações poderá gerar a advertência, suspensão e cancelamento do benefício.

A discussão sobre o PBF e as condicionalidades de garantia à Educação sugerem que esse Programa contribui para o acesso e permanência das crianças no processo de escolarização. Em relação à frequência escolar, a pesquisa de Lima e Sousa (2017) apontou que o Programa tem contribuído para elevar as taxas de matrículas, uma vez que a escola apresentou um aumento da população estudantil, em sua maioria, composta por beneficiários do PBF. A frequência obrigatória é um dos fatores para manutenção desse benefício, o que garante a permanência regular do estudante na escola e a redução dos níveis de evasão; entretanto, não se têm elementos mensuradores da qualidade do aprendizado e da educação ofertada (SANTOS; GOMES, 2015).

As instituições escolares que atendem um maior percentual de estudantes, oriundos de famílias beneficiadas pelo PBF, carecem de atenção especial por parte dos gestores de políticas públicas, justificada pelo princípio da equidade, o que possibilita maiores investimentos para fins de igualdade social e a inclusão destas pessoas que se encontram na condição de desvantagem social (CAMARGO; PAZELLO, 2014). E também, por ainda existir pessoas na condição de pobres e miseráveis que estão distantes de alcançarem oportunidades efetivas de inclusão, estando apartados da sociabilidade dominante, sendo a educação escolar o principal (e muitas vezes, o único) elemento gerador de possibilidades de inserção social (BRANDÃO; PEREIRA; DALT, 2013).

No Mato Grosso do Sul, o PBF atende a aproximadamente 155.170 beneficiários distribuídos em 79 cidades, dentre elas, a cidade de Ponta Porã, que faz fronteira com o Paraguai. Esse município tem uma população estimada em 86.717 habitantes (IBGE, 2015) e faz fronteira com Pedro Juan Caballero, no Paraguai, que possui em torno de

100 mil habitantes. Essas duas cidades são consideradas cidades-gêmeas e mantêm um patamar de importância para a integração fronteiriça. Nem todas as famílias que moram em Pedro Juan Caballero, com filhos matriculados e estudando em escolas brasileiras, usufruem do PBF devido às dificuldades enfrentadas para cumprimento das condicionalidades do Programa.

O PBF se constitui como uma política pública relevante em todas as localidades brasileiras: não pode se excluir a região de fronteira. Contudo, não é somente esse Programa social de transferência de renda que, isoladamente, resolverá os problemas enfrentados pelas famílias beneficiárias. Outros mecanismos devem ser implantados, dentre eles, a potencialização da gestão intersetorial, envolvendo o serviço social, saúde, educação e trabalho, com vistas a mudança da condição das famílias com vulnerabilidade, dependência e exclusão para inclusão e inserção social, que poderá ocorrer mediante o acesso à escolarização, à capacitação profissional, geração de empregos e, conseqüentemente, inserção no mercado de trabalho.

Contudo, não se pode negar que, no contexto de fronteira Brasil/Paraguai, o PBF é um dos recursos que favorece a diminuição da marginalização e exclusão social, principalmente por ter como objetivo precípua a contrapartida educacional, “colocar as crianças na escola, portanto promover certas condições para garantir a frequência e permanência, que são dimensões constituintes do direito à educação” (SANTOS; GOMES, 2015, p.438). Tal aspecto corrobora a importância do funcionamento desse Programa com efetividade e eficácia, o que implica uma gestão intersetorial, sobretudo com a escola e seus autores, haja vista que os estudantes passam boa parte do tempo nessa instituição.

A intersetorialidade incorpora a ideia de integração, de território, de equidade, enfim dos direitos sociais; [...] constitui uma concepção que deve informar uma nova maneira de planejar, executar e controlar a prestação de serviços, para garantir um acesso igual dos desiguais. (JUNQUEIRA, 2004, p. 47).

Discutir sobre a gestão intersetorial, quando envolve diretamente a educação, requer pensar o espaço de gestão escolar a partir da ideia de gestão democrática, que se constitui como elemento facilitador da garantia do processo de escolarização das famílias em condição de vulnerabilidade social. A gestão democrática possibilita “i) aproximação entre escola, pais e comunidade na promoção de educação de qualidade; ii) de estabelecimento de ambiente escolar aberto e participativo, em que os alunos

possam experimentar os princípios da cidadania, seguindo o exemplo dos adultos” (LÜCK, 2009, p.70).

Pinheiro (2009), mediante a análise do Programa Mais Educação, discutiu as ações integradas, a intersetorialidade e a assistência social como elementos constituintes da gestão democrática que potencializam o desenvolvimento completo e positivo dos estudantes. Sinalizou que a “escola desenvolve papel central na educação integral, sendo que a ela se conjugam políticas de outros setores que, imbricadas, contribuem para a maior oferta de oportunidades educacionais” (PINHEIRO, 2009, p. 93).

Mesmo os Programas de transferência de renda implantados no Brasil se pautando no princípio da intersetorialidade, a Educação tem sido o elemento condutor “para o combate às desigualdades sociais e à pobreza, colocando-a como condição essencial para a inclusão social” (SANTOS; GOMES 2015, p.426). Assim, verifica-se que no PBF a atuação intersetorial, envolvendo serviço social e educação, é facilitada mediante o Sistema Presença, cujo objetivo é acompanhar a frequência escolar dos beneficiários.

Esse Sistema foi pensado a partir da importância da permanência de crianças e jovens na escola, tendo o acompanhamento da frequência escolar como um dispositivo de redução à evasão escolar e conseqüente promoção da melhoria das condições de vida das famílias em condições de pobreza. Outras contribuições desse sistema incluiriam: a possibilidade de mobilização de ações, ao apontar os casos de estudantes que não cumprem os percentuais mínimos de frequência escolar; a importância da permanência dos estudantes na escola e a importância da educação como um direito essencial básico, ressaltando o dever do Estado e das famílias na garantia desse direito (BRASIL, 2017).

Os beneficiários são categorizados no Sistema Presença considerando a idade e a frequência mínima. Na frequência obrigatória mínima de 75% de presença na escola, estão os estudantes entre 16 e 17 anos; e de 85% de frequência mínima na escola, estão aqueles entre 06 e 15 anos. A proposta de contrapartida educacional do PBF busca “manter as crianças nas escolas com a finalidade precípua de garantir o direito ao acesso e à permanência na educação e reduzir, conseqüentemente, os índices de evasão ainda elevados nos sistemas municipais e estaduais de ensino” (SANTOS; GOMES, 2015, p.436).

A importância do PBF no processo de escolarização de crianças e adolescentes em condição de vulnerabilidade social justifica o diálogo exploratório sobre a gestão intersetorial desse Programa na região de fronteira seca. Esse artigo tem o propósito de

descrever os limites e potencialidades do PBF, tendo como elemento de base o Sistema Presença que é um recurso de gestão intersetorial para o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades na educação, quanto à frequência do estudante na escola e de redução à evasão escolar.

Apresentou-se aqui a parte introdutória da pesquisa, expondo a temática em discussão, e logo a seguir, o artigo subdivide-se em outras três partes: o percurso metodológico que tem um caráter exploratório e descritivo – além de situar, de maneira geral, o contexto do estudo. Posteriormente, são apresentados dados sobre o PBF no município de Ponta Porã, focando nos beneficiários deste, matriculados em duas escolas desta localidade. Nos encaminhamentos conclusivos, são elucidados pontos das contribuições a partir desse diálogo inicial da gestão intersetorial na Educação em região de fronteira, a partir do PBF e, sobretudo, do Sistema Presença.

### **Percurso metodológico e contexto da pesquisa**

Essa pesquisa faz parte da Iniciativa Educação, Pobreza e Desigualdade Social, promovida pelo Ministério de Desenvolvimento Social, aprovada no Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, parecer de número 1.515.322. A referida investigação tem um caráter descritivo e exploratório, uma vez que recorre a estatística descritiva de dados do Sistema Presença e também a relatos do técnico municipal de Ponta Porã/MS responsável pelo Programa na referida localidade, para análise e descrição dos limites e potencialidades da gestão do PBF na região de fronteira seca.

Os dados deste estudo foram coletados a partir do Sistema Presença, que possibilitou verificar o número de alunos beneficiários do PBF conforme as categorias de frequência das escolas denominadas de Escola 1 e Escola 2. Esse Sistema armazena informações dos beneficiários do PBF, e fornece elementos relacionados à condicionalidade da Educação, gerando relatórios sintéticos ou analíticos, que possibilitam visualizar a frequência escolar e a situação dos beneficiários do Programa.

É uma tecnologia estratégica que possibilita o acompanhamento e monitoramento da universalização da educação básica, principalmente de estudantes em situação de pobreza e de pobreza extrema. É mediante os dados produzidos e sistematizados que os(as) gestores(as) públicos têm a possibilidade de desenvolver ações intersetoriais, com vistas a soluções para a melhoria da qualidade do acesso, da



permanência e do sucesso escolar das pessoas em condição de vulnerabilidade social (BRASIL, 2017).

Utilizou-se da estatística descritiva para apresentar as informações coletadas nas escolas e no Sistema Presença. Optou-se por apresentar as informações das Escolas 1 e 2 de maneira separada, incluindo número de estudantes beneficiários do PBF, por local de moradia e por frequência, conforme as categorias do Sistema Presença. Tendo como referência os dados do ano de 2016, foi descrita a média de beneficiários do PBF no município de Ponta Porã. As informações descritas pelo técnico responsável pela gestão do PBF, também foram situadas na seção seguinte.

### **Gestão intersetorial e o PBF em escolas de fronteira seca**

O PBF é gerido pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em parceria com os estados e municípios, sendo de responsabilidade da gestão municipal realizar os cadastros das famílias e manter atualizada a base de dados. A partir das singularidades de fronteira brasileira, especificamente de Ponta Porã, observa-se que não existem políticas públicas específicas que possibilitem às famílias brasiguaias<sup>6</sup> – com filhos matriculados em escolas brasileiras - e em condição de pobreza e de extrema pobreza, utilizar o PBF.

Em Ponta Porã há em média 12 mil alunos matriculados na Rede Municipal de Ensino; desses, de acordo com os dados do Sistema Presença, 8.424 eram beneficiários do PBF em 2016. Os referidos alunos estão matriculados em escolas municipais e estaduais. Considerando-se a condicionalidade da manutenção das crianças no sistema educacional, tem-se 7.325 beneficiários na frequência mínima de 85%; 1.099 beneficiários na frequência mínima de 75%; e 1.086 beneficiários não localizados nas duas frequências (Tabela 1).

---

<sup>6</sup> Brasiguaios: Famílias compostas por pai e ou mãe paraguaios, residentes no Paraguai cujos filhos têm registro de nascimento brasileiro e estudam em escolas brasileiras.

**Tabela 1:** Quantitativo de Beneficiários do PBF em Ponta Porã de 2016<sup>7</sup>

Frequência mínima de 75%						Frequência mínima de 85%				
Leg	Fev Mar	Abril Maio	Jun Jul	Ago Set	Out Nov	Fev Mar	Abril Maio	Jun Jul	Ago Set	Out Nov
NOLC	429	480	391	381	409	761	745	364	502	485
TEA	1.086	1072	1.149	1.191	1.261	6.823	7.529	7.466	7.121	7.010
ENI	-	-	-	-	-	7	-	-	-	-
TE	1.515	1.552	1.540	1.572	1.670	7.591	8.274	7.830	7.623	7.495
SVE	71	33	44	30	17	46	45	37	21	22

Fonte: Elaboração própria

O estudante beneficiário do PBF poderá aparecer no Sistema Presença na condição de estudante ativo; não localizados (NLOC); escola sem INEP (ESI); escola não identificada (ENI); e sem vínculo escolar (SVE). A situação NLOC refere-se a estudantes que se encontram no Cadastro Único como beneficiário, mas que não tiveram suas matrículas localizadas pela gestão do PBF na Educação. Também fazem parte desse grupo estudantes que persistiram no conjunto de Escolas Não Identificadas (ENI) até a finalização da coleta de dados da frequência escolar (BRASIL, 2017).

Geralmente, os estudantes NLOC são filhos de novos beneficiários, tendo, na maioria, 6 anos de idade e estão entrando para o acompanhamento no Sistema Presença pela primeira vez e, na fonte original das informações, ou seja, no Cadastro Único, não têm dados informativos da unidade escolar em que estudam. Outra forma de o beneficiário entrar para o conjunto ENI é mediante a ação do operador escolar responsável pela alimentação de dados no sistema que, em casos de o beneficiário não estar mais estudando na escola e por não se saber a nova escola em que tenha sido matriculado, aloca-o em ENI – Escola Não Identificada. (BRASIL, 2017). Os dados do Sistema Presença e outras que contemplam a quantidade Total de Estudantes Ativos (TEA) e o Total de Estudantes (TE) possibilitaram descrever o perfil de beneficiários do PBF de duas escolas localizadas na região de fronteira seca, Brasil/Paraguai. E também, apontar esse Sistema como um dos dispositivos de gestão intersetorial, que poderá ser mais eficaz e eficiente para o acompanhamento da frequência do estudante na escola e a redução à evasão escolar.

A Escola 01, fundada no ano de 1955, oferece Educação Infantil, Ensino Fundamental (EF) e a modalidade de ensino da Educação de Jovens e Adultos (EJA).

<sup>7</sup> Dados do PBF no município de Ponta Porã, Mato Grosso do Sul, registrados no Sistema Presença.



Funciona com 20 salas de aula em 03 turnos. Conta com 78 professores, todos com Ensino Superior e, lotados de acordo com suas habilitações. No ano de 2016, havia 1.011 alunos matriculados: na Educação Infantil, 82 (8%); Ensino Fundamental 795 (79%); e Educação de Jovens e Adultos, 134 (13%). No mesmo ano foram registrados 551 estudantes do sexo masculino e 460 do feminino. Essa escola, por se situar há aproximadamente 50 metros do Paraguai, atende estudantes residentes tanto em Ponta Porã, (Br) quanto em Pedro Juan Caballero (Py), estando assim distribuídos: 494 (49%) de origem brasileira e 517 (51%) de origem paraguaia.

Os estudantes paraguaios geralmente dominam três idiomas, mas no contexto escolar são levados a falar, “na maioria das vezes o português; nos casos restritos, como xingamentos e assuntos particulares, [usam] o guarani, que é uma língua recorrente para driblar os professores e demais autoridades escolares” (PEREIRA, 2009, p.60). Esse aspecto possibilita sugerir que, em alguns momentos, as relações interpessoais no contexto educativo não ocorrem de maneira amistosa.

Do total de 1.011 matrículas da Escola 1 - na frequência mínima de 85% - há uma média de 187,6 estudantes inseridos no PBF; desses, aproximadamente, 68 residem no Paraguai. E na frequência 75% observa-se uma média de 15,8 estudantes beneficiários desse Programa: cerca de 5 deles moram no Paraguai (Tabela 2).

**Tabela 2:** Relatório de Frequência por Escolas

Tipo	Escola	Dep.	Mês	Cumpriram a frequência mínima		Não cumpriram a frequência mínima		Sem Informação	
				Quant.	Percentual	Quant.	Percentual	Quant.	Percentual
Frequência de mínima de 85%	Escola 1	Municipal	Fev	160	84,04	2	1,06	29	14,89
			Mar	159	83,51	3	1,6	29	14,89
			Abr	187	96,2	7	3,8	0	0
			Mai	172	89,67	22	10,33	0	0
			Jun	173	88,11	23	11,89	0	0
			Jul	187	96,76	9	3,24	0	0
			Ago	161	92,64	17	7,36	0	0
			Set	160	92,64	18	7,36	0	0
			Out	170	96,88	9	3,13	0	0
			Nov	171	97,5	8	2,5	0	0
	Média Anual	170	91,8	11,8	5,23	5,8	2,98		
	Escola 2	Municipal	Fev	512	100	0	0	3	0
			Mar	512	100	0	0	3	0
			Abr	522	99,43	3	0,57	0	0
			Mai	513	97,71	12	2,29	0	0
			Jun	506	99,22	4	0,78	0	0
			Jul	510	100	0	0	0	0
			Ago	503	100	0	0	0	0
			Set	494	98,21	9	1,79	0	0

Frequência de mínima de 75%	Escola 1	Municipal	Out	494	99,8	1	0,2	0	0
			Nov	495	100	0	0	0	0
			Média Anual	506,1	98,87	2,9	0,56	0,6	0
		Municipal	Fev	9	75	1	8,33	2	16,67
			Mar	9	75	1	8,33	2	16,67
			Abr	10	83,33	2	16,67	0	0
			Mai	7	58,33	5	41,67	0	0
			Jun	15	88,24	2	11,76	0	0
			Jul	15	88,24	2	11,76	0	0
			Ago	14	73,68	5	26,32	0	0
			Set	13	68,42	6	31,58	0	0
			Out	15	78,95	4	21,05	0	0
Nov	15		78,95	4	21,05	0	0		
Média Anual	12,2	78,8	3,2	19,85	0,4	3,34			

Fonte: Brasil (2016)

A escola 2 está localizada em um distrito de Ponta Porã, Mato Grosso do Sul, tendo sido fundada no ano de 2006; atende a Educação Infantil e Ensino Fundamental no turno matutino e vespertino. Possui 08 salas de aula e conta com uma extensão onde funcionam mais 04 salas. O Corpo Docente dessa escola tem 21 professores, todos com Ensino Superior e lotados de acordo com sua habilitação. No ano de 2016 registraram-se 616 matrículas, sendo 131 (21%) na Educação Infantil e 485 (79%) no Ensino Fundamental (Tabela 3). Na categorização sexo, 265 (43%) dos alunos eram do sexo feminino e 351 (57%) do sexo masculino.

A Escola 2 está localizada a, aproximadamente, 400 metros da divisa com o Paraguai e registrou, em 2016, 102 (17%) estudantes “brasiguaios” e 514 (83%) estudantes brasileiros. Dos 616 estudantes, 506 estão inseridos no PBF, sendo que 85 deles residem no Paraguai. Na categorização sexo dos alunos beneficiários, 254 são do sexo feminino e 253 do masculino. A Escola 02 não possui beneficiários na categoria de 75% do Sistema Presença; por isso, não há dados nesta modalidade, o que tem relação com o nível de ensino ofertado pela escola, que atende crianças apenas até o 5º ano do Ensino Fundamental.

A partir da análise do número total de estudantes matriculados na Escola 2 e dos que recebem o benefício do PBF, é possível sugerir que a maioria dos residentes no Brasil está na condição social de pobreza ou de extrema pobreza. Essa característica implica maiores investimentos no acompanhamento e investimentos para que as condicionalidades do PBF sejam praticadas e, por conseguinte, atendam de fato as demandas, amenizem a complexidade da condição de vulnerabilidade social e promovam a inclusão social dessa comunidade escolar.

A moradia dos estudantes não é uma condicionalidade para que a família seja beneficiada com o PBF, logo é possível aludir que não é obrigatório o comprovante de endereço no processo de realização do cadastro. Além disso, o fato de o estudante estar matriculado em escolas brasileiras sugere que ele ou sua família tem nacionalidade brasileira: legalmente não há estudantes paraguaios matriculados em escolas brasileiras, contudo, no cotidiano das escolas há estudantes paraguaios, “muitos dos quais nem sabem falar o português, mas por estarem matriculados, por estarem naquelas salas, passam a receber todo o ensinamento dado aos alunos brasileiros, independentemente de suas dificuldades para com a língua falada em sala” (TERENCIANI; NUNES, 2010, p. 4).

Na perspectiva da educação especial e inclusiva no contexto de fronteira, Pinto et al (2016) – com o intuito de traçar o perfil de estudantes das escolas do Município de Ponta Porã e mapear as demandas existentes quanto ao multiculturalismo escolar e as necessidades especiais deles – sugeriram que a insegurança dos pais de estudantes paraguaios, quanto a sua participação na pesquisa, poderia ter relação com o fato de morar no Paraguai e matricularem seus filhos nas escolas brasileiras de Ponta Porã. Geralmente, os estudantes que moram no Paraguai utilizam endereços de parentes ou amigos para efetivar o cadastro na escola.

Mas, identifica-se que nesses casos constam observações indicando o endereço verídico, com nomes de ruas e bairros do país vizinho, assim como também o número de telefone fixo e celular internacional. Uma das possíveis justificativas das famílias que possuem o benefício do PBF morar no Paraguai, geralmente tem relação com o baixo valor do aluguel e na aquisição de residências próprias em Pedro Juan Caballero. Também têm os gastos relacionados com a infraestrutura, como a conta de água e energia elétrica que – ao serem comparados com os valores cobrados no território brasileiro – têm um custo que compensa residir no Paraguai.

Além disso, é plausível que os paraguaios nessa região de fronteira e na condição de baixo poder aquisitivo, veem as políticas públicas de educação, saúde e serviço social brasileiro como uma das possibilidades para ter melhor qualidade de vida. Em vista disso, essa problemática requer um pensar e executar políticas e ações intersetoriais com o envolvimento de diferentes segmentos sociais para a construção de uma sociedade mais inclusiva nessa região de fronteira.

Ações para garantir os direitos inerentes e inalienáveis à vida e à cidadania possivelmente fragilizariam as situações conflitantes, emergentes no bojo da gestão

intersetorial do PBF. No caso de estudantes no Brasil que residem no Paraguai tem possibilitado polos opostos: se por um lado, o fato de morar no Paraguai facilita e possibilita às famílias o acesso a bens e serviços por um baixo custo; por outro, gera implicações na gestão intersetorial do PBF, principalmente em questões que envolvem o setor da educação, serviço social e justiça, ocasionando conseqüentemente alguns entraves na efetividade e eficácia do PBF.

Como exemplo, em Ponta Porã há casos de estudantes que apresentam baixa frequência escolar e/ou até mesmo evasão e que residem no Paraguai. Nesses casos, a gestão intersetorial do PBF no município se depara com questões burocráticas que limitam a sua ação para acompanhamento dessas ocorrências. Nesse município observa-se que há necessidade de melhorias na gestão do PBF, principalmente para amenizar os casos de estudantes que apresentam baixa frequência escolar e NLOC (Tabela 1). Além disso, a gestão intersetorial do PBF na região de fronteira se depara com questões específicas que limita o acompanhamento de casos nessas condições, a exemplo dos estudantes residentes no Paraguai.

Quanto à situação de estudantes na situação de baixa frequência, o Sistema Presença possibilita registrar as possíveis causas dessa condição de infrequência escolar (BRASIL, 2017). Dentre os motivos que podem ser especificados estão: com drogas/atos infracionais, violência doméstica, negligência dos pais ou responsáveis, trabalho infantil e exploração/abuso sexual requerem o suporte da intervenção do serviço social, Conselho Tutelar e da justiça brasileira para dar suporte aos estudantes. Nesses casos, a gestão intersetorial do Sistema Presença na Educação na região de fronteira não consegue resolvê-los sem o aporte de instituições que zelam pelas garantias dos direitos das crianças e adolescentes; assim, a gestão fica limitada por essas famílias residirem no Paraguai e, conseqüentemente, estarem regidas pela legislação de outro país.

Apesar de estarem em territórios com política e nacionalmente diferentes, os brasileiros e paraguaios, na região de fronteira seca, estão separados por, apenas, uma avenida, fator que se mostra relevante no que tange aos problemas sociais deflagrados nesse contexto. Sabe-se que as legislações desses dois países são diferentes; contudo, os povos dessas duas nações usufruem de bens e serviços numa mesma instituição, a exemplo das escolas e dos benefícios de assistência social. Em se tratando da gestão do PBF, é de se considerar que não há documentos legais que respaldem e assegurem aos órgãos brasileiros a permissão oficial para adentrar em residências localizadas em Pedro

Juan Caballero, mesmo que seja somente para fazer as visitas de acompanhamento aos estudantes. Caso complexo de uma fronteira híbrida, com peculiaridades e especificidades então presentes nesse espaço geográfico, político, cultural e social de duas nações que comungam de vários direitos e deveres estabelecidos por um país ou outro, bem como usufruem destes para questões pessoais e de interesses plurais.

Diante dessas barreiras, resta a alternativa de tentar resolver as demandas pela via da escola. Observa-se a partir do relato do técnico responsável pelo PBF que no município de Ponta Porã, há casos de estudantes beneficiários dos 75% (de 16 e 17 anos), deixarem a escola para desenvolver atividades ilícitas na clandestinidade, na venda de produtos e mercadorias ilegais; esse “trabalho infantil” atrapalha ou impede a dinâmica da vida estudantil. Além desse fator, ainda há adolescentes que, em época de colheita, trabalham de maneira informal nas lavouras – uma vez que Ponta Porã tem no agronegócio seu aporte econômico – e não voltam à escola ou, se voltam, estão na situação de retenção, ou seja, continuam matriculados no mesmo ano escolar do ano letivo anterior, não havendo uma progressão na escolarização e no seu processo de aprendizagem o que, conseqüentemente, causa processo de defasagem ano escolar/idade do estudante.

Por outro lado, em relação a essa problemática, a pesquisa de Lima e Sousa (2017, p. 155) pontuou que as famílias beneficiárias do PBF conseguem manter seus filhos na escola, afastados do trabalho infantil, condicionalidade que se constitui em “um aspecto pedagógico tanto para os estudantes quanto para seus pais e/ou responsáveis, que serão impulsionados a buscar meios para superação da pobreza em médio e longo prazo”. Além disso, Camargo e Pazello (2014, p. 636) sugerem que “possivelmente, pelas condicionalidades que exige em termos da frequência escolar, o PBF faz com que um menor número de crianças escolha por abandonar a escola”.

Entretanto, conforme o relato do responsável pelo PBF no município de Ponta Porã, tanto na Escola 1 quanto na 2, foram sinalizados casos em que os responsáveis dos beneficiários vão para as colheitas e levam os filhos, sem se preocupar com os estudos das crianças e adolescentes, o que tem implicações na garantia do direito da criança e do jovem à Educação. Tal aspecto corrobora a ideia de Santos e Gomes (2015, p.441) ao apontar que “embora não constituindo fator determinante no desempenho dos alunos, o contexto social tem um peso significativo na vida educacional e na formação humana da criança”.

A ausência da escola, em tempo de coleta nessa região de fronteira, também atinge alguns beneficiários dos 85% que estão na faixa etária de 06 a 15 anos. Além disso, as demais crianças e adolescentes que conseguem frequentar a escola regularmente enfrentam outras dificuldades que lhes causam insucesso na escola, refletido em notas baixas ou até mesmo a evasão escolar, causas que podem estar relacionadas com a vulnerabilidade familiar ou a violência que acontece até mesmo no contexto educativo. Entende-se que o alcance do sucesso na escola por parte do estudante tem relação com “fatores internos e externos à escola, no que se inclui a própria experiência subjetiva do aluno. Entre os fatores externos, foi identificada a família, a condição socioeconômica, o local de moradia e o contexto comunitário no qual os alunos se inserem” (SANTOS; GOMES, 2015, p. 442).

Mesmo o PBF tendo uma gestão intersetorial, possibilitada e facilitada pelo Sistema Presença, observam-se, através dos dados das Escolas 1 e 2 (Tabela 2), fragilidades em sua eficácia e eficiência quanto ao cumprimento de seu propósito na região de fronteira, como a evasão escolar. “Não podemos nos esquecer que as famílias vinculadas ao PBF acumulam um conjunto de vulnerabilidades típicas das situações de pobreza e extrema pobreza. Esta situação certamente tem incidência sobre as possibilidades de ‘sucesso’ das crianças e adolescentes no sistema escolar” (BRANDÃO, PEREIRA, DALT, 2013, p. 231). Em relação ao processo de escolarização de crianças e adolescentes residentes nessa fronteira seca tem-se outros fatores que o tornam peculiar:

1) O idioma. O fato do estudante denominado de “brasiguai” falar a língua materna - geralmente o guarani ou/e espanhol - e em escolas brasileiras ter que aprender o idioma português, pode ter implicações no seu processo de aprendizagem, conforme apontam os pesquisadores que discutem a educação em Ponta Porã (MELO et al 2016; PEREIRA, 2009). Diante dessa demanda cabe adotar uma prática pedagógica que preserve os princípios da gestão democrática escolar e que prime pela promoção de uma educação qualitativa para todos os estudantes, independentemente de sua nacionalidade, de sua condição social, do seu local de moradia e de sua origem identitária “de modo que cada um deles tenha a oportunidade de acesso, sucesso e progresso educacional com qualidade, numa escola dinâmica que ofereça ensino contextualizado em seu tempo e segundo a realidade atual, com perspectiva de futuro” (LÜCK, 2009, p. 70).



2) Ausência de legislações e normas locais válidas, pactuadas e comungadas por Ponta Porã-Brasil e Pedro Juan Caballero-Paraguai. Um aparato legal adotado pelos dois países, como mecanismo norteador e normativo na região de fronteira, possivelmente facilitaria e/ou asseguraria as ações da gestão intersetorial - incluindo o serviço social, justiça, educação e saúde - com vistas à efetivação do sistema de garantias de direitos humanos e de crianças e adolescentes. Nesse sentido, aponta-se, a partir de Junqueira (2004), a gestão intersetorial como possibilidade para intervenção e participação dos atores sociais na reconstrução da sociedade civil e na formação de rede como uma opção de desenvolvimento social, por possibilitar transformações nas condições materiais e subjetivas de existência de todos os envolvidos.

É possível, mesmo diante de demandas alarmantes no cenário da região de fronteira seca, pensar e apostar na “criação de respostas novas aos problemas sociais, tornando mais eficaz a gestão social, que se caracteriza por ser intersetorial, articulando instituições e pessoas para construir projetos, recuperar a vida e a utopia”. (JUNQUEIRA, 2004, p. 30). Para amenização dessas demandas aponta-se como relevantes ações que incluam diferentes setores, principalmente na educação, por entendermos que a “atuação de outros setores da esfera pública na educação corrobora para a maior articulação entre família, comunidade, escola e Estado, no que se refere ao oferecimento de variadas oportunidades educacionais” (PINHEIRO, 2009, p.95).

### **Considerações finais**

A participação dos atores sociais na tomada de decisão, uso e gestão de recursos é elemento importante que pode facilitar a busca para soluções de problemas sociais. Essa ideia deve permear a gestão intersetorial do PBF, principalmente para cumprimento efetivo das condicionalidades relacionadas à educação e saúde. Na condicionalidade de frequência escolar, o PBF pressupõe a assunção de deveres para que a família beneficiária usufrua do serviço, o que leva o Estado a atender a contrapartida da transferência direta de renda e a oferta de serviços básicos sociais. À família, portanto, cabe a responsabilidade pela matrícula e garantia da permanência dos filhos na escola.

A importância do PBF no processo de escolarização de crianças e adolescentes em condição de vulnerabilidade social justifica o diálogo exploratório sobre a gestão intersetorial e a gestão escolar democrática, tendo como elemento problematizador a gestão do Sistema Presença de escolas localizadas na região de fronteira brasileira.

Nesse sentido, o presente artigo teve o objetivo de descrever os limites e potencialidades do PBF, tendo como elemento de base o Sistema Presença, que é um dos dispositivos de gestão intersetorial para acompanhamento da frequência do estudante na escola e de redução à evasão escolar. Foram apresentados dados gerais do PBF no município de Ponta Porã e de duas escolas, que elucidaram algumas contribuições preliminares para problematizar a gestão intersetorial, a gestão escolar democrática na região de fronteira seca e, sobretudo, a gestão do Sistema Presença.

Na gestão do PBF mediante o Sistema Presença, na região de fronteira, observaram-se potencialidades na contribuição do acesso e permanência do estudante no contexto educacional, tendo em vista que, aproximadamente, 8.424 estudantes matriculados em Ponta Porã, no ano de 2016, eram beneficiários do PBF. Mas, por outro lado, observa-se que esse Programa carece de mais investimentos com intuito de diminuir ou liquidar, totalmente, o problema da evasão e, conseqüentemente, a situação de insucesso escolar. Além disso, o registro de informações no Sistema Presença relacionadas à situação de transferência do estudante facilitaria na resolução dos beneficiários na condição de não identificados. Com vistas à melhoria da gestão intersetorial do PBF na região de fronteira seca, sugere-se investimentos na sensibilização da sociedade civil, setores governamentais e não governamentais para o desenvolvimento e pactuação de políticas, Programas e legislações sensíveis e voltadas para o atendimento das peculiaridades que pairam sobre o cotidiano tão específico das populações brasileira e paraguaia da região e que usufruem dos serviços públicos.

Os gargalos enfrentados pela gestão intersetorial do PBF, principalmente no que tange ao acompanhamento dos estudantes residentes no Paraguai, poderá ter o trabalho em rede como elemento inicial para sua superação, tendo - como um dos pilares importantes - a gestão escolar democrática e participativa, que pressupõe a democracia social centrada na prática dos direitos humanos, no reconhecimento de direitos e deveres de todos e a assunção de responsabilidades próprias à produção e melhoria de bens e serviços por parte dos atores sociais.

Esse processo pressupõe uma gestão intersetorial na gestão de políticas sociais, a exemplo do PBF, que é prioritariamente uma ação pública de caráter social, com a identificação de “problemas sociais, integrando saberes e experiências das diversas políticas, passando a população também a desempenhar um papel ativo e criativo nesse processo” (JUNQUEIRA, 2004, p. 34). Assim, “é nessa junção que se estabelece a verdadeira democracia, construída mediante participação qualificada pela cidadania e

construção do bem comum” (LÜCK, 2009, p.70). Ações de conscientização e pautadas nesses princípios poderão amenizar as irregularidades e melhorar o cumprimento das condicionalidades de educação e saúde por parte dos beneficiários do PBF na região de fronteira.

A análise dos dados à luz de documentos normativos do PBF, de pesquisas que discutem a sua influência no acesso e permanência do estudante na escola, a gestão intersetorial e a gestão escolar democrática, assim como as que dialogam sobre a educação em região de fronteira seca, possibilitaram articular esse diálogo exploratório e fazer algumas sugestões aos profissionais que estão na gestão intersetorial do PBF. Na região de fronteira seca, especificamente, quanto às condicionalidades que envolvem a educação, são relevantes (por parte da coordenação e direção escolar, operador do Sistema Presença e o coordenador municipal do PBF; além de professores e demais pessoas que constituem a comunidade escolar) junções de esforços para amenizar o número de estudantes em condição de infrequência escolar e evasão. E também, para diminuir o número de estudantes não localizados, haja vista que o município de Ponta Porã apresentou uma média, no ano de 2016, de 418 (na frequência mínima de 75%) e de 571,4 (na frequência de 85%) nessa categoria no Sistema Presença (Tabela 1). Esse número poderá diminuir mediante diálogos constantes dos diferentes setores envolvidos na gestão do PBF.

Pontua-se ainda, como uma ideia que tem a intenção de provocar reflexões para futuros projetos, ações que se dirijam especificamente às famílias, uma vez que elas têm a responsabilidade pela matrícula e garantia da permanência dos filhos na escola. Segue-se o conceito de que povo esclarecido é povo engajado, com maiores possibilidades para discutir e buscar soluções para as suas demandas. “Esse novo fazer envolve mudanças de valores, de cultura, que são percebidas: nas normas sociais e regras que pautam o agir de grupos e organizações sociais. Essa mudança exige a apreensão da cultura baseada em aspectos rotineiros das práticas cotidianas” (JUNQUEIRA, 2004, p. 28).

É necessário pensar nesta região de fronteira seca Brasil: Ponta Porã/Paraguai: Pedro Juan Caballero afim de: a partir da identidade de sua gente (famílias predominantemente envolvidas com a agricultura ou com a economia informal em suas múltiplas realidades ou com práticas não legalizadas, conforme pesquisas já mencionadas sugerem), fomentar ações que busquem mais que seduzir as famílias para a ideia de educação escolar de seus filhos, mas desenvolver uma consciência de

empoderamento a partir da Educação de todos, inclusive dos membros responsáveis pela guarda e proteção desses educandos. Ou seja, garantir aos membros das famílias possibilidades concretas de continuidade de estudos, seja na escola regular, na educação de jovens e adultos ou em formação profissional.

O estudo reitera a ideia do Sistema Presença como um dispositivo de gestão intersetorial relevante e sinaliza que o Programa Bolsa Família contribui potencialmente com a universalização da educação e a diminuição da evasão escolar. Contudo, tal Programa sozinho ainda não é suficiente para extinguir, totalmente, o problema da evasão ou a situação de insucesso escolar, e nem de garantir a qualidade da educação, haja vista que no Sistema Presença há evidências de casos de estudantes evadidos e/ou com baixa frequência, mesmo estando inseridos no PBF.

## REFERÊNCIAS

BRANDÃO, A.; PEREIRA, R. de C.; DALT, S. da. Programa Bolsa Família: percepções no cotidiano da escola. **Política & Trabalho**, Revista de Ciências Sociais, n. 38, abril de 2013, p. 215-232. Disponível em:

<<http://periodicos.ufpb.br/index.php/politicaetrabalho/article/viewFile/14312/9388>>.

Acesso em: 20 jul. 2016.

BRASIL. Portaria Interministerial MEC/MDS nº 3.789. Estabelece atribuições e normas para o cumprimento da Condicionalidade da Frequência Escolar no Programa Bolsa Família. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2004a.

BRASIL. Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2004b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. **Manual de Gestão do Cadastro Único**. 2. ed. atualizada. Brasília, DF: MDS, 2014a.

BRASIL. **Sistema Presença**. 2017. Disponível em:

<<http://tutorialpresenca.mec.gov.br/saiba-mais-sobre-o-sistema-presenca-ajuda-operador-escolar.html>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

BRASIL. **Relatório Analítico do Sistema Presença**. Coordenação Municipal de Ponta Porã do PBF. Disponível no Sistema Presença, 2016.

CAMARGO, P. C.; PAZELLO, E. T. Uma análise do efeito do programa bolsa família sobre o desempenho médio das escolas brasileiras. **Econ. Apl.**, Ribeirão Preto, v. 18, n. 4, p. 623-640, dez, 2014. Disponível em:

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-80502014000400003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-80502014000400003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 01 out. 2016.

IBGE. **Informações sobre os municípios brasileiros**. 2015. Disponível em: <[http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=500660&search=mat o-grosso-do-sul|ponta-pora](http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=500660&search=mat+o-grosso-do-sul|ponta-pora)>. Acesso em: 09 jul. 2016.

JUNQUEIRA, L. A. P. A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor. **Saúde Soc.**, São Paulo, v. 13, n. 1, p. 25-36, abr., 2004.

LIMA, J. S. S.; SOUSA, A. S. Q.. O Programa Bolsa Família no Município de Elói de Souza/RN: a condicionalidade relativa à frequência escolar contribui para a permanência dos estudantes? **Revista Exitus**, Santarém, v. 7, n. 1, p. 131-159, jan./abr., 2017.

LÜCK, H. **Dimensões de gestão escolar e suas competências**. Curitiba: Editora Positivo, 2009.

MELO, S. M et al. Relações conflituosas no ensino em região de fronteira. **Interletras**, v. 5, n. 23, mar./set., 2016.

PEREIRA, J. H. V. Diversidade cultural nas escolas de fronteiras internacionais: o caso de Mato Grosso do Sul. **Revista Múltiplas Leituras**, v.2, n. 1, p. 51-63, jan./jun. 2009.

PINHEIRO, F. P. S. Z. **O Programa Mais Educação: uma concepção de Educação Integral**. 2009. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio), 2009.

PINTO, R. P. et al. Pesquisa em educação especial inclusiva na região de fronteira. **Anais... II CINTEDI, II Congresso Interacional de Educação Inclusiva II Jornada Chilena Brasileira de Educação Inclusiva**, 2016, Campina Grande. Disponível em: <[http://editorarealize.com.br/revistas/cintedi/trabalhos/TRABALHO\\_EV060\\_MD1\\_SA6\\_ID3796\\_14102016134316.pdf](http://editorarealize.com.br/revistas/cintedi/trabalhos/TRABALHO_EV060_MD1_SA6_ID3796_14102016134316.pdf)>. Acesso em: 24 fev. 2017.

SANTOS, C. C. G.; GOMES, A. M. Contrapartida do Programa Bolsa Família na perspectiva dos professores. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 9, n. 17, p. 425-446, jul./dez. 2015.

TERENCIANI, C.; NUNES, F. G. Fronteira, diversidade cultural e o cotidiano escolar na cidade de Ponta Porã – MS. In: XVI Encontro Nacional de Geógrafos, 2010, Porto Alegre. **Anais do XVI Encontro Nacional de Geógrafos**. Porto Alegre: AGB, 2010. v. 1. p. 1-11. Disponível em: <[www.agb.org.br/evento/download.php?idTrabalho=1524](http://www.agb.org.br/evento/download.php?idTrabalho=1524)>. Acesso em: 06 fev. 2016.

## Como referenciar este artigo

MARTINS, Luciano Marques da Costa et al. Sistema presença e gestão intersetorial na educação: diálogo exploratório sobre o Programa Bolsa Família (PBF) em escolas localizadas na região de fronteira. **Revista on line de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, v.21, n.3, p. 1464-1483, set./dez. 2017. ISSN: 1519-9029.

**Submetido em:** 05/08/2017

**Aprovado em:** 10/12/2017