

Experiência Acompanhamento da frequência escolar de crianças e adolescentes em vulnerabilidade (condicionalidade em educação do Programa Bolsa Família)

Ministério da Educação
Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad)

Responsável: Daniel de Aquino Ximenes, Diretor de Estudos e Acompanhamento das Vulnerabilidades Educacionais

Equipe: André Luiz de Figueiredo Lázaro, Conceição Zotta Lopes, Daniel de Aquino Ximenes, Ivan Fleury Curado, Jose Rita Eccard, Marcos Maia Antunes, Mauro Lucio de Barros

Endereço:

Esplanada dos Ministérios, Bloco L, Edifício Sede, 2º andar - sala 200
Brasília- DF CEP: 70.047-900
Telefone: (61) 9943 9189
Fax: (61) 2104 6170
daniel.ximenes@mec.gov.br

Data do início da implementação da iniciativa: Outubro de 2004

RESUMO DA EXPERIÊNCIA

Esta iniciativa trata do acompanhamento da frequência escolar de crianças e adolescentes em vulnerabilidade social, de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. Atualmente, o universo de acompanhamento da frequência escolar é de aproximadamente 17 milhões de crianças e adolescentes de 6 a 17 anos. No último período, alcançou-se 97,85% de resultado líquido de retorno da frequência, recorde da série histórica. A iniciativa consegue resultados expressivos de acompanhamento da frequência escolar, em uma rede formada por 168 mil escolas que disponibilizam informações de aproximadamente 17 milhões de crianças e adolescentes de famílias pobres ou extremamente pobres, com a participação efetiva de todos os municípios (5.563 operadores municipais máster atuantes) e de operadores estaduais em todas as unidades da federação, apoiados por um sistema que possui 22 mil usuários.

Caracterização da situação anterior

Em janeiro de 2004, foi criado o Programa Bolsa Família (Lei nº 10.836) e a iniciativa de acompanhamento da frequência escolar dos estudantes de famílias beneficiárias começou em outubro do mesmo ano.

De outubro de 2004 até setembro de 2006, a coleta da frequência escolar ocorreu com o apoio de um sistema emergencial da Caixa Econômica Federal. A partir de outubro de

2006, o sistema passou a ser do próprio Ministério da Educação (MEC): frequenciaescolarpbf.mec.gov.br¹.

Descrição da iniciativa

Trata-se de uma iniciativa inédita de acompanhamento nominal da frequência escolar pelo governo federal – em articulação com os governos estaduais e municipais –, em especial de crianças e adolescentes de famílias em vulnerabilidade social (famílias pobres ou extremamente pobres, de acordo com as regras do Programa Bolsa Família).

O projeto de acompanhamento da frequência escolar de crianças e adolescentes de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF) repercute na melhoria da gestão do monitoramento da frequência nas escolas.

Isso porque o Sistema MEC de Frequência Escolar designa uma lista com 14 motivos da baixa frequência para identificação e registro pelos diretores e operadores da frequência escolar, seguindo as regras da condicionalidade do PBF (frequência mensal de 85% para o grupo de 6 a 15 anos, e de 75% para o grupo de 16 e 17 anos).

No sistema de acompanhamento da frequência escolar, é feito o registro nominal da baixa frequência dos que descumprem a condicionalidade, com a designação do motivo correspondente. Dessa forma, estimula-se atenção especial por parte das escolas para descobrir o motivo de ausência às aulas, contribuindo no fortalecimento de uma prática ainda não bem sistematizada de identificação e registro das razões da baixa frequência.

Essa iniciativa também contribui para reforçar a gestão intersetorial nos municípios, devido à natureza de alguns motivos da baixa frequência. Por exemplo, quando se percebe que casos recorrentes de gravidez são a causa da ausência às aulas faz-se necessária uma atuação articulada entre as secretarias de educação, de assistência social e de saúde do município. O atendimento às famílias em vulnerabilidade e o acompanhamento da frequência escolar de seus filhos requerem ações intersetoriais. Uma estratégia fundamental é o processamento da lista de motivos da baixa frequência pela rede de proteção social. A agenda intersetorial para lidar com os resultados das condicionalidades foi prioridade no segundo semestre de 2009, com atuação interministerial conjunta do MDS, MEC e MS (Ministério da Saúde), e com o apoio da Casa Civil da Presidência da República.

Objetivos a que se propôs e resultados visados

Objetivos:

a) Garantir a frequência escolar de crianças e adolescentes de famílias pobres e extremamente pobres para romper com o ciclo geracional de pobreza, por meio da ascensão educacional.

Observando-se os dados da PNAD 2007, verificam-se as discrepâncias educacionais entre o grupo em vulnerabilidade, com renda familiar per capita mensal de até R\$ 120,00 (referência do Programa Bolsa Família em 2007), e o outro grupo com renda familiar per capita mensal acima de R\$ 120,00. No grupo em vulnerabilidade de 15 a 17 anos, por exemplo, somente 36% frequentam o ensino médio; enquanto no outro grupo o percentual

¹ Dado que o Programa Bolsa Família, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), possui gestão intersetorial, devido às condicionalidades que integram seu desenho, coube ao Ministério da Educação a atribuição de acompanhar a frequência escolar mensal do universo de crianças e adolescentes das famílias beneficiárias.

é de 64,22%. No grupo em vulnerabilidade de 18 a 20 anos, 44% possuem o ensino fundamental incompleto, enquanto no outro grupo o percentual é bem menor: 17%.

Portanto, monitorar a frequência escolar de crianças e adolescentes em vulnerabilidade social, visando à permanência e progressão escolar, significa propiciar as condições de escolarização necessárias para o exercício da cidadania e para o melhor posicionamento no mercado de trabalho.

b) Combater a evasão do educando e estimular sua progressão escolar pelo encaminhamento individual das razões da não frequência, ou da baixa frequência, e sua superação, com vistas a garantir a conclusão do ensino fundamental e a continuidade dos estudos no ensino médio, em sintonia com os objetivos do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

Essa iniciativa está em sintonia com o PDE, que estabelece, entre as 28 diretrizes do “Compromisso Todos pela Educação”, a importância de “combater a evasão pelo acompanhamento individual das razões da não frequência do educando e sua superação” (cláusula segunda). Nessa cláusula também está expressa a obrigação dos municípios de “enviar regularmente as informações sobre a frequência escolar dos alunos beneficiários do Programa Bolsa Família”.

Público-alvo da iniciativa

O público-alvo é composto por estudantes de famílias pobres e extremamente pobres (em vulnerabilidade social) beneficiárias do Programa Bolsa Família.

No último acompanhamento (coletas bimestrais referentes a períodos mensais), de abril e maio de 2009, o MEC recebeu informações do Cadastro Único do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS): uma relação de 16,7 milhões de crianças e adolescentes de 6 a 17 anos para acompanhamento da frequência escolar. Desses, 14,8 milhões entre 6 e 15 anos e 1,9 milhão de 16 e 17 anos.

Esse público em acompanhamento representa 32% das matrículas na educação básica brasileira, e 84% (168 mil) das escolas da educação básica. No Nordeste, quase metade (47%) de todas as matrículas da educação básica é acompanhada no sistema de frequência escolar do MEC.

Concepção e trabalho em equipe

O Programa Bolsa Família foi criado em janeiro de 2004 e unificou os procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do governo federal. Antes de apresentar as ações e o pacto federativo para a realização dessa tarefa é importante destacar que o trabalho ocorre em uma forte parceria com a equipe do MDS, particularmente da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (Senarc). São realizadas reuniões mensais entre as diretorias da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad) – Diretoria de Estudos e Acompanhamento das Vulnerabilidades Educacionais (Deave) – e do MDS (Senarc), responsáveis pelas condicionalidades do Programa Bolsa Família. As áreas de tecnologia da informação (TI) dos dois ministérios estão em constante diálogo. Trata-se de exemplo singular de parceria interministerial.

Ações e etapas da implementação

Para cada período de coleta da frequência escolar, o MEC recebe do MDS um arquivo contendo as informações sobre os beneficiários que deverão ser acompanhados. A coleta da frequência escolar ocorre com periodicidade bimestral, referente a períodos mensais. Em cada ano letivo, temos cinco períodos de coleta: fevereiro/março, abril/maio, junho/julho, agosto/setembro e outubro/novembro, em calendário pré-fixado que estabelece as datas de abertura e fechamento do sistema, para efeitos de registro da informação da frequência escolar.

Alternativas de coleta das informações:

- 1) Os operadores municipais máster solicitam às escolas a informação sobre a frequência de seus alunos, registram no sistema os que descumprem a condicionalidade e informam o motivo da baixa frequência (a partir da lista de 14 motivos, disponível no sistema da frequência – frequenciaescolarpbf.mec.gov.br).
- 2) Informação direta da escola, com o cadastramento prévio do diretor responsável pelo operador municipal máster.
- 3) Envio da informação pelo Perfil de “Grandes Prefeituras”, para municípios que apresentam condições técnicas e operacionais (sistema informatizado de matrícula/registro de frequência em condições de inserir as informações nos moldes do leiaute indicado pelo Sistema MEC de Frequência Escolar).

A implementação das ações de acompanhamento ocorre conforme as quatro estratégias a seguir:

- 1) Sistema MEC de Frequência Escolar (em funcionamento desde setembro de 2006): com operacionalização simples e amigável, trouxe significativo avanço e apresenta algumas funcionalidades, entre as quais: a) impressão direta da listagem das escolas, dispensando a instalação de aplicativos; b) acatamento imediato das alterações de série e escola/código Inep; c) uso do sistema de acordo com o perfil de cada usuário (ex: federal, estadual, municipal e diretor de escola); d) viabilização da informação da frequência a ser prestada pelo diretor da escola; e) Perfil de “Grandes Prefeituras”.

Em 2009, o Sistema MEC de Frequência Escolar passou a disponibilizar novos relatórios com informações gerenciais, entre eles os relatórios sintéticos e analíticos dos motivos da baixa frequência, inclusive por escola e nominalmente. Com isso, é possível saber o motivo da baixa frequência de qualquer aluno da base de acompanhamento (17 milhões de crianças e adolescentes). A apropriação dessas informações é de extrema valia para a formulação de políticas públicas de enfrentamento de situações de abandono e evasão escolar e acionamento da rede de proteção à infância, uma vez que os registros de todas as crianças que descumprem a condicionalidade são nominais, e com a designação do motivo correspondente da ausência às aulas. Outra inovação do sistema foi a implementação do “relatório de frequência por NIS (Número de Identificação Social)”, que permite ao usuário gerar em um arquivo único informações com histórico da frequência de até 100 beneficiários, no limite de dois anos ou 10 períodos. Esse último relatório facilita o trabalho pontual de fiscalização, em especial dos órgãos de controle (no sistema de frequência escolar, há perfil especialmente para os órgãos de controle). Além disso, é possível fazer uma busca pelo sistema – utilizando-se o NIS –, em todo o território nacional, de qualquer beneficiário que não esteja matriculado em escola.

- 2) Institucionalidade – O sistema apresenta-se como ferramenta indispensável para o acompanhamento e monitoramento de políticas públicas em larga escala, mas sozinho não

é suficiente. Faz-se necessária a designação de atores (operadores da frequência escolar) em todos os estados e municípios, em uma pactuação federativa de responsabilidades. A Secad/MEC formou uma rede de parcerias com estados e municípios, configurando uma gestão compartilhada e descentralizada da condicionalidade. Em todos os municípios brasileiros, existe um operador municipal máster designado pelo secretário de educação como responsável pela frequência escolar do PBF; o mesmo ocorre nos estados. Os operadores estaduais e municipais máster da frequência escolar designam quantos operadores auxiliares sejam necessários. Todos esses operadores são cadastrados, com perfil próprio, para acessar o sistema da frequência escolar, e são referências fundamentais para o trabalho de monitoramento das informações da frequência nas escolas de sua localidade ou região. Esses operadores são a referência direta da Secad/MEC para o acompanhamento da frequência escolar. Por fim, há também o operador diretor de escola, nos casos em que o diretor, previamente cadastrado no sistema, informa diretamente a frequência. Existem 10 mil (dado referente a junho de 2009) operadores diretores de escola cadastrados.

3) Capacitações – Anualmente, são realizadas capacitações presenciais com os operadores municipais e estaduais máster sobre o funcionamento do Sistema MEC, bem como sobre a lógica e os desdobramentos de todo o trabalho de acompanhamento e monitoramento da frequência escolar. Em 2009, foram realizadas capacitações com os operadores municipais em todos os estados, em abril e julho, uma vez que houve renovação majoritária de prefeitos e secretários de educação e, conseqüentemente, de operadores municipais máster da frequência escolar. Quanto aos operadores estaduais da frequência escolar, são realizadas capacitações semestrais. Capacitações a distância serão desenvolvidas brevemente.

4) Parceria – Fundamental para um trabalho de acompanhamento e monitoramento, em todas as etapas, a equipe da Deave está sempre à disposição dos operadores municipais e estaduais, bem como dos diretores de escolas, para esclarecimentos de dúvidas ou acolhimento de sugestões, por telefone, e-mail, ou nos encontros de capacitação. Várias das melhorias anuais realizadas no sistema de frequência escolar, e na atividade de acompanhamento, advêm de críticas e sugestões dos operadores feitas por telefone, e-mail ou em encontros presenciais, em um canal sempre aberto entre a Secad/MEC e os parceiros estaduais e municipais, fundamental em um trabalho de pactuação federativa.

Recursos utilizados

Descrição dos recursos humanos, financeiros, materiais, tecnológicos etc.

A equipe central é composta por 12 pessoas: a) Diretor da Deave – Daniel de Aquino Ximenes (servidor de carreira de Estado – Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental/EPPGG) b) Coordenador-geral de Monitoramento – Marcos Maia Antunes (servidor de carreira de Estado – EPPGG); c) dois servidores do MEC (Técnicos de Assuntos Educacionais – TAE); d) uma consultora – Conceição Zotta Lopes; e) um contrato temporário da União; f) seis técnicos terceirizados. Além da equipe central, o trabalho conta com o apoio de uma Ilha de Atendimento – com cinco postos e uma supervisão –, que faz o atendimento telefônico, passivo e ativo, em um primeiro estágio de esclarecimentos e de encaminhamentos. Por fim, a equipe de Tecnologia da Informação do MEC, responsável pelo desenvolvimento e manutenção do sistema de registro e gestão da frequência escolar, é composta por um gerente do projeto, um analista de sistema, cinco programadores, dois administradores de banco de dados (DBA) e um responsável pela documentação, todos terceirizados.

Recursos Tecnológicos:

- Hardware – Hospedagem de aplicação:- três servidores DELL PowerEdge 2950 III, aplicação WEB, ligados em Hardware Balanceador de Carga;- dois servidores DELL PowerEdge 2950 III, para geração de arquivos e relatórios;- e um Dell PowerEdge R900.
- Banco de dados Software: Ubuntu Server Edition 64bit version. Em todas as máquinas é utilizado sistema desenvolvido em SQL.

Recursos Financeiros: Os recursos são assumidos pelas áreas-meio em suas atividades próprias.

Por que considera que houve utilização eficiente dos recursos na iniciativa?

Em uma estrutura enxuta de equipe e de recursos, o acompanhamento da frequência escolar consegue resultados bastante expressivos – mais detalhes no tópico “Resultados quantitativos e qualitativos concretamente mensurados” –, devido à lógica articulada, envolvendo sistema, institucionalidade (pactuação federativa), parcerias e capacitações.

Caracterização da situação atual

O universo de acompanhamento da frequência escolar mensal é de aproximadamente 17 milhões de crianças e adolescentes de 6 a 17 anos. A Secad, por meio da Deave, é a unidade encarregada de realizar a gestão dessa condicionalidade, de acordo com a missão geral da secretaria, qual seja: a de contribuir para a redução das desigualdades educacionais por meio de políticas que ampliem o acesso à educação de segmentos sociais historicamente marginalizados, tal como são as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.

Atualmente, 93% das escolas estaduais e 87% das escolas municipais possuem alunos em acompanhamento. Quase todos os estudantes acompanhados (97%) estão no ensino fundamental. Mesmo entre os beneficiários de 16 e 17 anos, 60% estão cursando o ensino fundamental, o que demonstra alta taxa de distorção idade-série, visto que os alunos dessa faixa etária deveriam estar matriculados no ensino médio, evidenciando-se a sua vulnerabilidade em termos educacionais.

Mecanismos ou métodos de monitoramento e avaliação de resultados e indicadores utilizados

Monitoramento diário do fluxo/acesso ao sistema: 1) registros diários de quantidade de informações recebidas pelo sistema com construção de gráficos de evolução; 2) verificação dos municípios que não solicitaram impressão de formulários; 3) verificação dos municípios sem operadores ativos; 4) “posição geral de informações” que permite identificar os municípios com pouca ou nenhuma informação registrada. Enquanto o sistema está aberto para registro da frequência, esse monitoramento diário é fundamental para que, durante o período de coleta, os municípios possam ser contactados, no intuito de prevenir possíveis resultados negativos ao final.

Processamento das informações, ao final do período de coleta (exemplos): municípios que ficaram sem nenhum registro de informação da frequência; municípios que ficaram com baixo percentual de informação da frequência (informação de menos de 50% dos alunos); municípios que efetuaram registro da frequência integral (igual ou maior a 85% das aulas)

para todos os alunos beneficiários; incidência dos motivos da baixa frequência com vistas ao conhecimento das razões da ausência dos alunos nas aulas e ao combate à evasão escolar. Nesses casos, a cada período bimestral final da coleta, a equipe contacta os operadores da frequência e as secretarias de educação, a fim de buscar esclarecimentos e pactuar a melhoria das informações para o próximo período.

Resultados quantitativos e qualitativos concretamente mensurados

De outubro de 2006 (quando o Sistema MEC da Frequência Escolar começou a operar) até o último período de coleta, referente aos meses de abril e maio de 2009, houve uma evolução significativa de captação das informações, passando de 62,78% para 84,53% (grupo de crianças de 6 a 15 anos). Para o público de 16 e 17 anos, que compõe o grupo BVJ (Benefício Variável Jovem, que começou a vigorar em 2008), a média de registro da informação no ano de 2008 foi de 77%. Esses dados referem-se ao resultado bruto.

O resultado geral líquido apresenta situações com maior destaque, por exemplo: 97,85% para o grupo geral de 6 a 17 anos, no último período de acompanhamento. Esse resultado é recorde da série histórica. Nesse grupo, não está incluído o quantitativo de não localizados, ou seja, a lista de beneficiários em idade escolar (6 a 17 anos) do Cadastro Único do MDS que não possuem registro (ou com registro incorreto) de escola. e que, portanto, não são passíveis de acompanhamento da frequência escolar. Essa parcela representava algo entre 11% e 12% da listagem completa do acompanhamento.

O resultado líquido advém da lista enviada pelo MDS (Cadastro Único) para acompanhamento, com a informação correta da escola do beneficiário. No último período de acompanhamento (meses de abril e maio de 2009), essa listagem apontava 14,3 milhões de crianças e adolescentes. Desse grupo, com informação correta de escola, obteve-se o retorno da informação de 97,85% (14 milhões de crianças e adolescentes de 6 a 17 anos). A média dos últimos seis períodos de acompanhamento é de 97% de resultado geral líquido.

Ou seja, com a rede estruturada de acompanhamento, foi possível conseguir o retorno sobre a frequência escolar de praticamente todos os alunos do universo de 14,3 milhões com registros corretos de escola no sistema. Por fim, importante ressaltar que apenas quatro municípios deixaram de prestar qualquer informação, no último período de acompanhamento.

Lições aprendidas

Soluções adotadas para a superação dos principais obstáculos encontrados

É preciso estar atento constantemente às melhorias de um sistema que suporta a captação e processamento das informações de cerca de 17 milhões de crianças e adolescentes, de 168 mil escolas de todos os municípios. A cada semestre o sistema é aperfeiçoado, com o fundamental apoio da Diretoria de Tecnologia da Informação do MEC. É fundamental também fortalecer técnica e institucionalmente o trabalho dos operadores da frequência em cada município e estado. Trata-se de tarefa constante, que envolve capacitações contínuas, bem como materiais instrutivos e o esforço da Secad/MEC para respaldar o trabalho nas instâncias políticas municipais e estaduais do campo da educação. A cada semestre são apresentadas novas orientações e realizadas pactuações com os operadores da frequência e as secretarias de educação, em prol da melhoria dos resultados.

Fatores críticos de sucesso

- Solidez do Sistema MEC de frequência escolar;
- Rede estruturada de parceiros municipais e estaduais;
- Monitoramento por indicadores em todas as etapas do acompanhamento da frequência escolar;
- Capacitações contínuas com os operadores da frequência escolar.

Por que a iniciativa pode ser considerada uma inovação?

Essa iniciativa consegue resultados expressivos de acompanhamento da frequência escolar, em uma rede formada por 168 mil escolas que disponibilizam informações de aproximadamente 17 milhões de crianças e adolescentes de famílias pobres ou extremamente pobres. Trata-se de uma ação que conta com a participação efetiva de todos os municípios (5.563 operadores municipais máster atuantes) e de operadores estaduais em todas as unidades da federação, apoiados por um sistema com 22 mil usuários.

Além disso, está estruturada em um pacto federativo, alicerçado em compromissos e responsabilidades, em prol da permanência na escola de crianças vulneráveis, de famílias pobres ou extremamente pobres, que representam o principal grupo de risco de exclusão educacional.

Finalmente, configura-se como uma iniciativa de acompanhamento e monitoramento por indicadores, com prazos e metas acordados com todas as unidades da federação, cujos resultados têm sido bastante positivos.

Importante ressaltar que se trata de acompanhamento da frequência escolar de larga escala, de amplitude nacional, que tem como base um quarteto articulado de iniciativas: sistema, institucionalidade, parceria e capacitações.