



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS
MESTRADO PROFISSIONAL EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

ALINE FALCÃO MARINHO

AVALIAÇÃO DOS IMPACTOS DA POLÍTICA PÚBLICA “BUSCA ATIVA ESCOLAR”
NA GARANTIA DE ACESSO E PERMANÊNCIA À EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO
DE FORTALEZA/CE: VIOLÊNCIA URBANA E EVASÃO ESCOLAR

FORTALEZA

2025

ALINE FALCÃO MARINHO

AVALIAÇÃO DOS IMPACTOS DA POLÍTICA PÚBLICA “BUSCA ATIVA ESCOLAR”
NA GARANTIA DE ACESSO E PERMANÊNCIA À EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE
FORTALEZA/CE: VIOLÊNCIA URBANA E EVASÃO ESCOLAR

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em avaliação de políticas públicas. Área de concentração: políticas públicas e mudanças sociais.

Orientador: Prof. Dr. David Moreno Montenegro

FORTALEZA

2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

- M29a Marinho, Aline Falcão.
Avaliação dos impactos da política pública “busca ativa escolar” na garantia de acesso e permanência à educação no município de Fortaleza/CE: violência urbana e evasão escolar / Aline Falcão Marinho. – 2025.
115 f. : il. color.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias, Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2025.
Orientação: Prof. Dr. David Moreno Montenegro.
1. Busca ativa escolar. 2. Avaliação de políticas públicas. 3. Violência urbana. 4. Vulnerabilidade infantil. 5. Desigualdade social. I. Título.
- CDD 320.6
-

ALINE FALCÃO MARINHO

AVALIAÇÃO DOS IMPACTOS DA POLÍTICA PÚBLICA “BUSCA ATIVA ESCOLAR”
NA GARANTIA DE ACESSO E PERMANÊNCIA À EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE
FORTALEZA/CE: VIOLÊNCIA URBANA E EVASÃO ESCOLAR

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em avaliação de políticas públicas. Área de concentração: políticas públicas e mudanças sociais.

Aprovada em: 03 /11/2025.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. David Moreno Montenegro (Orientador)
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE)

Prof. Dr. Kelly Maria Gomes Menezes
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Tiago Bruno Areal Barra
Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA)

A Deus e a Nossa Senhora, por
permitirem que eu chegasse até aqui.

AGRADECIMENTOS

A Deus por acreditar que Dele vem toda a força e coragem que me impulsionam para vencer desafios em todos os momentos de minha vida.

Aos meus filhos, Letícia e Gabriel, e meu esposo Marinho, vocês são meu refúgio mais seguro, que me apoiam e motivam a seguir em frente todos os dias e são inspiração permanente pra me tornar melhor.

À minha querida irmã Cybelle e sobrinhos, Luíza e Arthur, presentes de Deus em minha vida, que também são amor e parceria incondicional em todos os momentos.

Aos meus pais, Dona Marta e Seu Custódio, (*in memoriam*), por tudo e sempre todo amor e dedicação;

À minha querida tia Nádia, pelo carinho, cuidado e apoio em momentos tão importantes.

Às minhas amigas e amigos que torcem por mim e vibram (mesmo que a distância) e a cada vitória minha, o apoio e parceria de vocês foi fundamental para a conclusão desse momento.

Aos colegas que conquistei no mestrado, em especial as que se tornaram amigas Karla Bianca, Laniele e Milena, vocês foram luz durante essa jornada, e as trarei comigo pra vida.

Ao Prof. Dr. David Moreno Montenegro, meu caro orientador, obrigada pelas valiosas contribuições e disponibilidade. Sua ajuda foi inestimável, gratidão.

Aos componentes da Banca Examinadora, Prof^a Dra Kelly Maria Gomes Menezes e Prof^o. Dr^o. Tiago Bruno Areal Barra por terem aceitado o convite para avaliar meu trabalho e estarem comigo nesse momento tão relevante de conclusão dessa etapa.

Aos Professores do Programa de Pós-Graduação do Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas (MAPP), pelas dedicadas lições e elevadas discussões em aula realizadas ao longo do curso, contribuíram para que eu conseguisse reunir os predicados necessários para chegar até aqui.

À Secretaria Municipal de Educação de Fortaleza (SME), que incentivou e possibilitou o acesso ao mestrado.

O ato de agradecer é uma forma de reconhecer o valor e o apoio das pessoas ao nosso redor. O fato de termos o que agradecer implica que alcançamos um objetivo, e essa conquista só foi possível graças à ajuda dessas pessoas que foram essenciais para eu concluir esse ciclo. Eu nunca estive só.

"A desigualdade começa na infância, quando uns têm todas as oportunidades e outros carregam, desde cedo, o peso do abandono [...] É preciso implementar ações agora para construir o Brasil que se quer ser no futuro, evitando o alto custo da desigualdade para a vida de cada indivíduo e para todo o país.".
(Komatsu B.K; Calu J.C.; Bartholo T.L. 2022, p. 60). Estudo nº IX: Impactos da desigualdade na primeira infância.

RESUMO

Este estudo tem o objetivo de avaliar a Política Pública Busca Ativa Escolar - (BAE) e os impactos da violência urbana no contexto escolar, a atuação das políticas públicas educacionais e o papel da escola como espaço de proteção e resistência social. A pesquisa é fruto da experiência da autora como gestora escolar em Fortaleza, onde presenciou, em 2017, a interrupção da trajetória escolar de uma criança em decorrência da violência de facções criminosas. A pergunta que orienta o trabalho é: Como a BAE pode contribuir, e quais os seus desdobramentos, para evitar o pior cenário decorrente da infrequência escolar, que é a evasão? A partir dessa problematização, a pesquisa tem como objetivos: (1) Analisar os impactos da violência urbana em Fortaleza, sobretudo no bairro Mondubim onde está localizada a escola em estudo, caracterizando os contextos de vulnerabilização da infância; (2) Avaliar as consequências da violência e os efeitos diretos que afetam a frequência e permanência da criança na escola e a articulação intersetorial prevista no termo de cooperação interinstitucional. (3) Avaliar a política de Busca Ativa Escolar, com ênfase nos desafios da etapa da visita domiciliar, para a garantia do direito à educação no fortalecimento da frequência escolar para evitar o abandono e a evasão em uma escola municipal de Fortaleza. Visando compreender sua eficiência na garantia do direito à educação. A abordagem avaliativa utilizada na investigação apoia-se nos fundamentos teóricos e metodológicos da Avaliação em Profundidade. Adota-se uma abordagem qualitativa, de caráter exploratório e avaliativo, estruturada em três etapas metodológicas. A primeira compreende uma revisão bibliográfica sobre violência urbana, desigualdade social e políticas públicas educacionais. A segunda etapa contempla entrevistas semiestruturadas com o núcleo gestor e agentes da BAE atuantes em territórios de vulnerabilidade, com recorte temporal entre 2021 e 2025, buscando captar experiências e estratégias frente à infrequência escolar. Por fim, a terceira etapa consiste na análise dos dados obtidos, articulando-os à teoria por meio de triangulação metodológica e da análise de conteúdo, complementada por observações diretas e análise documental. A pesquisa busca, assim, compreender os limites e potencialidades da BAE, em favorecer a escola como espaço de resistência e proteção social diante da violência urbana.

Palavras-chave: busca ativa escolar; avaliação de políticas públicas; violência urbana; vulnerabilidade infantil; desigualdade social.

ABSTRACT

This study aims to evaluate the public policy active school search and the impacts of urban violence within the school context, focusing on the role of educational public policies and the school as a space of protection and social resistance. The research stems from the author's experience as a school principal in Fortaleza, where, in 2017, she witnessed the interruption of a child's educational trajectory due to violence caused by criminal factions. The guiding question of this work is: How can active school search contribute, and what are its outcomes, in preventing the worst-case scenario of school absenteeism, which is dropout? From this problematization, the research objectives are: (1) Analyze the impacts of urban violence in Fortaleza, particularly in the Grande Mondubim neighborhood where the school under study is located, characterizing the contexts of childhood vulnerability; (2) Assess the consequences of violence and the direct effects that affect children's attendance and retention in school, as well as the intersectoral coordination provided for in the interinstitutional cooperation agreement. (3) Evaluate the Active School Search policy, with an emphasis on the challenges of the home visit stage, to guarantee the right to education by strengthening school attendance to prevent abandonment and dropout rates in a municipal school in Fortaleza., aiming to assess its effectiveness in ensuring the right to education. The evaluative approach employed in the investigation is based on the theoretical and methodological framework of *In-Depth Evaluation*. A qualitative, exploratory, and evaluative methodology was adopted, structured in three stages. The first consists of a literature review on urban violence, social inequality, and educational public policies. The second stage encompasses semi-structured interviews with school management staff and active school search agents working in vulnerable territories, with a temporal scope between 2021 and 2025, aiming to capture experiences and strategies to address school absenteeism. Finally, the third stage involves the analysis of collected data, articulated with theory through methodological triangulation and content analysis, complemented by direct observations and document analysis. The research, therefore, seeks to understand the limits and potentialities of active school search in fostering the school as a space of resistance and social protection in the face of urban violence.

Keywords: active school search; public policy evaluation; urban violence; child vulnerability; social inequality.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	–	Assinatura do pacto de cooperação interssetorial	50
Figura 2	–	Tela inicial do SGE	57
Figura 3	–	Aba de lançamento de infrequência diária.....	58
Figura 4	–	Aba de acompanhamento Busca Ativa	59
Figura 5	–	Escola pesquisada	74
Figura 6	–	Escola pesquisada	74
Figura 7	–	Recado do crime na entrada do bairro, próximo à escola	84
Figura 8	–	Entrada da Favela Vertical	85
Figura 9	–	Entrada da Favela dos Canos	86

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	–	Síntese Metodológica da Pesquisa	73
Quadro 2	–	Perfil da Gestão	78
Quadro 3	–	Perfil das Agentes da Busca Ativa	80

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AIS 9	Área Integrada de Segurança Pública 9
BAE	Busca Ativa Escolar
CADÚNICO	Cadastro Único
CF	Constituição Federal
COGEST	Coordenadoria de Articulação da Comunidade e Gestão Escolar
CVLI	Crimes Violentos Letais e Intencionais
DEPEN	Departamento Penitenciário Nacional
EJA	Educação de Jovens e Adultos
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LEV	Laboratório de Estudos da Violência
MEC	Ministério da Educação
MPCE	Ministério Público do Ceará
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PENSE	Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar
PME	Plano Municipal de Educação
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATE	Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar
PNE	Plano Nacional de Educação

PNLD	Plano Nacional do Livro e do Material Didático
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SDHDS	Secretaria dos Direitos Humanos e Desenvolvimento Social
SEDUC	Secretaria da Educação do Ceará
SGE	Sistema de Gestão Educacional
SME	Secretaria Municipal da Educação
SMS	Secretaria Municipal da Saúde
SSPDSCE	Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social do Ceará
SIMDA	Sistema Municipal de Indicadores
SGD	Sistema de Garantia de Direitos
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
UECE	Universidade Estadual do Ceará
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNIFOR	Universidade de Fortaleza

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	VIOLÊNCIA ESTRUTURAL E DESIGUALDADE: HERANÇAS HISTÓRICAS E DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS PARA A EDUCAÇÃO.....	23
2.1	Contexto histórico: concepções iniciais sobre violência urbana	24
2.2	A violência que interrompe trajetórias: um ciclo que compromete o direito à educação	29
2.2.1	<i>Violência Urbana e Educação em Fortaleza: Entre a Geopolítica do Medo e o Direito à Escola</i>	35
2.2.2	<i>Entre o medo e a esperança: a escola como espaço de resistência e proteção social</i>	38
3	O QUE É POLÍTICA PÚBLICA?	42
3.1	Políticas Públicas Educacionais no Brasil	44
3.2	A Busca Ativa Escolar como Política Pública Educacional em Fortaleza	49
3.2.1	<i>Evasão Escolar, Desigualdade Estrutural e os Limites da Busca Ativa Escolar</i>	52
3.2.2	<i>Busca Ativa no Sistema de Gestão Educacional (SGE) da Prefeitura de Fortaleza</i>	56
3.2.3	<i>Agentes da Busca Ativa</i>	60
4	ESTRATÉGIAS METODOLÓGICAS PARA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA	63
4.1	A metodologia de avaliação em profundidade de políticas públicas	65
4.2	Estrutura da Pesquisa: Amostra e Instrumentos	69
4.3	Do locus da pesquisa	73
5	ANÁLISE DOS DADOS: BUSCA ATIVA ESCOLAR EM TERRITÓRIOS VULNERÁVEIS: DESAFIOS E POTENCIALIDADES DA POLÍTICA E DAS VISITAS DOMICILIARES	76
5.1	Perfil dos entrevistados	76
5.1.1	<i>Perfil gestão</i>	77
5.1.2	<i>Perfil Agentes Escolares</i>	79

5.2	A Perspectiva da Gestão na Operacionalização da Busca Ativa Escolar: rotina e protocolo de ações	81
5.3	A Perspectiva das agentes escolares na Operacionalização da Busca Ativa Escolar: rotina, protocolo de ações, desafios	89
5.4	Infância, família e sobrecarga materna nas periferias de Fortaleza e seu impacto na escolarização	95
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	100
	REFERÊNCIAS	104
	APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA COM A GESTÃO ESCOLAR.....	111
	APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA COM AGENTES DA BUSCA ATIVA ESCOLAR.....	112
	APÊNDICE C - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)	114

1 INTRODUÇÃO

Durante o ano de 2017, enquanto exercia o papel de diretora em uma escola pública, vivenciei um episódio que marcou profundamente minha trajetória profissional e pessoal. Em uma tarde aparentemente comum, enquanto estava na secretaria da escola, fui surpreendida pela chegada de uma mãe em estado visível de desespero. Com uma mochila nas costas, um saco grande com algumas coisas dentro, uma criança nos braços, a voz trêmula, olhos marejados, informou que precisava retirar seu filho de sete anos da escola imediatamente. Ao perguntar os motivos e para onde iriam e se já havia uma nova escola em vista, ela respondeu que estava indo embora, pois havia sido expulsa de sua casa e ameaçada de morte junto com seus filhos pela facção criminosa da área onde morava e que, pra sua segurança, não poderia dar mais qualquer informação sobre seu paradeiro. Aquela cena me atravessou como educadora e me fez refletir intensamente sobre o destino daquela criança, cuja trajetória escolar e vínculos afetivos com o lugar onde morava e estudava eram interrompidos bruscamente pela violência que marcava sua realidade.

Diante disso, é possível relacionar esse fato à luz de Minayo (2005), que trata-se de um fenômeno social complexo, irreduzível a indicadores isolados, o que justifica, desde o início, as escolhas de instrumentos, categorias e indicadores guiadas por essa perspectiva, que entende que avaliar a política da Busca Ativa Escolar exige considerar trajetórias individuais, contextos territoriais e vulnerabilidades interseccionadas. É, portanto, a partir desse diálogo entre teoria e método que se estrutura o desenho da pesquisa.

Naquele período, ainda não existia o programa da Busca Ativa Escolar em moldes institucionalizados, com agentes escolares contratados especificamente para essa finalidade, como ocorre desde 2021.

Hoje, a Busca Ativa Escolar (BAE) é uma política da Rede Municipal de Fortaleza, instituída pela Portaria nº 0603/2018/SME, que estabelece normas e diretrizes para identificar, localizar e reinserir estudantes em situação de infrequência, abandono ou evasão. A política funciona a partir de quatro etapas obrigatórias, ligação, comunicado, visita domiciliar e encaminhamento ao Conselho Tutelar, monitoradas via Sistema de Gestão Educacional (SGE), pelos Distritos de Educação e pela Coordenadoria de Articulação da Comunidade e Gestão Escolar (COGEST). Seu objetivo central é garantir o retorno, a permanência e o fortalecimento dos vínculos dos estudantes com a escola.

Eu mesma, enquanto diretora, realizava pessoalmente a busca ativa das crianças com baixa frequência. Fazia visitas domiciliares em territórios marcados por múltiplas

vulnerabilidades, como a da chamada "Favela Vertical", um conjunto habitacional que fora invadido antes da entrega oficial, transformando-se em uma comunidade com fortes marcas de insalubridade, violência e pobreza extrema.

Durante as visitas, levava comigo as pastas escolares coloridas, meu escudo simbólico, na tentativa de ser reconhecida logo na calçada como “da escola”. As crianças que brincavam nas ruas logo me identificavam e gritavam: “Olha a tia da escola, é a diretora! O que a senhora tá fazendo aqui?” Cercada por elas, geralmente três ou quatro, me acompanhavam até a casa das famílias das crianças ausentes que eu procurava, sempre sob olhares vigilantes de um território dominado. Foram muitas visitas, muitas histórias. Essa prática empírica, hoje incorporada metodologicamente como eixo de entrevistas e observações no campo, dialoga com a noção de avaliação territorializada das políticas públicas de Rodrigues (2008); Gussi (2016) para compreender a infrequência e a consequente evasão que requer levar a sério o território como categoria analítica e como condição concreta de vida das famílias.

Cada uma dessas situações reafirmava meu compromisso com a educação como direito e como possibilidade de dignidade. Foram muitas críticas em casa e de alguns colegas do porquê se submeter a esse risco, mas a cada retorno à escola, eu carregava comigo a certeza de que aquelas crianças precisavam desesperadamente estar ali, acolhidas, alimentadas, cuidadas, e que a escola, muitas vezes, representava sua única chance de romper com ciclos de violência e exclusão. Vejo, portanto, que a Busca Ativa Escolar vem como uma estratégia e possibilidade de resgate a uma triste realidade, em que é mais comum do que o que se pensa ao observarmos, infelizmente, que algumas famílias não reconhecem o verdadeiro valor da escola para o desenvolvimento integral de suas crianças. Ainda que por vezes algumas famílias não priorizem a frequência diária, tal comportamento não pode ser lido como “desvalor da escola” em termos morais, e sim como efeito de trajetórias sociais marcadas por privações e experiências negativas com a escolarização.

Recordo, na cerimônia de recepção dos novos efetivos da rede municipal de Fortaleza em 2010, a exibição do curta-metragem cearense *Vida Maria*¹, que provoca reflexão sobre ciclos intergeracionais de exclusão educacional. Teoricamente, esses ciclos remetem a estruturas de desigualdade e a limites de atuação do Estado, Bobbio (2004); Souza (2017).

De forma análoga, podemos observar crianças e jovens que vivenciam situações de violência em sua rotina e que, muitas vezes, tendem a reproduzir esse contexto ou a ter nele

¹ Curta-metragem de animação cearense, dirigido por Márcio Ramos (2006), que retrata a repetição intergeracional da exclusão educacional ao acompanhar a trajetória de uma menina do sertão que abandona a escola para assumir tarefas domésticas, reproduzindo o ciclo vivido por sua mãe e avó.
<https://www.youtube.com/c/VidaMaria>

seu horizonte de vida. Lembro uma situação em sala de aula, durante uma atividade sobre profissões, quando perguntei a uma criança de seis anos o que ela queria ser quando crescesse. O menino respondeu que “queria ser o dono da boca para ter dinheiro e ser respeitado.” Essa fala reforça a urgência de mostrar e tornar possível para essas crianças outras perspectivas de vida, que não estejam marcadas pela descrença e pela naturalização da violência, mas que apontem para a possibilidade real de romper o ciclo de exclusão e construir trajetórias de esperança e transformação.

Essa realidade revela um ciclo transgeracional de desvalorização da escola, ou ainda quando o contexto social define a necessidade do momento, no qual as experiências negativas ou truncadas dos responsáveis com a educação formal se refletem na falta de importância e prioridade atribuída à permanência escolar dos filhos. É um trabalho de convencimento, de superação do medo e da ignorância, que exige políticas educacionais sensíveis às especificidades culturais e sociais dessas famílias, promovendo a valorização da educação como ferramenta fundamental para a inclusão social e a transformação de realidades.

Portanto, o trabalho de conscientização junto a essas famílias torna-se essencial. Promover a valorização da educação perpassa por fortalecer vínculos de confiança entre família e escola, mostrando que a frequência regular é um direito e um dever, e que a educação é a base para a construção de um futuro mais digno e promissor para as crianças.

Nesse sentido, percebo, no entanto, que em bairros periféricos de Fortaleza, facções e organizações armadas exercem formas de controle que afetam liberdades e a própria circulação cotidiana. Do ponto de vista teórico, é imprescindível considerar efeitos objetivos e simbólicos do medo e, em certos contextos, suspensões práticas de direitos que se aproximam do que Agamben (2004) denomina “estado de exceção”. No plano metodológico, optou por uma adoção da avaliação em profundidade que fundamenta-se na intenção de problematizar e superar os paradigmas avaliativos tradicionais, historicamente hegemônicos no campo das políticas públicas, isso implica delimitar o recorte empírico para casos em que a violência é fator preponderante da infrequência/afastamento ao induzir perguntas específicas nas entrevistas sobre trajetos, fronteiras invisíveis, ameaças, deslocamentos forçados e estratégias escolares de proteção. A comparação com outros fatores de infrequência será mantida como subanálise, permitindo estimar o peso relativo da violência frente a variáveis como trabalho infantil, doença e cuidados familiares.

Essa motivação sustentou o eixo central da pesquisa: avaliar a política pública Busca Ativa Escolar (BAE) em Fortaleza, focando a garantia do direito à educação no que tange ao acesso e à permanência de crianças em baixa frequência por exposição à violência no entorno

escolar. A BAE é tratada como política intersetorial, e sua implementação é analisada à luz de tensões contextuais próprias das políticas públicas. Metodologicamente, isso se traduz em: (i) revisão bibliográfica que não apenas expõe autores, mas funda categorias; (ii) entrevistas semiestruturadas com gestores e agentes da BAE em territórios vulneráveis; e (iii) análise de conteúdo entre dados empíricos, referenciais teóricos e documentos institucionais de educação e segurança pública conforme preceitua Bardin (2016).

Nesse contexto, a fundamentação teórica adotada orienta diretamente as escolhas metodológicas e os caminhos da análise. A pesquisa parte do entendimento de que avaliar uma política pública exige ir além da descrição de suas ações formais, buscando compreender seus resultados sob critérios e indicadores previamente definidos. No caso da Busca Ativa Escolar, os indicadores selecionados dialogam com a literatura sobre infrequência, abandono e evasão e com documentos institucionais, contemplando dimensões como: o alcance da política, número de crianças identificadas e reinseridas no processo escolar; a eficácia das visitas domiciliares na superação de barreiras ao retorno; e os impactos da violência no território sobre a permanência escolar.

Essa articulação entre teoria e metodologia sustenta a elaboração do instrumento de coleta de dados e o roteiro de entrevistas semiestruturadas, construídos com base nas categorias teóricas trabalhadas na pesquisa. A perspectiva intersetorial da BAE orienta as perguntas dirigidas às gestoras e agentes, permitindo mapear os desafios e avanços da política a partir da vivência dos atores locais. Dessa forma, a análise dos dados foi conduzida sob o viés do modelo de avaliação de políticas públicas adotado, integrando narrativas, documentos oficiais e estatísticas em um mesmo quadro interpretativo. Essa abordagem evita que teoria e método se apresentem de forma fragmentada, atendendo à exigência de uma pesquisa que constrói sentido ao articular fundamentos, critérios e resultados esperados.

Para delimitar o objeto, o recorte analítico se centra nas ocorrências em que a violência constitui o fator preponderante para a infrequência ou afastamento, considerando efeitos diretos e indiretos sobre a trajetória escolar. Complementarmente, foram identificadas e categorizadas outras causas, compondo contraste comparativo que permite dimensionar o fenômeno. Essa decisão metodológica decorre do marco teórico que vincula vulnerabilidade, território e resultados educacionais.

Em 2018 foi assinado termo de cooperação técnica entre a Secretaria Municipal da Educação (SME), a Secretaria Municipal da Saúde (SMS), a Secretaria Municipal dos Direitos Humanos e Desenvolvimento Social (SDHDS), a Secretaria Municipal da Educação do Ceará (SEDUC), o Ministério Público do Ceará (MPCE) e o Fundo das Nações

Unidas para a Infância (UNICEF), com vistas a aderir à plataforma Busca Ativa Escolar do Unicef como ferramenta de prevenção e enfrentamento aos altos índices de abandono e evasão escolar.

O estudo da política pública Busca Ativa Escolar toma como ponto de partida a sua regulamentação e implementação através do monitoramento diário da frequência escolar dos estudantes matriculados na rede de ensino público municipal de Fortaleza no Estado do Ceará, que articula educação, assistência social, saúde e proteção, onde ainda tem o escopo de adotar medidas de prevenção aos altos índices de infrequência, que podem culminar em abandono ou evasão escolar, caracterizada pela situação em que um estudante abandona a escola ou reprova em um ano letivo e não retorna no ano subsequente para prosseguir aos estudos.

No entanto, para além de sua definição normativa, a avaliação territorializada da BAE exige compreender o modo como a política se materializa em territórios de alta vulnerabilidade, como o bairro Mondubim. Segundo Rodrigues (2011) e Gussi e Oliveira (2016), a eficácia de uma política pública depende do grau de integração entre redes locais de proteção e da capacidade de resposta frente aos desafios impostos pelo contexto. A análise, portanto, não se limita à mensuração de metas formais, mas incorpora indicadores qualitativos relacionados à violência, à mobilidade, ao acesso a equipamentos públicos e à permanência escolar. Essa abordagem evidencia como a compreensão do território é indissociável da avaliação da política destacando a importância da experiência local e da participação dos sujeitos envolvidos.

A avaliação desta política pública foi tangenciada também pelo viés da (in) eficiência² e consequente ineficácia de “políticas públicas no âmbito da segurança pública, isto porque estudos demonstram que escolas localizadas em áreas fortemente vitimadas pela violência urbana apresentam maior probabilidade de abandono escolar por parte dos seus alunos” Monteiro; Castelar; Arruda (2021, p.130), evidenciando-se um processo inicial com a baixa frequência e abandono de crianças em decorrência de cenários de violência urbana, culminando em evasão escolar. Isso convoca o debate sobre limites e responsabilidades do Estado e sobre desigualdades estruturais, metodologicamente, legítima perguntas específicas nas entrevistas sobre impactos de toques de recolher informais, rotas proibidas, fechamento de serviços e mobilidade compulsória de estudantes entre escolas.

² A eficiência obedece ao princípio constitucional previsto no art. 37 e dirigido à administração dos Estados e Municípios, ao lado de outros como legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade; para garantir a eficácia que é a capacidade de atender aos objetivos para o qual foram criadas em benefício da sociedade.

Nesse sentido, investigou-se o desenho das políticas públicas de caráter social identificadas, avaliando sua proposição e mecanismos de implementação, com vistas a possibilitar a concretização dos direitos fundamentais sociais de ordem educacional.

É importante destacar que esse trabalho correlaciona de forma predominante a BAE com os constantes casos de violência no entorno e território da escola, visto que os últimos anos têm sido marcados por uma instabilidade e crescente descontrole das políticas de segurança pública por parte das autoridades governamentais, conforme se faz perceber pelos recorrentes casos registrados e divulgados pelos órgãos da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social do Ceará (SSPDS/CE)³, bem como, diariamente, pelos principais veículos de noticiários. Os casos de violência na comunidade local, decorrentes de disputas por domínios territoriais repercutem diretamente na frequência dos estudantes e no seu resultado da aprendizagem, o que resulta em constante mobilidade de estudantes vulneráveis entre escolas quando precisam sair de onde moram.

É nesse cenário de insegurança e deficiência das políticas públicas de segurança que se instaura um *status* de contínua inquietação, afetando diretamente a sociedade, suprimindo lhes de modo consideráveis direitos fundamentais ora tutelados pela Constituição Federal de 1988, como o direito à vida, à liberdade, à segurança, à propriedade e à educação. Sendo esta última, um direito social subjetivo⁴ de onde emana a base de formação da sociedade em seus diversos aspectos, necessitando de uma relevante e considerável intervenção nas Políticas Públicas voltadas para a educação no sentido de tornarem-se parte da estratégia como resultado no combate à violência que assola os grandes centros urbanos.

Ora, considerando que a educação é condição essencial para a formação da sociedade, não se deveria admitir que fatores externos interferissem negativamente na sua implementação, no entanto, tem sido cada vez mais recorrente o impacto da criminalidade atingindo diretamente os jovens em idade escolar gerando de maneira recorrente e contínua, uma mobilidade entre escolas que pode culminar na evasão escolar.

Dados do Departamento Penitenciário Nacional - DEPEN (2020) apontam em alguns estudos realizados, que mais de 70% da população carcerária no Brasil não concluiu o Ensino Fundamental II, no Ceará esse valor tem correspondido a 50,11% de acordo com SSPDS/CE,

³ Portal da Superintendência de Pesquisa e Estratégia de Segurança Pública (SUPESP/SSPDS/CE) e a Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social do Estado do Ceará (SSPDS/CE), https://www.supesp.ce.gov.br/painel_dinamico/

⁴ A educação é um direito social subjetivo, isto é, um direito individualmente assegurado que permite ao cidadão exigir do Estado o acesso, a permanência e as condições necessárias para a aprendizagem. Como direito subjetivo, trata-se de uma prerrogativa jurídica que autoriza o indivíduo a demandar sua efetivação sempre que não for garantida, conforme previsto na Constituição Federal de 1988.

por serem em sua maioria proveniente das camadas menos favorecidas, em situações de vulnerabilidades desde a infância, e são majoritariamente jovens, pobres, moradores de periferias, negros e com precário acesso a políticas públicas e dificuldades de inserção no mercado formal de trabalho pela baixa escolaridade e qualificação.

Os fatores de risco que levam a este fatídico diagnóstico se dão por diversas razões, dentre elas a mais comum tem sido o confronto direto entre as facções criminosas em que há deliberadamente a proibição da livre circulação da população local pelo bairro em determinadas “áreas” dominadas entre rivais. O impacto da violência na vida de crianças e adolescentes preocupa pela situação de vulnerabilidade a que estão sujeitos, seja pela condição social, ou/e principalmente por estarem em pleno período de desenvolvimento e formação de valores, identidade e personalidade, tornando-os alvo fácil a sucumbirem neste sombrio submundo da criminalidade tão presente em suas vidas, seja pela proximidade dos fatos, pela vizinhança ou pelo envolvimento de familiares em algum tipo de ilicitude.

Para muitos estudantes, a saída da escola é uma consequência da pobreza. Eles precisam trabalhar muito cedo para sobreviver e ajudar a família, o que torna impossível focar somente nos estudos. Esse fardo de provedores precoces atinge com mais força os jovens, desde crianças, especialmente os meninos negros e de periferia. Além disso, as meninas também frequentemente enfrentam desafios próprios: muitas se tornam cuidadoras de irmãos e parentes, e a gravidez na adolescência também as empurra para fora do ambiente escolar. Assim, para ambos, seja o trabalho ou as responsabilidades de cuidado, se tornam uma imposição da desigualdade, tirando-lhes o "privilegio" de apenas estudar.

O enfrentamento à violência e aos seus efeitos necessitam de compromisso político, social, econômico de todos que estão à frente da gestão das Políticas Educacionais e da Segurança Pública, não só no Estado do Ceará, mas como em outras Unidades da Federação combinando um engajamento pedagógico eficiente sistematizando meios de combater as práticas de corrupção, impunidade de crimes que favorecem a manutenção desse marasmo em que se encontra a saúde da Segurança Pública e subsidiariamente seus efeitos colaterais, principalmente na educação, com a implementação de estratégias que garantam o fortalecimento das Políticas Públicas Educacionais para que estas se sobreponham à criminalidade.

Dessa forma, ao compreender a importância e necessidade em garantir a frequência escolar no processo de desenvolvimento humano, faz-se pertinente o estudo das concepções, construções, aplicabilidades e resultados das políticas públicas implementadas nas sociedades.

Por tais razões demonstra-se urgente o estudo de políticas públicas como a “Busca

Ativa Escolar”, na tentativa de não só prevenir a evasão escolar, mas também alcançar as suas raízes, como àquelas decorrentes da migração de crianças que vivenciam contextos de violência urbana.

Enquanto justificativa pessoal vivenciei em minha atuação profissional, situação de proximidade com as políticas educacionais, mesmo porque sou Pedagoga e Psicopedagoga, com formação também em Direito, tendo atuado como professora dos anos iniciais e com a Educação de Jovens e Adultos (EJA). Acrescente-se a isso, a experiência duradoura na educação da prefeitura de Fortaleza e em gestão escolar entre direção e coordenação pedagógica. Participei ainda do Projeto Mediação e Conciliação, do Programa Cidadania Ativa da Universidade de Fortaleza (UNIFOR), onde foi possível conhecer questões que envolvem as relações familiares e com a comunidade local e a repercussão na escola.

Portanto, seja pelo viés social, acadêmico ou pessoal, demonstrou-se justificada a presente pesquisa, sobretudo pela necessidade de enfrentamento da correlação entre as políticas educacionais com a segurança pública, em especial a “Busca Ativa Escolar”, possuindo esta última relação direta com o acesso e permanência de estudantes nas escolas.

A presente pesquisa está estruturada em três etapas complementares, com o objetivo geral de investigar os impactos da violência urbana no contexto escolar, a atuação das políticas públicas educacionais e o papel da escola como espaço de proteção e resistência social.

A pergunta norteadora da pesquisa que guiou esse estudo é: Investigar como a Busca Ativa Escolar contribui para evitar que a infrequência evolua para evasão?

A partir desse questionamento principal, surgem objetivos específicos a serem analisados como:

1- Analisar os impactos da violência urbana em Fortaleza, sobretudo no bairro Mondubim onde está localizada a escola em estudo, caracterizando os contextos de vulnerabilização da infância;

2- Avaliar as consequências da violência e os efeitos diretos que afetam a frequência e permanência da criança na escola e a articulação intersetorial prevista no termo de cooperação interinstitucional;

3- Avaliar a política de Busca Ativa Escolar, com ênfase nos desafios da etapa da visita domiciliar, para a garantia do direito à educação no fortalecimento da frequência escolar para evitar o abandono e a evasão em uma escola municipal de Fortaleza.

A primeira etapa consistiu na realização de uma revisão bibliográfica analítica que articula raízes históricas da desigualdade, em articulação com a formação social no Brasil.

São utilizados fundamentos como os estudos de Fernandes (1976) e Souza (2017), que concordam e analisam como as elites brasileiras construíram um modelo de exclusão e hierarquização social que se reflete nas políticas públicas. Em seguida, examinadas as funções e os limites do Estado em contextos não democráticos, conforme discutido por Bobbio (2004), a fim de compreender a atuação estatal no enfrentamento das vulnerabilidades sociais, especialmente nos territórios periféricos.

Foi abordada ainda a conceituação de políticas públicas educacionais, com base na perspectiva de Lima (2019), enfatizando a implementação, adaptabilidade e os desafios enfrentados no processo de formulação dessas políticas. A estratégia da BAE foi analisada como política intersetorial voltada à garantia do direito à educação, problematizando sua operacionalização em contextos marcados pela violência. Por fim, foi incorporada a leitura crítica de Agamben (2004), por meio da noção de "estado de exceção", como ferramenta analítica para compreender a atuação do Estado em territórios onde os direitos são frequentemente suspensos ou negados.

A segunda etapa foi composta pela realização de entrevistas semiestruturadas com gestoras escolares e agentes da BAE que atuam em territórios de vulnerabilidade social. As entrevistas buscaram compreender de que maneira a violência tem afetado o cotidiano escolar, bem como identificou as estratégias utilizadas pelas escolas para garantir o acesso e a permanência dos estudantes. O instrumento foi estruturado a partir de categorias previamente definidas com base no referencial teórico, contemplando aspectos como vínculos escola-comunidade, proteção social, mediação de conflitos e papel das políticas públicas.

Na terceira etapa, os dados empíricos obtidos por meio das entrevistas foram analisados em diálogo com a bibliografia revisada. A análise foi orientada pela triangulação entre os dados coletados, os referenciais teóricos e os documentos institucionais relacionados às políticas educacionais e de segurança pública. Essa etapa permitiu identificar convergências e divergências entre a formulação e a implementação das políticas públicas, evidenciando os limites e possibilidades da atuação do Estado. Pretendeu-se, com isso, compreender em que medida a escola tem conseguido se configurar como espaço de resistência e proteção diante das adversidades impostas pela violência estrutural.

2. VIOLÊNCIA ESTRUTURAL E DESIGUALDADE: HERANÇAS HISTÓRICAS E DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS PARA A EDUCAÇÃO

A violência sempre esteve presente na história da humanidade, sendo manifestada sob diferentes aspectos ao longo do tempo. Desde os primórdios, quando os primeiros grupos humanos lutavam por território, alimento, recursos e sobrevivência, desde então, o uso da força sempre esteve presente nos acontecimentos, atualmente, a violência continua sendo elemento constante nas relações sociais, políticas e econômicas. Nas últimas décadas foi possível perceber a relevância e influência na sociedade brasileira, tornando-se uma questão urgente de saúde pública devido à sua extensão, gravidade, impacto social e ao seu potencial de comprometer tanto a saúde individual quanto coletiva.

Com o avanço da modernidade, a violência assumiu novas configurações, como a colonização, a escravidão, guerras pelo mundo, resultando em milhões de mortes e impactos profundos na organização das sociedades. Para além do que acontece no Brasil, como ocorreu o holocausto durante a segunda guerra mundial, na contemporaneidade, esse fenômeno se manifesta em diversos conflitos armados, como o que ocorre há alguns anos na Ucrânia e na Faixa de Gaza, onde a população ucraniana e palestina vivencia uma intensa escalada de violência, com severas consequências humanitárias e sociais.

Atualmente, é possível perceber diferentes formas de enfrentamento à violência, desde a violência urbana e doméstica, essa última sempre existiu com a chancela do patriarcalismo com pouco questionamento até bem pouco tempo, aos conflitos internacionais e a mais recente violência digital. Mesmo com avanços em direitos humanos e leis de proteção, a desigualdade, a intolerância e a disputa por poder continuam a alimentar cenários de violência ao redor do mundo.

Desse modo, a história da humanidade demonstra que a violência não é apenas um fenômeno isolado, mas sim um reflexo das relações de poder e das dinâmicas sociais, exigindo ações concretas para sua prevenção e mitigação.

De acordo com Malta, et al. (2010) a Organização Mundial da Saúde (OMS), diz que a violência é caracterizada como “uso da força física ou do poder real ou em ameaça, contra si próprio, contra outra pessoa, ou contra um grupo ou uma comunidade, que resulte ou tenha qualquer possibilidade de resultar em lesão, morte, dano psicológico, deficiência de desenvolvimento ou privação” cerceando direitos.

A Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar (PENSE), executada em 2009 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em articulação com o Ministério da Saúde,

configura-se como uma importante ferramenta para a produção de evidências voltadas ao diagnóstico de situações de violência vivenciadas e percebidas por adolescentes em contexto escolar. Ainda segundo Malta, et al. (2010) esse estudo realizado pela “ PENSE possibilitou identificar a violência envolvendo o adolescente em diversas situações, e este estudo descritivo buscou, especificamente, fornecer um painel da violência na escola e no deslocamento para ela”. Em face dessa constatação, diversos estudos têm se dedicado ao aprofundamento do tema, com o propósito de compreender tal fenômeno e subsidiar processos decisórios orientados para sua prevenção. Esse que se segue será um deles.

Portanto, nesta seção, serão abordados os impactos da violência no desenvolvimento de crianças e adolescentes expostos à situação de violência, tendo como objetivo avaliar a relação de políticas públicas educacionais, nesse caso chegando até a política pública Busca Ativa Escolar, como uma das que foram instituídas de acordo com o viés da necessidade em decorrência também desse tipo de demanda.

2.1 Contexto histórico: concepções iniciais sobre violência urbana

A violência urbana é um fenômeno que se desenvolveu e esteve presente ao longo da história da humanidade, sendo influenciado por diversas transformações econômicas e sociais. Entre os principais marcos desse processo, destaca-se a Revolução Industrial, ocorrida a partir do século XVIII, que desencadeou profundas mudanças estruturais nas sociedades europeias e, posteriormente, em outras partes do mundo, assim como ocorreu no Brasil.

A transição de uma economia agrária para uma economia baseada na produção industrial resultou no êxodo rural e no crescimento acelerado das cidades. Esse deslocamento populacional, aliado à ausência de infraestrutura adequada e à exploração da força de trabalho, gerou um crescimento desordenado dos centros urbanos e criou um ambiente propício para o aumento das desigualdades sociais e, conseqüentemente, para o crescimento da violência urbana.

Segundo Fernandes (1960a), sociólogo brasileiro que se dedicou a estudar a desigualdade social, especialmente no contexto do Brasil e da América Latina, ele analisou como o capitalismo e o racismo estrutural⁵ contribuíram para a perpetuação dessas

⁵ Racismo estrutural é o racismo que organiza a sociedade, moldando suas instituições, práticas, relações políticas, econômicas e jurídicas, de modo que a discriminação racial não depende apenas de atitudes individuais, mas está incorporada às estruturas sociais que produzem e reproduzem desigualdades entre brancos e negros. ALMEIDA, Silvio. Racismo estrutural. São Paulo: Pólen, 2019. (Coleção Feminismos Plurais)

desigualdades, consolidando um sistema que favorece uma elite privilegiada em detrimento das camadas populares quando menciona em sua obra sobre a revolução burguesa no Brasil.

A coexistência de elementos tão antagônicos provinha de uma realidade inexorável, percebida e apontada mesmo pelos homens que conduziam os acontecimentos (como José Bonifácio, por exemplo). A grande lavoura e a mineração, nas condições em que podiam ser exploradas produtivamente, impunham a perpetuação das estruturas do mundo colonial - da escravidão, à extrema concentração da renda e ao monopólio do poder por reduzidas elites, com a marginalização permanente da enorme massa de homens livres que não conseguia classificar-se na sociedade civil e a erosão invisível da soberania nacional nas relações econômicas, diplomáticas ou políticas com as grandes potências. (Fernandes, 1976, p. 33)

Ainda nessa perspectiva, para Fernandes (1976), o Brasil passou por um processo de modernização capitalista dependente, no qual o desenvolvimento econômico não foi acompanhado por uma distribuição equitativa de riqueza "as reservas de opressão e de repressão de uma sociedade de classes em formação foram mobilizadas para solapá-la e para impedir que as massas populares conquistassem, de fato, um espaço político próprio, "dentro da ordem"" em vez disso, o capitalismo se estruturou de forma a reforçar desigualdades históricas, mantendo a exclusão social e econômica de grande parte da população.

No esforço de compreender as estruturas profundas que moldam o Brasil contemporâneo, Jessé Souza faz uma crítica à dominação simbólica e econômica exercida pelas elites brasileiras e dialoga profundamente com as análises pioneiras de Florestan Fernandes sobre a formação social do Brasil. Ambos os autores denunciam as estruturas históricas de dominação que naturalizam a desigualdade e perpetuam privilégios sob o manto de uma suposta ordem meritocrática ou cultural.

Após a abolição da escravatura, o Brasil implementou uma política de incentivo à imigração de europeus, que visava substituir a mão de obra africana escravizada nas lavouras de café. Essa escolha não foi puramente econômica, mas também ideológica. A elite brasileira, influenciada por ideias eugenistas, buscava o "branqueamento" da população, acreditando que a vinda de imigrantes brancos e a marginalização da população negra trariam progresso para o país. Assim, a imigração estrangeira foi favorecida com a oferta de passagens, lotes de terra e contratos de trabalho, enquanto a população recém-liberta era abandonada à própria sorte.

O abandono do povo negro, que constituía a maioria da população, foi um ato deliberado. Ao contrário dos imigrantes, os ex-escravizados não receberam nenhum tipo de apoio governamental. A Lei de Terras de 1850⁶ já dificultava o acesso à propriedade, e a

⁶ A Lei de Terras de 1850, a primeira lei brasileira sobre propriedade de terras, tinha como objetivo principal manter as grandes propriedades nas mãos das elites. Ela dificultou o acesso à terra para os ex-escravos, ao mesmo tempo que facilitou a vinda de europeus para trabalhar nas fazendas. Criada após o fim do tráfico de escravizados, a lei acabou aprofundando a desigualdade social e a concentração de terras no Brasil.

abolição não foi acompanhada por políticas de inclusão social, como acesso à educação, crédito ou moradia. Desse modo, a população negra foi excluída do mercado de trabalho formal e empurrada para empregos precários e para a informalidade, além de ser forçada a viver em áreas marginalizadas nas periferias das cidades.

Esse tratamento desigual resultou em uma profunda e duradoura desigualdade social e racial. O favorecimento de imigrantes em detrimento do povo negro consolidou uma estrutura social injusta, em que as oportunidades de ascensão social eram sistematicamente negadas aos recém-libertos. Essa política discriminatória não só reforçou o racismo, mas também contribuiu para a marginalização econômica e a pobreza que, infelizmente, ainda são questões centrais no Brasil contemporâneo.

Enquanto Fernandes, ao examinar a transição do escravismo para o capitalismo no Brasil, revela como as elites brasileiras mantiveram seus privilégios por meio da exclusão sistemática da população negra e pobre das promessas da modernidade, Souza retoma e atualiza essa crítica ao mostrar como o discurso culturalista, racista e conservador, ainda serve para mascarar as verdadeiras raízes da desigualdade quando afirma que:

Para criticar o Brasil de hoje e compreender o que está em jogo na política e na manipulação da política como forma de dominação econômica e simbólica, é necessário reconstruir uma totalidade alternativa que desconstrua o culturalismo racista conservador e reconstrua a sociedade brasileira em um sentido novo e crítico. (Jessé Souza, 2017, p.26)

Para ambos, é urgente reconstruir uma interpretação crítica da sociedade brasileira que desfaça o mito da democracia racial e da mobilidade social, revelando os mecanismos sutis e violentos de reprodução da desigualdade em nome de uma nova totalidade histórica e social, assim Souza (2017) destaca que “O ódio ao pobre hoje em dia é a continuação do ódio devotado ao escravo de antes”. Ainda nesse viés Braga (2024) demonstra que “compreender os processos que geram vulnerabilidade social, como as desigualdades sociais de classe, gênero e raça/etnia, é condição necessária para fundamentar e dar direção ao trabalho social com famílias, e deveria ser destaque na política que se dirige aos mais vulneráveis.” Evidencia-se aqui uma demanda permanente por abordagens e investigações, considerando tratar-se de um tema que, paradoxalmente, é simultaneamente antigo e contemporâneo.

Assim, é possível fazer uma reflexão de que a criminalidade não tem sua origem nas favelas; na verdade, as próprias favelas são o resultado do crime. O crime real e fundamental está instalado em altos escalões do poder, em gabinetes parlamentares. Ele é um problema

enraizado na formação da sociedade brasileira, sendo a causa das desigualdades que levam à marginalização e ao surgimento indiscriminado das favelas.

A violência urbana, mais do que uma simples manifestação de criminalidade, representa uma expressão concreta das desigualdades sociais, econômicas e territoriais que estruturam a sociedade. Compreendê-la exige ir além das explicações tradicionais centradas no delito individual, incorporando uma análise crítica das formas como o espaço urbano é construído, ocupado e regulado.

Nesse sentido, Bourdieu (2003) nos oferece uma chave interpretativa poderosa ao propor a noção de violência simbólica, entendida como um processo de dominação invisível, legitimado culturalmente e incorporado pelos próprios dominados. Para o autor essa forma de violência se expressa nas cidades por meio da estigmatização de bairros periféricos, da criminalização da pobreza e da naturalização das desigualdades “[...] lugares abandonados que se definem, fundamentalmente, por uma ausência, essencialmente a do Estado, e de tudo o que disso decorre: a polícia, a escola, as instituições de saúde, etc.”. Bourdieu (2003) também ressalta que o Estado, ao invés de neutralizar conflitos, muitas vezes atua como reprodutor das estruturas de dominação ao legitimar práticas seletivas de repressão e exclusão. No Brasil, isso se observa nas ações ostensivas em territórios empobrecidos, que convivem com a insuficiência de políticas públicas estruturantes, especialmente em regiões historicamente vulnerabilizadas como o Nordeste.

Nessa abordagem sociológica, Santos (2001) compreende a cidade como um espaço marcado pela desigualdade nos fluxos de recursos e oportunidades, onde a dinâmica econômica configura o território de forma a beneficiar segmentos específicos da população “As classes médias foram condicionadas a apenas querer privilégios e não direitos.”, de modo que o processo de urbanização no Brasil resultou em cidades profundamente fragmentadas, com uma distinção acentuada entre áreas centrais, privilegiadas, e periferias marginalizadas.

É possível perceber que o medo se tornou uma característica onipresente na sociedade contemporânea, abrangendo diversas esferas da vida, como o receio do desemprego, da fome e da violência. Esse medo é reflexo de uma violência estrutural e generalizada, essencial para a compreensão de fenômenos atuais como a dívida social e a violência funcional. Ressalta-se também que o sistema da perversidade se manifesta na ampliação de todos os tipos de desigualdade, desde as interpessoais até as internacionais, com o surgimento de novas formas de desigualdade que se somam às já existentes.

Essa divisão sócio espacial gera uma forma estrutural de violência, ao limitar o acesso a serviços essenciais, à mobilidade e às oportunidades de desenvolvimento para uma grande

parte da população. Um exemplo evidente dessa realidade pode ser observado nos bairros periféricos de Fortaleza, no Ceará, que enfrentam uma precariedade de infraestrutura, territórios “dominados” por grupos criminosos, como bem descreve Paiva (2024) “conviver com ações e controles de grupos reconhecidos socialmente como facções criminosas.” onde a frágil presença do poder público demonstram índices elevados de violência letal, especialmente entre a população jovem e negra. Ainda conforme Paiva (2024) “É oportuno ressaltar que o fenômeno das facções é exaustivamente mapeado pelas Ciências Sociais brasileiras, com estudos sobre a história e as características dos variados grupos em ação nas distintas regiões do País.”.

Já sob a perspectiva do direito urbanístico, Silva (2014) destaca o papel do Estado na garantia do direito à cidade e na aplicação da função social da propriedade urbana. Para o autor, o ordenamento jurídico brasileiro prevê instrumentos legais para combater as desigualdades urbanas, mas sua aplicação ainda é limitada.

A insuficiência do poder público diante da precarização das condições de vida agrava a violência, que emerge como expressão do não reconhecimento de direitos fundamentais, como moradia, transporte, segurança e educação. Nesse contexto, a violência urbana é consequência direta da exclusão jurídica, política e social de vastos segmentos populacionais.

Ao abordar os desafios enfrentados pelas periferias urbanas, especialmente em Fortaleza, é fundamental reconhecer como a violência e a desigualdade moldam profundamente o cotidiano dos sujeitos que ali vivem. Nesse contexto, compreender os territórios vulneráveis exige ir além dos dados estatísticos e considerar os sentidos atribuídos pelas próprias comunidades às suas vivências. É nesse horizonte que Paiva (2024) contribui de forma significativa ao destacar que:

Como acontece em outras cidades brasileiras, as periferias de Fortaleza são um fenômeno histórico decorrente da territorialização de cidades estruturadas pela desigualdade social em um sistema injusto de acumulação e distribuição de riqueza.[...] Dialoga-se, neste passo, com uma compreensão muito específica das falas, explorando o sentido dado por essas testemunhas, cujas interpretações passam pela maneira como seu mundo foi estruturado pela violência. Como um evento perturbador do cotidiano, a violência é uma experiência que desorganiza o mundo como ele deveria ser para o reorganizar como possibilidade de coexistir com suporte nas maneiras de conviver com a violência, superá-la ou diminuir a sua incidência sobre a vida.

Assim, a partir da articulação entre essas três abordagens: sociológica, geográfica e jurídica torna-se possível compreender que a violência nas cidades não é aleatória nem natural, mas sim um produto social e histórico. Ela está ancorada em processos estruturais que envolvem a negação de direitos, a fragmentação do espaço urbano e a reprodução de desigualdades simbólicas e materiais. Combater a violência urbana, portanto, requer mais do

que ações de segurança pública: exige políticas integradas que promovam justiça territorial, inclusão social e democratização do espaço urbano.

De acordo com Valle (2022), essa perspectiva se conecta com a teoria da reprodução de Bourdieu e Passeron em *A reprodução* (1992), que mostra como as falhas do sistema educacional refletem e reforçam as desigualdades sociais, onde conforme o pensamento de Florestan Fernandes, a democratização da educação era fundamental para romper esse ciclo, mas ele reconhecia que essa mudança só seria possível com uma transformação estrutural da sociedade.

A educação, ainda segundo o que aduz Fernandes (1960b), poderia ser um caminho para romper com essa desigualdade, mas, paradoxalmente, o sistema educacional brasileiro reforçava a exclusão. As classes populares não tinham acesso a uma educação de qualidade, o que limitava suas oportunidades de ascensão social. Para ele, apenas mudanças estruturais profundas poderiam transformar esse cenário, pois a desigualdade não diminuiria espontaneamente dentro do modelo capitalista vigente, pois apenas uma revolução social, impulsionada pelo povo e pelos movimentos sociais, poderia romper com esse ciclo de exclusão e garantir uma sociedade mais justa e democrática.

A seguir, serão analisadas as conexões entre esse período histórico e os desafios enfrentados pelas sociedades contemporâneas no que se refere à criminalidade, à exclusão social e suas consequências em especial àqueles tentados no tecido urbano.

Diante do crescimento da violência e da insegurança, tanto no ambiente escolar quanto em seu entorno, é possível observar um aumento na ausência dos estudantes e, em alguns casos, o abandono completo dos estudos como resposta à criminalidade. Muitas crianças enfrentam dificuldades para frequentar a escola devido à falta de condições que garantam sua segurança física nesse espaço. Assim, torna-se fundamental analisar os impactos da insegurança no desempenho acadêmico e refletir sobre como a percepção de segurança influencia a assiduidade dos alunos, além de contribuir para a evasão escolar.

2.2 A violência que interrompe trajetórias: um ciclo que compromete o direito à educação

Preambularmente, no Brasil, tendo a Constituição Federal de 1988 atribuído à responsabilidade pela segurança pública como uma tarefa a ser compartilhada, historicamente, as políticas públicas nessa área têm sido conduzidas, predominantemente, pelos governos

estaduais, tendo os municípios participação relevantes nesse cenário, que é fruto de um processo gradual, mas também do reconhecimento das possibilidades que o poder local apresenta nesse campo.

Embora a segurança figure na Constituição da República Federativa do Brasil como um direito fundamental, simultaneamente um direito social, um dever do Estado e uma responsabilidade de todos como já mencionado, sua aplicação prática revela profundas desigualdades e contradições. Reconhecida também no âmbito do direito internacional como um direito humano inato, sua positivação não garante, por si só, sua realização plena. Como observa Bobbio (2004, p.16), o grande desafio contemporâneo não está mais na declaração de direitos, mas na sua concretização quando traz que “o problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de justificá-los, mas o de protegê-los. Trata-se de um problema não filosófico, mas político.”.

A análise dos movimentos de resistência contemporâneos demonstra que certas justificativas aparecem de forma consistente. Os grupos que se opõem a governos autoritários, poderes coloniais ou sistemas político-econômicos excludentes utilizam argumentos para legitimar suas ações como a necessidade de estabelecer um novo acordo social que respeite efetivamente a vontade popular que foi ignorada, o direito fundamental à autodeterminação, tanto de pessoas quanto de comunidades nacionais e a ideia de que é necessário transformar as estruturas que a história já demonstrou serem injustas para alcançar uma sociedade mais igualitária.

Nesse sentido, a segurança, apesar de proclamada universalmente, tende a ser seletiva, muitas vezes operando como mecanismo de controle e exclusão, especialmente em territórios marcados por vulnerabilidade social, o que dialoga com a noção de supressão de direitos desenvolvida por Agamben (2004), onde certos grupos vivem à margem das garantias jurídicas que deveriam ser universais.

A conceituação do estado de exceção apresenta complexidade teórica significativa, particularmente devido à sua conexão com dinâmicas de conflito social, movimentos insurrecionais e resistência política. Por constituir a antítese da normalidade jurídico-institucional, essas tensões sociais ocupam uma zona limítrofe de indefinição em relação ao estado de exceção, que representa a resposta governamental aos antagonismos internos mais agudos. Nesse contexto, observa-se que a implementação do estado excepcional frequentemente incide de forma desproporcional sobre populações em situação de vulnerabilidade social, resultando na suspensão seletiva de garantias fundamentais como devido processo legal, proteção contra violência estatal e acesso a serviços públicos,

precisamente para aqueles grupos que já enfrentam precariedade estrutural e menor capacidade de resistência institucional.

A segurança, no âmbito jurídico, tanto internacional quanto interno, ela se configura como base indispensável para a realização de outros direitos igualmente fundamentais, como o direito à educação, à liberdade e à dignidade. A presente análise parte não apenas de uma motivação acadêmica, mas também do compromisso com a transformação social, ao compreender a segurança pública como um elemento estruturante das garantias constitucionais e as relações com as políticas públicas educacionais. Ainda nesse sentido Glina (2020) reforça que a base para o exercício dos demais direitos humanos é o direito à segurança, cuja satisfação é, por isso, imprescindível.

Diante disso, a violência urbana e a forma como as políticas públicas vêm sendo mobilizadas para enfrentá-la constituem um desafio estrutural para os gestores estatais. A complexidade desse fenômeno exige ações que vão além do enfrentamento pontual da criminalidade, demandando articulações intersetoriais capazes de atacar suas causas sociais profundas. Como argumenta Souza (2017), a desigualdade brasileira está enraizada em heranças históricas de exclusão que persistem por meio de práticas institucionais e culturais, muitas vezes invisibilizadas.

A disseminação da violência, que se alastra como uma peste perniciososa social, atinge de forma mais aguda os segmentos marginalizados da população, vítimas do abandono estatal, da pobreza extrema, da exclusão estrutural e da negação cotidiana de seus direitos. Nesse contexto, a falência de políticas públicas eficazes reforça a reprodução das desigualdades e compromete a função emancipadora do Estado.

Nessa mesma linha de pensar, no entendimento de Bourdieu (1992), o território não se limita a um mero suporte físico para as dinâmicas sociais; ele deve ser compreendido como uma construção espacial ativa, que exerce influência sobre as estruturas sociais. Tal perspectiva desafia visões naturalizadas do espaço, ao evidenciar que ele é moldado por lógicas de diferenciação e distribuição, determinadas pelas propriedades simbólicas e materiais que operam no campo social.

As lutas pelo espaço podem também assumir formas mais coletivas, como é o caso daquelas que se desenrolam a nível nacional em torno das políticas de habitação, ou daquelas que ocorrem a nível local, a propósito da construção e da distribuição de moradias sociais ou das escolhas em matéria de equipamentos públicos. Os mais decisivos têm como aposta última a política do Estado que detém um imenso poder sobre o espaço através da capacidade que ele tem de fazer o mercado do solo, da moradia e também, para uma grande parte, do trabalho e da escola. (Bourdieu, 2003, p.166)

Monteiro, Castelar e Arruda (2021), apontam que a recorrência da violência em territórios que abrigam escolas públicas configura-se como um desafio estrutural no contexto brasileiro, refletido também na realidade cearense. Essa condição, marcada por desigualdades sociais e pela fragilidade das políticas públicas, exige que os gestores escolares adotem uma postura analítica e propositiva frente aos efeitos adversos da violência, que ultrapassam os limites físicos da escola e repercutem nas dinâmicas comunitárias e educacionais.

Conforme o que menciona Xavier (2016), a desigualdade social pode ser compreendida como o desequilíbrio estrutural nas condições de vida entre os indivíduos de uma mesma sociedade, produzido, em grande parte, pela má distribuição de renda, pela ausência de investimentos significativos da iniciativa privada em setores estratégicos e pela ineficiência das políticas públicas voltadas à promoção da equidade. Esse fenômeno não apenas perpetua disparidades econômicas, mas também alimenta outras formas de desigualdade como as de gênero, raça, território e região, aprofundando as assimetrias sociais.

As sequelas desse processo são evidentes nas expressões da precariedade urbana, como a expansão de favelas, o aumento da pobreza extrema, o desemprego estrutural, a restrição ao consumo de bens simbólicos e culturais, o crescimento da violência e o acesso limitado a serviços essenciais como educação, saúde, saneamento e mobilidade urbana. Trata-se, portanto, de um ciclo de exclusão que compromete o desenvolvimento social e mina os fundamentos da cidadania.

Como decorrência desse efeito político-social, os percalços em enfrentar a violência tem sido o desafio a ser superado pelas autoridades competentes, pois segundo Silveira; Silva; Beato (2006, p. 78) o “debate em torno da insuficiência das práticas tradicionais, reativas e depressivas de combate à violência e à criminalidade levando à emergência de uma mentalidade preventivista a qual privilegia a ideia de antecipação aos eventos e intervenção nos mecanismos causais.”.

As políticas de segurança pública desempenham um papel central na prevenção da criminalidade e devem ser compreendidas como parte de um conjunto mais amplo de ações estatais voltadas à promoção da justiça social. Sua efetividade depende da capacidade do Estado de articular estratégias redistributivas que envolvam múltiplos setores, especialmente a educação e a economia, cuja integração potencializa respostas mais sustentáveis aos problemas estruturais da violência.

Para Salineiro (2016), a dificuldade em garantir plenamente o direito à segurança gera, na população, uma percepção de insegurança que é tanto coletiva quanto subjetiva. Nesse cenário, a sociedade tende a valorizar propostas que prometem ordem e tranquilidade de

forma imediata, ainda que nem sempre ancoradas em soluções de longo prazo ou com foco na coletividade. Isso revela um desafio central: conciliar a eficácia esperada com a construção de políticas públicas verdadeiramente inclusivas e transformadoras.

Nesse contexto, torna-se fundamental a articulação entre a sociedade civil e os diversos setores responsáveis pela produção de conhecimento voltado ao enfrentamento da violência e de seus impactos. Conforme destacam Lima, Ratton e Azevedo (2014), a construção de estratégias eficazes de intervenção requer o envolvimento direto das instituições de ensino superior e dos pesquisadores de múltiplas áreas, pode-se citar algumas como Ciências Sociais, Direito, todas as licenciaturas, Economia, Psicologia, Engenharia, Medicina, cultura, arte, entre outras além da Administração Pública.

É possível refletir sob essa perspectiva sobre como as sociedades atuais enfrentam uma contradição fundamental: mesmo com a expansão dos processos democráticos, a violência persiste como fenômeno estrutural, gerando insegurança coletiva generalizada. Essa violência constitui o alicerce de organizações sociais marcadas pela estratificação, pela desigualdade e pela fragmentação, manifestando-se de forma diferenciada entre os grupos sociais. As manifestações violentas se articulam dentro de um sistema complexo de opressões múltiplas, econômica, de gênero, racial, por posição social, incluindo formas simbólicas de violência criando um conjunto interconectado de mecanismos excludentes.

A educação, nesse panorama, ocupa posição estratégica por sua capacidade de formar consciências críticas e mobilizar saberes interdisciplinares. Ademais, o engajamento das possibilidades que surgem como parceira no fomento à pesquisa é igualmente relevante, como em avaliações de políticas públicas inseridas nesse contexto, desde que comprometida com o interesse público. Essa colaboração ampla e integrada é essencial para que soluções positivas e sustentáveis possam ser formuladas e implementadas.

Em sentido mais estrito, Lima (2019) conceitua o campo das políticas públicas educacionais, descrevendo “os conceitos principais no estudo das políticas públicas na área da educação colaboram na compreensão da natureza política da educação, no entendimento das tarefas que o Estado deve assumir, desprendendo daí as mobilizações necessárias e as lutas dos cidadãos e dos profissionais da educação.” ou seja, é pertinente destacar ainda que é a influência do Estado sobre a vida escolar dos sujeitos. Tal influência move gerenciamentos essenciais aos que trabalham com educação, nos mais diferentes âmbitos.

Por ser o nível de governo mais próximo da população, a administração municipal, especialmente no contexto das escolas públicas, assume papel estratégico na prestação cotidiana de serviços essenciais. Sua inserção territorial permite uma leitura mais direta e

sensível das demandas locais, dos conflitos e das vulnerabilidades sociais, colocando-a em posição privilegiada para formular respostas rápidas e contextualmente adequadas.

Essa atuação precoce é particularmente eficaz diante de problemas ainda em estágio inicial, um exemplo disso é a baixa frequência escolar, quando as possibilidades de intervenção são mais amplas e os custos sociais são menores. Além disso, essa proximidade confere ao poder municipal outro recurso valioso: a capacidade de mobilizar e articular a população.

Na busca incessante por soluções eficazes diante da crescente violência que afeta as comunidades mais vulneráveis, torna-se essencial adotar estratégias que considerem o conhecimento profundo da realidade local. Muito do que se precisa para que isso ocorra, acontece na escola, que inclui identificar carências estruturais, promover políticas públicas de acolhimento e inclusão que retirem jovens ou da ociosidade ou muitas vezes decorrente da necessidade de trabalhar para complementar a renda familiar, onde crianças cada vez mais jovens têm sido submetidas. Soma-se a isso a necessidade de investimentos sólidos e contínuos na formação e estruturação das forças de segurança, que atuem de forma integrada com a comunidade em que estão inseridas, promovendo confiança mútua e prevenção eficaz.

Entretanto, impõe-se uma reflexão: sobre essa violência que se relaciona com o direito à educação e se revela no cotidiano das periferias urbanas, onde a criminalidade deixa marcas profundas e visíveis. Nessas áreas, os crimes, frequentemente naturalizados e transformados em números por programas sensacionalistas, contribuem para a marginalização e desumanização de sujeitos que vivem sob a égide do medo e da exclusão. Como observa Salineiro (2016, p. 19), os efeitos dessa violência desenfreada comprometem diretamente o ambiente educacional, instaurando um clima de insegurança e instabilidade que demanda ações articuladas entre Estados e Municípios. Essa cooperação é fundamental para combater o abandono escolar, especialmente entre crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade.

Além disso, o avanço das disputas territoriais entre facções criminosas tem imposto barreiras concretas ao direito de acesso à educação. Em muitas regiões, a violência armada impede a livre circulação, força famílias a abandonarem suas casas e provoca rupturas abruptas nas rotinas escolares. Esse fenômeno evidencia que a violência não apenas compromete a aprendizagem, mas também atinge o próprio direito de existir em segurança, demonstrando como a exclusão educacional é, em muitos casos, uma consequência direta da precariedade de políticas públicas integradas.

Desse modo, a combinação de soluções locais e habilidade de articulação são características centrais da administração municipal que devem ser vistas como aspectos

positivos, e até indispensáveis, para o desenvolvimento de políticas públicas voltadas à segurança. “O cotidiano escolar é o espaço final onde ocorre a concretude do programa de ação de uma política.” Azevedo (2008). Essa leitura, portanto, aprofunda a compreensão das dinâmicas observadas nas áreas vulnerabilizadas, evidenciando como a violência é intrínseca a um sistema que precariza a inclusão social e educacional.

2.2.1 Violência Urbana e Educação em Fortaleza: Entre a Geopolítica do Medo e o Direito à Escola

Fortaleza, capital do Ceará, é uma cidade de contrastes marcantes. Reconhecida nacional e internacionalmente por sua vocação turística, abriga uma das orlas marítimas mais belas do Brasil, tem inclusive protagonizado nos últimos anos um dos *réveillons* mais bonitos do país e com poderosos investimentos no setor e em *marketing*, além de paisagens que atraem milhares de visitantes todos os anos. A imagem de cartão-postal, no entanto, convive com uma realidade profundamente desigual e violenta. Longe das áreas nobres e dos roteiros turísticos, bairros periféricos enfrentam diariamente os efeitos de um contexto urbano marcado pela precariedade, insegurança e uma presença estatal frequentemente insuficiente em territórios vulnerabilizados.

Essa ambivalência entre a cidade vitrine e a cidade invisível revela uma Fortaleza fragmentada, onde as desigualdades sociais se territorializam e se aprofundam. Enquanto alguns desfrutam dos benefícios do crescimento econômico e das oportunidades geradas pelo setor de serviços e turismo, outros são submetidos ao domínio de grupos armados e à imposição de regras paralelas em bairros periféricos.

Segundo Paiva (2019), pesquisador do Laboratório de Estudos da Violência (LEV-UFC), o estado "vivencia há pelo menos trinta anos situações de violência e conflito entre grupos armados em bairros da capital e interior do estado", contexto no qual "as facções têm se movimentado, de fato, na perspectiva do controle territorial". Este controle territorial, que historicamente se limitava ao tráfico de drogas, expandiu-se para outras esferas da vida social, incluindo serviços urbanos e dinâmicas comerciais nas periferias.

A pesquisa desenvolvida pelo LEV sobre "Mercados Ilegais e Dinâmicas Criminais: Notas sobre as Transformações do Tráfico de Drogas nas Periferias de Fortaleza, Ceará" evidencia como territórios periféricos se tornaram palcos de disputas que transcendem a simples comercialização de substâncias ilícitas, configurando-se como espaços onde a

fragilidade do Estado permite a emergência de poderes paralelos que regulam aspectos fundamentais da vida comunitária.

A violência em Fortaleza tem múltiplas causas, entre as quais se destaca atualmente a capacidade das facções criminosas de recrutarem jovens para suas atividades, ainda segundo Paiva (2019), essas organizações utilizam uma lógica que combina fatores econômicos e afetivos, promovendo um “trabalho pedagógico” que convence os jovens de que o crime pode ser um caminho para conquistar respeito e sucesso financeiro em uma sociedade marcada pela injustiça e corrupção.

Essa dinâmica contribui para a perpetuação da violência, que está profundamente enraizada nas desigualdades sociais e na fragilidade do Estado em muitas áreas da cidade, especialmente nas periferias, onde grupos armados impõem suas regras paralelas. Além disso, a localização estratégica do Ceará para o tráfico de drogas intensifica a disputa entre facções, o que agrava ainda mais o cenário de violência urbana e afeta diretamente a vida dos jovens e suas possibilidades de acesso à educação e a outros direitos fundamentais.

Nessa mesma perspectiva, as contribuições de Marinho (2004), pesquisadora do Programa de Doutorado em Políticas Públicas da UECE e integrante do Grupo de Pesquisa Trajetórias Juvenis, Afetividades e Direitos Humanos, e participante do estudo sobre os homicídios na adolescência na capital (Fortaleza)⁷ Viúvas de gangues: o universo interdito da violência urbana juvenil, com particular atenção às juventudes em contextos de vulnerabilidade social. Ela aprofunda esse debate ao analisar os impactos da violência com reflexos sobre o ambiente escolar. Em suas pesquisas, ela mostra como as escolas situadas em territórios periféricos enfrentam desafios cotidianos que extrapolam as questões pedagógicas e que na maioria delas o seu abandono foi recorrente.

São instituições que operam sob a constante ameaça da violência, lidando com o medo de alunos e professores, com o esvaziamento das salas de aula e com a ruptura de vínculos entre famílias e a comunidade escolar. Nesses espaços, a educação deixa de ser apenas um direito em disputa para se tornar, em muitos casos, um esforço de resistência.

Assim, de acordo com a análise de Slavoj Žižek sobre a violência, é possível estabelecer um diagnóstico provocativo para a compreensão dos fenômenos violentos contemporâneos. Segundo o filósofo esloveno, a violência mais visível no mundo atual como a criminalidade urbana, atos terroristas e conflitos sociais, atua como uma cortina de fumaça,

⁷ UNICEF; Assembleia Legislativa do Ceará; Governo do Estado do Ceará. Trajetórias interrompidas — estudo sobre homicídios na adolescência e exclusão escolar em Fortaleza e municípios cearenses. Fortaleza, jun. 2017. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/relatorios/trajetorias-interrompidas>. Acesso em: 20/11/2024.

obscurando a percepção do que ele chama de contexto Real da violência, em suas dimensões objetiva e sistêmica. O autor ainda aduz que há um equívoco recorrente na análise da violência ao tratar de forma equivalente às suas três manifestações: subjetiva, objetiva e sistêmica, sem reconhecer suas diferenças fundamentais. É paradoxal, ainda, que a violência subjetiva, caracterizada por atos diretos e reconhecíveis, seja sempre vista como um desvio de um hipotético “estado zero de normalidade pacífica”, e interpretada como uma perturbação de uma ordem social supostamente harmônica e natural.

Com base nessa reflexão teórica, as análises de Montenegro (2017) sobre a obra "Violência: seis reflexões laterais" Žižek (2014), ao dialogar com os estudos de Telles (2010) sobre os territórios de incerteza, mostra como o cerceamento do direito à educação nas periferias urbanas brasileiras é resultado de uma trama complexa que articula múltiplas dimensões de violência.

Nesse contexto, a violência subjetiva, como tiroteios e confrontos, ganha maior visibilidade midiática e mobilização emocional pública, enquanto a violência sistêmica funciona de maneira mais anônima, manifestando-se na ausência estrutural de políticas educacionais eficazes nesses territórios. Os territórios de incerteza, segundo Telles, se caracterizam por uma presença seletiva do Estado, marcado por seu excesso repressivo em certos aspectos e ausência na garantia de direitos básicos, criando condições que levam ao surgimento de ilegalismos populares como estratégias de sobrevivência, frequentemente em conflito com a frequência escolar.

É possível associar que a Busca Ativa Escolar, dentro desse contexto, não se configura apenas como uma reação às manifestações explícitas da violência direta, mas se firma sobretudo como uma estratégia de enfrentamento à violência estrutural do sistema, que, ao manter a precariedade das políticas públicas, perpetua a exclusão educacional. Conforme a reflexão de Telles (2010) territórios atravessados por lógicas e circuitos que transbordam por todos os lados as fronteiras do “universo da pobreza”.

Essa lógica faz com que políticas públicas que não consideram a complexidade desses territórios acabem por reforçar as exclusões sociais e educação precária. Assim, alinhando-se ao alerta de Žižek, é crucial refletir e identificar como as próprias políticas de enfrentamento à violência, se desatentas às particularidades desses espaços de fronteira entre o legal e o ilegal, podem acabar reproduzindo as formas mais profundas e invisíveis da violência sistêmica.

A violência em Fortaleza não é um fenômeno isolado ou pontual: ela se estrutura em lógicas de poder paralelas que afetam diretamente a vida cotidiana dos moradores,

comprometendo direitos fundamentais como o de ir e vir, o de habitar e, sobretudo, o de aprender.

Essa dinâmica é bem compreendida também por Xavier (2016), ao propor o conceito de “geopolítica do medo” como uma chave de leitura para entender a produção da violência concentrada e da sensação permanente de insegurança nas grandes cidades complementa a discussão sobre os contextos onde as fronteiras entre o público e o privado, o legal e o ilegal, o formal e o informal, se misturam nas práticas cotidianas e nas dinâmicas sociais, tornando o território palco de disputas e alianças entre diversos atores, tendo como característica central a convivência e o tensionamento de diferentes normas e interesses no espaço apresentada por Telles, mostrando como, em Fortaleza, o Estado atua de modo desigual, criando áreas marcadas pela fragilidade institucional e pela organização da criminalidade como forma de controle social. Em Fortaleza, essa geopolítica atua de forma seletiva e desigual, transformando bairros inteiros em zonas de anomia social, onde o Estado se ausenta e a criminalidade organiza a vida coletiva. A cidade turística, que seduz pelo seu litoral exuberante, mas é também uma cidade da dor, da exclusão e da invisibilidade de muitos que nela resistem.

Nesse cenário, é essencial refletir sobre os reflexos da violência na permanência escolar, nas práticas pedagógicas e nas relações estabelecidas entre escola, famílias e comunidade. A educação, que constitucionalmente deve ser garantia de emancipação e cidadania, encontra barreiras que vão além da infraestrutura física ou dos recursos pedagógicos: enfrenta o desafio de sobreviver e resistir em meio à lógica do medo e do silenciamento. Compreender essa realidade é um passo fundamental para propor políticas públicas que dialoguem com os territórios, respeitem suas especificidades e reafirmem a escola como espaço de acolhimento, proteção social e transformação.

2.2.2 Entre o medo e a esperança: a escola como espaço de resistência e proteção social

A intensificação da violência urbana, especialmente nas periferias das grandes cidades, tem comprometido diretamente o direito à educação de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade. Esse contexto de violência impacta profundamente o ambiente escolar, criando obstáculos que dificultam o acesso, a permanência e o aproveitamento no rendimento escolar dos estudantes. É comum ocasiões, em que mesmo estando matriculados, diversos

jovens enfrentam dificuldades para chegar à escola devido aos conflitos territoriais entre facções criminosas, o que afeta significativamente suas trajetórias educacionais e pessoais.

Nas regiões mais desfavorecidas socioeconômicas, a violência interfere drasticamente no cotidiano das famílias, que, por vezes, se veem forçadas a abandonar suas casas em razão de ameaças, represálias ou episódios de homicídios. Esse deslocamento involuntário enfraquece os laços com a escola, prejudica o processo de aprendizagem e evidencia a incapacidade do Estado em assegurar para todos seus direitos fundamentais. Além disso, é recorrente que estudantes expostos a essas condições apresentem sinais de baixa autoestima, comportamentos agressivos, indisciplina e desinteresse pelas atividades pedagógicas, além de, em alguns casos, estarem envolvidos, direta ou indiretamente, em práticas ilícitas.

A escola ocupa um lugar central na estrutura de proteção social à criança, sendo mais do que um espaço de ensino formal: trata-se de uma instituição estratégica na garantia dos direitos fundamentais e formação do ser desde a infância, lugar de acolhimento, fortalecimento de vínculos e onde devem ser construídas boas memórias ao longo de sua jornada. Quem de nós nunca mencionou em tom nostálgico: “No meu tempo de escola...” Assim, conforme menciona Tripodi e Zara (2023), que concordam quando diz que “A Constituição da República do Brasil de 1988 inicia o capítulo da educação com um artigo no qual se afirma ser o objetivo da educação “o pleno desenvolvimento da pessoa”” em todos os aspectos, especialmente em contextos marcados por desigualdades sociais e violações de direitos. Conforme ainda destaca Sarmiento (2003), a escola não apenas participa da socialização das crianças, mas deve ser compreendida como uma instância privilegiada de reconhecimento e valorização da infância como sujeito de direitos. Abramovay (2005) corrobora quando diz que “A escola é espaço de construção de saberes, de convivência e socialização. Os jovens buscam, no sistema escolar, desenvolver suas habilidades, expandir relações sociais, realizar e construir desejos, impulsos que colaboram na formatação de identidades.”.

O Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, em vigor desde 1990, consagra a educação como um dos pilares da proteção integral. Em seu artigo 53, o ECA “estabelece o direito da criança e do Adolescente à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho”. Porém, esse direito não se limita ao acesso à aprendizagem: implica também em condições de segurança, acolhimento, escuta qualificada e desenvolvimento humano em sua totalidade.

Nesse sentido, Faleiros (2005) ressalta que a escola deve ser um espaço de "escuta sensível" para identificar sinais de negligência, violência doméstica, abuso ou outras formas

de violação de direitos. Como lugar de convívio cotidiano, a escola é, muitas vezes, a primeira instituição a identificar situações de risco, o que a torna parte fundamental da rede de proteção à infância. Essa responsabilidade exige o fortalecimento da articulação intersetorial entre educação, saúde, assistência social e o sistema de justiça. Ainda nessa perspectiva, segundo Faleiros a garantia da educação e da escolaridade, incluindo a erradicação do analfabetismo, é condição *sine qua non* para assegurar direitos e elevar o nível de desenvolvimento sustentável do país. Crianças e adolescentes de hoje são o presente e não apenas o futuro do país.

Por outro lado, autores como também Abramovay (2005) realizaram estudos que destacam que a violência simbólica e institucional também está presente nos ambientes escolares, muitas vezes reforçando exclusões e preconceitos.

O levantamento foi realizado somente em escolas públicas, não porque estas sejam mais violentas, mas porque elas apresentam um maior grau de vulnerabilidade, visto que são menos providas de recursos humanos e materiais, com maior índice de abandono, evasão e reprovação, uma maior diversidade cultural da clientela e portanto menos homogêneas do que os estabelecimentos da rede privada. (Abramovay, 2005, p.28)

Para enfrentar essas práticas, é necessário adotar políticas educacionais que promovam a cultura de paz, o respeito à diversidade e os direitos humanos. A escola, nesse contexto, deve desenvolver práticas pedagógicas que combatam o racismo, a discriminação de gênero e a intolerância, práticas que, se negligenciadas, colocam em risco o bem-estar físico e psicológico dos estudantes.

Para Santos (2021) a proposta da ideia de uma “educação emancipadora”, salienta que se valorize os saberes dos grupos historicamente marginalizados e promova a participação ativa dos sujeitos em sua formação. Isso implica em reconhecer que a proteção da criança no espaço escolar também passa por ouvir suas vozes e garantir sua participação nas decisões que afetam sua vida cotidiana, como reforçado pela Convenção sobre os Direitos da Criança da Organização das Nações Unidas (ONU - 1989).

Nesse cenário, a atuação dos profissionais da educação assume caráter ético e político. A formação continuada dos docentes deve incluir conteúdos relacionados aos direitos da criança, protocolos de proteção e estratégias de enfrentamento à violência, que articula ações pedagógicas, apoio psicossocial, valorização da diversidade e fomento a práticas restaurativas e à cultura de paz conforme recomendam o MEC (2025) e o UNICEF (2022). Tais organismos reforçam que uma escola segura, inclusiva e protetiva é um pré-requisito para o desenvolvimento integral e para a permanência dos estudantes na escola.

Portanto, a escola, mesmo tendo limitações, é um agente de proteção social fundamental. Ao garantir um ambiente seguro, acolhedor e promotor de direitos, contribui

para a formação de sujeitos conscientes e ativos, e para a ruptura dos ciclos intergeracionais de violência, exclusão e pobreza. Essa tarefa, contudo, demanda políticas públicas articuladas, financiamento adequado, formação docente, estratégias de combate à evasão e comprometimento institucional com os princípios da justiça social e dos direitos humanos.

3 O QUE É POLÍTICA PÚBLICA?

A definição de política pública envolve um conjunto diverso de ideias, interesses e disputas conceituais que refletem tanto a complexidade do campo quanto sua natureza interdisciplinar. Conforme aponta Souza (2006), a noção de política pública não é neutra nem homogênea; ao contrário, é moldada por diferentes tradições teóricas e por interesses que disputam sentidos sobre o papel do Estado, a participação da sociedade e os objetivos das ações governamentais. Essa pluralidade se reflete nas distintas concepções presentes na literatura especializada, que, embora compartilhem certos elementos em comum, enfatizam aspectos variados conforme as abordagens adotadas.

Para Gonçalves et al. (2017), autores como Mead (1995) compreendem a política pública como um ramo da ciência política voltado à análise das grandes questões públicas enfrentadas pelo governo. Já Lynn (1980) a descreve como um conjunto específico de ações estatais que visam produzir determinados efeitos na sociedade. Peters (1986), por sua vez, reforça essa perspectiva ao afirmar que políticas públicas são a soma das atividades desenvolvidas pelos governos, seja de maneira direta ou por meio da delegação de responsabilidades, que influenciam diretamente a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza essa concepção ao afirmar que política pública é, essencialmente, "o que o governo escolhe fazer ou não fazer". Entre as definições mais influentes e citadas no campo, destaca-se a de Harold Lasswell, que associa a política pública ao processo de tomada de decisões baseado nas perguntas: quem ganha o quê, por que e com quais consequências?

Smanio (2013), contribui ao afirmar que “as Políticas Públicas pressupõem as relações do Estado com a sociedade, pois que a via da participação dos cidadãos deve ser o método a ser buscado, tanto para sua formulação, quanto para sua execução.”.

Percebe-se assim que uma vez que se estabelece a participação como princípio fundamental da gestão pública, incorporando mecanismos institucionais de participação social, tais como conselhos gestores, comissões deliberativas, comitês participativos, audiências públicas, consultas à população, orçamento participativo, referendo e plebiscito, constituindo ferramentas efetivas de interlocução entre a sociedade civil e o poder público.

Ainda de acordo com Smanio (2013), a participação implica, de forma direta, na cooperação entre o Estado e a sociedade, além de favorecer o engajamento entre os próprios cidadãos. Esse processo colaborativo contribui para a construção de um círculo virtuoso de

legitimidade das políticas públicas, na medida em que assegura que as decisões e ações implementadas estejam verdadeiramente alinhadas às necessidades e demandas da população.

As políticas públicas surgem como respostas organizadas às demandas coletivas que atravessam a sociedade, buscando promover o bem-estar social e enfrentar problemas públicos complexos. Embora não haja uma definição única, em termos gerais elas podem ser compreendidas como um conjunto de diretrizes, programas e ações elaboradas e executadas principalmente pelo Estado, muitas vezes em articulação com outros atores, com o objetivo de transformar determinadas realidades sociais, econômicas ou culturais.

O campo de estudo das políticas públicas consolidou-se a partir da década de 1950, com o avanço das ciências sociais aplicadas e a influência de autores como Harold Lasswell, que propôs uma ciência da política voltada para a resolução prática de problemas sociais. Desde então, a área evoluiu incorporando distintas abordagens teóricas e metodológicas que se debruçam sobre as etapas do ciclo de políticas públicas: formulação, implementação, monitoramento e avaliação.

Dentre essas etapas, a implementação constitui um momento decisivo, pois é quando as intenções políticas expressas nos planos e programas se materializam em ações concretas. Trata-se de um processo dinâmico e não linear, no qual as decisões políticas são traduzidas em práticas institucionais e operacionais. Para que essa etapa alcance os objetivos pretendidos, é fundamental considerar o contexto no qual a política está sendo executada, pois ela influencia diretamente sua eficácia e seus resultados.

De acordo com Gonçalves et al. (2017), diversos fatores contextuais podem interferir no sucesso da implementação. Um dos principais é o grau de estabilidade política, já que ambientes com apoio político consistente em torno dos objetivos do programa e com capacidade burocrática adequada para análises e ações práticas tendem a oferecer condições mais favoráveis para a execução das políticas.

Além disso, o ritmo de transformação do cenário político e econômico externo também exerce influência. As mudanças podem ocorrer de maneira gradual ou acelerada, e a forma como esse ambiente interage com as políticas em curso pode fornecer indícios importantes sobre os caminhos possíveis e os entraves da implementação.

Outro elemento relevante é o grau de abertura do processo de formulação das políticas públicas. Em sociedades marcadas pela diversidade cultural e ideológica, pela atuação significativa de organizações da sociedade civil e pela liberdade de imprensa, é comum que o processo decisório envolva múltiplos atores, em contraste com contextos em que a definição das políticas é concentrada em grupos restritos de poder.

Smanio (2013) destaca ainda que o processo de definição e implementação das políticas públicas envolve uma série de atividades e etapas distintas, dentre as quais podemos destacar:

(a) identificação dos problemas e demandas a serem atacados para a definição das prioridades a serem decididas junto aos formuladores de políticas públicas; (b) formulação de propostas concretas entre diferentes opções de programas a serem adotados; (c) implementação propriamente dita da política, com a criação da estrutura necessária e observância da burocracia existente, gasto de recursos e aprovação de leis; (d) avaliação dos resultados da política por meio da verificação dos resultados e impacto da política, para que se possa aferir se ela realmente funciona ou não; (e) fiscalização e controle da execução da política por meio da atuação da sociedade civil, dos Tribunais de Contas e do Ministério Público. É importante observar que essas diferentes fases, materializadas na forma de uma sucessão de eventos e acontecimentos de natureza diversa, não ocorrem de forma linear ou estanque, mas constituem um processo cheio de idas e vindas. Ainda assim, não só é possível, como útil, identificar as características presentes nas diferentes etapas que formam o chamado ciclo das políticas públicas. Isso porque o domínio do modelo teórico ora analisado de abordagem de tal figura facilita a sua compreensão, permitindo identificar omissões ou inadequações por parte daqueles que têm o dever de implementar os direitos de que elas constituem objeto. (Smanio, 2013, p. 26)

Por fim, a descentralização do setor público tem se tornado um eixo central dos debates sobre desenvolvimento. Ela diz respeito ao modo como as decisões são tomadas, aos recursos que são mobilizados e à participação tanto de agentes administrativos quanto de atores não estatais na execução das políticas, o que pode moldar significativamente o processo de implementação.

3.1 Políticas Públicas Educacionais no Brasil

Compreender as políticas educacionais no Brasil requer um olhar atento às transformações históricas, políticas e sociais que moldaram o papel do Estado na garantia do direito à educação. A educação, ao ser constitucionalmente reconhecida como um direito de todos e dever do Estado, assume centralidade nas estratégias de desenvolvimento nacional e de enfrentamento das desigualdades sociais, históricas e territoriais. As políticas educacionais, nesse sentido, configuram-se como instrumentos fundamentais de intervenção estatal na promoção do acesso, permanência e aprendizagem no sistema educacional, articulando interesses, disputas e concepções diversas sobre os fins da educação.

De acordo com Tripodi e Zara (2023), ao tratarmos de política educacional, referimo-nos a um segmento específico das políticas públicas: o da educação. Para compreender com clareza seu significado, é necessário considerar dois termos que a compõem. A política educacional se refere às ações do poder público voltadas à organização da educação, em suas

múltiplas dimensões. Já a educação, por sua vez, envolve processos de formação humana mediados por instituições, especialmente a escola, e regulados pela atuação do Estado. Assim, entende-se que as políticas educacionais englobam programas, normas e ações do governo que mobilizam diversos agentes institucionais e sociais, cada qual com visões distintas sobre o papel do Estado, da escola e da própria educação na sociedade.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 foi um marco decisivo na consolidação do direito à educação no país. Ela redefiniu o papel do Estado como agente legalmente responsável pela oferta educacional, da Educação Infantil ao Ensino Médio, estabelecendo um novo pacto federativo que distribui responsabilidades entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A Carta Magna de 1988 instituiu, no artigo 208, a obrigatoriedade da educação para a faixa etária dos 4 aos 17 anos, reconhecendo o direito à educação inclusive para aqueles que não tiveram acesso na idade certa. Essa mudança elevou o padrão de solidariedade social, reposicionando o Estado como garantidor desse direito, independente da condição socioeconômica das famílias.

Com a nova ordem constitucional, ampliaram-se também os programas de apoio à universalização da educação, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)⁸, que é responsável por iniciativas de grande alcance, que atendem às necessidades educacionais de milhares de municípios brasileiros. Entre os programas, destacam-se: o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que visa garantir a oferta de refeições saudáveis e adequadas aos estudantes de toda a educação básica em escolas públicas. O programa também promove ações de educação alimentar e nutricional, ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), que oferece assistência financeira e técnica para o transporte de alunos da educação básica que residem em áreas rurais ou moram distante da escola. O programa é voltado para estados, municípios e Distrito Federal, com caráter suplementar, Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD): que distribui livros e materiais didáticos para alunos e professores de escolas públicas, além de instituições conveniadas, do ensino infantil ao ensino médio. O programa tem como objetivo reduzir desigualdades no acesso à educação e o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), que realiza transferências financeiras para escolas públicas de educação básica, visando aprimorar a infraestrutura e a gestão escolar. O programa busca promover a autonomia financeira das escolas para a execução de ações que melhorem a qualidade do ensino. O país iniciou um

⁸ FNDE. FNDE celebra 56 anos com avanços e compromisso com a educação de qualidade. Brasília, 22 nov. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/assuntos/noticias/fnde-celebra-56-anos-com-avancos-e-compromisso-com-a-educacao-de-qualidade>

processo de normatização e planejamento mais abrangente, com a publicação do Plano Nacional de Educação para Todos e do Plano Decenal de Educação, ambos em 1993.

No campo legislativo, 1996 marca outro momento estruturante com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei nº 9.394/96), que sistematiza os princípios, objetivos e a organização da educação nacional. Nesse mesmo ano, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF – Lei nº 9.424/96) estabeleceu mecanismos de financiamento voltados para o ensino fundamental, pavimentando o caminho para a criação do FUNDEB⁹:

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) é um Fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um total de vinte e sete Fundos), composto por recursos provenientes de impostos e das transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios vinculados à educação, conforme disposto nos arts. 212 e 212-A da Constituição Federal. O Fundeb foi instituído como instrumento permanente de financiamento da educação pública por meio da Emenda Constitucional nº 108, de 27 de agosto de 2020, e encontra-se regulamentado pela Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Independentemente da fonte de origem dos valores que compõem o Fundo, todo o recurso gerado é redistribuído para aplicação exclusiva na manutenção e no desenvolvimento da educação básica pública, bem como na valorização dos profissionais da educação, incluída sua condigna remuneração. Além das fontes de receita de impostos e de transferências constitucionais dos Estados, Distrito Federal e Municípios, integram a composição do Fundeb os recursos provenientes da União a título de complementação aos entes federados que não atingiram o valor mínimo por aluno/ano definido nacionalmente ou que efetivaram as condicionalidades de melhoria de gestão e alcançaram a evolução dos indicadores a serem definidos sobre atendimento e melhoria de aprendizagem com a redução das desigualdades. A contribuição da União neste novo Fundeb sofrerá um aumento gradativo, até atingir o percentual de 23% (vinte e três por cento) dos recursos que formarão o Fundo em 2026. Passará de 10% (dez por cento), do modelo do extinto Fundeb, cuja vigência se encerrou em 31 de dezembro de 2020, para 12% (doze por cento) em 2021; em seguida, para 15% (quinze por cento) em 2022; 17% (dezessete por cento) em 2023; 19% (dezenove por cento) em 2024; 21% (vinte e um por cento) em 2025; até alcançar 23% (vinte e três por cento) em 2026. (MEC, 2025)

Outro avanço importante foi a constituição de um sistema nacional de avaliação da educação básica, com a criação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), ainda na década de 1990, ampliando a capacidade do Estado de monitorar a qualidade do ensino ofertado. Apesar dos avanços normativos e institucionais, um aspecto notável é que a Constituição de 1988 não incluiu, inicialmente, o princípio da equidade entre os fundamentos da educação pública (art. 206), o que só veio a ocorrer em 2009, com a Emenda Constitucional nº 59, incorporando-o ao capítulo do financiamento educacional (art. 212, § 3º).

⁹ FNDE. FUNDEB — financiamento da educação básica. Brasília, s.d. <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb>

Todas essas dimensões, acesso, financiamento, avaliação, gestão e valorização docente, passaram a integrar o escopo da política educacional brasileira e foram formalizadas na LDB. Ainda que essa legislação tenha consolidado parte dos avanços previstos na Constituição de 1988, ela também foi promulgada em um contexto de reformas neoliberais, que tensionaram o papel do Estado, promovendo uma lógica de responsabilização e racionalização dos investimentos públicos. Assim, o intervalo entre 1988 e 1996 expressa não apenas uma ampliação legal do direito à educação, mas também um processo de disputa em torno dos sentidos desse direito, de seus beneficiários e da forma como ele deve ser financiado e assegurado.

A análise das políticas educacionais exige, conforme argumentam Tripodi e Zara (2023), a compreensão da educação como um direito social que deve ser assegurado pelo Estado em diálogo constante com as demandas da sociedade. Esse entendimento reforça a ideia de que as políticas educacionais não nascem neutras ou técnicas, mas são resultado de embates políticos, valores culturais e disputas entre diferentes projetos de sociedade. A educação, nesse cenário, é tratada como campo estratégico e tensionado, onde se disputam sentidos, recursos e prioridades.

Ainda segundo os autores, as políticas públicas, e entre elas, as educacionais, devem ser vistas como respostas do Estado às necessidades coletivas, mas também como expressão das correlações de força existentes em determinado momento histórico. Dessa forma, a política educacional é profundamente marcada pela forma como o Estado se organiza, pelos interesses que representa e pela sua capacidade de articulação institucional. Tripodi e Zara (2023), destacam ainda que, ao tratar da educação como bem público, o Estado assume a responsabilidade de garantir o acesso, mas também de promover a qualidade e a permanência, elementos que só se realizam mediante políticas estruturadas, sustentáveis e com participação social.

Entretanto, segundo Saviani (2020) há um aspecto essencial da política educacional brasileira que muitas vezes é negligenciado: o caráter estrutural da desigualdade social e a forma como as políticas educacionais, apesar de suas intenções inclusivas, muitas vezes acabam por reforçar as disparidades existentes.

Saviani (2020) adverte quanto ao caráter formal e segmentado de muitas das reformas educacionais no Brasil, que não questionam a lógica capitalista que organiza a educação de maneira desigual. "os partidos conservadores e reacionários que visam manter o estado de coisas atual com todas as injustiças e desigualdades que caracterizam a forma de sociedade dominante no mundo de hoje."

A desigualdade social, em sua visão, não é meramente um reflexo de falhas no sistema educacional, mas sim uma questão estruturante que exige uma transformação mais profunda na organização da sociedade. Nesse sentido, a educação, embora seja um direito constitucional, muitas vezes se torna uma ferramenta de manutenção das desigualdades, pois o acesso à educação de qualidade é desigual entre diferentes camadas da população, especialmente quando se trata de camadas populares e de periferias urbanas, destaque-se ainda as de maior índice de violência e menor IDH como os revelados por esse estudo.

A crítica de Saviani traz à tona o desafio de conceber uma política educacional verdadeiramente emancipadora, que vá além da simples universalização do acesso. É fundamental que as políticas educacionais se alinhem com uma perspectiva mais ampla de justiça social, que envolva a distribuição equitativa de recursos e a valorização do trabalho docente, além de promover uma educação crítica, capaz de formar cidadãos conscientes de seu papel transformador na sociedade. Ao invés de aceitar a escola como um reprodutor das desigualdades, a educação deve ser vista como um meio de superá-las, e as políticas educacionais, portanto, precisam ser questionadas em relação à sua capacidade de promover essa transformação plenamente.

Nesse contexto, é fundamental reafirmar que o direito à educação, conforme previsto na Constituição Federal, é um dos mais importantes direitos sociais e fundamentais. Sua relevância ultrapassa a dimensão individual, alcançando toda a coletividade. Trata-se de um elemento central para a construção da cidadania e para a promoção de uma sociedade mais justa e igualitária.

A educação, enquanto processo formativo possui caráter transformador, promovendo não apenas o desenvolvimento pessoal, mas também o fortalecimento da consciência social. Ao transmitir um conjunto de saberes e valores, ela contribui diretamente para a edificação de uma sociedade mais crítica e menos desigual. O artigo 6º da Constituição estabelece a educação como um direito social fundamental, enquanto o artigo 205 reforça seu caráter universal e seu papel no desenvolvimento da cidadania e no preparo para o trabalho. No artigo 208, a obrigatoriedade e gratuidade do ensino fundamental e infantil são fixadas, garantindo que o Estado atenda a todas as faixas etárias de forma universal.

Na mesma linha, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), através do artigo 4º, reforça a obrigatoriedade e gratuidade da educação infantil ao ensino médio, determinando que o poder público deve garantir o acesso à educação a todos os estudantes, independentemente de sua condição social ou econômica. O artigo 5º da LDB também menciona que o direito à educação básica obrigatória é assegurado como um direito público

subjetivo, o que significa que qualquer pessoa, coletivo, associação legalmente reconhecida, como entidades sindicais, comunitárias ou de classe, e também o Ministério Público, podem recorrer aos meios legais para exigir que o Estado garanta sua oferta.

Complementando, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em seu artigo 4º, assegura que a educação é responsabilidade compartilhada entre a família, a sociedade e o Estado, dando a este último o papel primordial de garantir o acesso universal e ininterrupto à educação. Além disso, o artigo 53 do ECA ratifica a obrigatoriedade da educação até os 17 anos, estabelecendo a educação como um direito indisponível, reforçando a ideia de que a oferta educacional é, de fato, uma obrigação que deve ser cumprida pelo Estado.

Essas críticas de Saviani, articuladas com as conquistas e garantias previstas na Constituição Federal, LDB e ECA, nos permitem refletir sobre a necessidade de não apenas expandir o acesso à educação, o direito está posto, mas falta também garantir uma educação que, de fato, promova a equidade e a transformação social. A luta contra a desigualdade deve, portanto, estar no cerne das políticas educacionais, com um olhar atento para a estrutura social que molda as disparidades no acesso e na qualidade da educação no Brasil.

Essa compreensão reforça o papel das políticas públicas educacionais como instrumento de justiça social, o que exige não só a sua ampla implementação, mas também um permanente esforço de avaliação crítica como o pretendido nesse trabalho. Assim, mais do que assegurar a escolarização formal, o Estado precisa garantir que a educação seja capaz de enfrentar as desigualdades estruturais, reconhecendo os contextos específicos de vulnerabilidade e promovendo a inclusão de forma equânime.

3.2 A Busca Ativa Escolar como Política Pública Educacional em Fortaleza

A política de Busca Ativa Escolar (BAE), no contexto da rede pública municipal de Fortaleza, insere-se como uma estratégia fundamentada em marcos legais, institucionais e operacionais que a sustentam. Trata-se de uma iniciativa implementada no município como resposta aos altos índices de infrequência, abandono e evasão escolar, desafios persistentes que impactam diretamente a garantia do direito à educação e a permanência de crianças e adolescentes nas escolas, sobretudo em territórios marcados por vulnerabilidades sociais.

A BAE se configura como uma ação articulada que opera para integrar estratégias previstas nos principais documentos normativos da educação nacional e local. A iniciativa está em consonância com as diretrizes do Plano Nacional de Educação (PNE) e especialmente com

o Plano Municipal de Educação (PME) de Fortaleza, que tem além de outras, metas e estratégias para o enfrentamento da evasão escolar e a promoção da equidade educacional, o objetivo geral de:

Conceber e propiciar a implementação de um Projeto Educativo para a cidade de Fortaleza, comprometido com uma escola cidadã, que assegure a inclusão social, a permanência com sucesso do educando, em todos os níveis e modalidades de ensino, oferecendo uma educação de qualidade na vivência plena de uma gestão democrática e na valorização do papel dos profissionais da educação garantindo ao aluno o direito de aprender.(Fortaleza, 2015, p.8)

A compreensão da Busca Ativa Escolar como instrumento de garantia do direito à permanência na escola implica reconhecer que sua efetividade depende não apenas da ação da escola, mas da corresponsabilidade entre diferentes esferas governamentais. Ela busca garantir a educação para todas as pessoas de 4 a 17 anos, conforme o Plano Nacional da Educação de 2014.

Figura 1 - Adesão da Prefeitura de Fortaleza à plataforma da BAE

Prefeitura de Fortaleza faz adesão à plataforma Busca Ativa Escolar para ampliar resgate a crianças e jovens fora da escola

16 DE AGOSTO DE 2018 / SEM CATEGORIA



Fonte: Portal da educação notícias¹⁰

Em Fortaleza, sua implementação foi formalizada por meio de termo de cooperação interinstitucional, articulado pela Secretaria Municipal da Educação (SME), com o apoio da Secretaria da Saúde (SMS), da Secretaria dos Direitos Humanos e Desenvolvimento Social (SDHDS), da Secretaria da Educação do Estado do Ceará (Seduc), do Ministério Público do Ceará e do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef). A assinatura do termo ocorreu

¹⁰Portal de notícias da Educação da Prefeitura de Fortaleza. Anúncio da adesão à plataforma da BAE em agosto de 2018. <https://educacao.sme.fortaleza.ce.gov.br/prefeitura-de-fortaleza-faz-adesao-a-plataforma-busca-ativa-escolar-para-ampliar-resgate-a-criancas-e-jovens-fora-da-escola/>

em 2018, no Ministério Público do Ceará, fortalecendo o compromisso intersetorial com o enfrentamento da exclusão escolar.

A partir dessa articulação, foi instituído um Sistema de Busca Ativa, com o objetivo de monitorar casos de infrequência e implementar estratégias concretas para o retorno e a permanência dos alunos na escola. A iniciativa passa, assim, a ser compreendida no marco das políticas públicas educacionais, como resposta prática ao desafio da exclusão escolar. Conforme prevê o PME de Fortaleza, a Busca Ativa pode ser entendida como estratégia indispensável para o cumprimento de metas educacionais voltadas à universalização do acesso e da permanência escolar, contribuindo para a redução das desigualdades no sistema educacional.

A institucionalização da Busca Ativa Escolar em Fortaleza ganhou contornos mais definidos com a publicação da Portaria nº 0603/2018-SME, que "institui as normas do Sistema de Busca Ativa para a Rede Municipal de Educação de Fortaleza, define diretrizes gerais para a gestão do referido Sistema e dá outras providências" Fortaleza (2018). Esta portaria representa um marco na consolidação da Busca Ativa como política pública municipal, conferindo-lhe estrutura normativa e operacional.

A Portaria nº 0603/2018-SME estabelece a definição de competências, fluxos de trabalho e mecanismos de monitoramento que viabilizam a operacionalização da Busca Ativa Escolar.

A portaria municipal também reflete a dimensão humana das políticas públicas educacionais, ao reconhecer que por trás de cada caso de infrequência e possível evasão escolar existe uma história individual marcada por vulnerabilidades e desafios específicos. Ao estabelecer diretrizes para o atendimento personalizado e a articulação com redes de proteção social, a normativa municipal demonstra sensibilidade às dimensões humanas do problema educacional, superando abordagens meramente burocráticas.

A implementação da Busca Ativa Escolar em Fortaleza exemplifica a aplicação prática dos fundamentos legais e normativos estabelecidos pela Constituição Federal, ECA, LDB, PNE e PME, articulados com os referenciais teóricos das políticas públicas educacionais. A articulação intersetorial estabelecida pelo termo de cooperação de 2018 materializa não apenas o princípio constitucional da corresponsabilidade entre Estado, família e sociedade na garantia do direito à educação, mas também os princípios teóricos da implementação de políticas públicas complexas.

O Sistema de Busca Ativa implementado em Fortaleza opera como mecanismo concreto de garantia dos direitos educacionais previstos no ordenamento jurídico brasileiro,

configurando-se como instrumento fundamental para o cumprimento das metas estabelecidas no PNE e no PME de Fortaleza. A iniciativa representa, assim, a tradução das diretrizes legais em ações práticas voltadas ao enfrentamento da exclusão escolar e à promoção da equidade educacional no município, demonstrando como as políticas públicas educacionais podem ser implementadas de forma articulada e humanizada.

Esta articulação legal, teórica e institucional confere à Busca Ativa Escolar o título de política pública educacional, mesmo que não esteja formalmente prevista como tal na legislação. Sua legitimidade deriva do conjunto de dispositivos legais que estabelecem a obrigatoriedade da educação básica, do referencial teórico das políticas públicas educacionais e da compreensão humanizada de que a garantia do direito à educação requer ações coordenadas, sensíveis e comprometidas com a transformação das realidades de exclusão escolar.

3.2.1 Evasão Escolar, Desigualdade Estrutural e os Limites da Busca Ativa Escolar

É importante compreender as diferenças entre abandono e evasão escolar. O abandono escolar acontece quando o aluno se ausenta da escola, por um período de tempo, mas eventualmente retorna ao sistema de ensino, seja no mesmo ano letivo ou no próximo. É uma interrupção temporária que não significa o fim da sua trajetória educacional. Um exemplo comum de abandono é quando um aluno falta a muitas aulas e acaba não concluindo o ano, mas se rematricula no ano seguinte.

Já a evasão escolar é a saída definitiva do aluno do sistema de ensino. O estudante não retorna mais para a escola e sua educação é interrompida de forma permanente. A evasão é um problema mais grave, pois representa a exclusão desse indivíduo do ambiente escolar. É crucial entender que tanto o abandono quanto a evasão estão diretamente ligados a uma série de fenômenos multifacetados, atravessados por dimensões sociais, econômicas, raciais e territoriais que revelam a incapacidade do atual sistema educacional em garantir o direito à educação de forma equânime.

Para além da associação da evasão ao envolvimento do jovem com o crime ou com o uso de drogas, os dados do Censo Escolar de 2022 (INEP)¹¹ demonstram que essa relação é mais

¹¹ Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC) que atua na produção de evidências educacionais por meio de avaliações, pesquisas e estudos. Ele é responsável por exames como o Enem, Encceja e o Enade, além de gerar indicadores educacionais e gestar o conhecimento na área. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt->

complexa. Para a maioria desses estudantes, abandonar a escola é uma decisão forçada pelas condições objetivas de existência: é a necessidade de trabalhar para sobreviver, desde criança, sustentar a casa e contribuir com a renda familiar que os empurra para fora do ambiente escolar.

É comum e recorrente que crianças e jovens, ao assumirem o papel de provedores precoces, especialmente o menino negro e periférico, não podem se dar ao “privilegio” de apenas estudar. O trabalho, informal e precário, passa a ser uma imposição do contexto de desigualdade. Aqui, dialogamos com Souza (2017), para quem essa realidade se conecta à noção de “ralé estrutural”: uma massa de indivíduos que, em função das barreiras históricas, econômicas e culturais, são sistematicamente privados de oportunidades de mobilidade social. No caso do bairro do Mondubim, em Fortaleza, essa realidade se acentua: a vulnerabilidade territorial, conforme analisa Gussi (2020), impacta diretamente as trajetórias escolares, limitando não apenas o acesso, mas também o sentimento de pertencimento ao espaço escolar.

Em uma perspectiva metodológica, o presente estudo, ao adotar uma abordagem territorializada para avaliar a política pública da Busca Ativa Escolar, parte da compreensão de que os contextos locais não são neutros: o território influencia as oportunidades, os riscos e os sentidos atribuídos à escola. Essa perspectiva orienta a análise do Mondubim como um espaço marcado por conflitos, desigualdades e violência, elementos que interferem diretamente na eficácia da política.

Entretanto, reduzir a evasão escolar apenas ao trabalho precoce ou à violência urbana é insuficiente. Existe um conflito silencioso entre a forma como a escola se organiza e a realidade desses jovens. Muitos vêm de lares onde não há acompanhamento parental, não existem limites claros e o tempo livre é passado majoritariamente na rua, em meio a códigos, regras e dinâmicas próprias do território. Soma-se a isso a presença crescente de crianças, em Fortaleza, que ao invés de estarem na escola, são vistas nas grandes avenidas, pedindo esmolas nos sinais de trânsito ou vendendo produtos em bares e restaurantes, muitas vezes tarde da noite, acompanhadas por adultos que as exploram física e economicamente, os mesmos adultos que deveriam cuidar e proteger. Essas cenas, infelizmente naturalizadas, revelam um ciclo perverso: enquanto a infância é consumida pela necessidade de sobrevivência precoce, o direito à educação é violado.

Por outro lado, como já dito, a escola tem um papel social fundamental: é um espaço de acolhimento, de resistência e, muitas vezes, um refúgio seguro para essas crianças. No entanto, essa função de acolhimento esbarra nas contradições da própria instituição. A mesma escola, que deveria ser um espaço de inclusão, muitas vezes não está preparada para lidar com a complexidade dessas realidades, são muitas camadas... , o que acaba contribuindo para a exclusão. Assim, a escola se torna, ao mesmo tempo, um ponto de segurança e um espaço que ainda reproduz desigualdades, evidenciando a necessidade de uma transformação mais profunda.

Segundo o Cadastro Único (CadÚnico), em março de 2025, 9.933 crianças e adolescentes estavam em situação de rua no Brasil, o equivalente a 3% dessa população, que ultrapassou 335 mil pessoas no mesmo período Agência Brasil (2025)¹². Esses jovens, sem supervisão adequada e muitas vezes coagidos a trabalhar ou pedir nas ruas, é possível ver muitas nas avenidas de Fortaleza, enfrentam múltiplas barreiras ao acesso escolar. Além disso, dados do UNICEF (2023)¹³ revelam que ao menos 32 milhões de crianças e adolescentes no país vivem na pobreza em suas múltiplas dimensões, incluindo educação precária, trabalho infantil e moradias inadequadas.

Essa realidade, de infância precária, exploração e exclusão, confirma que a ausência da escola não é escolha pessoal, mas um sintoma cruel de um sistema que finge ser inclusivo enquanto permanece excludente por omissão. A escola nem sempre é um refúgio possível, mas pode ser espelho de uma rede de desigualdades que invisibiliza esses sujeitos quando não os alcança.

Por vezes, é possível que a escola, ao invés de funcionar como espaço de emancipação, reproduza desigualdades estruturais, reforçando padrões de comportamento e conhecimento que favorecem determinados grupos sociais, enquanto marginaliza outros. Nesse processo, estudantes pobres, pretos e periféricos são constantemente estigmatizados: se faltam, são vistos como “desinteressados”; se questionam, são considerados “problemáticos”; se não se adaptam ao padrão, tornam-se “indisciplinados”. Aqui, a exclusão não ocorre apenas por fatores externos, como violência ou trabalho precoce, mas nas falhas em oferecer currículos significativos, a exemplo do novo Ensino Médio, práticas pedagógicas inclusivas e políticas de acolhimento apropriadas que contemplem sujeitos em situação de alta vulnerabilidade.

¹² https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2025-04/mais-de-335-mil-pessoas-vivem-em-situacao-de-rua-no-brasil?utm_

¹³ https://www.unicef.org/brazil/innocenti/comunicados-de-imprensa/ha-32-milhoes-de-criancas-e-adolescentes-na-pobreza-no-brasil-alerta-unicef?utm_

Nesse cenário, a Busca Ativa Escolar surge como uma política pública importante ao tentar resgatar estudantes que abandonaram a escola e tentar evitar a evasão, para garantir o acesso à educação. Contudo, sua eficácia encontra limites profundos. Primeiro, porque resgatar o corpo não significa resgatar o sujeito: trazer o aluno de volta não resolve as razões que o fizeram sair. Segundo, porque, em áreas de alta vulnerabilidade, a política enfrenta barreiras logísticas, equipes de busca ativa muitas vezes não conseguem acessar determinados territórios devido à violência, como ocorre em algumas áreas do Mondubim.

Além disso, pode-se fazer uma reflexão sobre como a política carrega uma contradição intrínseca: ao mesmo tempo que se apresenta como estratégia de proteção social, atua também como um instrumento de vigilância e controle sobre os corpos pobres. Pois enquanto existe a questão do *homeschooling*¹⁴, em tradução livre: educação domiciliar, que não quer dizer ser o melhor para a criança, mostrando como a elite tem a liberdade de adotar um modelo educacional não regulamentado sem sofrer punições, a população de baixa renda é rigorosamente fiscalizada para garantir a frequência escolar de seus filhos.

Essa contradição se materializa, por exemplo, nas condicionalidades do Programa Bolsa Família: famílias que não mantêm a frequência escolar mínima de seus filhos podem ter o benefício suspenso, o que pressiona os responsáveis, mas não resolve as causas do abandono e consequente evasão. Percebe-se, portanto que não há o mesmo tipo de monitoramento sobre os corpos da elite, são os pobres que têm suas vidas invadidas, fiscalizadas e reguladas pelo Estado.

Em uma perspectiva metodológica, a análise dos limites da Busca Ativa Escolar no Mondubim as entrevistas semiestruturadas permitem compreender como os agentes que implementam a política percebem seus desafios, contradições e alcances. Ao realizar uma abordagem qualitativa e territorializada é possível aproximar os dados do contexto real em que a política opera.

Portanto, as políticas públicas educacionais devem transcender a mera garantia formal de acesso, configurando-se como instrumentos de transformação social que reconheçam a

¹⁴ O *homeschooling* é um modelo de ensino personalizado no qual crianças não frequentam a escola tradicional, podendo aprender por meio de métodos estruturados ou livres. Surgiu no século XIX e ganhou força nos EUA com o movimento da desescolarização, liderado por John Holt. Atualmente, é autorizado em mais de 60 países, como EUA e Finlândia, mas proibido em outros, como Alemanha e Uruguai. No Brasil, estima-se a prática em cerca de 70 mil estudantes, mas ainda não há regulamentação federal. Em 2018, o STF reconheceu a constitucionalidade do *homeschooling*, desde que exista lei específica, o que mantém a prática proibida até hoje. O tema divide opiniões: a ANED defende a liberdade das famílias, enquanto o movimento "Todos pela Educação" alerta para prejuízos sociais e educacionais. Pesquisas indicam que a maioria da população rejeita o modelo. Atualmente, o PL 3.179/2022, já aprovado na Câmara, propõe regras rigorosas de regulamentação e aguarda análise no Senado. <https://www.politize.com.br/homeschooling/>

educação como direito fundamental. Contrapondo-se ao que Freire (1987) denomina como "educação bancária" caracterizada pela transmissão vertical de conhecimento que perpetua relações de dominação, busca-se uma práxis educativa problematizadora e que faça sentido, e que desenvolva a consciência crítica dos estudantes. “a razão de ser da educação libertadora está no seu impulso inicial conciliador. Daí que tal forma de educação implique na superação da contradição educador-educandos, de tal maneira que se façam ambos, simultaneamente, educadores e educandos.” Freire (1987, p. 34).

Esta perspectiva transformadora torna-se especialmente urgente quando analisamos fenômenos como a evasão escolar em territórios periféricos. Ir além dos indicadores quantitativos significa reconhecer que a exclusão educacional não resulta apenas de fatores externos: violência urbana, trabalho infantil ou vulnerabilidade socioeconômica como dito, mas de um descompasso estrutural entre a instituição escolar e as realidades territoriais onde atua. Políticas como a Busca Ativa Escolar, embora necessárias, revelam-se insuficientes quando desarticuladas de uma transformação pedagógica profunda.

O que Bourdieu (2003) identifica como "violência simbólica" manifesta-se quando currículos, metodologias e práticas de gestão escolar permanecem alheios às experiências e de como dinâmicas de poder afetam saberes e demandas dos jovens periféricos. Neste contexto, a escola reproduz o que Freire (1987) critica como educação domesticadora: um espaço onde estudantes "voltam, mas saem de novo" porque não encontram reconhecimento identitário nem perspectivas de transformação social. A superação deste ciclo de exclusão demanda profunda transformação, articulando políticas de permanência à construção de territorialidades educativas que dialoguem efetivamente com as juventudes periféricas.

3.2.2 Busca Ativa no Sistema de Gestão Educacional (SGE) da Prefeitura de Fortaleza

O Sistema de Gestão Educacional (SGE)¹⁵ constitui uma ferramenta tecnológica fundamental para o gerenciamento integrado das informações educacionais da rede municipal de ensino de Fortaleza. Este programa centraliza e organiza dados essenciais das unidades escolares, controlando diversos procedimentos relacionados à vida acadêmica dos estudantes, incluindo o cadastro de matrículas, formação de turmas, movimentação de transferências dentro da rede, controle de frequência escolar, lançamento de notas, emissão de boletins escolares e, especialmente, a operacionalização da Busca Ativa Escolar.

¹⁵ Acesso ao sistema pelo portal da Prefeitura de Fortaleza: <https://sge.sme.fortaleza.ce.gov.br/sge/login.jsf>

O acesso ao sistema é controlado por meio de senhas e autorizações específicas dos setores competentes, que estabelecem diferentes níveis de acesso às informações conforme a necessidade e função de cada usuário. A operacionalização do SGE ocorre em três níveis hierárquicos: secretaria municipal de educação (SME), distritos de educação e escola garantindo uma gestão integrada e eficiente dos dados educacionais.

Em 2017, a SME implantou o módulo de infrequência no SGE, desenvolvido pela própria equipe técnica da Secretaria, com o objetivo específico de monitorar de forma mais eficaz o registro diário da frequência escolar de 100% dos alunos matriculados na rede municipal. Esta inovação tecnológica permite acompanhar a trajetória de infrequência de cada estudante desde sua implantação, fornecendo à SME um instrumento robusto para monitorar a garantia da permanência do aluno na escola e possibilitar uma atuação preventiva no combate ao abandono escolar.

Em 2018, a Portaria nº 0603/2018-SME instituiu oficialmente o Sistema de Busca Ativa na Rede Municipal de Educação de Fortaleza, definindo suas diretrizes operacionais. Entre as principais medidas adotadas estão: a implementação de uma plataforma digital para registrar a frequência dos alunos e os procedimentos da busca ativa, a formalização de parcerias com diversas entidades, o monitoramento diário das ações por meio do sistema.

Figura 2 - Tela inicial do SGE



Fonte: SGE (2025)

O SGE gerencia as informações de forma integrada, de modo que ao alimentar o registro de infrequência, a informação automaticamente abastece a base de dados da busca ativa. O módulo e as funcionalidades da busca ativa foram desenvolvidos para fornecer

informações diversas e complementares, que possibilitam o acompanhamento real da permanência dos estudantes em cada escola da rede educacional.

Figura 3 - Aba de lançamento de infrequência diária

Fonte: SGE (2025)

O sistema possui três abas principais, nas quais se encontram os módulos de funcionalidades. Na aba Escola, destacam-se os módulos de infrequência diária e busca ativa, além da aba relatórios com os acompanhamentos referentes aos encaminhamentos resultantes da BA. O primeiro direciona para o acompanhamento dos lançamentos da infrequência realizados pelas unidades escolares, permitindo que os Distritos¹⁶ de Educação e a SME monitorem os registros efetuados. O segundo monitora as ações realizadas pelas unidades escolares referentes à busca por alunos infrequentes.

¹⁶ De acordo com o art. 40 do regulamento da SME Fortaleza: A rede municipal de ensino de Fortaleza é organizada territorialmente em seis Distritos de Educação, que funcionam como unidades descentralizadas da Secretaria Municipal da Educação (SME). Essa divisão tem como objetivo principal garantir uma gestão mais próxima das escolas, promovendo o acompanhamento pedagógico, administrativo e social de forma mais eficiente e contextualizada com as especificidades de cada território. Cada distrito compreende um conjunto de bairros com características próprias, e sua criação responde à necessidade de descentralização da gestão educacional em uma capital de grande extensão territorial e complexidade social. Os distritos operam como elo direto entre a SME e as unidades escolares, favorecendo o monitoramento mais ágil das políticas públicas, o suporte técnico-pedagógico e o atendimento às demandas cotidianas da comunidade escolar. A escola em estudo pertence ao distrito de educação 5.

Figura 4 - Aba de acompanhamento Busca Ativa

SGE
Prefeitura de Fortaleza
Secretaria Municipal da Educação

Escola Documentos Relatórios

DIST ESCOLA MUNICIPAL

Download

ACOMPANHAMENTO BUSCA ATIVA

Período Letivo: 2025
Distrito: DIST
Escola: ESCOLA MUNICIPAL
Turma: 5º ANO - B - TARDE

Ano: Seleccione
Turno: Seleccione
Filtrar Busca Ativa: ☒ Consultar

Histórico	Nome	Filiação 1	RM	Dt. Nasc.	Qtd Faltas	Data Início	Opções
1				09/01/2015	1	22/09/2025	
2				18/09/2012	46	13/06/2025	
3				24/06/2012	1	22/09/2025	
4				02/02/2015	1	22/09/2025	

© 2025 - Prefeitura Municipal de Fortaleza - Todos os direitos reservados
Help Desk SGE - Telefones para contatos: D1 - 3433 3593 / D2 - 3459 5454 / D3 - 3214 5277 / D4 - 3292 5262 / D5 - 3105 3083 / D6 - 3488 3192

Fonte: SGE (2025)

O sistema está programado para ser alimentado pelo registro da infrequência das unidades de ensino. Ao realizar o registro diário da infrequência escolar no sistema, os alunos que não compareceram às unidades são automaticamente lançados no módulo da busca ativa, otimizando o processo de identificação e acompanhamento dos estudantes em situação de risco.

São etapas da Busca Ativa conforme estabelecido no protocolo da SME quatro etapas fundamentais:

1. Realizar telefonema: Esta etapa consiste em registrar no sistema a data, hora, número discado e o resultado da ligação feita para os pais ou responsáveis dos alunos faltosos.

2. Emitir comunicação por escrito: A opção envolve o registro da emissão de comunicação escrita enviada aos pais ou responsáveis do estudante infrequente.

3. Realizar visita domiciliar: Esta ação consiste em registrar a visita feita por agentes escolares ao domicílio do aluno, documentando o contato direto com a família.

4. Comunicar ao Conselho Tutelar: A opção consiste em esgotados os meios de busca do estudante pela unidade de ensino, devendo ser enviado ofício ao Conselho Tutelar.

É importante ressaltar que após entrar na busca ativa, o aluno só sairá deste status se tiver um registro de frequência ou falta justificada, garantindo assim o acompanhamento contínuo até a regularização da situação.

Cabe à escola registrar todas as ações de busca dos alunos com infrequência sem justificativa, assegurando a documentação completa do processo e a eficácia das medidas adotadas para garantir o direito à educação de todos os estudantes.

3.2.3 Agentes da Busca Ativa

No âmbito das ações voltadas à garantia do direito à educação, destaca-se o papel fundamental dos agentes da Busca Ativa Escolar (BAE), responsáveis pela realização de visitas domiciliares com o objetivo de identificar e acompanhar estudantes em situação de infrequência ou risco de abandono e evasão.

Em 2021, a Secretaria Municipal de Educação (SME) consolidou a implementação do Sistema de Busca Ativa, conforme previsto no artigo 1º, inciso IV da Portaria nº 0603/2018-SME, mediante a incorporação de agentes escolares para operacionalizar as etapas da BAE no sistema e realizar visitas domiciliares a estudantes identificados pelas escolas como em situação de infrequência ou abandono escolar.

As atividades desempenhadas pelos agentes escolares são consideradas de natureza voluntária, conforme definido pela Lei Federal nº 9.608/1998, pela Lei Municipal nº 10.194/2014, pela Lei nº 10.987, de 07 de fevereiro de 2020, e pelo Decreto nº 14.233/2018, sendo obrigatória a celebração de Termo de Adesão e Compromisso do Voluntário.

Os voluntários que atuam como Agentes Escolares da Busca Ativa na Rede Municipal de Fortaleza recebem um auxílio mensal de R\$ 1.050,00, destinado a cobrir despesas com transporte e alimentação durante o desenvolvimento das atividades. Esse valor não é salário, mas sim um ressarcimento, e só é pago mediante a entrega de um relatório mensal de atividades, validado pela escola onde o voluntário atua. O início do recebimento começa a partir da assinatura do Termo de Adesão ao Voluntariado, e o término ocorre no fim do ano letivo vigente ou quando o voluntário decidir encerrar sua participação. Vale destacar que esse ressarcimento no valor de R\$ 1.050,00 é o mesmo desde a sua implementação em agosto de 2021.

De acordo com o aditivo Edital Permanente nº 01/2025¹⁷, a vigência do serviço de voluntariado será de 02 (dois) anos, contados a partir da data de assinatura, podendo ser prorrogado por igual período, mediante avaliação da unidade de ensino, tendo sido iniciada

¹⁷ Aditivo 01 ao Edital No 01/2025 - Seleção simplificada para composição do banco de voluntários para atuação como agentes escolares da Busca Ativa
https://drive.google.com/file/d/18WEu7GfUrD5p3m0IgEd_yWNFAI3skm/view

em agosto de 2021, durante o período de retorno gradual e híbrido às aulas presenciais no contexto da pandemia¹⁸ de COVID-19 até a atualidade.

Esta estratégia operacional permite que o Sistema de Busca Ativa desempenhe dupla função: atuar preventivamente para evitar novos abandonos ao longo do ano letivo e funcionar como mecanismo de recuperação, promovendo o retorno de alunos que tenham deixado a escola em anos anteriores. A implementação durante o período pandêmico e pós-pandêmico revela a capacidade de adaptação da política pública às circunstâncias emergenciais, demonstrando como a Busca Ativa Escolar se configura como resposta ágil aos desafios conjunturais que amplificam os riscos de exclusão escolar.

A presença dos agentes escolares representa um diferencial estratégico fundamental, uma vez que as visitas presenciais às famílias possibilitam a compreensão das causas estruturais da iminência à exclusão escolar, além de facilitar processos de mediação e negociação para o ingresso ou retorno desses jovens à escola. Esta abordagem territorial e personalizada visa materializar os princípios da humanização das políticas públicas educacionais, reconhecendo que cada situação de exclusão escolar possui características específicas que demandam intervenções diferenciadas.

Em Fortaleza, a inserção desses profissionais no cotidiano das escolas municipais tem buscado fortalecer o vínculo entre a instituição de ensino e a comunidade, ampliando a capacidade de acompanhamento das trajetórias escolares dos estudantes. No caso da escola em estudo, situada em território marcado por múltiplas vulnerabilidades, a presença dos agentes tem desempenhado papel central na mediação entre escola e famílias, no âmbito das ações da Busca Ativa Escolar.

Vale ressaltar que a escola em estudo já teve, desde a implementação desse recurso com agentes escolares em 2021, nove agentes escolares. Dessas, três solicitaram desligamento antes do encerramento do prazo previsto, por motivos pessoais, enquanto outras quatro concluíram integralmente o período de voluntariado. Antes do atual edital, o prazo máximo de contratação voluntária era de um ano (12 meses), prorrogável por mais um ano¹⁹, vigente até 2024. Os critérios para seleção desses agentes priorizam candidatos que residam no bairro ou

¹⁸ A pandemia de Covid-19, causada pelo coronavírus SARS-CoV-2 e declarada emergência de saúde pública global pela Organização Mundial da Saúde em 2020, desencadeou uma crise sanitária, social e econômica de alcance mundial, afetando profundamente rotinas, sistemas educacionais e políticas públicas. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/saude-e-vigilancia-sanitaria/2020/03/oms-classifica-coronavirus-como-pandemia>

¹⁹ Primeiro edital de seleção dos agentes escolares da Rede Municipal de Ensino <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/confira-os-editais-de-selecao-dos-agentes-escolares-da-rede-municipal-de-ensino> / <https://drive.google.com/file/d/1R5KxLGuSQ-YUB0GZdpBwOGXDn0hoMld/view?pli=1>

em áreas adjacentes e que mantenham uma boa relação com a comunidade, de modo a favorecer o reconhecimento e a legitimidade de sua atuação junto às famílias.

Esses profissionais, selecionados por meio de processo simplificado conforme estabelecido no Edital Permanente nº 01/2025²⁰ da Secretaria Municipal da Educação (SME)²¹, integram o banco de voluntários para atuação como Agentes Escolares da Busca Ativa.

As atribuições desses agentes, conforme o item 2.2 do referido edital, evidenciam a complexidade e relevância de sua atuação: monitorar diariamente a frequência escolar, identificar casos de abandono ou não matrícula, realizar visitas em campo, estabelecer diálogo com as famílias para compreender os fatores que influenciam a ausência escolar, elaborar relatórios técnicos que subsidiam decisões estratégicas de (re)matrícula, cumprir carga horária conforme as diretrizes do programa, participar de formações continuadas promovidas pela SME e pelos Distritos de Educação, e colaborar com o cumprimento dos protocolos do Sistema de Monitoramento da Frequência Escolar e da política da BAE.

A atuação desses agentes representa uma interface essencial entre a escola, a família e a comunidade, contribuindo significativamente para a construção de estratégias pedagógicas e sociais que promovam a permanência e o sucesso escolar dos estudantes.

²⁰ Secretaria Municipal da Educação (SME) Edital Nº 01/2025 Seleção simplificada para composição do banco de voluntários para atuação como agentes escolares da Busca Ativa. https://drive.google.com/file/d/1qekkJF-d0FssGbxHa3YwCvGZsp_dM2iH/view

²¹ Portal da Educação, Prefeitura de Fortaleza, seleções, editais, agente escolar. <https://educacao.sme.fortaleza.ce.gov.br/agente-escolar/>

4 ESTRATÉGIAS METODOLÓGICAS PARA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA

O início desta seção se dá com uma reflexão sobre os fundamentos de um trabalho científico, entendido aqui como um processo que envolve a construção do objeto de estudo, a identificação do território, da instituição e dos sujeitos que o compõem, a formulação de hipóteses e a definição clara dos objetivos da investigação, elementos que, em conjunto, configuram o universo da pesquisa acadêmica. Esses componentes emergem de uma inquietação genuína da pesquisadora diante de um fenômeno social específico que atua como entrave e, em certas circunstâncias, como impedimento à realização de objetivos coletivos pautados pela política pública avaliada.

No caso desta pesquisa, a inquietação central está relacionada aos desafios enfrentados por uma escola pública municipal de Fortaleza no Ceará, para executar de forma eficaz a estratégia da política pública ora denominada Busca Ativa Escolar (BAE), especialmente sob a perspectiva do atendimento de estudantes em situação de vulnerabilidade social e expostos a contextos de violência nos territórios onde vivem. A infrequência desses estudantes, que pode chegar à evasão escolar, aciona um alerta institucional que demanda respostas intersetoriais, como já visto, e adaptadas à realidade local, um desafio que remete diretamente à avaliação das políticas públicas educacionais em territórios periféricos.

Contou ainda com roteiros adaptados para captar tanto os desafios relacionados à realização da visita domiciliar, uma das etapas de operacionalização da BAE, quanto a percepção dos sujeitos atuantes da política sobre os principais fatores que afetam a frequência dos estudantes, como violência, trabalho infantil, responsabilidades familiares, adoecimento, entre outros. Também por meio de observação direta de rotinas de atendimento aos casos de infrequência e o cotidiano do entorno da escola (relatos do que tem acontecido no bairro). Além de análise documental, de protocolos da Busca Ativa, relatórios institucionais e registros escolares sobre faltas, justificativas e ações executadas.

A articulação entre essas diferentes fontes foi realizada com base na triangulação metodológica, entendida por Flick (2009, p. 67) “Construir com sucesso um desenho de pesquisa significa definir quem ou o que deve ser estudado (e quem ou o que não deve), quais são as dimensões de comparação relevantes e assim por diante.” assim como o uso combinado de múltiplas fontes de dados ou métodos de coleta para assegurar maior profundidade e consistência à interpretação dos fenômenos sociais.

A análise dos dados obtidos nas entrevistas, documentos e observações foram realizadas com base na análise de conteúdo temática, conforme proposta por Bardin (2016), foi temática, envolvendo a categorização e interpretação de unidades de sentido, com especial atenção aos discursos sobre a dificuldade de realizar visitas domiciliares e aos motivos recorrentes da infrequência escolar, buscando identificar dessa forma categorias que emergem da realidade empírica e que dialogam com o referencial teórico da pesquisa em que é possível compreender que a análise de conteúdo é:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) dessas mensagens. (Bardin, 2016, p.25)

A triangulação dos dados coletados visa ampliar a consistência interpretativa e fortalecer a validade do estudo, pois ainda segundo a autora:

O peso do desenvolvimento das técnicas documentais tem-se mantido relativamente discreto no campo científico. A documentação permanece uma atividade muito circunscrita e a análise documental, pouco conhecida do profano, é um assunto para especialistas. No entanto, alguns procedimentos de tratamento da informação documental apresentam tais analogias com uma parte das técnicas da análise de conteúdo que parece conveniente aproximá-los para melhor os diferenciar. A finalidade é sempre a mesma, a saber, esclarecer a especificidade e o campo de ação da análise de conteúdo. (Bardin, 2016, p.26)

Além disso, a análise documental (relatórios internos, registros de frequência e encaminhamentos) complementa a coleta, fornecendo um panorama das estratégias institucionais adotadas. A observação participante e os registros de campo foram utilizados como suporte interpretativo na triangulação metodológica.

Portanto, também baseada na perspectiva de Richardson (2012, p. 70), que diz que o trabalho de pesquisa deve ser planejado e executado de acordo com as normas requeridas por cada método de investigação e permite ao pesquisador interpretar a realidade social, “faz-se necessário enfatizar que o método precisa estar apropriado ao tipo de estudo que se deseja realizar, mas é a natureza do problema ou seu nível de aprofundamento que, de fato, determina a escolha do método.” E nesse processo, a definição de uma proposta metodológica não é meramente instrumental: ela se converte como balizadora que norteia o percurso investigativo e a construção do conhecimento aplicado.

Deste modo conforme reafirma Minayo (2014, p.45) teoria, método e técnicas são indispensáveis para a investigação social, a capacidade criadora e a experiência do

pesquisador também jogam papel importante. Elas podem relativizar o instrumental técnico e superá-lo pela arte e a criatividade da pesquisadora, expressa em sua experiência acumulada, capacidade de interpretação e sensibilidade frente ao campo investigado.

Para essa pesquisa, optou-se por uma abordagem qualitativa, de natureza interpretativa, valendo-se da pesquisa-qualitativa em sua dimensão aplicada. E nesse sentido, de acordo com Pagan (2015), compreender um fenômeno social demanda inserir-se em seu contexto, ouvir seus sujeitos, entender suas experiências e captar as lógicas que estruturam suas ações e compreensões. "somente a perspicácia do pesquisador e o estudo cuidadoso e detalhado que ele faz dos resultados estatísticos com seu conhecimento do domínio de pesquisa podem levá-lo a uma interpretação sociológica."

Portanto, essa investigação científica no campo das políticas públicas, por meio de abordagens qualitativas, visa responder a questões sociais complexas, levando em consideração o sujeito em sua totalidade e inserção sociocultural. Para Minayo (2014) "a análise representacional tem por finalidade medir as atitudes do locutor quanto aos objetos de que fala (pessoas, coisas, acontecimentos). Seu pressuposto é de que a linguagem representa e reflete quem a utiliza. Logo, o estudo de seu conteúdo explícito permite fazer inferências sobre o emissor, seu contexto e seu ambiente."

A pesquisa respeita os princípios éticos estabelecidos pela Resolução nº 510/2016 do Conselho Nacional de Saúde para pesquisas em Ciências Humanas e Sociais. Todos os participantes foram informados sobre os objetivos do estudo, e será assegurado o anonimato das falas, bem como a assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE).

4.1 A metodologia de avaliação em profundidade de políticas públicas

A avaliação em profundidade representa uma abordagem que se distancia das lógicas meramente técnicas ou quantitativas de mensuração de resultados e impactos. Trata-se de uma proposta que busca compreender as práticas, as relações de poder, os sentidos atribuídos pelos sujeitos e os contextos sociopolíticos em que as políticas são implementadas. Segundo Rodrigues (2011), esse tipo de avaliação se constrói como uma experiência antropológica que articula escuta sensível, imersão no campo e interpretação compartilhada com os sujeitos envolvidos.

A adoção da avaliação em profundidade fundamenta-se na intenção de problematizar e superar os paradigmas avaliativos tradicionais, historicamente hegemônicos no campo das

políticas públicas. Conforme ressalta Rodrigues (2008), trata-se de adotar uma postura crítica diante de modelos que orientam a coleta de dados exclusivamente a partir dos pressupostos que nortearam a formulação da política, o que revela uma limitação analítica e um distanciamento das complexidades que envolvem sua implementação e seus efeitos sociais.

Desse modo, a análise de políticas públicas demanda abordagens metodológicas que capturem a complexidade dos processos de implementação e seus efeitos territoriais. Lejano (2012) propõe o enfoque narrativo como estratégia analítica fundamental, argumentando que as políticas não constituem apenas instrumentos técnico-administrativos, mas construções discursivas que adquirem significados distintos conforme os contextos de implementação. Nesta perspectiva, as narrativas dos atores envolvidos como gestores, beneficiários, comunidade local, revelam como as políticas são reinterpretadas, ressignificadas e apropriadas nos territórios.

As interações estabelecidas entre esses cidadãos e os agentes públicos encarregados da execução das políticas públicas, representam um fator relevante para a compreensão dos impactos efetivos das ações governamentais na realidade social. Tais relações ultrapassam a mera execução das diretrizes públicas, na medida em que estão permeadas pelas percepções subjetivas, pelas experiências pessoais e pelos julgamentos morais dos agentes envolvidos. Dessa forma, o modo como os sujeitos vivenciam essas intervenções é diretamente influenciado por essa dinâmica relacional, sendo um elemento importante para a avaliação tanto da eficácia quanto da legitimidade das estratégias adotadas pelo poder institucional.

Complementarmente, Rodrigues (2008) enfatiza a necessidade de análises longitudinais que examinem os efeitos das políticas considerando as especificidades socioeconômicas e culturais dos contextos de implementação. Sua proposta metodológica privilegia instrumentos qualitativos, observação participante, entrevistas em profundidade, como meios de apreender não apenas os resultados formais das políticas, mas seus impactos reais sobre as dinâmicas sociais locais. Esta abordagem permite identificar não só os "sucessos" mensuráveis, mas também os deslocamentos, resistências e apropriações imprevistas que caracterizam os processos de implementação.

A compreensão do contexto em que se insere a formulação da Política de Busca Ativa Escolar requer uma análise aprofundada das condições políticas, econômicas e sociais vigentes no período de sua elaboração, bem como das políticas públicas que exerceram influência sobre sua constituição. Como destaca Rodrigues (2011), essa abordagem é essencial para situar a política em seu tempo histórico e nas dinâmicas que a conformam.

Ao contribuírem para essa discussão, Rodrigues (2008) e Gussi e Oliveira (2016) também concordam e destacam, em suas análises sobre políticas públicas e vulnerabilidade social no Brasil, como a interação entre as intervenções estatais e as estruturas sociais impactam diretamente as populações em situação de vulnerabilidade, muitas vezes perpetuando ciclos de desigualdade e exclusão, pois conforme Gussi e Oliveira (2016) “com o crescimento quantitativo e a importância das políticas sociais fomentadas pelo Estado brasileiro, a avaliação de políticas públicas começou a ser problematizada quanto à sua forma, usos e intencionalidades políticas.” Os autores ressaltam que a compreensão das condições materiais e simbólicas dos sujeitos é fundamental para avaliar tanto o alcance quanto a eficácia das políticas implementadas, evidenciando a necessidade de um olhar mais atento às realidades locais e aos contextos socioculturais para promover mudanças reais.

Assim, a pesquisa em políticas públicas não apenas investiga os impactos dessas intervenções, mas também considera como múltiplos fatores, incluindo ancestralidade, valores culturais, redes sociais e interações com agentes estatais, estruturam as formas de apropriação e resposta dos indivíduos às ações governamentais. No cenário brasileiro, essa análise é enriquecida pelas contribuições de teóricos que destacam a relevância da participação social e do fortalecimento das capacidades institucionais para o enfrentamento das desigualdades sociais.

Nessa perspectiva, faz-se necessário explorar as relações de poder e marginalização que estruturam as dinâmicas sociais, e destacar como o contexto socioeconômico e as políticas públicas moldam trajetórias individuais e coletivas. Ao se construir uma investigação situada em territórios marcados por múltiplas vulnerabilidades sociais, como é o caso do bairro Mondubim, em Fortaleza, torna-se essencial estabelecer recortes analíticos bem definidos, capazes de tornar viável a complexidade da realidade estudada, pois de acordo com Rodrigues (2011), aborda os “deslocamentos de uma política pelos espaços políticos, econômicos e sociais culturais.”.

A implementação e os efeitos de uma política pública são profundamente atravessados por fatores externos, disputas de poder e arranjos políticos locais, os quais podem tanto potencializar quanto limitar seus resultados. Grindle (2007) argumenta que o contexto político e institucional é determinante na forma como as políticas são interpretadas e operacionalizadas nos territórios, destacando a importância de considerar os “espaços de manobra” dos atores locais. Nesse mesmo sentido, Gussi e Oliveira (2016) enfatizam que a avaliação de políticas públicas deve incorporar uma perspectiva situada, atenta às desigualdades estruturais e às relações de poder que permeiam os processos de

implementação. Rodrigues (2011), por sua vez, destaca que ignorar essas interferências resulta em análises reducionistas, que desconsideram as mediações concretas que ocorrem entre o desenho da política e sua prática. Assim, uma leitura crítica e contextualizada exige reconhecer que as políticas não são neutras, mas sim atravessadas por disputas, contradições e interesses diversos nos territórios onde se materializam.

No campo da avaliação de políticas públicas, especialmente aquelas voltadas à garantia de direitos fundamentais, como a Busca Ativa Escolar, o rigor metodológico precisa dialogar com os limites concretos da pesquisa empírica. Nesse sentido, destaca-se a importância de um bom desenho de pesquisa, conforme enfatizado por Flick:

Uma característica central de qualquer bom desenho de pesquisa (não apenas na pesquisa qualitativa) é seu potencial para limitar o foco do estudo planejado. Um bom desenho é uma pré-condição para desmembrar um tema de pesquisa complexo e o interesse amplo nesse tema em algo que se possa administrar em um tempo (sempre) limitado com recursos (sempre) limitados, e pode levar a uma abordagem e resultados que sejam relevantes. (FLICK, 2009, p. 66)

Autores como Gussi e Oliveira (2016) propõem que a avaliação em profundidade se aproxima de uma perspectiva contra-hegemônica no campo da avaliação, ao recusar a neutralidade e reconhecer a avaliação como uma prática social situada. Nesse sentido, avaliar é também tomar posição, interpretar com base em uma escuta qualificada, comprometida com os sujeitos históricos da política.

Torres Júnior et al. (2020) propõem que essa abordagem se fundamenta em três dimensões, epistemológica, metodológica e política, que estão intrinsecamente articuladas. A dimensão epistemológica que diz respeito às fontes de conhecimento utilizadas para a avaliação, sendo fruto tanto de dados quantitativos quanto, principalmente, de narrativas, percepções e experiências vividas pelos grupos atingidos pelas intervenções públicas. A dimensão metodológica relaciona-se às estratégias de coleta, organização e tratamento das informações, sendo a escuta sensível, a observação participante, tendo a análise de conteúdo constituindo um processo de tratamento sistemático de dados primários, visando extrair significados latentes e manifestos presentes nos discursos e documentos, preservando a fidelidade interpretativa às mensagens originalmente expressas e a avaliação documental algumas das alternativas para uma compreensão contextualizada. Por fim, a dimensão política revela o posicionamento da avaliação como um ato situado, que não é isento de relações de poder, sendo atravessado pelas lutas, pelas demandas públicas e pelas configurações institucionais presentes na execução da política.

A adoção de uma perspectiva construtivista e participativa, que incorpora as múltiplas vozes dos atores sociais envolvidos, fortalece o diálogo entre esses sujeitos e transforma-o em eixo central do processo avaliativo. Essa abordagem possibilita a compreensão mais ampla dos impactos das políticas públicas, conferindo à avaliação um caráter estratégico na promoção da equidade, da justiça social e na transformação das estruturas sociais vigentes.

Ainda nesse prisma, essa avaliação em profundidade se propõe a ir além de uma avaliação de resultados ou impactos, sendo capaz de elucidar como as ações públicas estão sendo vividas pelas comunidades, que caminhos vêm sendo construídos na interação com os diferentes agentes, que estratégias vêm sendo utilizadas pelas comunidades para se apropriar ou resistir às intervenções, assim como os mecanismos pelos quais essas experiências estão sendo transformadas pelas dinâmicas socioterritoriais.

Portanto, ao adotar essa perspectiva na avaliação da estratégia da Busca Ativa Escolar em uma unidade educativa situada em um território atravessado pelas desigualdades, pelas vulnerabilidades socioeconômicas e marcadas pelas expressões da violência, esta pesquisa se propõe a dar visibilidade às experiências dos sujeitos envolvidos, considerando suas vozes, suas demandas, suas dificuldades e suas alternativas na construção de caminhos compartilhados para a superação das desigualdades. A avaliação em profundidade revela, assim, uma possibilidade de produção de conhecimento socialmente relevante, que não apenas mensura resultados, como também ajude a (re)pensar as estratégias públicas, aumentando a eficácia, a eficácia social e a pertinência das ações junto às comunidades.

4.2 Estrutura da Pesquisa: Amostra e Instrumentos

O estudo em tela, tem como perspectiva o território do bairro Mondubim, bairro em que esta pesquisadora trabalhou por mais de uma década, localizado na região periférica da capital cearense, que representa bem uma das expressões mais concretas da desigualdade socioespacial em Fortaleza. Com uma área de 7,12 km² e uma população de 62.659 habitantes, segundo o Censo de 2022, o bairro apresenta uma das maiores densidades populacionais da cidade, com cerca de 8.801 habitantes por km² de acordo com o a prefeitura de Fortaleza em 121 bairros²². A intensa concentração populacional, somada à precariedade do acesso a

²² 121 - Fortaleza em Bairros é uma plataforma de acesso público, com informações confiáveis, uniformes e acessíveis sobre os 121 bairros da capital cearense. Seu objetivo é aproximar a população da leitura da cidade na escala humana e comunitária, a partir de dados e cartografias úteis para o dia a dia do cidadão. Desenvolvida pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento de Fortaleza (Ipplan), a iniciativa valoriza a cultura de bairro como

direitos básicos, revela um cenário de vulnerabilidade estrutural e risco social constante. A região apresenta índices preocupantes relacionados à desigualdade, à insegurança e à exclusão social, o que se reflete diretamente nas dinâmicas escolares.

Os indicadores sociais refletem essa realidade. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)²³ do bairro é: 0,233 no geral, com um índice de renda definido como “muito baixo” (0,08), ainda que o indicador de educação (0,606)²⁴ sinalize algum avanço em termos de escolarização (Prefeitura de Fortaleza, 2024). No entanto, faz-se pertinente a observação de Rodrigues (2011), quando diz que a “[...] análise de contexto da formulação da política, com levantamento de dados sobre o momento político, condições sócio-econômicas, com atenção para as articulações entre as esferas local, regional, [...]” demonstram que indicadores quantitativos, por si só, não capturam a complexidade das desigualdades, sendo imprescindível considerar os elementos simbólicos, territoriais e culturais que condicionam a eficácia das políticas públicas. A autora defende ainda que a avaliação de políticas deve ser sensível às realidades locais, superando modelos genéricos e propondo metodologias situadas, capazes de captar o impacto real das ações do Estado em contextos periféricos.

A perspectiva aqui apresentada, ao contrário, é de cautela e mesmo ceticismo quanto aos modelos de análise que buscam avaliar políticas públicas tomando como questões centrais, que orientam os instrumentos de coleta de dados, aquelas que dizem respeito única e exclusivamente ao que foi o fio condutor da formulação dessas políticas. É ainda mais cética em relação aos modelos universais, quando aplicados a contextos particulares, com total desconsideração das especificidades atinentes a cada situação e aos locais sobre os quais incidem políticas públicas formuladas nos longínquos centros de decisão, o que considero a ocorrência de um duplo distanciamento, cujo resultado são fortes omissões e/ou deslizes analíticos. (Rodrigues, 2008, p.4)

O histórico de violência no bairro reforça essa urgência. A pesquisa “Cartografia da Criminalidade e da Violência em Fortaleza” Acervo Fortaleza²⁵, (2010) já destacava, a mais de uma década, o Mondubim como uma área crítica em termos de Crimes Violentos Letais e Intencionais (CVLI). No entanto, dados recentes²⁶, da Secretaria da Segurança Pública e

identidade da Capital. <https://bairros.fortaleza.ce.gov.br/bairro/mondubim>

²³ Mapa do desenvolvimento humano, por bairro, em Fortaleza.

<http://salasituacional.fortaleza.ce.gov.br:8081/acervo/documentById?id=22ef6ea5-8cd2-4f96-ad3c-8e0fd2c39c98>

²⁴ Fortaleza está entre as capitais com maiores avanços na área da Educação, segundo o IDGM. Fortaleza registrou um crescimento de 15 posições no ranking da Educação e ocupa, agora, o quarto lugar entre as capitais. <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/fortaleza-esta-entre-as-capitais-com-maiores-avancos-na-area-da-educacao-segundo-o-idgm>

²⁵ Pesquisa Cartografia da Criminalidade e da Violência na cidade de Fortaleza <https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/>

²⁶ A Superintendência de Pesquisa e Estratégia de Segurança Pública (SUPESP/SSPDS/CE) e a Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social do Estado do Ceará (SSPDS/CE), prezando pela transparência ativa e pelo

Defesa Social (SSPDS) mantêm essa constatação, apontando a Área Integrada de Segurança - AIS 9²⁷, da qual o bairro faz parte, como uma das mais afetadas pela violência urbana. Nesse sentido, Gussi e Oliveira (2016) argumentam que a avaliação de políticas públicas deve ser compreendida como um instrumento não apenas técnico, mas ético-político, sobretudo quando aplicada a territórios que vivem à margem da institucionalidade estatal plena, pois segundo o autor “o desenvolvimento deve ser compreendido como uma manifestação concreta em um determinado espaço-tempo, portanto, devemos levar em consideração as condições histórico-sociais e culturais do processo de desenvolvimento.” de modo que é fundamental integrar a escuta social e os saberes locais nos processos avaliativos, de modo a romper com lógicas verticalizadas e normativas que reforçam a exclusão.

Diante desse cenário, a análise do bairro Mondubim exigiu não apenas o levantamento de dados empíricos, mas também uma abordagem analítica que reconhece a centralidade das desigualdades no desenho, implementação e avaliação das políticas públicas. O reconhecimento da violência como fenômeno estrutural e da pobreza como produto histórico e político reforça a necessidade de mecanismos avaliativos que sejam, ao mesmo tempo, rigorosos e sensíveis às especificidades territoriais.

Portanto, mais do que retratar indicadores, falar sobre as práticas, a realidade e políticas existentes no Mondubim é evidenciar a insuficiência de políticas universalistas descontextualizadas e a urgência de práticas avaliativas emancipadoras, capazes de promover justiça social em territórios historicamente pouco priorizado pelo poder público.

A análise e avaliação de políticas públicas, no âmbito das ciências sociais, me exigiu uma escolha consciente de uma abordagem metodológica capaz de dialogar com a complexidade dos fenômenos sociais e com as práticas institucionais que se pretende compreender e transformar.

Esta pesquisa possui abordagem qualitativa, com caráter exploratório e avaliativo, voltada à compreensão profunda de um fenômeno social ancorado em um território vulnerável conforme já apresentado. Fundamenta-se na compreensão de que a realidade social é

acesso aos dados em diversos formatos, divulgam os principais indicadores criminais em seu painel estático, através de arquivos em pdf, no caso dos dados gerais mensais dos indicadores criminais do ano, no CVLI – Registros diários e nas estatísticas por Área Integrada de Segurança (AIS). Também publica no formato aberto, em planilha eletrônica, os indicadores criminais detalhados, contendo mais informações sobre os casos. É possível visualizá-los, no link: https://www.supest.ce.gov.br/painel_dinamico/.

²⁷ Em Fortaleza, a AIS 9, que significa Área Integrada de Segurança Pública 9, é uma área geográfica definida para fins de atuação das forças de segurança. É uma unidade da Polícia Militar do Ceará, responsável pela segurança de bairros como o “grande Mondubim”. Disponível em: <https://www.supest.ce.gov.br/area-integrada-de-seguranca-publica-ais-01-9/>

relacional, histórica e complexa, exigindo métodos que considerem as experiências dos sujeitos e os contextos em que estão inseridos Minayo (2014).

A abordagem avaliativa adotada aqui é alinhada a um modelo territorializado, conforme propõem Rodrigues (2010), Gussi e Oliveira (2016), entendendo que políticas públicas devem ser analisadas em seus efeitos concretos nos territórios, especialmente em espaços marcados por desigualdade social e múltiplas vulnerabilidades, como é o caso do bairro escolhido. A política pública investigada, a Busca Ativa Escolar, foi analisada com ênfase em sua etapa na ação de visita domiciliar, prevista como etapa obrigatória na política da Busca Ativa Escolar após tentativas de contato por telefone e comunicação escrita, mas também incorporando uma leitura ampliada sobre os outros motivos que têm levado os estudantes à infrequência escolar.

A investigação desses elementos é essencial para uma avaliação mais abrangente da política pública e de sua capacidade de responder aos desafios concretos enfrentados pelas escolas, que vai além da verificação do cumprimento de metas: trata-se de entender como ela se territorializa, quais obstáculos enfrentam os agentes públicos, e quais vulnerabilidades estruturais atravessam a permanência dos estudantes na escola. Tais ações, embora estratégicas para reverter quadros de abandono, revelam-se especialmente desafiadoras em contextos de violência e insegurança, como o vivido no entorno da escola localizada no bairro Mondubim.

A fragilidade dessa ação institucional evidencia os limites da presença do Estado em territórios vulneráveis, onde a atuação escolar encontra barreiras que extrapolam sua competência. Paugam (2015) denomina esse fenômeno de desfiliação social, caracterizado pelo enfraquecimento progressivo dos vínculos dos sujeitos com as instituições de proteção social.

Para facilitar a visualização da articulação entre os objetivos específicos da pesquisa e os procedimentos metodológicos adotados, apresenta-se a seguir o quadro síntese metodológico. O objetivo é tornar mais clara a relação entre as etapas da investigação, os sujeitos envolvidos, as técnicas utilizadas e os instrumentos de análise que fundamentam o desenho do estudo.

Quadro 1 – Síntese metodológica da pesquisa

Objetivo específico	Técnicas empregadas
1. Analisar os impactos da violência urbana em Fortaleza, especialmente no território do Mondubim, caracterizando os contextos de vulnerabilização da infância.	<ul style="list-style-type: none"> • Revisão bibliográfica analítica • Análise documental • Observação direta do território • Registros institucionais
2. Avaliar os efeitos da violência na frequência e permanência escolar, bem como a articulação intersetorial prevista no termo de cooperação da BAE.	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas semiestruturadas com o núcleo gestor e agentes da BAE • Análise documental • Observação direta • Documentos intersetoriais • Triangulação entre entrevistas, documentos e literatura.
3. Avaliar a política da Busca Ativa Escolar, com ênfase nos desafios da etapa da visita domiciliar na garantia do direito à educação.	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas semiestruturadas com o núcleo gestor e agentes da BAE • Análise dos registros no SGE • Observações de campo • Categorias: frequência, barreiras ao retorno, permanência • Triangulação metodológica

Fonte: elaboração própria (2025).

4.3 Do *locus* da pesquisa

A análise do perfil populacional atendido pela instituição escolar demanda uma compreensão aprofundada das dinâmicas históricas e das especificidades socioespaciais do bairro em que a escola está inserida. O conhecimento sobre a trajetória do território, suas transformações urbanas, sociais e econômicas, permite contextualizar os desafios enfrentados pela comunidade local. Tal abordagem contribui para o fortalecimento de políticas educacionais que considerem as singularidades dos espaços e promovam a equidade no acesso e permanência escolar, trazendo os critérios que os autores definem como avaliar em profundidade.

A escolha dessa escola como campo de investigação justifica-se por sua inserção em um território urbano marcado por múltiplas vulnerabilidades sociais, como já demonstrado, incluindo altos índices de violência, presença de facções criminosas e fragilidade de políticas públicas integradas. Esses elementos configuram um cenário de risco cotidiano, especialmente para crianças e adolescentes, sujeitos em formação.

Figura 5 - Escola pesquisada



Fonte: elaboração própria (2025).

A pesquisa foi realizada em uma escola pública municipal, que terá sua identidade preservada, localizada no bairro Mondubim em Fortaleza (CE), em que trata-se de uma instituição de ensino fundamental I, voltada aos anos iniciais, que atende atualmente 738 estudantes distribuídos em 25 turmas, do infantil V ao 5º ano, sendo 13 turmas no turno da manhã e 12 turmas no turno da tarde, o território em que está inserida é caracterizado, como já descrito, por elevados índices de violência, alta densidade populacional e marcadores históricos de vulnerabilidade social.

Figura 6 - Escola pesquisada



Fonte: elaboração própria (2025).

Apesar do contexto desafiador, a escola conta com uma boa estrutura física, incluindo salas amplas e uma quadra de esportes. No entanto, foi observado que enfrenta dificuldades

relacionadas à acústica de seus espaços, o que exige esforço vocal constante por parte dos professores, afetando as condições de trabalho e o desempenho em sala de aula.

É importante destacar que a escola também recebe estudantes oriundos de bairros vizinhos, como Novo Mondubim, Loteamento Parque Santana I e Conjunto Esperança, os quais se deslocam até a unidade a pé, por meios próprios ou por meio de transporte escolar que faz uma rota partindo do bairro mais distante que é o loteamento Parque Santana, oferecido pela Prefeitura de Fortaleza, recurso essencial para garantir o acesso, a frequência e permanência dos alunos no ambiente escolar, especialmente em territórios com risco de circulação.

5 ANÁLISE DOS DADOS: BUSCA ATIVA ESCOLAR EM TERRITÓRIOS VULNERÁVEIS: DESAFIOS E POTENCIALIDADES DA POLÍTICA E DAS VISITAS DOMICILIARES

A análise dos dados coletados nesta pesquisa foi estruturada através da triangulação metodológica proposta por Flick (2009), articulando entrevistas semiestruturadas, observação participante e análise documental para compreender a implementação da política pública Busca Ativa Escolar em contexto territorial específico. Seguindo os princípios da avaliação em profundidade defendidos por Rodrigues (2008), Gussi e Oliveira (2016), buscou-se captar não apenas os resultados formais da política, mas suas dimensões relacionais, territoriais e os sentidos atribuídos pelos sujeitos implementadores.

No processo de análise dos dados coletados, realizou-se a transcrição integral das entrevistas, preservando a fidedignidade das falas dos participantes. Posteriormente, as respostas foram sistematizadas e categorizadas de forma a possibilitar a identificação de padrões, convergências e divergências nas percepções dos diferentes atores envolvidos na implementação da Busca Ativa Escolar. Esta organização analítica permitiu estabelecer conexões entre os relatos, evidenciando tanto pontos de consenso quanto contradições e lacunas nas narrativas, o que enriqueceu a compreensão sobre os desafios e potencialidades da política pública investigada. A triangulação das informações provenientes de gestores escolares, agentes e profissionais de apoio possibilitou uma análise mais robusta e contextualizada dos fenômenos estudados.

Os dados foram também organizados através da análise de conteúdo temática de Bardin (2016), emergindo três categorias centrais que estruturam este capítulo: os desafios operacionais enfrentados pelos agentes da Busca Ativa e gestão escolar na prática cotidiana da política e os limites territoriais impostos pela violência urbana às visitas domiciliares, elemento central da estratégia da Busca Ativa Escolar nesse estudo; as configurações familiares e territoriais que impactam a infância nas periferias de Fortaleza, influenciando diretamente a frequência escolar.

5.1 Perfil dos entrevistados

Para compreender a implementação e os resultados da Busca Ativa Escolar em Fortaleza, esta pesquisa investigou através da coleta de dados realizada por meio de entrevistas semiestruturadas, profissionais diretamente envolvidos na operacionalização da

política. Foram sujeitos da pesquisa profissionais com atuação direta na implementação da Busca Ativa Escolar, sendo a equipe gestora escolar composta por uma diretora²⁸, duas coordenadoras pedagógicas e a secretária escolar, além de duas agentes escolares da Busca Ativa Escolar. O critério de seleção dos participantes foi intencional, buscando aqueles com maior proximidade e experiência prática com as ações da política, permitindo assim uma análise qualitativa aprofundada sobre os processos, desafios e resultados da implementação.

A análise dos perfis revela que a Busca Ativa mobiliza recursos humanos diversos, mas com preparação desigual para enfrentar os desafios complexos inerentes à política. A combinação entre gestores experientes e agentes jovens da comunidade apresenta potencialidades estratégicas, mas requer maior investimento em formação, suporte institucional e condições de trabalho adequadas para maximizar sua eficácia.

5.1.1 Perfil gestão

As gestoras educacionais entrevistadas apresentam trajetórias profissionais heterogêneas que refletem diferentes níveis de experiência e conhecimento sobre a implementação da política de Busca Ativa. Entre as gestoras, observa-se que todas possuem formação em Pedagogia e vínculo efetivo como professoras da rede municipal, o que garante estabilidade institucional e conhecimento do sistema educacional local.

Diretora 1 - Efetiva desde fevereiro de 2020 encontra-se atualmente afastada para tratamento de saúde, mas participou ativamente da implementação da Busca Ativa na escola. Formada em Pedagogia com especialização em gestão escolar e cursando mestrado, ingressou na rede em 2010, ela desenvolveu a prática de acompanhar pessoalmente as agentes em visitas domiciliares complexas. Sob sua gestão a abordagem direta revelou que a presença da figura da diretora amplifica significativamente o êxito das intervenções junto às famílias.

Diretora 2 - Interina há dois meses na escola pesquisada, representa o perfil de gestora experiente com 30 anos na rede municipal. Sua trajetória inclui sete anos na gestão de uma escola municipal no bairro Bom Jardim, dois anos como coordenadora pedagógica, além de experiências como interina em outras unidades escolares, todas em regiões de periferia. Atualmente finalizando o mestrado, ela demonstra sólida compreensão da política educacional

²⁸ Atualmente a diretora efetiva da escola encontra-se afastada para tratamento de saúde, e há uma diretora interina prevista para até o final do ano letivo de 2025. No entanto, a diretora efetiva já havia sido entrevistada. Ao chegar o momento de entrevistar os demais membros, a interina já estava em atividade na escola e se propôs a participar da entrevista dando sua contribuição para a pesquisa.

e dos desafios territoriais específicos da comunidade. Sua experiência permite uma visão sistêmica da Busca Ativa, reconhecendo tanto seus potenciais quanto suas limitações operacionais.

Coordenadora 1 - Apresenta um perfil de gestora consolidada na mesma instituição, ocupando a função de coordenação há seis anos. Formada em Pedagogia com especializações em Gestão Educacional e Educação Infantil, ingressou na rede em 2016. Coordena as turmas do Infantil V ao 2º ano, sua experiência concentrada em uma única escola possibilita conhecimento aprofundado da comunidade local e das dinâmicas específicas do território. Acompanha a implementação da Busca Ativa desde 2019, tendo presenciado sua evolução e adaptação às necessidades locais.

Coordenadora 2, representa o perfil de gestora iniciante, com um ano e seis meses na coordenação, constituindo sua primeira experiência em gestão escolar. Formada em Pedagogia com especializações em docência superior e gestão educacional, ingressou na rede em 2012 e possui experiência anterior como professora e formadora. Coordena as turmas de 3º ao 5º ano, atendendo alunos de 8 a 11 anos, faixa etária que apresenta desafios específicos relacionados à autonomia e responsabilização familiar.

Secretária escolar - representa o elo técnico-administrativo fundamental para o funcionamento da Busca Ativa. Está na escola desde 2016. Seu conhecimento dos sistemas da rede e do SGE, articulação com órgãos externos e supervisão das agentes escolares configura papel central na operacionalização não só da política, mas também de toda a burocracia da escola. Ela identifica lacunas no acompanhamento institucional, está em constante acompanhamento do desenvolvimento do trabalho realizado pelas equipes da Busca Ativa na escola.

Quadro 2 – Perfil da Gestão

Sujeito	Formação	Tempo na educação/ Rede	Tempo na função	Informações Relevantes para a BAE
Diretora 1 (efetiva)	Pedagogia; Especialização em Gestão Escolar; Mestrado em andamento	Ingressou na rede em 2010	Desde fev/2020	Acompanhava pessoalmente visitas complexas; presença da diretora aumentava êxito das intervenções; afastada por saúde.
Diretora 2 (interina)	Pedagogia; Mestrado em conclusão	30 anos na rede	2 meses na escola atual;	Visão sistêmica da política; experiência em escolas de periferia; compreensão aprofundada dos desafios territoriais.
Coordenadora	Pedagogia; Esp.	Rede	6 anos de	Coordena Infantil V ao 2º

1	em Gestão Educacional e Ed. Infantil	desde 2016	coordenação	ano; conhecimento aprofundado da comunidade; acompanha a BAE desde 2019.
Coordenadora 2	Pedagogia; Esp. em Docência Superior e Gestão Educacional	Rede desde 2012	1 ano e 6 meses	Primeira experiência em gestão; coordena 3º ao 5º ano; experiência anterior como professora e formadora.
Secretária Escolar	Administração	Na escola desde 2016	9 anos	Elo técnico-administrativo central; domínio do SGE; supervisiona agentes; articula com órgãos externos.

Fonte: elaboração própria (2025).

5.1.2 Perfil Agentes Escolares

As agentes escolares entrevistadas compõem um perfil específico que reflete a estratégia da política de utilizar jovens da própria comunidade para estabelecer vínculos de confiança com as famílias. Ambas são mulheres jovens, solteiras, sem filhos, com idades entre 22 e 26 anos.

Agente 1 - 22 anos, representa o perfil de agente iniciante com quatro meses na função. Cursando o primeiro período de Estética na Uninassau, ela possui experiência profissional anterior em trabalho administrativo hoteleiro. Sua entrada no programa ocorreu de forma casual ao buscar vaga no programa Aprender Mais, sendo direcionada para a Busca Ativa após explicação da coordenação sobre o que se tratava. Reside a apenas três ou quatro ruas da escola, facilitando o deslocamento e proporcionando conhecimento territorial privilegiado. O contato com a função despertou interesse pela área educacional, considerando cursar Pedagogia futuramente.

Agente 2 - 26 anos, apresenta perfil mais experiente, com aproximadamente dois anos de atuação como agente escolar em diferentes unidades. Possui ensino médio completo e aspira cursar Pedagogia, demonstrando que a função serve como porta de entrada para a área educacional. Sua vinculação afetiva com a escola atual é significativa, pois estudou na instituição aos oito anos, criando identificação especial com o ambiente. Reside também bem próximo à escola, e possui experiência anterior em uma escola da Messejana e como monitora escolar. Sua trajetória revela as dificuldades enfrentadas por agentes em escolas com baixo acolhimento institucional, contrastando com o ambiente colaborativo da escola atual.

Verificou-se que a secretaria escolar serve como base operacional para as agentes, que realizam nela tanto o acompanhamento da frequência quanto à busca ativa de estudantes ausentes. As atividades observadas incluíram a coleta e o registro da infrequência no SGE, bem como as etapas da BAE, ligações, emissão de comunicados por escrito para quem possa morar próximo e entregá-lo e a organização para a realização de visitas domiciliares a alunos com histórico de faltas recorrentes e prolongadas.

Ambas as agentes compartilham características territoriais estratégicas para a implementação da política. O conhecimento da comunidade, facilitado pela residência local, permite identificação de redes de parentesco, vizinhança e dinâmicas sociais que facilitam as muitas intervenções realizadas nas proximidades da escola. No entanto, esse mesmo conhecimento territorial expõe limitações críticas, especialmente relacionadas ao acesso às áreas de maior vulnerabilidade social, como a Favela Vertical e a região da Favela dos Canos.

O perfil educacional das agentes: ensino médio completo com aspirações de ensino superior indica potencial de crescimento profissional que pode ser potencializado ou limitado pelas condições de trabalho oferecidas. A precariedade do vínculo empregatício, caracterizado como "voluntariado" com ajuda de custo de R\$ 1.050,00 para 40 horas semanais, cria tensão entre o desenvolvimento de competências profissionais e a sustentabilidade da função como estratégia de vida, pois a qualquer momento há a expectativa em conseguir um trabalho melhor em relação a segurança financeira e garantia de direitos.

Quadro 3 – Perfil das Agentes da Busca Ativa

Sujeito	Idade	Escolaridade/ Formação	Tempo na função	Vínculo com o Território	Informações Relevantes para a BAE
Agente 1	22 anos	Ensino superior em andamento (Estética)	4 meses	Mora a poucas ruas da escola	Ingressou via Programa Aprender Mais; conhecimento territorial facilita visitas; desenvolveu interesse por Pedagogia.
Agente 2	26 anos	Ensino Médio completo	~2 anos	Mora próximo e estudou na escola; forte vínculo afetivo	Experiência em diferentes unidades; maior vivência operacional; enfrentou dificuldades em escolas com menor acolhimento.

Fonte: elaboração própria (2025).

5.2 A Perspectiva da Gestão na Operacionalização da Busca Ativa Escolar: rotina e protocolo de ações

A análise das entrevistas realizadas com a equipe gestora escolar permite compreender como a política da Busca Ativa Escolar se desenvolve em seu cotidiano na unidade escolar, em especial através da operacionalização diária da inserção de informações no Sistema de Gestão Escolar (SGE). Esse sistema é o eixo central do monitoramento da frequência e da execução das etapas do programa, transformando cada ausência em um dado formalizado e cada intervenção em um registro sistemático.

Na perspectiva da gestão, o acompanhamento precisa ser imediato e constante, de modo a evitar que a ausência se prolongue e comprometa o vínculo do aluno com a escola, uma vez que essas ausências já influenciam negativamente na aprendizagem. Como destacou a diretora interina: "a busca é ativa, todos os dias. Então, assim, não há como você atrasar, né, essa busca e esse olhar pela criança, porque tem muita gente buscando."

Essa perspectiva evidencia o caráter contínuo da política, diferenciando-a de ações pontuais ou esporádicas, conforme preconiza Arretche (2001) ao destacar que a eficácia das políticas públicas depende da plena atuação dos agentes implemetadores. A diretora interina reforça que: "a busca ativa é diária, todos os dias a gente tem como, olhar, aquela criança que não veio ontem, será que ela está melhor? Vamos ligar para eu saber? Isso fortalece os vínculos com a escola."

A eficácia da etapa estratégica por meio de contato, segue o protocolo estabelecido conforme detalhado pela secretária: "nós temos os passos da Busca Ativa no qual é inserido, pelas agentes escolares, as informações no sistema SGE, tem o primeiro passo que é a da ligação, se caso o aluno insistir, ele não vir, com cinco dias, coisas de falta, a gente envia um comunicado para o responsável pela criança, se ainda assim não vier é realizar a visita."

A sistematização das etapas no SGE demonstra a institucionalização da política e sua integração aos processos administrativos escolares. Essa reflexão dos gestores destacou a importância crítica da atualização diária dos passos a serem seguidos da Busca Ativa. Pois a partir dessa prática, é vista como fundamental para o seu funcionamento eficaz.

A frequência diária dos estudantes da escola analisada apresenta variações que, em grande medida, refletem a influência de fatores internos e externos ao ambiente educacional. De acordo com os depoimentos da diretora interina e das coordenadoras, a taxa média de assiduidade situa-se em um patamar considerado elevado, oscilando entre 85% e 95%. Esse índice, contudo, não se mostra estável diante de situações críticas vivenciadas no território.

Conforme destacou a diretora interina, ao mencionar sobre como episódios de violência na comunidade impactam de forma imediata tanto a frequência quanto o clima escolar, comprometendo o bem-estar dos alunos: “Sim, sim, sim. De ficar restrito quando tá tendo disputa. Porque também acontece da comunidade, elas já vivem esse ambiente, entendeu? Aí, às vezes, acontece delas mesmo se reorganizarem em relação a isso. Por exemplo, na semana passada, há duas semanas atrás, foi assassinado um rapaz aqui perto, né? A comunidade toda tava, né, horrorizada em relação a isso, né? E quem morava perto... afeta, né? Afeta não só a frequência, mas também os ânimos, né? Quando a gente sente as crianças mais agitadas ou mais tensas, acontece, né? Quando acontece, né? Acontece.”.

A territorialidade emerge nas entrevistas como fator muito relevante na eficácia da Busca Ativa Escolar, revelando como as dinâmicas espaciais de poder e violência comprometem sistematicamente o alcance da política pública. A análise dos relatos evidencia que determinados territórios configuram-se como zonas de exclusão onde a implementação da BAE encontra barreiras intransponíveis, materializando processos de marginalização que Wacquant (2001) identifica como característicos da marginalidade urbana avançada.

O contato telefônico surgiu como a estratégia mais utilizada e eficaz segundo os relatos das gestoras. A coordenadora 1 observa que: "os pais, quando a criança precisa, faltar, não tem..., estão numa questão no médico, não tem um atestado ainda, então eles estão sempre falando com as meninas, eles estão em contato com as meninas pra justificar as faltas". Esta dinâmica revela que a comunicação prévia dos responsáveis tem se tornado mais frequente, certamente como resultado da consolidação dos vínculos estabelecidos pelas agentes e a necessidade de justificar a ausência e a não apresentação de atestado médico, visto que nem sempre é possível obtê-lo em atendimentos no posto de saúde.

A diretora interina complementa esta perspectiva ao destacar que: "as meninas da busca ativa têm uma comunicação direta com as crianças, né? E eu sempre digo, assim, olha... Quem me dera ter tido, há muito tempo atrás, a ajuda de vocês, porque elas conhecem né?". Esta fala evidencia o reconhecimento institucional do valor estratégico da participação das agentes para a eficácia das intervenções e sobre como a presença delas para desempenhar essa função é necessária.

As visitas domiciliares representam simultaneamente a estratégia mais impactante e mais desafiadora da Busca Ativa. A diretora efetiva relatou sua participação direta neste processo: "eu fazia as visitas com algumas agentes nos casos bem extremos, quando elas não conseguiam, ou quando elas eram mal recebidas pelas famílias". Sua experiência revelou diferenças significativas na receptividade familiar: "elas até diziam, olha, quando você chega

lá é completamente diferente do que quando a gente chega. Então parece que o nome “diretora” faz com que as mães realmente mandem as crianças no dia seguinte”. Esta observação feita por uma das agentes evidencia uma limitação estrutural na implementação da política: a diferenciação hierárquica na percepção de autoridade institucional compromete a efetividade das agentes escolares em contextos específicos e nem tanto pontuais.

O fenômeno observado revela que determinadas famílias, embora possuam condições objetivas para garantir a frequência escolar regular, apresentam resistência às intervenções quando realizadas por profissionais com menor reconhecimento institucional. Trata-se de casos caracterizados por negligência parental, nos quais a intermitência na frequência escolar não decorre de impossibilidades materiais, mas de questões relacionadas à priorização da educação no contexto familiar. Nestas situações, a figura da diretora representa autoridade institucional diferenciada, conferindo maior legitimidade e consequente eficácia às intervenções realizadas.

Esta dinâmica sugere que a estratégia de utilizar agentes da própria comunidade, embora eficaz para estabelecer vínculos territoriais, pode apresentar limitações em contextos onde a autoridade formal constitui elemento relevante para a adesão às orientações escolares, principalmente quando há certa rotatividade de agentes. A análise indica, portanto, uma tensão entre proximidade comunitária e legitimidade institucional que requer consideração no desenho e implementação da política quanto aos vínculos.

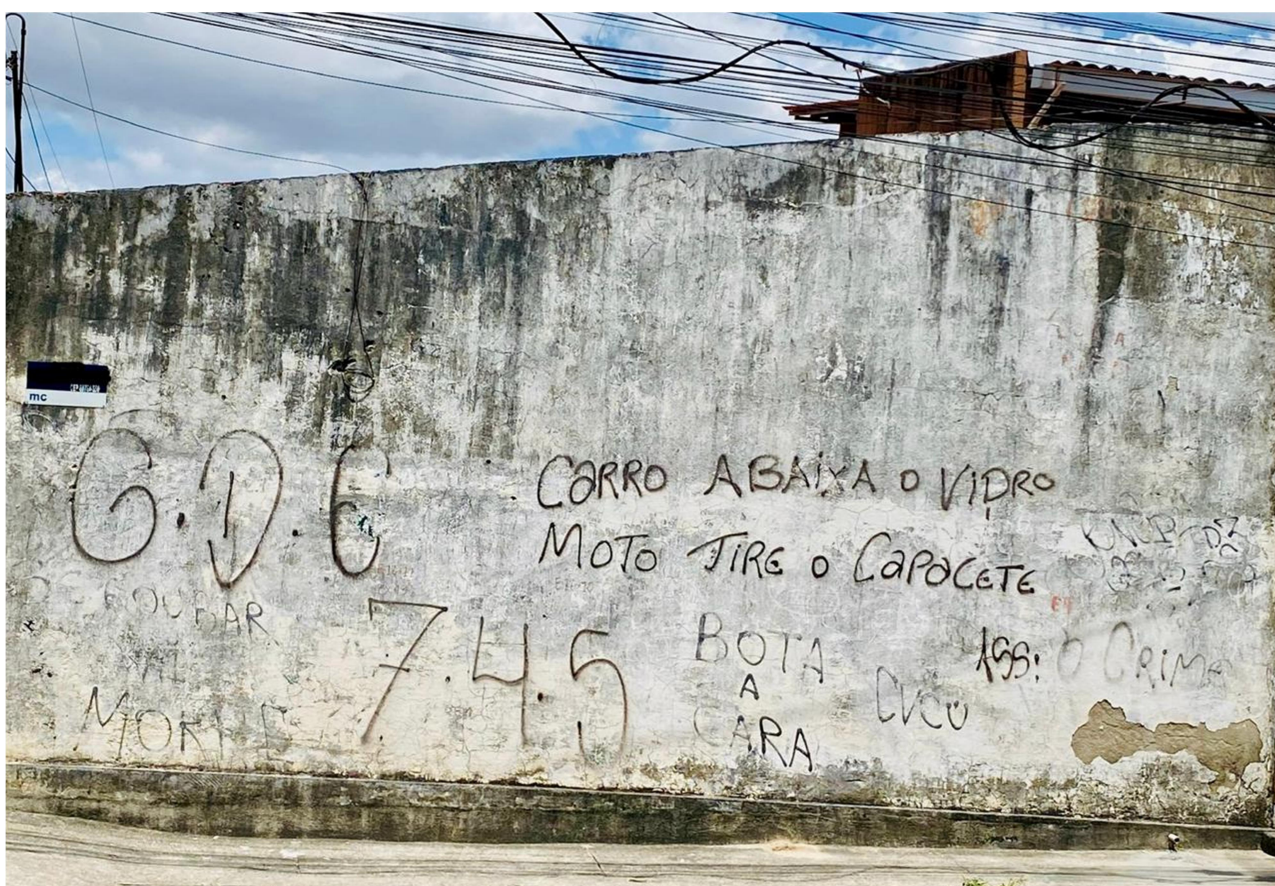
Os gestores reconhecem unanimemente as limitações impostas pela violência territorial. A diretora interina é categórica ao afirmar sobre áreas específicas: “há lugares onde as meninas não podem ir”. A coordenadora 1 detalha estas restrições: “as meninas, elas não vão. Como elas moram aqui, né? Aqui mesmo, em torno da escola, elas têm até um pouco de medo de ir, né? Para esse outro bairro. Lá, para ali perto dos canos, elas não vão de jeito nenhum”. Revelando o medo velado em serem facilmente identificadas e de onde moram. O fato de ser da escola não é garantia de acesso nem segurança em zonas de conflito. Esta percepção da gestão escolar revela a naturalização institucional das limitações territoriais, demonstrando como a exclusão espacial se torna elemento estrutural da implementação da política.

A secretária por sua vez explicitou o protocolo institucional para estas situações: “quando não pode passar, né, aí... oriento que façam registro, informem lá no SGE que é área de risco e está impossibilitado de chegar até o local”. Este procedimento revela a institucionalização do reconhecimento das limitações territoriais, mas também expõe a

ausência, impossibilidade de estratégias alternativas eficientes para alcançar estas populações vulnerabilizadas.

A diretora efetiva oferece uma análise mais detalhada sobre a percepção de risco associada a estas áreas: "Porque existem muitos locais dominados por facções que a gente não pode entrar, né? E aí se a gente for tentar meter as caras lá, a gente já sabe o que a gente ganha, vira uma peneira". A linguagem direta evidencia a percepção de risco letal associado ao acesso a determinadas áreas, configurando territórios sistematicamente excluídos da cobertura da política.

Figura 7 - Recado na entrada do bairro, próximo à escola



Fonte: elaboração própria (2025).

A naturalização destas limitações e restrições como demonstrada na imagem, também fica evidenciada na fala da coordenadora 2, revela a institucionalização de um padrão de exclusão: "Eu já fui algumas vezes. Não sei nem o que dizer. Não, eu fui com a agente nesse dia, nesses dias, né... É porque está lá... , elas não vão só. É, não vão... Aí a gente vai, leva a pasta, né, que fica como se fosse um crachá da escola. Abaixa os vidros do carro, antes de ir. E vai pedindo licença e vai subindo ali aquelas escadas até chegar à casa, né. A gente tem medo. É isso mesmo. A gente tem medo.".

Este relato ilustra como o medo se torna elemento estrutural da implementação, limitando sistematicamente o alcance da política. Durante o relato há receio em expor-se, vergonha sobre a impotência diante do contexto e dúvida sobre o que pode ser dito, o que reforça a centralidade do medo como obstáculo à efetividade da política, a mesma coordenadora fala: “Da primeira vez que eu fui, eu fui sem medo. Ah, vou ver como é. Quando eu cheguei, né. Um ambiente escuro. O local. As pessoas. Os olhares. E aí, a coragem vai ficando assim. Esmorecendo. Esmorecendo, essa é a palavra. Então, das outras duas vezes que fui, já fui mais armada, mais atenta. Não vou levar celular, não vou. É esse o ponto. E a gente vai tendo mais cuidado. Vendo até onde pode ir. Mas, é isso aí. É assim.”.

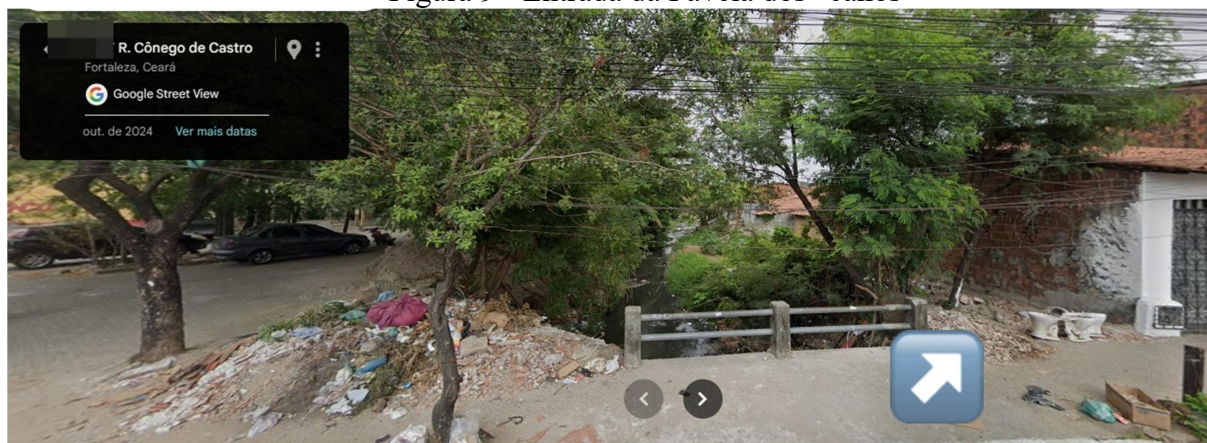
Figura 8 - Entrada da Favela Vertical



Fonte: elaboração própria (2025).

As imagens ilustram a noção de vulnerabilidade territorial, onde a figura 8 marca a entrada da rua principal da “Favela Vertical”, são várias ruas entre os blocos com emaranhados de construções de “puxados” para aumentar a própria área do apartamento ou mesmo mais uma unidade de moradia independente. Um desordenamento que cresce sem assistência de saneamento básico e protocolos de segurança da construção civil. O acesso é bem à margem de uma avenida movimentada do bairro, bem próxima da escola em estudo, um pouco mais acessível até certo ponto.

Figura 9 - Entrada da Favela dos “canos”



Fonte: Google Maps (2025)

No entanto, na mesma avenida, quando termina a sequência dos blocos da “vertical” passa um córrego onde algumas construções de moradores locais ergueram suas casas, são moradias precárias na margem do córrego onde são despejados os dejetos que deveriam ser recolhidos pelo saneamento. Uma das entradas fica no canto da lateral direita, indicada pela seta na imagem da figura 6 é a entrada dos “canos” que fica na avenida, um “beco” situado em uma zona de conflito urbano no bairro Mondubim inalcançável até pelo Google Maps, espaço marcado pela precariedade estrutural e pela presença constante da violência armada. Vale ressaltar que também é área de risco por conta de inundação em tempos de chuva.

O fenômeno identificado dialoga com a literatura sobre implementação em contextos de alta complexidade social, onde as condições territoriais exercem influência determinante sobre a viabilidade das políticas públicas e em contextos semelhantes, suspensões práticas de direitos que se aproximam do que Agamben (2004) caracteriza pela “zona de indiferença”.

Esse relato evidencia como a frequência escolar, embora estruturalmente regular, está sujeita a oscilações significativas em função de contextos de violência e insegurança estrutural presentes no território, esse processo, contudo, não se restringe à dimensão burocrática, ele se constitui como um movimento de mediação entre dados e realidades sociais revelando uma interdependência entre a dinâmica comunitária e o cotidiano escolar.

A gestão escolar identifica obstáculos significativos na implementação da BAE que transcendem questões meramente operacionais. Quando questionada sobre as dificuldades enfrentadas pelos agentes, a diretora efetiva é explícita: “é alguns locais que tem de difícil acesso, né? Mas aí a gente tenta acompanhar, né? Alguns casos que são bem complicados realmente de ter esse acesso”.

Diante dessas barreiras, a escola desenvolve estratégias alternativas: "A gente tenta entrar em contato com pessoas que morem próximo, que conhecem o aluno, para não colocar realmente em risco a vida de uma pessoa". Esta abordagem, embora pragmática, compromete a qualidade e continuidade do acompanhamento, dependendo de terceiros para mediar o contato com as famílias que estão inalcançáveis.

O esgotamento das possibilidades locais resulta no encaminhamento para instâncias superiores, relata a diretora "Se ele não voltar, a gente caminha para o distrito, disse que fez todas as tentativas e encaminho para o distrito, para eles tentarem mandar alguém mais apropriado para fazer a visita em um local de difícil acesso". Este procedimento revela a inevitável transferência de responsabilidade sem garantia de resolução efetiva, já que não há evidências de que os técnicos distritais possuam recursos diferenciados para superar as limitações territoriais.

É possível perceber claramente que o sistema opera com uma "intersectorialidade" burocratizada e ilusória. Ele sugere a aparência de que o problema será escalado e resolvido, quando, no entanto, na realidade, está apenas empurrando a falha de um nível para o outro, sem garantia de resolução eficaz do desafio territorial. A responsabilidade é transferida, mas a incapacidade estrutural de lidar com o "local de difícil acesso" persiste.

A problemática territorial identificada encontra respaldo em outros estudos sobre a Busca Ativa Escolar. Bezerra (2025), que teve seu objeto de pesquisa também em escolas da rede municipal na cidade de Fortaleza nos bairros: Genibaú, Palmeiras e Siqueira, documenta relato similar de gestor escolar que explicita como os conflitos territoriais constituem obstáculo estrutural para a ampla implementação da política: "O maior desafio da busca ativa é o conflito territorial: famílias não deixam os filhos atravessarem áreas dominadas por grupos rivais, o que impede o acesso à escola. A instituição se vê em uma 'faixa de Gaza', onde cada lado só pode transitar em seu território. Nessas situações, não é a falta de interesse da família ou do aluno, mas o medo e a segurança que determinam a frequência escolar, gerando uma constante 'dança das cadeiras' entre escolas conforme mudam os domínios territoriais." Bezerra (2025, p. 88).

Esta convergência empírica sugere que as limitações territoriais não constituem particularidade local, mas representam desafio estrutural da política em outros bairros da cidade, que compartilham de contextos marcados por disputas entre organizações criminosas como relata a diretora efetiva: "A gente já viu, já viu situações de chegar mães lá na secretaria pedindo a transferência porque precisavam sair do bairro, já aconteceu várias

vezes. Como da mesma forma já chegou aluno, mãe de aluno matriculando, porque disse que veio, veio fugida de um bairro.”.

O fenômeno observado alinha-se com as reflexões de Wacquant (2001) sobre como a viver à margem produz não apenas exclusão espacial, mas fragmentação dos serviços públicos, criando territórios onde o Estado não consegue exercer suas funções básicas de proteção e garantia de direitos. No caso da Busca Ativa Escolar, esta fragmentação resulta na reprodução e amplificação das desigualdades educacionais preexistentes.

A eficácia da BAE pressupõe articulação intersetorial entre diferentes instituições responsáveis pela garantia de direitos de crianças e adolescentes. Conforme estabelecido no desenho da política, o fluxo operacional prevê encaminhamentos ao Conselho Tutelar e ao Distrito de Educação quando as ações escolares se mostram insuficientes para o resgate dos estudantes. No entanto, a análise das entrevistas revela fragilidades significativas nesta articulação, evidenciando lacunas que comprometem a integralidade das ações como já mencionado.

Segundo Bezerra (2025), na fala de um dos seus gestores entrevistados que: “as escolas relatam, ainda, que é recorrente a ausência de retorno por parte do Conselho Tutelar aos diversos relatórios enviados a partir do sistema da BAE”, no entanto não pode ser vista apenas como omissão, mas como reflexo de um sistema marcado por falhas estruturais, sobrecarga de demanda e carência de articulação entre os diferentes setores responsáveis pela garantia do direito à educação.

Os relatos das gestoras convergem para identificar a ausência sistemática de retorno do Conselho Tutelar aos relatórios encaminhados pela escola. A coordenadora 1 em relação ao Conselho Tutelar, respondeu negativamente quando questionada: Como tem sido o retorno do conselho tutelar quando os relatórios são enviados pelos agentes? “- Não. - Não teve retorno, né?”. Esta ausência de devolutiva compromete não apenas o acompanhamento dos casos individuais, mas a própria capacidade da escola de avaliar a eficácia dos encaminhamentos realizados.

A análise dos relatos evidencia o processo de fragmentação da rede de proteção que deveria sustentar a Busca Ativa Escolar. A ausência de retorno do Conselho Tutelar sugere implementação cada vez mais centrada na escola, contrariando o desenho original da política que previa atuação em rede, exatamente como descreve Arretche (2001) quando diz que: “Avaliar segundo critérios alheios aos estabelecidos pelos formuladores implica necessariamente uma avaliação negativa, pois não é plausível esperar que um programa realize o que não estava em seu próprio horizonte de implementação.” Nesse caso, em

determinado ponto, a sobrecarga dos membros que deveriam dar o suporte necessário e os territórios sitiados.

A coordenadora 1 sintetiza esta situação ao ser questionada sobre o não retorno: "Não sei se é por conta da demanda... Demanda deles, né?". Esta tentativa de justificar a ausência de devolutiva sugere normalização da precariedade da articulação intersetorial, onde os implementadores desenvolvem expectativas reduzidas quanto ao suporte institucional.

A diretora efetiva confirma este padrão: "Nenhum" retorno do Conselho Tutelar quando questionada diretamente. Sua resposta monossilábica indica tanto a clareza desta lacuna quanto possível resignação diante da situação.

A fragilização dessa articulação intersetorial compromete fundamentos essenciais da Busca Ativa Escolar. A política foi concebida como estratégia integrada que mobiliza diferentes setores para garantir o direito à educação, mas sua implementação revela isolamento progressivo das escolas na gestão de situações que extrapolam suas competências específicas.

Esta lacuna é particularmente problemática considerando que, conforme destacado pelas próprias gestoras, os casos que demandam encaminhamento ao Conselho Tutelar e ao Distrito frequentemente envolvem situações de maior complexidade social, justamente aquelas que mais necessitariam de abordagem intersetorial integrada. A ausência de retorno institucional resulta não apenas em desconhecimento sobre o destino dos casos encaminhados, mas em impossibilidade de acompanhamento longitudinal das trajetórias dos estudantes.

Portanto, a análise preliminar indica que a rotina de alimentação do SGE vai além da simples inserção de informações: trata-se de um processo que busca resgatar a criança para o espaço escolar ao mesmo tempo em que enfrenta desafios estruturais complexos relacionados à vulnerabilidade territorial e social.

5.3 A Perspectiva das agentes escolares na Operacionalização da Busca Ativa Escolar: rotina, protocolo de ações, desafios

A análise dos dados coletados nas entrevistas revelou aspectos fundamentais sobre a operacionalização da Busca Ativa Escolar (BAE) no contexto territorial estudado, evidenciando tanto as potencialidades quanto os desafios estruturais enfrentados pelos implementadores dessa política pública. As percepções dos gestores escolares e agentes

convergem para um quadro complexo de implementação, onde a eficácia da política se confronta com limitações institucionais, territoriais e de recursos humanos que ecoam as reflexões de Wacquant (2001a) sobre as consequências da marginalidade e processos de exclusão social.

Os dados empíricos coletados permitem compreender como a política se materializa no cotidiano escolar, adaptando-se às especificidades do território e aos recursos disponíveis. No caso da BAE, as agentes escolares constituem a interface direta entre a escola e a comunidade, atuando em territórios onde a presença estatal é fragmentada e as dinâmicas sociais são atravessadas pela violência estrutural.

A estrutura analítica adotada privilegia três dimensões centrais identificadas nas entrevistas: a operacionalização técnica da política através dos sistemas informatizados, os desafios territoriais e sociais enfrentados na execução das ações, e as implicações da precariedade dos vínculos trabalhistas sobre a efetividade da implementação. Esta abordagem permite compreender como fatores organizacionais, territoriais e institucionais interagem na determinação dos resultados da política, revelando processos de territorialização da exclusão que limitam o alcance das intervenções públicas.

O desenvolvimento das atividades materializa-se cotidianamente através do Sistema de Gestão Escolar (SGE), que constitui a ferramenta central para o monitoramento e acompanhamento das ações desenvolvidas pelas agentes. A análise das entrevistas revela que este processo, aparentemente técnico, envolve dimensões complexas de interpretação, adaptação e tomada de decisões que influenciam diretamente na eficácia da política.

O relato da Agente 1 descreve minuciosamente este processo: "Quando eu vou preencher as faltas, né? Que eu vejo que a criança já tá alguns dias sem vir, aí eu entro em contato. Só que, às vezes, como eu já tenho contato frequente com os pais, eles mesmos mandam mensagem". Esta fala evidencia que a prática da BAE transcende os procedimentos formais, incorporando relações de confiança estabelecidas entre as agentes e as famílias, quando estas justificam as ausências espontaneamente. O sistema informatizado, portanto, não apenas registra ações padronizadas, mas documenta interações sociais complexas que caracterizam a implementação da política no território.

A sistematização destas interações segue protocolos específicos, conforme relatado pela mesma agente: "no SGE, na Busca Ativa, que tem os passos a serem feitos. O primeiro é a ligação, o segundo é o documento, né? Tem que ser entregue, aí é a visita e relatar a visita". Esta sequência revela a padronização dos procedimentos seguindo.

A Agente 2 complementa esta perspectiva ao detalhar as nuances do processo: "a gente liga. E por mensagem, né? Porque quando os pais não ligam, a gente deixa logo a mensagem, né? Pra eles responderem. Os que não respondem, que a gente não consegue o contato, que às vezes o número não dá certo, aí a gente bota pra busca que a gente puder ir, né?". Esta descrição revela que a operacionalização diária envolve múltiplas estratégias de comunicação, adaptadas às possibilidades de cada contexto familiar.

A inserção destas informações no sistema requer interpretação e categorização por parte das agentes, conforme evidenciado na fala da Agente 1 sobre situações específicas: "Só que como, no caso, se for só doença, a gente faz um aviso lá no SGE, na Busca Ativa, entendeu? Certo. É assim. Só que no caso se a gente precisar fazer a visita, a gente tem que colocar outras informações". Esta diferenciação demonstra que o sistema permite adaptações conforme a complexidade de cada caso, exigindo das agentes capacidade de análise e tomada de decisões sobre os procedimentos adequados, avaliar a resposta, se de quem costuma faltar com recorrência ou realmente costuma ter boa frequência e trata-se de uma eventualidade.

O processo de registro no SGE também incorpora limitações territoriais específicas, conforme relatado pela Agente 2: "tem alunos que moram em área de risco, né? E que é muito difícil a gente ir, porque como vocês já sabem, né? Aqui tem bairro que só a gente não entra". Esta constatação revela que a operacionalização diária da BAE deve contemplar não somente aspectos técnicos, mas também questões de segurança e acessibilidade territorial que influenciam diretamente as possibilidades de ação, no entanto, pouco retorno e providência se tem tido ao que se refere aos casos inalcançáveis.

A análise das entrevistas revela que a execução da Busca Ativa Escolar enfrenta desafios multidimensionais que extrapolam questões meramente técnicas ou administrativas. Os principais obstáculos identificados relacionam-se às limitações territoriais impostas pela violência urbana, às complexidades sociais das famílias atendidas e às limitações de recursos e suporte institucional para lidar com situações de alta vulnerabilidade.

O desafio territorial emerge como elemento central nas falas das agentes. A Agente 2 é categórica ao identificar as áreas de restrição: "Nos cano. Porque eu não sei se falam assim, né? Porque eu não sei. A gente não entra pra lá. Porque é muito perigoso. Inclusive eu tenho medo, tenho muito receio de entrar lá". Esta limitação não constitui apenas uma questão operacional, mas revela uma exclusão sistemática das populações em maior situação de vulnerabilidade social, paradoxalmente aquelas que mais necessitariam das ações da política.

A experiência pessoal da agente 2 na área ilustra a gravidade desta limitação e a dimensão subjetiva que atravessa a execução da política. Em relato de uma única vez em que

foi até o local sem saber bem ao certo onde era: “Eu vi coisas, né? Que eu me assustei... É a realidade totalmente triste. Que é criança pequena, que é a idade desse menino aqui da escola. Com armamento, né? Eu vi que foi uma cena que eu me emocionei, que eu chorei, que eu não aguentei ficar lá”. O impacto emocional desta vivência evidencia que a violência territorial não afeta apenas a operacionalização técnica da Busca Ativa Escolar, mas também o bem-estar psicológico das suas implementadoras.

Essa experiência reforça o que diz Montenegro (2017) ao analisar a crítica de Žižek (2014) à biopolítica pós-política, na medida em que mostra como a pretensão de gerir os conflitos sociais apenas por meio de protocolos técnicos (como o SGE) se choca com a intensidade da realidade vivida, onde a violência e a exclusão emergem de forma incontornável. Além disso, a presença de crianças armadas explicita aquilo que Agamben (2004) denomina vida nua, isto é, a existência reduzida a sua vulnerabilidade extrema, destituída de garantias e de cidadania plena. No caso brasileiro, como lembra Jessé Souza (2017), tais situações não podem ser compreendidas fora da lógica da desigualdade estrutural, que historicamente naturaliza a exclusão das camadas populares e as submete a condições indignas de vida.

Assim, o relato da agente não apenas denuncia a violência que molda os territórios, mas também revela os limites da gestão técnica quando confrontada com as contradições sociais profundas. Mais do que registrar a ausência de um aluno, a BAE confronta-se com um cenário em que infância e violência se confundem, exigindo reflexão crítica sobre a própria capacidade do Estado de enfrentar tais desigualdades.

As estratégias desenvolvidas para contornar essas limitações revelam adaptações locais significativas. A Agente 1 explica o procedimento adotado: “a gente faz um aviso na Busca Ativa, né? Que a criança mora em área perigosa, que não tem como a gente ir e encaminhar para o conselho tutelar”. Como já mencionado, essa solução demonstra a institucionalização do reconhecimento das limitações, mas também expõe a transferência de responsabilidade sem garantia de resolução efetiva. Vira apenas mais um protocolo *pro forma*.

Além das limitações territoriais, as agentes enfrentam desafios relacionados à complexidade das situações familiares. A Agente 2 relata: “tem algumas que... pronto, a mãe de um aluno meu veio, ela até falou que estava tendo uma briga de facção, e que ela tinha que se mudar”. Estas situações exigem das agentes capacidade de lidar com questões que transcendem suas atribuições formais, demandando habilidades de mediação social e articulação intersetorial para as quais não receberam formação adequada, que exigiriam atuação de profissional específico.

A questão da legitimidade das agentes junto às famílias constitui outro desafio significativo. A Agente 2 observa: "tem gente que não valoriza o trabalho da gente, acha que a gente fica só... tem umas mães que só vão assim, que só vem quando a gente realmente chega na situação de falar que vai mandar pro conselho tutelar, porque quando chegou o aviso aqui elas vêm informar". Esta percepção revela tensões relacionadas ao reconhecimento da autoridade das agentes, limitando sua capacidade de intervenção de fato e evidenciando de certa forma uma fragmentação da autoridade estatal em territórios marginalizados.

A precariedade dos vínculos trabalhistas das agentes escolares emerge nas entrevistas como fator pertinente para a efetividade da Busca Ativa Escolar. A análise das falas revela que esta precariedade não apenas afeta as condições de trabalho individuais, mas compromete a continuidade da política e a construção de vínculos duradouros e a maturidade que vem com a experiência e as vivências em lidar com a comunidade.

A diretora efetiva oferece uma análise abrangente desta problemática: "O vínculo dos agentes escolares, ele deveria realmente eles terem uma contratação definida pela prefeitura a nível de terceirização. Por quê? Como voluntários, eles acabam não tendo algo mais certo". Sua percepção identifica consequências diretas desta instabilidade: "às vezes a comunidade até diz, ah, aff que fuxico, era uma pessoa, agora é outra, a gente não sabe com quem fala".

Essa instabilidade compromete elementos muito relevantes da política: a construção de vínculos de confiança com as famílias e a expertise. A fragmentação da implementação resultante da alta rotatividade de pessoal compromete a eficácia das políticas públicas, especialmente aquelas que dependem de vínculos interpessoais para sua operacionalização. A mesma diretora complementa: "o bom seria que eles realmente tivessem esse vínculo empregatício, pelo menos a nível de terceirização, pra que eles fizessem realmente essa parceria escola-comunidade, justamente pra comunidade conhecê-los, confiar e saber que eles são representantes da escola".

O Edital 01/2025 para seleção de agentes escolares da Busca Ativa explicita esta precariedade ao estabelecer "regime de voluntariado" com "auxílio financeiro" de R\$ 1.050,00 mensais para carga horária integral. O documento revela contradições fundamentais: embora caracterize a atividade como "voluntariado", estabelece atribuições complexas que incluem além da carga horária de 40 horas semanais "realizar visitas em campo", "elaborar relatório de análise técnica" e "participar das formações realizadas pela SME", configurando trabalho profissional disfarçado de voluntariado.

A questão temporária constitui aspecto central desta precariedade. A Agente 2 expressa suas limitações: "é até chato, né? Saber que a gente tem que sair, né? Porque ele ia ficar

muito... Eu gosto de trabalhar com isso. Inclusive, eu desenvolvi muito. Porque no começo, quando eu comecei, eu senti medo. Porque eu não sabia como era feito.". Esta fala revela o paradoxo da política: justamente quando as agentes desenvolvem competências e vínculos necessários para a efetividade das ações, são obrigadas a se desligar devido às limitações contratuais. O Aditivo 01 ao Edital, que estende o prazo para dois anos prorrogáveis, representa avanço limitado que não resolve a precariedade estrutural do vínculo. Não se trata só de tempo de adesão, mas de direitos.

A diretora efetiva reconhece esta ambivalência, ao ser indagada sobre a precariedade no vínculo, se ela influencia no desempenho: "Eu acho que sim e ao mesmo tempo não. Porque ao mesmo tempo que ele precariza, eu acho que ele também oportuniza". Sua análise identifica benefícios da política para as próprias agentes mesmo sem qualquer experiência profissional: "a gente descobriu duas meninas que quiseram ir pra educação. Duas fizeram vestibular e estão cursando faculdade agora de educação, de pedagogia". No entanto, esta perspectiva, embora válida, não elimina os prejuízos da rotatividade para a continuidade da política.

A experiência da Agente 2 em diferentes escolas ilustra como a qualidade do acolhimento institucional influencia a permanência das agentes: "Lá. Porque era um pessoal que eles não acolhiam muito bem a gente... Quando eu perguntava alguma coisa pra eles sobre a buscativa, eles não sabiam me informar. Eles agiam com ignorância". O relato evidencia que a precariedade dos vínculos é agravada pela falta de suporte técnico e institucional adequado, talvez um reflexo da desvalorização diante do vínculo.

A análise das entrevistas revela, portanto, que a implementação da Busca Ativa Escolar no território estudado caracteriza-se pela tensão entre potencialidades significativas da política e limitações estruturais que comprometem sua aplicabilidade plena. As reflexões de Wacquant (2001b) sobre a territórios marginalizados oferecem chave interpretativa fundamental para compreender como determinados espaços ficam sistematicamente excluídos da cobertura das políticas públicas, não por falha operacional, mas por configurações estruturais que reproduzem a exclusão.

A proximidade territorial das agentes, identificada como principal ativo da política pelos gestores, revela-se simultaneamente limitada pela mesma territorialização que deveria superar. As agentes conhecem a comunidade, mas não podem acessar seus espaços mais vulneráveis. Possuem vínculos familiares, mas carecem de autoridade institucional. Desenvolvem competências relacionais, mas são impedidas de consolidá-las devido à precariedade contratual.

Esta configuração evidencia que as condições territoriais exercem influência determinante sobre a viabilidade das políticas públicas por seus implementadores. No caso da Busca Ativa Escolar, a política enfrenta limitações que transcendem sua capacidade setorial de resolução, demandando articulações intersetoriais que, conforme evidenciado nas entrevistas, permanecem fragmentadas ou inexistentes.

A compreensão desta tensão é fundamental para avaliar não apenas os resultados alcançados, mas também as possibilidades de aprimoramento da política através de ajustes em seu desenho e implementação que considerem as realidades territoriais específicas e as necessidades de fortalecimento institucional dos implementadores.

5.4 Infância, família e sobrecarga materna nas periferias de Fortaleza e seu impacto na escolarização

A infância é tema estudado há muito tempo por diversas ciências, sofreu muitas mudanças no decorrer dos anos a partir das reorganizações familiares que foram acontecendo, mas mesmo assim, ainda precisa ser enxergada como algo que impacta toda a vida das pessoas. Como diz Rubem Alves, infância é terra que se pisa a vida toda. Nesse item discutiremos as relações família e infância, escola e sociedade para que seja dado tanto um olhar crítico, como um olhar de afeto acerca do que acontece com nossas crianças no ambiente que vivem.

A análise das entrevistas revela que a infrequência escolar não constitui fenômeno isolado, mas se articula a complexas dinâmicas de vulnerabilidades sociais que atravessam a vida das famílias atendidas pela Busca Ativa Escolar. Os relatos das gestoras e agentes evidenciam situações que transcendem questões meramente educacionais, que de acordo com Paugam (2015) expõem processos de desqualificação social que comprometem estruturalmente o direito à educação.

Os dados empíricos revelam padrão sistemático de atribuição às mulheres da responsabilidade pela comunicação com a escola e garantia da frequência escolar. A Agente 1 exemplifica esta dinâmica: "Agora, tem uma da minha turma que não veio ainda esse mês por questões de saúde mesmo. Mas a mãe sempre vem aqui avisar como a criança tá". A análise das entrevistas evidencia que nem agentes nem gestão mencionam contato direto com pais, apenas com mães, revelando como estruturas patriarcais naturalizam o trabalho do cuidado como atribuição exclusivamente feminina.

A diretora interina ao ser perguntada sobre a justificativa das faltas de um determinado estudante, a gestora aponta que foi informada que a criança não vai porque não quer, por que não acorda. Ao ser perguntada se a criança vive sozinha, responde: “A família tem vários irmãos. E tem mãe”. A ausência paterna é tão naturalizada que nem mesmo profissionais diretamente envolvidos com a educação a questionam, evidenciando reprodução institucional de padrões de gênero que sobrecarregam as mulheres.

Esta sobrecarga se manifesta concretamente nos motivos alegados para infrequência. A Agente 1 relata: “Ela comentou que não estava podendo trazer as crianças por causa do trabalho”. A coordenadora 2 confirma este padrão: “Ah, não tem quem deixar hoje. Fui trabalhar, não posso levar”. Quando questionada sobre com quem as crianças ficavam, a agente admite desconhecimento, evidenciando lacuna na rede de proteção social.

A situação se agrava pela insuficiência de creches nas proximidades das residências, forçando famílias a escolher entre garantir renda ou garantir frequência escolar dos filhos. A Agente 1 descreve relatos recorrentes: “Aí não tem com quem deixar e reclamar que é tarde, é ruim, não consigo ir, o sol é quente, e tem o meu bebê. São os relatos mais comuns, né? Ou seja, uma criança cuida das outras”. A Agente 2 confirma: “ele não pode vir de manhã, porque a mãe não tem tempo para vir deixar ele, porque tem outro neném recém-nascido em casa, e não tem como deixar o neném para vir deixar eles”. E sobre os pais se deslocarem até a escola, a Agente 02 já escutou que “pai não tem como vir, trabalha muito, e não tem como vir deixar eles”. Nesse caso, evidenciando a ausência das crianças na escola num tom de justificativa.

As entrevistas revelam situações de vulnerabilidade social extrema que condicionam estruturalmente a possibilidade de frequência escolar. A diretora interina identifica casos onde a responsabilidade pelo cuidado impede priorização da educação: “Como é o caso de uma família que a mãe teve um bebê. E acho que a rotina é pesada. Não consegue acordar a criança. A criança que é do primeiro ano. Então, a criança falta”. O relato da própria criança evidencia a complexidade: “Minha mãe não conseguiu me acordar. Eu dormi tarde com o meu irmãozinho, que estava chorando”.

A gestão reconhece estas limitações: “Então, assim, são responsabilidades que... Ou o olhar materno, né? Que não tem mais 100% só para aquela criança”. Esta observação, embora demonstre sensibilidade à situação, também revela como a escola identifica mas não consegue resolver vulnerabilidades estruturais que comprometem a frequência escolar.

Situações de extrema precariedade habitacional emergem nos relatos. A diretora interina descreve: “a criança falta muito por que a mãe é recicladora. Então ela sai à noite para fazer catação. E depois não volta. E a criança não acorda. Aí a gente já passa essa situação

para a regional²⁹". A caracterização desta como "questão mais gritante" evidencia limites da escola diante de vulnerabilidades que demandam políticas intersetoriais de geração de renda e assistência social.

Tão alarmante quanto à falta da criança é a vulnerabilidade social que vive essa família. Como diz a escritora brasileira que assim como a mãe dessa criança foi recicladora e moradora de um favela em São Paulo na década de 1950, Carolina Maria de Jesus (1956): “as crianças rica brincam no jardim com seu brinquedo predileto, as crianças pobres acompanham as mães a pedirem esmolas pelas ruas”. Isso tudo é a desigualdade social fazendo suas vítimas diárias e a escola muitas vezes de mãos atadas.

A profundidade das vulnerabilidades sociais que atravessam a vida de muitas crianças pode ser descrita como algo que rompe com a ideia convencional de “endereço fixo”, mostrando uma infância vivida em condições de extrema precariedade habitacional e de instabilidade cotidiana. Como relata a diretora efetiva: “já teve uma situação da gente ir atrás de uma aluna que o endereço foi informado, mas nós descobrimos que na verdade ela morava era no estacionamento do A.A., porque a família não tinha onde morar, eles moravam na rua, a criança frequentava, mas com baixa frequência”. Este caso exemplifica o que Paugam (2015) denomina de desqualificação social, processo no qual a precariedade não apenas dificulta o acesso a direitos básicos, mas cristaliza trajetórias marcadas pela instabilidade e exclusão. A frequência irregular não constitui escolha individual, mas condição estruturalmente determinada que exige políticas intersetoriais em moradia, assistência social e proteção infantil.

A análise revela padrão recorrente de crianças assumindo responsabilidades de cuidado incompatíveis com sua faixa etária. A diretora interina é explícita: "Ah, porque a minha mãe não acorda. Porque a minha mãe sai e volta de madrugada e não me acorda. Ou eu tenho que cuidar do meu irmão. Ou eu fico em casa sozinha". Sua análise sintetiza: "É como se você apagasse a infância e a responsabilidade do adulto sobre essa criança para que ele

²⁹ A regional nesse caso é uma definição como referencia ao distrito de educação que fica dentro da regional. Nas divisões administrativas de Fortaleza, o termo "Regional" se refere a uma das 12 Secretarias Executivas Regionais (SERs), que são unidades administrativas da prefeitura responsáveis por gerenciar a cidade em territórios específicos, abrangendo diversos bairros e implementando políticas públicas e manutenção de equipamentos públicos em suas respectivas áreas. <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/entenda-a-nova-territorializacao-administrativa-de-fortaleza#:~:text=As%20Regionais%20tamb%C3%A9m%20ser%C3%A3o%20as,escolas%20e%20postos%20de%20sa%C3%BAde.&text=Ainda%20de%20acordo%20com%20Renato,12%20novas%20estruturas%E2%80%9D%2C%20apontou.&text=O%20processo%20prioriza%20o%20fortalecimento,seus%20representantes%E2%80%9D%2C%20detalhou%20Renato.&text=A%20nova%20regionaliza%C3%A7%C3%A3o%20foi%20criada,processo%20de%20transi%C3%A7%C3%A3o%20das%20Regionais>.

venha para a escola. Porque em vez de ser cuidada, ela está cuidando de si e cuidando num tempo que não é o dela cuidar. É o tempo de ser cuidada".

A Agente 2 confirma esta dinâmica: "Sim, cuidam dos irmãos mais novos, do sobrinho". A coordenadora identifica que estudantes de anos finais apresentam maior infrequência: "porque são crianças mais velhas. São maiores, né? São os quarto e quinto anos". Esta observação sugere que o aumento da idade está associado à maior responsabilização pelo cuidado de irmãos menores com maior incidência.

A precariedade alimentar também emerge nos relatos, forçando intervenções que extrapolam as atribuições formais da escola. A diretora interina relata: "Às vezes a gente sabe que é uma criança que não está tendo almoço, a gente oferece". Esta prática, embora demonstre compromisso dos profissionais, ocorre fora dos protocolos institucionais, já que escolas regulares oferecem apenas uma merenda por turno.

As entrevistas evidenciam como os processos de reorganização familiar impactam a frequência escolar. A Agente 1 descreve: "tinha uma menina do terceiro ano que ela não estava frequentando de jeito nenhum, de jeito nenhum, porque a mãe e o pai estavam separados, estavam nessa briga, a mãe não matriculava a filha na escola, também não queria trazer". O caso foi resolvido através da intervenção da madrastra: "porque a madrastra chegou a entrar em contato, e só assim que entraram em contato para resolver a situação da menina que ficou com o pai". A diretora interina confirma este padrão: "Divórcio, né! Eu vi muito aqui. Tipo, os pais separaram. A mãe volta pra casa dos pais. Geralmente os pais moram em outro bairro [...] É porque a mãe, ela disse, estava desestruturada. Estava se organizando". A mobilidade residencial resultante dessas reorganizações frequentemente demanda transferências escolares que podem interromper trajetórias educacionais.

A violência territorial não apenas limita o acesso das agentes às famílias, mas compromete diretamente a segurança das crianças. A Agente 2 relata experiência traumática: "Eu vi que foi uma cena que eu me emocionei, que eu chorei, que eu não aguentei ficar lá" ao presenciar criança armada em área de risco. O desfecho desta situação evidencia a gravidade: soube que a criança posteriormente faleceu, tendo "o futuro perdido".

A mesma agente observa sobre responsabilização familiar: "E as mães também, tem mãe que nem liga, que também são praticamente do mesmo jeito". Esta observação, embora focalize a figura materna, não questiona o papel paterno, reproduzindo padrão identificado ao longo das entrevistas de responsabilização exclusiva das mulheres pelas trajetórias dos filhos.

A ausência dos homens pais na escola é algo tão forte, embora não seja unânime, que mesmo em famílias que precisaram se reorganizar, e as crianças passaram a morar com eles,

esses não assumem um contato com a instituição, o transferindo quase que automaticamente para suas novas esposas como podemos ver no seguinte relato: “porque a madrasta chegou a entrar em contato, e só assim que entraram em contato para resolver a situação da menina”. Ou seja, mais uma vez, esse contato é feito entre mulheres.

A análise dos relatos evidencia que a Busca Ativa Escolar, embora fundamental, encontra limitações estruturais quando confrontada com vulnerabilidades sociais complexas. A escola identifica situações de extrema precariedade, mas carece, como já mencionado, de instrumentos e articulações intersetoriais para enfrentá-las adequadamente.

A sensibilidade demonstrada pelos profissionais, evidenciada em práticas como oferecimento de alimentação e tentativas de compreensão das situações familiares, revela compromisso que transcende atribuições formais. No entanto, estas ações voluntaristas não substituem políticas intersetoriais estruturadas que garantam moradia digna, segurança alimentar, creches acessíveis e redes de proteção social efetivas.

A eficácia da Busca Ativa Escolar depende, portanto, não apenas do aprimoramento de seus instrumentos operacionais, mas da articulação com políticas públicas que enfrentam as vulnerabilidades estruturais que comprometem o direito à educação. A frequência escolar não pode ser garantida isoladamente quando famílias vivem em situação de rua, quando mães precisam escolher entre trabalhar para garantir o sustento e levar filhos à escola, ou quando crianças assumem responsabilidades de cuidado incompatíveis com sua idade.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política da Busca Ativa Escolar (BAE) se apresenta como instrumento estratégico no enfrentamento à infrequência escolar, ao abandono e à evasão, especialmente em contextos de alta vulnerabilidade social e violência urbana. Seu desenho institucional pressupõe articulação intersetorial, conforme o Termo de Cooperação Técnica firmado entre a Secretaria Municipal de Educação (SME) e outras instituições do Sistema de Garantia de Direitos. No entanto, a pesquisa revelou que essa articulação permanece mais formal que efetiva, com lacunas que fragilizam o alcance da política para quem mais precisa e sobrecarrega os profissionais escolares na resolução de problemas que extrapolam suas competências.

Os achados durante a pesquisa confirmam a relevância da Busca Ativa Escolar como instrumento estratégico no enfrentamento ao abandono e evasão escolar. A sistematização dos procedimentos através do Sistema de Gestão Escolar (SGE) constitui avanço significativo, estabelecendo protocolos que orientam as ações dos implementadores e permitem acompanhamento sistemático da frequência dos estudantes. A sequência de ações como: ligação telefônica, comunicado escrito, visita domiciliar e, caso necessário, encaminhamento ao Conselho Tutelar, organizam fluxos, sistematiza registros e favorece a operacionalização das ações da BAE, dando maior visibilidade e controle ao processo, revelando tentativa de graduar as intervenções conforme a complexidade de cada situação.

As gestoras relataram que a implementação da BAE contribuiu para redução significativa de casos de infrequência e abandono, com relatos de estudantes resgatados que passaram a frequentar regularmente a escola. Este índice, embora relevante, deve ser contextualizado pelas limitações estruturais identificadas que impedem a universalização dos resultados.

No entanto, os relatos das entrevistas evidenciaram a ausência sistemática de retorno do Conselho Tutelar e, por vezes do Distrito de Educação quanto aos relatórios enviados pela escola, em especial nos casos de maior gravidade. Essa falta de devolutiva compromete não apenas o acompanhamento longitudinal dos estudantes, mas também mina a motivação dos implementadores, que frequentemente expressaram sentimento de isolamento institucional e frustração, pela falta de retorno. Esse achado evidencia a distância entre formulação e implementação da política: enquanto os documentos preveem atuação em rede, na prática observa-se progressiva centralização das responsabilidades na escola, em detrimento de uma abordagem intersetorial integrada.

Apesar dessas fragilidades, a BAE reafirma sua relevância ao articular escola, comunidade e instituições públicas na defesa do direito à educação. A proximidade territorial das agentes escolares, recrutadas da própria comunidade, foi destacada como ativo estratégico, pois possibilita vínculos de confiança com as famílias, mais facilidade em circular pelo bairro por morar nele, maior receptividade às intervenções e antecipação de faltas por meio da comunicação direta. Esse vínculo, contudo, convive com uma contradição estrutural: as agentes, que se tornaram elementos fundamentais da política, ainda são enquadradas sob a lógica do “voluntariado”.

O Edital 01/2025 explicita esta contradição ao caracterizar a atividade como "voluntariado" sob regime da Lei Federal nº 9.608/1998, estabelecendo "auxílio financeiro" de R\$ 1.050,00 mensais para carga horária de 40 horas semanais, além da subordinação às orientações da rede e da escola. As atribuições bem definidas: realizar visitas domiciliares, elaborar relatórios técnicos, participar de formações configuram trabalho profissional complexo que demanda competências específicas, contradizendo a caracterização como voluntariado.

Ainda que o Aditivo 01 tenha ampliado o prazo dos contratos para dois anos, podendo ser prorrogado por igual período, a precariedade estrutural se mantém. Gestoras relataram que, em quatro anos, já passaram nove agentes pela escola, o que compromete a consolidação de vínculos com famílias e gera desconfiança quanto à perenidade da política. Essa ambivalência, reconhecimento da importância das agentes e manutenção de sua precarização, representa um dos maiores desafios à efetividade da BAE.

Entre essas limitações, uma das mais graves refere-se às barreiras territoriais impostas pela violência urbana. A investigação concentrou-se em território específico de Fortaleza, o bairro Mondubim, demandando cautela em generalizações. No entanto, determinados locais se configuram como verdadeiras zonas de exclusão, inacessíveis às agentes e até mesmo à gestão escolar. Nessas áreas, a política é obrigada a registrar formalmente a impossibilidade de acesso, naturalizando a exclusão territorial como elemento estrutural da implementação. Tal cenário materializa o que autores como Wacquant (2001), Žižek (2014) e Telles (2010), entre outros, discutem acerca da territorialização da exclusão, em que comunidades ficam fora do alcance das políticas públicas. A convergência dos achados com o estudo de Bezerra (2025), que identificou dinâmica similar em território distinto, sugere que as limitações não constituem particularidade local, mas desafio estrutural da política em contextos urbanos marcados por disputas territoriais.

A persistência temporal destas limitações é observada desde 2017 até o presente, os relatos das gestoras trazem os mesmos contextos de outrora, os que motivaram essa pesquisa, e indicam insuficiência das estratégias adaptativas desenvolvidas localmente ao longo desse tempo.

Além da violência, emergem vulnerabilidades sociais profundas que atravessam a frequência escolar. A pesquisa registrou situações de extrema precariedade habitacional, como famílias vivendo em estacionamentos, além da insegurança alimentar e da responsabilização precoce de crianças pelo cuidado de irmãos menores, o que as gestoras chamaram de “infância roubada”. Nessas condições, a sobrevivência imediata da família frequentemente se sobrepõe ao direito à educação, revelando os limites de qualquer política educacional isolada.

As profissionais demonstraram sensibilidade às situações identificadas, desenvolvendo práticas como oferecimento de alimentação que extrapolam protocolos institucionais. No entanto, estas ações voluntaristas não substituem políticas intersetoriais estruturadas que garantam condições mínimas de vida digna. A eficácia da Busca Ativa Escolar depende, portanto, de articulação com políticas de assistência social, moradia, geração de renda e proteção à infância que enfrentam as vulnerabilidades estruturais identificadas.

A preservação da infância, tema que atravessa todos os achados, demanda questionamento das estruturas que naturalizam o trabalho do cuidado como responsabilidade exclusivamente feminina, que aceitam crianças assumindo responsabilidades de adultos, e que toleram infâncias vividas em situação de rua, fome ou exposição à violência. Hoje, 2025, consta que o Brasil saiu novamente do mapa da fome³⁰, mas ela ainda existe. É real e vemos com frequência nas escolas públicas. A educação é direito fundamental, mas não pode ser garantida isoladamente quando condições básicas de vida digna estão ausentes.

A pesquisa também trouxe à tona uma reflexão necessária sobre a sobrecarga feminina no trabalho do cuidado, que se mostrou naturalizada nos relatos dos implementadores: são as mães as principais responsáveis pela comunicação com a escola e pela garantia da frequência escolar. A ausência de menções a pais, homens, explicita a reprodução de estruturas patriarcais que concentram nas mulheres, já vulnerabilizadas pela pobreza, a responsabilidade quase exclusiva pela vida escolar dos filhos. Esse achado reforça a necessidade de políticas que enfrentem desigualdades de gênero e promovam a corresponsabilização no cuidado.

Nesse sentido, embora a BAE tenha fortalecido os mecanismos de monitoramento da frequência e ampliado a capacidade de resposta da escola, os dados mostram que sua eficácia

³⁰ Nações Unidas Brasil - Brasil voltou a sair do Mapa da Fome <https://brasil.un.org/pt-br/299851-artigo-brasil-voltou-sair-do-mapa-da->

plena depende de articulações mais amplas como já mencionadas, envolvendo políticas de segurança pública, habitação, assistência social e geração de renda. A violência que restringe o acesso territorial, a fome que compromete a permanência e a capacidade em aprender, a falta de moradia que desestabiliza o vínculo escolar e a sobrecarga feminina que limita a capacidade das famílias de apoiar os filhos não podem ser solucionadas apenas pelo campo educacional.

Reconhecem-se, portanto, os avanços e impactos positivos da BAE, como a redução de abandono e evasão em casos monitorados, a aproximação entre escola e comunidade e o engajamento de profissionais comprometidos. Contudo, também se reconhecem seus limites: a fragmentação da rede intersetorial, a precarização das agentes escolares, as barreiras impostas pela violência e as vulnerabilidades sociais que escapam ao alcance da escola.

Os objetivos propostos no início da pesquisa foram plenamente atendidos: analisaram-se os limites da política diante da violência urbana; identificaram-se as fragilidades institucionais das parcerias; destacaram-se os efeitos da atuação das agentes escolares; e se evidenciou a importância dos protocolos digitais no SGE para a gestão da Busca Ativa. Assim, foi possível mapear tanto os avanços quanto os entraves da política em seu território de implementação e sua repercussão na infância.

Conclui-se, portanto que a Busca Ativa Escolar, embora necessária e relevante, não é a solução única para a evasão escolar. Sua eficácia exige transformações estruturais que transcendem a esfera educacional, seu fortalecimento depende do aprimoramento das parcerias interssetoriais da regulamentação, valorização das agentes escolares, ampliação das ações de proteção social que articulem educação e envolvendo compromissos de Estado com a redução das desigualdades, o enfrentamento da violência urbana, a garantia de condições dignas de vida para as famílias e o fortalecimento da presença estatal em territórios marginalizados. Sem essas transformações, a política seguirá atuando de forma parcial, alcançando alguns estudantes e reproduzindo, ainda que involuntariamente, as exclusões que deveria combater.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Miriam. **Violências nas escolas**. Brasília: UNESCO, 2005. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000145265> Acesso em: 26 mar. 2025.

AGAMBEN, Giorgio. **Estado de exceção**. São Paulo: Boitempo, 2004.

AGUIAR, Rui. *et al.* Organização Instituto OCA. **Trajetórias interrompidas: homicídios na adolescência em Fortaleza e em seis municípios do Ceará**. Brasília : UNICEF, 2017. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/relatorios/trajetorias-interrompidas> Acesso em: 05 jul. 2025

ALMEIDA, Daniella. Mais de 335 mil pessoas vivem em situação de rua no Brasil. **Agência Brasil**, Brasília, 17 abr. 2025. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2025-04/mais-de-335-mil-pessoas-vivem-em-situacao-de-rua-no-brasil>. Acesso em: 27 ago. 2025.

ALVES, Rubens. *Outra Feliz não faz Pérola*. Planeta, 2018.

ARRETCHE, Marta T. S. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. *In*: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p. 1.

ASSIS, S. G. A escola e a rede de proteção de crianças e adolescentes. *In*: ASSIS, S. G. (org.). **A escola e a rede de proteção de crianças e adolescentes**. Rio de Janeiro: Fiocruz. 2023. p. 123-145.

AZEVEDO, Janete Maria Lins. **A Educação como Política Pública**. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2008. 79 p.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BEZERRA, Carla Andrea de Freitas. **Avaliação da política de Busca Ativa nas escolas públicas de Ensino Fundamental do município de Fortaleza (2019 a 2023)**. 2025. Dissertação (Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas) – Centro de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2025. Disponível em: <http://repositorio.ufc.br/handle/riufc/81593> Acesso: 18 set. 2025

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 6. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade: Para uma teoria geral da política**. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.

BOURDIEU, P; PASSERON J. **A reprodução**. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1992.

BOURDIEU, Pierre. **A miséria do mundo**. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 2003.

BRAGA, Cilene Sebastiana da Conceição. *et al.* Famílias, Política de Assistência Social e Poder Judiciário: a invisibilidade das desigualdades de classe, de gênero e étnico-racial.

Revista de Políticas Públicas, v. 28, n. esp., p. 445-463, 22 out. 2024. Disponível em: <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/24481>. Acesso: 12 mar. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 20 ago. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 20 ago. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 16 jul. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm. Acesso em: 20 ago. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre o serviço voluntariado e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 19 fev. 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19608.htm. Acesso em: 20 ago. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Disponível em: <https://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014>. Acesso em: 20 ago. 2024.

BRASIL. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850**. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Coleção de Leis do Império do Brasil, Rio de Janeiro, 18 set. 1850. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10601-1850.htm. Acesso em: 01 set. 2025.

BRASIL. **Ministério da Educação**. MEC implementa ações de enfrentamento à violência nas escolas. Brasília, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2025/abril/mec-implementa-acoes-de-enfrentamento-a-violencia-nas-escolas>. Acesso em: 10 abr. 2025.

BUCCI, Maria Paula D. **Fundamentos para uma teoria jurídica das Políticas Públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2021. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786555595758/>. Acesso em: 03 abr. 2025.

JESUS, Carolina Maria de. **Quarto de Despejo**. Editora Ática, 2020.

FALEIROS, Vicente de P. **Políticas para a infância e adolescência e desenvolvimento**. [S.l.]: Repositório de conhecimento do IPEA, 11 ago. 2005. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4569/1/bps_n.11_ENSAIO1_Vicente11.pdf Acesso em: 24 mar. 2025.

FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil**: Ensaio de Interpretação Sociológica. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.

FERNANDES, Florestan. **Sociedade de Classes e Subdesenvolvimento**. São Paulo: Zahar, 1974.

FERNANDES, Florestan. **Mudanças Sociais no Brasil**. São Paulo: Zahar, 1960a.

FERNANDES, Florestan. **A integração do negro na sociedade de classes**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1960b.

FLICK, Uwe. **Desenho da pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: ArtMed, 2009. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788536321356/> Acesso em: 08 jun. 2025.

FORTALEZA. **Aditivo 01 ao Edital nº 01, de 07 de janeiro de 2025**. Seleção simplificada para composição do banco de voluntários para atuação como Agentes Escolares da Busca Ativa. Fortaleza, 07 jan. 2025. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/18WEu7GfiUrD5p3m0IgEd_yWNFAlr3skm/view. Acesso em: 20 set. 2025.

FORTALEZA. **Decreto nº 14.233, de 21 de junho de 2018**. Cria o Programa Aprender MAIS, regulamenta a atividade de voluntariado em seu âmbito e dá outras providências. Diário Oficial do Município, Poder Executivo, Fortaleza, CE, 21 jun. 2018. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=361611>. Acesso em: 20 ago. 2025.

FORTALEZA. **Edital nº 01, de 06 de janeiro de 2025**. Seleção simplificada para composição do banco de voluntários para atuação como Agentes Escolares da Busca Ativa. Fortaleza, 06 jan. 2025. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1qekkJF-d0FssGbxHa3YwCvGZsp_dM2iH/view. Acesso em: 20 set. 2025.

FORTALEZA. **Lei nº 10.194, de 19 de maio de 2014**. Dispõe sobre a prestação do serviço voluntário no âmbito da administração pública municipal direta e indireta. Fortaleza, 19 maio 2014. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/ce/f/fortaleza/lei-ordinaria/2014/1020/10194/lei-ordinaria-n-10194-2014-dispoe-sobre-a-prestacao-do-servico-voluntario-no-ambito-da-administracao-publica-municipal-direta-e-indireta> Acesso em: 20 ago. 2025.

FORTALEZA. **Lei nº 10.371, de 24 de junho de 2015**. Aprova o Plano Municipal de Educação (PME) 2015–2025. Fortaleza, 24 jun. 2015. Disponível em: https://intranet.sme.fortaleza.ce.gov.br/files/2018/PME_2015_2025.pdf. Acesso em: 5 maio 2025.

FORTALEZA. **Lei nº 10.987, de 7 de fevereiro de 2020**. Dispõe sobre a prestação de serviço voluntário no âmbito do Município de Fortaleza, institui o Dia Municipal do Voluntariado e dá outras providências. Fortaleza, 07 fev. 2020. Disponível em: <http://leismunicipais.is/xpwbj>. Acesso em: 20 ago. 2025.

FORTALEZA. **Pesquisa: Cartografia da Criminalidade e da Violência na cidade de Fortaleza**. Fortaleza, s.d. Disponível em: <https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/pesquisa?tema=VIOL%C3%AANCIA>. Acesso em: 25 maio 2025.

FORTALEZA. **Portaria nº 0603/2018, de 25 de junho de 2018.** Institui normas do Sistema de Busca Ativa da Rede Municipal de Educação de Fortaleza, define diretrizes gerais para sua gestão e dá outras providências. Diário Oficial do Município, Fortaleza, CE, 25 jun. 2018. Disponível em:

<https://diariooficial.fortaleza.ce.gov.br/downloaddiario?objectId=workspace://SpacesStore/21611d5a-87ca-427c-a5c7-dec65d525a85;1.0&numero=16287>. Acesso em: 5 jun. 2025.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido.** 17. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

GONÇALVES, Guilherme C. *et al.* **Elaboração e implementação de políticas públicas.**

Porto Alegre: Sagra, 2017. Disponível em:

<https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788595021952/>. Acesso em: 07 jul. 2025.

GLINA, Nathan. **Segurança pública: direito e dever.** São Paulo: Almedina, 2020. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556270944/>. Acesso em: 07 mar. 2025.

GUSSI, Alcides Fernando. OLIVEIRA, Breynner Ricardo de; Políticas públicas e outra perspectiva de avaliação: uma abordagem antropológica. **Desenvolvimento em Debate**, Rio de Janeiro, v.4, n.1, p.83-101, 2016.

LAHR, T. B. S. *et al.* Quem educa e protege para garantia de direitos de crianças e adolescentes: A convivência na escola e a rede de proteção. **Revista on line de Política e Gestão Educacional**, Araraguara, v. 26, n. 3, p. 1332-1352, 01 jul. 2022. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/rpge/article/view/16953> Acesso em: 12 ago. 2025

LEJANO, Raul. **Parâmetros para a análise de políticas: a fusão de texto e contexto.** Campinas, SP: Ed. Arte Escrita, 2012.

LIMA, Caroline C N. *et al.* **Políticas públicas e educação .** Porto Alegre: SAGAH, 2019. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788595027503/>. Acesso em: 18 fev. 2025.

LIMA, Renato Sérgio de.; RATTON, José Luiz.; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de (org.). **Crime, polícia e justiça no Brasil.** São Paulo: Contexto, 2014. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788572449014/>. Acesso em: 26 abr. 2025.

MALTA, D. C. *et al.* Vivência de violência entre escolares brasileiros: resultados da pesquisa nacional de saúde do escolar (PENSE). **Ciênc Saúde Coletiva**, [S.l.], v. 15, n. 2, 27 jul. 2010. 3053-63 p. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/9s4SmhwLJnR5hRn85gLhYdq/?format=pdf&lang=pt> Acesso em 05 fev. 25.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade.** 19. ed. Petrópolis: Vozes, 2005.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde.** 14. ed. São Paulo: Hucitec, 2014.

MARINHO, Camila Holanda. **Viúvas de gangues: o universo interdito da violência urbana juvenil**. 2004. 166 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2004.

MONTEIRO, Vitor Borges; CASTELAR, Pablo U. de Carvalho; ARRUDA, Elano Ferreira. O impacto da violência urbana nos indicadores de evasão escolar no município de Fortaleza (CE) em 2012. **Educação em Debate**, Fortaleza, v. 43, n. 84, p. 117-134, jan./abr. 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/58993> Acesso em: 26 dez. 2024.

MONTENEGRO, David Moreno. Reflexões marginais sobre violência. **Revista Simbiótica**, Vitória, v. 4, n. 2, jul./dez. 2017. Resenha da obra: ŽIŽEK, Slavoj. Violência: seis reflexões laterais. São Paulo: Boitempo, 2014.

OLIVEIRA, Breynner Ricardo de. Avaliar desde a América Latina e a contra hegemonia no campo da avaliação de políticas públicas. **JOINPP**, [S.l.], v. 1, n. 15, 2019.

PAIVA, Luiz Fábio S.; MORAES, Suiany Silva de.; PINHEIRO Valéria. Os efeitos sociais do crime na dinâmica de Fortaleza, Ceará, Brasil. **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 26, n. 61, e6164807, set./dez. 2024. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2024-6164807-pt> Acesso em: 04 jul. 2025

PAIVA, Luiz Fábio. A onda de violência no Ceará: “Crimes de pobres contra pobres e o sucesso financeiro não compartilhado com quem ocupa posições subalternas”. Entrevista concedida a João Vitor Santos. **IHU On-Line**, São Leopoldo, 16 jan. 2019. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/159-noticias/entrevistas/586151-a-onda-de-violencia-no-ceara-crimes-de-pobres-contra-pobres-e-o-sucesso-financeiro-nao-compartilhado-com-quem-ocupa-posicoes-subalternas-entrevista-especial-com-luiz-fabio-paiva>. Acesso em: 04 jul. 2025.

PAUGAM, Serge. **A pesquisa sociológica**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2015.

REIS, Elisa P. Percepções da elite sobre pobreza e desigualdade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 15, n. 42, p. 143–152, 2000. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092000000100010>. Acesso em: 29 ago. 2025.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **Revista Avaliação de Políticas Públicas**, Fortaleza, v. 1, n. 1, p. 7-15, jan./jun. 2008. Disponível em: <http://www.avalrevista.ufc.br/index.php/revistaaval/article/view/3>. Acesso em: 28 abr. 2025.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Dossiê políticas públicas, projetos de desenvolvimento e populações locais: apresentação e introdução ao tema. **AVAL – Revista Avaliação de Políticas Públicas**, Fortaleza, v.2, n. 8, jul./dez. 2011. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/22970/1/2011_art_lcrodrigues2.pdf Acesso em: 28 abr. 2025.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Método experiencial e avaliação em profundidade: novas perspectivas em políticas públicas. **Desenvolvimento em Debate**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p.

103-115, 2016. Disponível em:

https://desenvolvimentoemdebate.ie.ufrj.br/pdf/dd_v_4_1_Lea-Carvalho.pdf Acesso em: 28 abr. 2025.

SALINEIRO, André. **Políticas públicas em segurança pública e defesa social**. Curitiba: InterSaberes, 2016.

SANTOS, Boaventura de S. **A gramática do tempo: para uma nova cultura política**. São Paulo: Autêntica Editora, 2021. Disponível em:

<https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786588239162/>. Acesso em: 06 abr. 2025.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SARMENTO, Manuel J. A sociologia da infância: questões teóricas e epistemológicas centrais. **Revista Sociologia: Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto**, Mato Grosso, v. 13, 2003. Disponível em:

https://repositorio.ufms.br/bitstream/123456789/5047/1/A_sociologia_da_inf%C3%A2ncia.pdf Acesso em: 08 mar. 2025.

SAVIANI, Dermeval. Políticas educacionais em tempos de golpe: retrocessos e formas de resistência. **Roteiro, [S. l.]**, v. 45, p. 1–18, 2020. Disponível em:

<https://periodicos.unoesc.edu.br/roteiro/article/view/21512>. Acesso em: 8 jul. 2025.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

SILVEIRA, Andréa.; SILVA, Bráulio; BEATO, Cláudio. Prevenção de crimes urbanos: o Programa Fica Vivo. *In*: LIMA, Renato Sérgio de; PAULA, Liana de (org.). **Segurança pública e violência: o Estado está cumprindo o seu papel?** São Paulo: Contexto, 2006.

SMANIO, Gianpaolo P.; BERTOLIN, Patrícia Tuma M. **O Direito e as Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Atlas, 2013. Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788522484072/>. Acesso em: 07 jul. 2025.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, Jessé. **A elite do atraso: da escravidão à Lava Jato**. Rio de Janeiro: Leya, 2017.

TELLES, Vera. **A cidade nas fronteiras do legal e ilegal**. Belo Horizonte: Argumentvm, 2010.

TORRES JÚNIOR, Paulo *et al.* Avaliar em profundidade: Dimensões epistemológicas, metodológicas e experiências práticas de uma nova perspectiva de avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais - RPPI**, João Pessoa, v. 5, n. 2, p. 192-218, jul./dez. 2020,

TRIPODI, Carlos Roberto Cury.; Zara F. **Políticas educacionais** . São Paulo: Editora Contexto, 2023. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786555413830/>. Acesso em: 07 jul. 2025.

UNICEF. **Convenção sobre os Direitos da Criança**. Adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 20 nov. 1989 e ratificada pelo Brasil em 24 set. 1990. Brasília: UNICEF, [s.d.]. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>. Acesso em: 26 mar. 2025.

UNICEF, **Experiências Didáticas por uma Educação que Protege**. Brasília: UNICEF Brasil, 2023. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/relatorios/experiencias-didaticas-por-uma-educacao-que-protege#> Acesso em: 26 mar. 2025.

VALLE, I. R. A reprodução de Bourdieu e Passeron muda a visão do mundo educacional. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 48, e244296, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1678-4634202248244296>. Acesso em: 26 dez. 2024.

WACQUANT, Loïc. **As prisões da miséria**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2001a.

WACQUANT, Loïc. **Os condenados da cidade: estudo sobre marginalidade avançada**. Rio de Janeiro: Revan; FASE, 2001b. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrololes.net.br/wp-content/uploads/2020/08/wacquant-os-condenados-da-cidade.pdf> Acesso em: 20 set. 2025.

XAVIER, Laecio Noronha. Fortaleza da Desigualdade e Violência: Geopolítica do Medo e Anomia Social como Fator de Produção da Violência Concentrada e da Sensação de Insegurança. **Conpedi Law Review**, Florianópolis, Brasil, v. 2, n. 1, p. 112–130, 2016. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/conpedireview/article/view/3598>. Acesso em: 20 fev. 2025.

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA COM A GESTÃO ESCOLAR

1. Há quanto tempo é gestor (a) da escola em que trabalha atualmente?
2. Já foi gestor em outra escola?
3. Qual sua formação?
4. Qual seu tipo de vínculo com a rede?
5. A quanto tempo você conhece o programa?
6. Qual o número de alunos matriculados na sua escola?
7. Qual o nível de atendimento fundamental atende?
8. Qual o percentual da média de frequência na escola?
9. Quais os benefícios da busca ativa escolar?
10. Quais os principais desafios enfrentados para a efetivação da Busca ativa Escolar?
11. A partir do contato com pais/responsáveis, quais foram os principais motivos apontados para os estudantes faltarem à escola?
12. Como é feito o controle dos alunos que são resgatados pelo programa, se permaneceram?
13. Se não permaneceram, quais foram os motivos?
14. Gestão percebe mudanças em relação à infrequência e evasão depois da Busca Ativa?
15. Como a gestão lida com alguma restrição de acesso ao domicílio do aluno durante a visita?
16. Existe alguma zona de restrição de acesso conhecida?
17. Algum aluno já deixou de frequentar ou mudou de endereço por causa da violência?
18. Qual tem sido o retorno do conselho tutelar quando os relatórios são enviados pelos agentes?
19. Qual a ação/providência que a gestão toma quando não há retorno do conselho tutelar?
20. Qual o retorno do distrito quanto aos alunos não localizados?
21. Qual a incidência de crianças que não demonstram ter assistência familiar?
22. O que você acha sobre o tipo de vínculo dos agentes?

**APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA COM
AGENTES DA BUSCA ATIVA ESCOLAR**

1. Como você conheceu a busca ativa?
2. Qual a sua formação?
3. Qual sua idade?
4. Você tem filhos? Eles estudam na escola pública ou estudaram?
5. Porque você entrou nesse programa?
6. Qual sua relação com a educação?
7. Você recebe ou recebeu algum tipo de formação, SME ou escola, ou material institucional com roteiros de como desenvolver a atividade da busca ativa?
8. Qual a sua opinião sobre como acontece o seu vínculo com a rede e com a escola hoje?
9. Você já está há quanto tempo na função de agente escolar?
10. Já teve essa experiência em outra escola?
11. Se sim, porque saiu e como aconteciam as visitas domiciliares?
12. Que outras atribuições você desenvolve na escola?
13. Como acontece o contato com as famílias?
14. Qual a sua relação com o bairro?
15. Com que frequência as visitas domiciliares acontecem?
16. Quais os maiores desafios enfrentados pelos agentes?
17. Diante da situação de violência no bairro, o agente também já sofreu algo em decorrência da sua atividade?
18. Como percebe que é enxergado pelos moradores do bairro durante as visitas presenciais?
19. Como percebe que é enxergado pela família nas visitas presenciais?
20. Quais os maiores desafios relacionados às visitas domiciliares?
21. Pela sua experiência de agente, quais fatores mais influenciam a infrequência dos alunos?
22. O que costuma escutar da família como justificativa para a ausência das crianças na escola?
23. Como fazem para entrar nos apartamentos da Favela Vertical? E na Favela dos Canos?
24. Conseguem ir em todos blocos, há algum impedimento de algum modo?

25. Qual tem sido o retorno do Conselho Tutelar e do Distrito de Educação quando os relatórios são enviados pelos agentes via SGE?

APÊNDICE C - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

I. Dados de identificação da Pesquisadora:

Pesquisadora responsável: Aline Falcão Marinho

Mestranda em Avaliação de Políticas Públicas - MAPP da Universidade Federal do Ceará

Endereço: Avenida Mister Hull, 2977, Bloco 873- Campus do Pici – Fortaleza - Ceará

Telefones: _____

E-mails: _____

Orientador: Professor Doutor David Moreno Montenegro - UFC

II. Dados da Entrevistada:

Nome: _____

Telefone: _____

E-mail: _____

Prezada Sra. _____, a Sra. está sendo convidada a participar da pesquisa intitulada **AVALIAÇÃO DOS IMPACTOS DA POLÍTICA PÚBLICA “BUSCA ATIVA ESCOLAR” NA GARANTIA DE ACESSO E PERMANÊNCIA À EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA/CE: VIOLÊNCIA URBANA E EVASÃO ESCOLAR**. De responsabilidade dos pesquisadores Aline Falcão Marinho e Prof. Dr. David Moreno Montenegro.

Você não deve participar contra a sua vontade. Leia atentamente as informações abaixo e faça qualquer pergunta que desejar, para que todos os procedimentos desta pesquisa sejam esclarecidos.

Espera-se com esta pesquisa investigar os desafios e potencialidades da política pública Busca Ativa Escolar - BAE em Fortaleza, com foco nos efeitos da violência urbana sobre a frequência e permanência de crianças e adolescentes na escola, em especial no bairro Mondubim. O estudo busca compreender como a violência no território afeta a implementação da BAE e quais estratégias são adotadas por gestores e agentes escolares para enfrentar esse contexto.

Os dados coletados serão utilizados somente para esta pesquisa. Sua participação é **totalmente voluntária**. Você pode recusar-se a participar ou desistir em qualquer momento da entrevista, sem nenhum tipo de penalidade ou prejuízo. As informações conseguidas através da sua participação não permitirão a identificação da sua pessoa, exceto aos

responsáveis pela pesquisa, e a divulgação das informações só será feita entre os profissionais estudiosos do assunto. Terminado o relatório da pesquisa e realizada a defesa da dissertação, deixaremos uma cópia do trabalho na Biblioteca do MAPP da UFC.

ATENÇÃO: Se você tiver alguma consideração ou dúvida, sobre a sua participação na pesquisa, entre em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa da UFC/PROPESQ – Rua Coronel Nunes de Melo, 1000 - Rodolfo Teófilo, fone: 3366-8344/46. (Horário: 08:00-12:00 horas de segunda a sexta-feira).

O CEP/UFC/PROPESQ é a instância da Universidade Federal do Ceará responsável pela avaliação e acompanhamento dos aspectos éticos de todas as pesquisas envolvendo seres humanos.

Eu _____, RG _____ declaro que li cuidadosamente este Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e que, após sua leitura, tive a oportunidade de fazer perguntas sobre o seu conteúdo, como também sobre a pesquisa, e recebi explicações que responderam por completo minhas dúvidas. E declaro, ainda, estar recebendo uma via assinada deste termo.

Fortaleza, ____/____/____

Nome do participante da pesquisa - _____

Nome do profissional que aplicou o TCLE - Aline Falcão Marinho

Aline Falcão Marinho

Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas da UFC

Participante da Pesquisa - Entrevistado