



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS

KARLA BIANCA DE SOUZA MARTINS

BUSCA ATIVA/MONITORAMENTO DA FREQUÊNCIA DIÁRIA DO
ESTUDANTE: AVALIAÇÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL PÓS CRISE DE
PANDEMIA - COVID-19

FORTALEZA

2025

KARLA BIANCA DE SOUZA MARTINS

BUSCA ATIVA/MONITORAMENTO DA FREQUÊNCIA DIÁRIA DO
ESTUDANTE: AVALIAÇÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL PÓS CRISE DE
PANDEMIA - COVID-19

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, da Universidade Federal do Ceará, (UFC), 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. Rafael Barros Barbosa /
Coorientadora: Profa. Dra. Ellen Cristine dos Santos Ribeiro.

FORTALEZA

2025

KARLA BIANCA DE SOUZA MARTINS

BUSCA ATIVA/MONITORAMENTO DA FREQUÊNCIA DIÁRIA DO
ESTUDANTE: AVALIAÇÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL PÓS CRISE DE
PANDEMIA - COVID-19

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre. Área de concentração: Avaliação de políticas públicas.

Aprovada em 20/11/2025.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Rafael Barros Barbosa (Orientador)

Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof.a Dra. Ellen Cristine dos Santos Ribeiro (Coorientadora)

Universidade Estadual do Ceará (UECE)

Prof.a Dra. Maria de Nazaré Moraes Soares

Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof.a Dra. Vanessa de Carvalho Forte

Universidade Estadual do Ceará (UECE)

Aos meus amados pais, Chagas e Louvande,
aos meus irmãos, Mary Ann e Emmanuel, e ao
meu amado Ivo Fernandes.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus que, em sua infinita sabedoria e providência divina, abriu uma porta em meu caminho e tornou possível a realização deste trabalho. Seu amor, bondade e misericórdia iluminaram essa trajetória.

Ao Prof. Dr. Rafael Barbosa, meu orientador, agradeço pela orientação atenciosa, fundamental para o desenvolvimento e conclusão desta pesquisa.

À Profa. Dra. Ellen Ribeiro, minha coorientadora e amiga, expresso minha profunda gratidão pelo acolhimento desde o início, pelo diálogo constante e enriquecedor, pelos esclarecimentos nos momentos de dúvida, pela dedicação em cada etapa e pela paciência com que conduziu a orientação. Seu apoio, orientação precisa e incentivo constante foram fundamentais para superar os desafios e chegar a esta importante etapa da minha trajetória acadêmica.

À Profa. Dra. Fabíola Janebro e a à Profa. Dra. Vanessa Forte, representantes dos professores da rede municipal de Fortaleza, e à Profa. Dra. Nazaré Soares, que representa com distinção o corpo docente do Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas (MAPP), expresso minha profunda admiração e reconhecimento pelas valiosas contribuições para o aprimoramento desta pesquisa na fase de qualificação e defesa.

Aos colegas do Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas (MAPP), minha sincera gratidão pelos momentos de partilha de conhecimentos, experiências e reflexões, e pelo suporte mútuo e solidário ao longo dessa caminhada acadêmica, que tornou o percurso mais leve e enriquecedor.

À Secretaria Municipal de Educação de Fortaleza, meu reconhecimento por viabilizar o acesso ao programa de mestrado e facilitar o contato com as escolas da rede municipal de ensino, tornando possível a realização deste estudo.

Aos colegas de trabalho, minha gratidão. É na prática diária compartilhada que encontro inspiração e fortalecimento como educadora comprometida com a escola pública e com uma educação de qualidade para todos.

Aos gestores escolares, meu respeito e sincera gratidão pela dedicação diária ao atendimento de inúmeras crianças e pela disponibilidade em participar desta pesquisa. Mesmo

diante de demandas e compromissos cotidianos, aceitaram prontamente o convite e dedicaram seu tempo para contribuir com este estudo, compartilhando experiências, reflexões e práticas de gestão.

Às crianças e a seus familiares, que depositam sua confiança no trabalho desenvolvido pela escola pública e acreditam na importância da educação para a transformação de vidas.

Aos amigos e amigas, minha gratidão pelas reflexões, orientações e incentivo nos momentos de desafio. Agradeço, especialmente, pela confiança depositada nas minhas decisões como profissional da educação, estudante e pesquisadora em formação.

Aos meus avós *in memoriam*, por estarem presentes na minha história e por tornarem possível que eu alcançasse este grau de instrução em um país marcado pela exclusão educacional e social.

Aos tios e tias, primos e primas, minha sincera gratidão pelo incentivo constante, pelo suporte fundamental em minha trajetória de vida e pela presença afetuosa que sempre me fortaleceu ao longo desta caminhada pessoal e acadêmica.

Aos meus pais, minha profunda gratidão por me proporcionarem a oportunidade de construir minha trajetória educacional e profissional, mesmo diante das dificuldades e desafios que enfrentamos. Agradeço pelo tempo investido, pelo cuidado e pelo exemplo de vida que sempre me transmitiram, ensinando-me a importância de persistir diante dos obstáculos e de jamais desistir dos meus objetivos e sonhos.

Aos meus queridos irmãos, minha sincera gratidão pelo carinho incondicional, pelo apoio às minhas escolhas e por sempre torcerem por mim.

Ao meu amor, Ivo Fernandes, pela compreensão nos momentos de ausência dedicados aos estudos e pelo incentivo constante que me fortaleceu em todas as etapas desta jornada acadêmica. Minha gratidão por estar sempre disponível para ouvir e ler o que eu produzia, oferecendo contribuições valiosas e participando ativamente do meu processo de análise e escrita.

A todos que, de alguma forma e em diferentes momentos, contribuíram direta ou indiretamente para a realização e conclusão deste trabalho, expresse meu sincero e profundo agradecimento.

Nossa história carrega o peso das vidas Outras,
consideradas extermináveis, não-humanas,
não-educáveis.

Sandra Leão e Lis Medeiros

RESUMO

Esta pesquisa de Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, da Universidade Federal do Ceará (MAPP/UFC), avaliou o Sistema Busca Ativa: monitoramento da frequência diária dos estudantes nas escolas do território sob administração do Distrito de Educação 6 da rede municipal de Fortaleza e analisou em que medida essa política pública educacional garante a permanência dos alunos matriculados. O programa objetiva reduzir os índices de infrequência, abandono e evasão escolar, visando mitigar as desigualdades educacionais na rede municipal tendo como marco temporal o período pós emergência em saúde pública causada pela pandemia de Covid-19. Cumprindo o objetivo geral o estudo avaliou o Sistema Busca Ativa como política pública que visar a permanência dos alunos nas escolas municipais de Fortaleza sendo os objetivos específicos analisar os documentos normativos sobre redução do abandono e evasão escolar em Fortaleza; compreender o contexto político-econômico e social da formulação da política; avaliar o papel do gestor escolar na trajetória institucional; e examinar o alcance temporal e territorial da política nas escolas municipais de tempo parcial e ensino fundamental. Esta pesquisa adotou uma abordagem qualitativa, exploratória, teórico bibliográfico e documental. O estudo aplicou questionário e entrevista *on-line* aos diretores escolares de 35 Escolas Municipais de Tempo Parcial (EMTP) da rede pública de Fortaleza que atendem turmas do Ensino Fundamental 1 (1º ao 5º ano) no Distrito 6. O objetivo é aprofundar nas percepções, crenças e experiências desses profissionais sobre o tema, incluindo suas práticas e justificativas. O tratamento dos dados coletados foi realizado por meio da Análise de Discurso (AD). A proposta avaliativa da política fundamenta-se nas dimensões analíticas da Avaliação em Profundidade, proposta por Rodrigues (2008; 2011; 2016; 2017), que se organiza em quatro eixos: (1) Conteúdo da política e/ou do programa, abrangendo formulação, bases conceituais e coerência interna; (2) Trajetória institucional; (3) Alcance temporal e territorial da política/programa; e (4) Análise do contexto de formulação da política e/ou do programa. Esta abordagem foi integrada à pedagogia histórico-crítica desenvolvida por Saviani (2011). A pesquisa buscou discutir os resultados do Sistema Busca Ativa considerando a influência do contexto político-histórico brasileiro, além de evidenciar o papel fundamental dos diretores escolares na implementação. Cada gestão escolar possui perspectivas e

prioridades específicas que direcionam a trajetória das políticas educacionais em busca da qualidade do ensino. Ressalta-se, ainda, a necessidade urgente de aprimorar a política de monitoramento da frequência escolar, especialmente devido aos impactos negativos da pandemia nos índices educacionais - um fator adicional que contribui para o enfraquecimento do vínculo entre estudantes e escolas.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Educação; Infrequência, abandono e evasão escolar; Sistema Busca Ativa; Pós-pandemia Covid-19.

RESUMEN

Esta tesis de Maestría en Evaluación de Políticas Públicas de la Universidad Federal de Ceará (MAPP/UFC) evaluó el Sistema de Búsqueda Activa: monitoreo de la asistencia diaria de estudiantes en escuelas dentro del territorio bajo la administración del Distrito Educativo 6 de la red municipal de Fortaleza, y analizó en qué medida esa política pública educativa garantiza la retención de estudiantes matriculados. El programa tiene como objetivo reducir las tasas de ausentismo, deserción y absentismo escolar, buscando mitigar las desigualdades educativas en la red municipal, teniendo como referencia temporal, el período posterior a la emergencia de salud pública causado por la pandemia de COVID-19. Cumpliendo el objetivo general, el estudio evaluó el Sistema de Búsqueda Activa como una política pública destinada a garantizar la retención estudiantil en las escuelas municipales de Fortaleza. Los objetivos específicos fueron analizar los documentos normativos sobre la reducción de la deserción y el absentismo escolar en Fortaleza; comprender el contexto político, económico y social de la formulación de la política; evaluar el papel del administrador escolar en la trayectoria institucional; y examinar el alcance temporal y territorial de la política en las escuelas municipales de tiempo parcial y primaria. Esta investigación adoptó un enfoque cualitativo, exploratorio, teórico, bibliográfico y documental. Este estudio aplicó un cuestionario y una entrevista en línea a directores de 35 Escuelas Municipales de Tiempo Parcial (EMTP) del sistema escolar público de Fortaleza que atienden a estudiantes de la escuela primaria (grados 1-5), en el Distrito 6. El objetivo es profundizar en las percepciones, creencias y experiencias de estos profesionales sobre el tema, incluyendo sus prácticas y justificaciones. Los datos recopilados se analizaron mediante Análisis del Discurso (AD). La propuesta de evaluación de la política se basa en las dimensiones analíticas de la Evaluación en Profundidad, propuesta por Rodrigues (2008; 2011; 2016; 2017), que se organiza en cuatro ejes: (1) Contenido de la política y/o programa, que abarca la formulación, las bases conceptuales y la coherencia interna; (2) Trayectoria institucional; (3) Alcance temporal y territorial de la política/programa; y (4) Análisis del contexto de formulación de la política y/o programa. Ese enfoque se integró con la pedagogía histórico-crítica desarrollada por Saviani (2011). Esta investigación tuvo como objetivo analizar los resultados del Sistema de Búsqueda Activa

considerando la influencia del contexto político e histórico brasileño, así como destacar el papel fundamental de los directores escolares en su implementación. Cada administración escolar tiene perspectivas y prioridades específicas que guían la trayectoria de las políticas educativas en la búsqueda de una educación de calidad. Además, se enfatiza la urgente necesidad de mejorar la política de monitoreo de la asistencia escolar, especialmente debido a los impactos negativos de la pandemia en los indicadores educativos, un factor adicional que contribuye al debilitamiento del vínculo entre estudiantes y escuelas.

Palabras clave: Políticas públicas; Educación; Absentismo, deserción escolar y absentismo escolar; Sistema de búsqueda activa; Pospandemia de COVID-19.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Captura de tela do parque escolar da rede municipal de Fortaleza	33
Figura 2	Captura de tela da divisão das unidades escolares por Distrito de Educação	33
Figura 3	Captura de tela do mapa das unidades escolares de Ensino Fundamental ...	34
Figura 4	Captura de tela do mapa das Escolas Municipais de Tempo Parcial - DE VI	35
Figura 5	Exclusão social: trajetória histórica e evolução do conceito	59
Figura 6	Fundadores do campo das políticas públicas	68
Figura 7	Captura de tela: série histórica do número de matrículas no EF 1 na rede municipal de Fortaleza	121
Figura 8	Código QR do instrumento de pesquisa	127

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Dimensões e etapas da Avaliação em Profundidade	29
Quadro 2	Formação acadêmica dos(as) diretores(as) escolares	37
Quadro 3	Tempo de atuação na função de diretor(a) escolar (em anos)	38
Quadro 4	Percurso analítico na Análise do Discurso: movimentos interpretativos e descrição do funcionamento discursivo no corpus da pesquisa	48
Quadro 5	Matriz metodológica da investigação	49
Quadro 6	Definições dos capitais em Bourdieu	63
Quadro 7	Modelos de formulação e análise de políticas públicas	69
Quadro 8	Da infrequência à evasão escolar: tipologia da exclusão	81
Quadro 9	Metas e estratégias do PME de Fortaleza	104
Quadro 10	A relevância das atribuições institucionais do Sistema Busca Ativa para garantir o direito à educação	116
Quadro 11	Etapas e descrição da coleta de dados	122
Quadro 12	Achados da Busca Ativa: dimensões da infrequência e intervenções pedagógicas	141

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Evolução das matrículas na educação básica, por rede - Brasil (2018 - 2023)	88
Gráfico 2	Matrícula nos anos iniciais do ensino fundamental, por dependência administrativa, segundo as unidades da Federação - Brasil, 2023	88
Gráfico 3	Taxa de abandono no ano do decreto de emergência em saúde pública durante a pandemia de Covid-19	90
Gráfico 4	Taxa de abandono no segundo ano da emergência em saúde pública causada pela pandemia de Covid-19	90
Gráfico 5	Taxa de abandono no terceiro ano da emergência sanitária da Covid-19 (2022)	90
Gráfico 6	Taxa de abandono no ano de encerramento da emergência sanitária de Covid-19 (2023)	91
Gráfico 7	Taxa de transição/fluxo (evasão) no ano do decreto de emergência em saúde pública durante a pandemia de Covid-19	91
Gráfico 8	Taxa de transição/fluxo (evasão) no segundo ano da emergência em saúde pública causada pela pandemia de Covid-19	92
Gráfico 9	Avaliação do texto introdutório: clareza e adequação	124
Gráfico 10	Avaliação da sequência lógica das perguntas do questionário	125
Gráfico 11	Avaliação do detalhamento e da clareza terminológica das questões	125
Gráfico 12	Aprovação do formato das questões do instrumento de pesquisa	126
Gráfico 13	Avaliação da clareza e adequação dos termos utilizados nas questões	126

Gráfico 14	Nível de concordância sobre a institucionalização do Programa Busca Ativa como política educacional permanente	129
Gráfico 15	Estratégias de implementação adaptadas aos contextos locais: nível de concordância dos BMEs	130
Gráfico 16	Impactos da pandemia de COVID-19 na implementação e nos resultados do Programa Busca Ativa: percepção dos diretores escolares	131
Gráfico 17	Percepção dos diretores escolares sobre o Sistema Busca Ativa como estratégia de permanência escolar	132

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AD	Análise de Discurso
AP	Avaliação em Profundidade
Art.	Artigo
BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
BME	Burocrata de médio escalão
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CESUP	Célula de Superintendência
CF/88	Constituição Federal 1988
CGCQTI	Coordenação Geral de Qualidade e Trajetórias na Educação
CMDCA	Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente
CNE	Conselho Nacional de Educação
COEGEMAS	Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social
COGEST	Coordenadoria de Articulação da Comunidade e Gestão Escolar
CONASEMS	Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde
COPLAN	Coordenadoria de Planejamento
COTEC	Coordenadoria de Tecnologia da Informação e Comunicação
Covid-19	Coronavírus 2019
DE VI	Distrito de Educação 6
DEED	Diretoria de Estudos e Desenvolvimento
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EF	Ensino Fundamental
EM	Escola Municipal
EMTI	Escola Municipal de Tempo Integral
EMTP	Escola Municipal de Tempo Parcial
FCP	Fundação Cearense de Pesquisa e Cultura
FICAI	Ficha de Comunicação do Aluno infrequente
IBEG	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Ideb	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPLANFOR	Instituto de Planejamento de Fortaleza
LDB	Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentária
LOA	Lei Orçamentária Anual
MAPP	Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas
MEC	Ministério da Educação
MPCE	Ministério Público do Estado do Ceará
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONG	Organização Não Governamental
PCU	Plataforma de Centros Urbanos
PEM	Plano Estratégico Municipal
PHC	Pedagogia Histórico Crítica
PME	Plano Municipal de Educação
PMF	Prefeitura Municipal de Fortaleza
Pnad	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNE	Plano Nacional de Educação
PPA	Plano Plurianual
PPP	Projeto Político Pedagógico
SDHDS	Direitos Humanos e Desenvolvimento Social
SEDUC	Secretaria de Educação do Estado do Ceará
SGE	Sistema de Gestão Educacional
SIGA 2040	Sistema de Gestão e Acompanhamento do Plano Fortaleza 2040
SME	Secretaria Municipal da Educação de Fortaleza
SMS	Secretarias Municipais da Saúde
SMS	Secretaria Municipal da Saúde
TAP	Termo de Autorização de Pesquisa
TCLE	Termo de Consciência e Livre Consentimento
UFC	Universidade Federal do Ceará

UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	21
2	PROCESSO EPISTEMOLÓGICO E METODOLÓGICO	28
2.1	A perspectiva avaliativa	28
2.2	Perspectiva metodológica	30
2.2.1	<i>Caracterização do universo, amostra e sujeitos da pesquisa avaliativa</i>	31
2.2.2	<i>Procedimentos para a coleta de dados e para a análise dos dados</i>	39
2.2.2.1	<i>Descrição dos instrumentos de coleta de dados</i>	42
2.2.3	<i>Definição do método de análise dos dados</i>	44
3	A POLÍTICA DE ENFRENTAMENTO À EXCLUSÃO ESCOLAR: ANÁLISE DO SISTEMA BUSCA ATIVA	52
3.1	Direito à educação e os desafios impostos pela pandemia da Covid-19 ...	52
3.2	Estruturas sociais e práticas escolares: Bourdieu como intérprete da exclusão na educação	58
3.3	Evolução do Pensamento Político e das Políticas Públicas: Perspectivas Históricas e Contemporâneas	65
3.4	Pedagogia histórico-crítica como fundamento para políticas públicas educacionais: superando a exclusão escolar	74
4	O SISTEMA BUSCA ATIVA: MONITORAMENTO DA FREQUÊNCIA ESCOLAR PARA GARANTIR A PERMANÊNCIA NA ESCOLA	80

4.1.	A experiência da exclusão no contexto escolar: conceituando o processo	80
4.2	Fatores que contribuem para a exclusão escolar	82
4.3	Dados e evidências da exclusão escolar no Brasil	83
4.4	Perspectiva Internacional da exclusão escolar	85
4.5	Identificação precoce como estratégia contra a exclusão escolar	87
4.6	Enfrentamento à exclusão escolar: mapeando as ações	92
5	ANÁLISE DA SOLUÇÃO GOVERNAMENTAL	98
5.1	Sistema Busca Ativa: origem e objetivos do programa de combate à exclusão escolar	98
5.2	Construção da agenda: a Busca Ativa Escolar e a participação social ...	101
5.3	Formulação da política educacional	108
5.4	Desenho, implementação e público-alvo	112
5.4.1	<i>Agentes públicos envolvidos e sua atuação</i>	<i>114</i>
5.4.2	<i>Período de vigência da política</i>	<i>118</i>
5.4.3	<i>Público-alvo alcançado</i>	<i>118</i>
5.4.4	<i>Caracterização e estimativas da população elegível</i>	<i>119</i>
5.4.5	<i>Critérios para definição de prioridades do público-alvo</i>	<i>120</i>
6	O SISTEMA BUSCA ATIVA NA PERSPECTIVA DOS DIRETORES ESCOLARES	121
6.1	Etapa preparatória - pré-teste	123

6.2	Burocratas de médio escalão: o Sistema Busca Ativa sob a perspectiva dos agentes implementadores	128
6.3	Sistema Busca Ativa: análise do alcance temporal e territorial da política educacional e de sua implementação no contexto local	132
6.4	Sistema Busca Ativa: percepções de diretores escolares sobre a política educacional	136
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	147
	REFERÊNCIAS	152
	APÊNDICE A - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIMENTO	160
	APÊNDICE B - QUESTIONÁRIO PRÉ-TESTE	162
	APÊNDICE C - QUESTIONÁRIO	167
	APÊNDICE D - ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA	171
	APÊNDICE E - SELEÇÃO DAS ESCOLAS PARA COLETA DE DADOS	173
	ANEXO A - MAPA COM A NOVA DIVISÃO DAS REGIONAIS EM 12 UNIDADES	174
	ANEXO B - RELAÇÃO ENTRE BAIRROS, REGIONAIS E TERRITÓRIOS	175
	ANEXO C - DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA Portaria N° 0603/2018 da Prefeitura	177

1 INTRODUÇÃO

A dissertação tem como objeto de pesquisa o Sistema de Busca Ativa enquanto política pública educacional de Fortaleza para identificação, registro e acompanhamento de crianças e adolescentes fora da escola ou em risco de evasão escolar, com foco especial no período posterior à declaração da Organização Mundial de Saúde (OMS)¹ sobre a emergência de saúde pública causada pela pandemia de Covid-19. As pesquisas documentais revelaram que o monitoramento efetivo das frequência escolar ocorre principalmente através do Sistema de Busca Ativa, programa implantado pela Secretaria Municipal de Educação (SME) através da Portaria nº 0603/18, de 25 de junho de 2018, que estabelece suas normas e diretrizes gerais de gestão.

Para fins de organização e melhor compreensão deste trabalho, a expressão "pós-pandemia" refere-se ao período que inicia com o decreto global da emergência sanitária causada pela Covid-19 até o presente momento. Uma pandemia ocorre quando um agente infeccioso se dissemina mundialmente, afetando diversos países e uma grande população, conforme definição da OMS. No caso específico da Covid-19, superamos a emergência sanitária imposta em escala mundial, embora a característica pandêmica causada pelo SARS-CoV-2 permaneça.

Inspirada no Programa Busca Ativa do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)², a SME de Fortaleza monitora diariamente a frequência escolar de todos os alunos matriculados na rede por meio do Sistema de Gestão Educacional (SGE). O objetivo é intervir oportunamente na trajetória dos estudantes, evitando a exclusão escolar de crianças e adolescentes. Essa iniciativa fortalece o direito de aprender - garantindo acesso, permanência e aprovação. Esses aspectos motivaram esta investigação e constituem o objeto de estudo.

Esta iniciativa alinha-se ao objetivo geral do Plano Municipal de Educação (PME)

¹ A OMS (World Health Organization) é uma agência da ONU responsável pela saúde global, visando garantir saúde para todos através da prevenção de doenças e respostas a emergências. Fundada em 1948 em Genebra, possui 194 Estados-membros e escritórios regionais.

² Fundada pela ONU em 1946, ofereceu assistência emergencial a crianças no pós-guerra na Europa, Oriente Médio e China. Tornou-se órgão permanente em 1953, expandindo globalmente. Trabalha na defesa dos direitos de crianças e adolescentes, orientada pela Convenção sobre os Direitos da Criança. No Brasil, atua desde 1950 em imunização, aleitamento materno, direitos constitucionais, educação universal e combate ao trabalho infantil.

de Fortaleza visando implementar um Projeto Educativo comprometido com uma escola cidadã. O projeto busca garantir a inclusão social e a permanência bem-sucedida dos estudantes em todos os níveis e modalidades de ensino. Para isso, oferece educação de qualidade através de gestão democrática e valorização dos profissionais da educação, assegurando o direito fundamental à aprendizagem (Fortaleza, 2015).

A revisão teórico bibliográfica inicial foi desenvolvida com base em um conjunto abrangente de autores especializados em políticas públicas e educação. Os trabalhos de Rodrigues (2008; 2011; 2016; 2017) forneceram importantes contribuições sobre avaliação em profundidade e análise de políticas públicas. As perspectivas de Farah (2016), Souza (2003, 2006) trouxeram fundamentação teórica sobre o campo de públicas e a implementação de políticas públicas no Brasil. As obras de Zionne (2006) e Bourdieu (1982; 2008; 2014) ofereceram visões sobre análise dos processos de exclusão social e educacional, enquanto Saviani (2011) contribuiu com reflexões essenciais sobre pedagogia histórico-crítica. Este arcabouço teórico sólido e diversificado fundamentou a construção do desenho metodológico que será apresentado a seguir, contemplando de forma estruturada a problematização do tema, as questões norteadoras da pesquisa, os objetivos estabelecidos e as hipóteses formuladas.

Destacaram-se as seguintes questões centrais que nortearam esta pesquisa: - As iniciativas implementadas pelos gestores educacionais estão alinhadas aos procedimentos diários do programa Busca Ativa na rede municipal? - Os procedimentos adotados nas instituições educacionais da Rede Municipal de Ensino de Fortaleza são adequados para acolher os estudantes em risco de abandono ou evasão e promover as condições necessárias para seu retorno e permanência no ambiente escolar? - Quais são as contribuições do Programa Busca Ativa para os indicadores escolares (infrequência, abandono e evasão) no contexto das unidades escolares? - De que maneira os estudos e análises sobre a implementação da política pública Busca Ativa revelam seus múltiplos impactos e dimensões quando examinados através da metodologia da Avaliação em Profundidade (AP), conforme proposta por Rodrigues (2011)?

Estas questões fundamentais foram delimitadas ao longo do desenvolvimento da pesquisa, com o objetivo de compreender em profundidade os diversos desafios e obstáculos enfrentados pelas escolas participantes do Programa Busca Ativa, um sistema abrangente e

sistemático de monitoramento da frequência diária dos estudantes implementado na rede municipal de ensino de Fortaleza, que busca identificar precocemente e intervir em situações de risco de evasão escolar.

Este estudo teve como objetivo principal avaliar o Sistema Busca Ativa como política pública educacional, analisando como o programa monitora a permanência dos alunos nas escolas municipais de Fortaleza. A partir desse objetivo geral, estabeleceram-se quatro objetivos específicos: (1) Analisar o conteúdo da política de redução do abandono e evasão nas escolas públicas de Fortaleza por meio dos documentos normativos, visando uma avaliação em profundidade no contexto municipal. (2) Compreender o contexto político, econômico, social e cultural do período de formulação da política, incluindo o levantamento de políticas e programas correlatos. (3) Analisar a trajetória institucional da política sob a perspectiva do gestor escolar, estabelecendo relações com o referencial teórico. (4) Investigar o alcance temporal e territorial da política pública voltada à permanência dos estudantes nas unidades de ensino fundamental da rede municipal de Fortaleza.

Esta pesquisa evidenciou uma descrição densa das estratégias de enfrentamento à exclusão escolar e da origem do Sistema Busca Ativa, buscando esclarecer essas questões e compreender os desafios enfrentados pelas escolas da rede municipal de Fortaleza. Sobre a descrição densa, Rodrigues esclarece que,

Quanto ao aspecto da densidade, a referência fundamental é ao principal pressuposto das abordagens interpretativas, seguindo as proposições de Geertz (1978) da busca de significados, no caso os significados da política para os que as formulam, executam ou vivenciam (2016, p. 107).

A pesquisadora Lea Rodrigues (2008; 2011; 2016; 2017), especialista em avaliação de políticas públicas, concentra seus estudos na análise de categorias de compreensão, especialmente noções de tempo (percursos e trajetórias) e espaço (territorialidade). A autora desenvolve a Avaliação em Profundidade (AP), uma abordagem teórico-metodológica que examina múltiplos aspectos: o contexto de formulação, o conteúdo, a trajetória institucional e as dimensões temporais e territoriais da política. Por meio de técnicas e instrumentos específicos, essa metodologia analisa o objeto considerando as perspectivas dos diversos atores envolvidos (Rodrigues, 2017).

Ao longo da história da educação, tanto em âmbito geral quanto no contexto brasileiro, desenvolveram-se diversas concepções pedagógicas. Estas concepções são

compreendidas por meio das práticas concretas da educação, pois são elas que direcionam e constituem a base fundamental do trabalho educativo. Para entender a concepção de educação e a importância do movimento pela garantia da permanência como direito fundamental no Brasil, é necessário estabelecer como este estudo compreende e teoriza o ato educativo.

Saviani destaca a necessidade de:

retomar o discurso crítico que se empenha em explicitar as relações entre a educação e seus condicionamentos sociais, evidenciando a determinação recíproca entre a prática social e a prática educativa, entendida, ela própria, como uma modalidade específica da prática social. E é esta, sem dúvida, a marca distintiva da pedagogia histórico-crítica (2021, p. XVI e XVII).

Para compreender a atual manifestação da educação escolar, segundo Saviani, é necessário considerar que ela é resultado de um longo processo de transformação histórica. O autor ressalta que:

a necessidade de se compreender a educação no seu desenvolvimento histórico-objetivo e, por consequência, a possibilidade de se articular uma proposta pedagógica cujo ponto de referência, cujo compromisso, seja a transformação da sociedade e não sua manutenção, a sua perpetuação. Esse é o sentido básico da expressão pedagogia histórico-crítica. Seus pressupostos, portanto, são os da concepção dialética da história (2021, p. 80).

Assim, este estudo incorporou a concepção da pedagogia histórico-crítica, mencionada anteriormente, que apresenta uma proposta de educação transformadora, evitando a visão ingênua de que a educação isoladamente pode resolver os problemas sociais que afligem a humanidade. O autor, ao aprofundar suas reflexões,

entende que a tendência a secundarizar a escola traduz o caráter contraditório que atravessa a educação, a partir da contradição da própria sociedade. Na medida em que estamos ainda numa sociedade de classes com interesses opostos e que a instrução generalizada da população contraria os interesses de estratificação de classes, ocorre essa tentativa de desvalorização da escola, cujo objetivo é reduzir o seu impacto em relação às exigências de transformação da própria sociedade (Saviani, 2021. p 84).

Para Lesnieski (2024), a pedagogia histórico-crítica define a educação como um fenômeno social historicamente contextualizado, por meio do qual se pode promover a superação das desigualdades. Seu princípio fundamental é a emancipação humana, fundamentada nos conceitos e princípios do marxismo, que estabelece a práxis como elemento central do processo educativo, integrando teoria e prática na construção de uma educação transformadora. Essa perspectiva pedagógica é essencial para a educação brasileira, que ainda enfrenta desafios históricos de desigualdade e exclusão social.

A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-se-lhes: I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola (Estatuto da Criança e do Adolescente, 1990, Art.53).

O Capítulo IV do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)³, dedicado especificamente aos Direitos à Educação, à Cultura, ao Esporte e ao Lazer, estabelece em seu Art. 53, em plena harmonia e alinhamento com o artigo 206 da Constituição Federal (CF) de 1988, um conjunto abrangente de princípios fundamentais que devem nortear o sistema educacional brasileiro. Estes princípios estabelecem claramente que o ensino será ministrado com base em diretrizes que garantem não apenas o acesso universal à educação, mas também asseguram condições adequadas para a permanência dos estudantes no ambiente escolar e, fundamentalmente, prezam pela oferta de uma educação de qualidade que promova o desenvolvimento integral dos educandos.

Nesse sentido, acredita-se que uma educação transformadora só é garantida na medida em que atua na sociedade contribuindo para sua transformação, conforme Saviani (2021), constituindo assim a finalidade da educação escolar. Para tanto, é imprescindível garantir os direitos de acesso, permanência e aprendizagem de cada estudante, cabendo ao poder público o cumprimento efetivo do princípio constitucional de igualdade. A educação, especialmente a escolar, constitui um direito social que deve ser acessível a todos, sendo, portanto, dever do Estado e uma política pública prioritária.

O referencial teórico desta pesquisa fundamentou-se nas contribuições teórico-metodológicas de diversos autores. Rodrigues (2008; 2011; 2016; 2017) apresenta um arcabouço conceitual robusto para análise de políticas públicas; Souza (2006) e Farah (2016) oferece importantes reflexões sobre o campo de políticas públicas no contexto brasileiro; e Silva (2003; 2006; 2007; 2013) traz perspectivas contemporâneas sobre implementação e avaliação de programas sociais. No campo da educação, destacam-se as contribuições de Saviani (2021) sobre as concepções educacionais no cenário nacional, particularmente a pedagogia histórico-crítica.

³ A Lei nº 8.069/90 resultou de esforço coletivo entre parlamentares, juristas, ONGs e movimentos sociais, articulado pela Comissão Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, UNICEF e CEDECA. Estabelece normas protetivas e procedimentos judiciais, constituindo o principal marco regulatório dos direitos infanto-juvenis no Brasil.

A dissertação é de natureza exploratória (Gil, 2008), com abordagem qualitativa. Quanto às estratégias e procedimentos metodológicos, a pesquisa de cunho bibliográfico e documental, realizada por meio do acesso a fontes primárias (portarias, termos de cooperação, atas de reuniões e publicações em *sites*). Esses documentos fomentaram estratégias para combater a evasão escolar e propiciaram o surgimento do Sistema Busca Ativa, servindo como fonte para responder às questões de conteúdo da política. Como paradigma de pesquisa no âmbito da avaliação de políticas públicas, adotou-se a perspectiva da avaliação em profundidade.

Quanto às estratégias e procedimentos metodológicos, a investigação utilizou questionário e entrevista *online* para captar percepções qualitativas que, conforme Minayo (1994), constituem a realidade social por meio de ações e reflexões sobre o fazer. O instrumento foi aplicado aos diretores das escolas municipais do Distrito de Educação 6 (DE VI), visando analisar o "universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e atitudes" (Minayo, 1994, p. 21) sobre o Sistema Busca Ativa. Antes da aplicação definitiva, realizou-se um pré-teste do instrumento com um grupo reduzido de participantes com características semelhantes à população-alvo. Isso permitiu ajustes que aumentaram a validade e a confiabilidade dos dados coletados (Gil, 2008). Essa metodologia foi escolhida por possibilitar uma compreensão abrangente das dinâmicas institucionais e dos desafios operacionais do sistema.

O objeto do estudo foi acessado por meio da Análise de Discurso (AD), que, segundo Minayo (2014), permite ao pesquisador compreender o processo e as condições de produção de sentido. Essa abordagem possibilita uma elaboração contextualizada e crítica das relações discursivas, fundamental para a pesquisa qualitativa.

Este estudo apresenta um tema oportuno que contribuirá para a produção de informações e diagnósticos consistentes, apoiando futuras pesquisas. Para a academia, representa uma contribuição relevante ao tratar de uma temática recente e ainda pouco explorada em Fortaleza. Para a sociedade, oferece informações valiosas sobre o processo de implementação de políticas públicas educacionais no âmbito municipal.

O presente trabalho está estruturado em sete seções, além da introdução já apresentada. A segunda seção aborda o processo epistemológico e o detalhamento

metodológico da pesquisa. A terceira seção desenvolve o referencial teórico-conceitual e define as principais categorias analíticas relacionadas ao tema de pesquisa e às políticas públicas. A quarta seção analisa a exclusão escolar, suas causas e impactos, utilizando dados recentes das escolas do DE VI e relatórios institucionais do Brasil. A quinta seção examina o Sistema Busca Ativa como política pública de resposta à exclusão escolar. A sexta seção analisa o Sistema Busca Ativa a partir da perspectiva dos diretores escolares, apresentando as análises dos dados coletados na pesquisa. A sétima e última seção apresenta as considerações finais sobre os elementos obtidos em campo, respondendo aos objetivos da pesquisa e às questões levantadas pelos participantes, incluindo a própria pesquisadora. Por fim, seguem-se os elementos pós-textuais: referências, apêndices e anexos.

2 PROCESSO EPISTEMOLÓGICO E METODOLÓGICO

No âmbito do Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas (MAPP) da Universidade Federal do Ceará (UFC) foi desenvolvida pela professora Lea Carvalho Rodrigues uma proposta teórico-metodológica, a avaliação em profundidade, objetivando "[...] contribuir para a constituição e consolidação de um campo disciplinar ainda em formação no Brasil: o da avaliação de políticas públicas sociais" (Rodrigues, 2011, p. 56). Em termos metodológicos, este estudo tem natureza aplicada, uma vez que seus resultados oferecem utilidade prática e possibilidade de aplicação direta em situações concretas. Quanto aos objetivos, o estudo caracteriza-se como exploratório, pois não foram encontrados estudos anteriores abordando esta temática específica. A abordagem é qualitativa, permitindo que os participantes exponham suas perspectivas e opiniões sobre o tema investigado.

2.1 A perspectiva avaliativa

Esta investigação avaliou a política pública educacional como parte de um movimento interpretativo da realidade. A avaliação da política adotou uma abordagem qualitativa que permitiu captar tanto os aspectos objetivos da implementação quanto às dimensões subjetivas nas relações entre os diversos atores educacionais. Esta escolha metodológica justifica-se pela natureza complexa do objeto de estudo, pois "ela trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes" dos agentes envolvidos (Minayo, 2009, p. 21).

Quanto à natureza, esta pesquisa classifica-se como qualitativa, fundamentada na Avaliação em Profundidade (Rodrigues 2008; 2011; 2016; 2017). Em relação aos objetivos, caracteriza-se como exploratória, abordagem ideal para investigar fenômenos pouco estudados. Uma extensa revisão da literatura revelou a ausência de estudos anteriores que abordem a temática com o mesmo enfoque e escopo. Esta lacuna confirma o caráter pioneiro da investigação e justifica a abordagem exploratória para construir conhecimentos iniciais sobre o tema. Segundo Gil (2002), pesquisas exploratórias visam familiarizar-se com o problema, tornando-o mais explícito e permitindo a construção de hipóteses.

A coleta de dados segue as dimensões da Avaliação em Profundidade (Rodrigues, 2011). Esta pesquisa de enfoque sócio-histórico buscou compreender os processos pela perspectiva dos sujeitos envolvidos neste caso, os diretores das escolas públicas municipais de tempo parcial, participantes do estudo e não apenas seus resultados. As principais fontes de informação são documentais e os próprios gestores educacionais, agentes fundamentais na implementação, desenvolvimento e acompanhamento do programa. Esta abordagem permitiu que os participantes expressem livremente seus pontos de vista sobre o tema investigado. O objetivo era retratar as dimensões da AP na efetivação da política Busca Ativa pela perspectiva dos diretores escolares, com atenção aos sujeitos destinatários.

Os pressupostos metodológicos para uma avaliação em profundidade, abrangem quatro eixos de investigação. O quadro a seguir apresenta, na coluna esquerda, as dimensões propostas pela Avaliação em Profundidade (AP) e, na coluna direita, as etapas correspondentes a cada dimensão, conforme Rodrigues (2011):

Quadro 1 - Dimensões e etapas da Avaliação em Profundidade

Proposta da Avaliação em Profundidade	Detalhamento
<p>Análise de contexto da formulação da política Nossa análise investiga as condições estruturais presentes durante a formulação da política, examinando como arranjos políticos, disputas de poder e fatores macroeconômicos influenciaram as escolhas e prioridades estabelecidas. Avaliamos também o contexto educacional vigente, os debates pedagógicos relevantes e os indicadores e tendências internacionais que contribuíram para o desenho final da intervenção.</p>	<p>A Seção 3 examina a implementação da política pública utilizando dados concretos para elucidar os problemas identificados. Conecta as descobertas empíricas com o referencial teórico, oferecendo base para compreensão dos fenômenos a partir de quatro categorias: direito à educação diante da pandemia; exclusão social e escolar; campo de públicas como área interdisciplinar de gestão; e pedagogia histórico-crítica como fundamento para superar a exclusão escolar.</p>
<p>Análise de conteúdo do programa e da política Nossa metodologia analisa o Sistema Busca Ativa em três dimensões: 1) formulação política, focando nos objetivos documentados e intenções dos formuladores; 2) fundamentação teórica, examinando conceitos e paradigmas que legitimam a política; e 3) coerência interna, verificando se os mecanismos operacionais alinham-se à base</p>	<p>Este eixo temático é desenvolvido no capítulo 4 e, posteriormente, recebe um tratamento analítico mais aprofundado e minucioso na seção 5, especificamente no tópico dedicado à apresentação e discussão de uma análise da solução governamental implementada para enfrentar os desafios educacionais identificados.</p>

teórico-conceitual, essencial para a eficácia no combate à evasão escolar.	
<p>Trajectoria institucional da política e do Programa</p> <p>Análise dos processos e trajetórias da política social, examinando suas transformações em diferentes contextos. A pesquisa avalia a coerência dos objetivos ao longo do tempo, considerando mudanças de gestão, influências políticas, demandas sociais e ajustes em resposta às avaliações de eficácia e eficiência.</p>	<p>A seção 6 examina a trajetória institucional do Sistema Busca Ativa nas EMTP, com base nos dados coletados. O estudo analisa as ações dessa política pública educacional envolvendo seus principais atores, com destaque para os diretores das escolas participantes da pesquisa.</p>
<p>Espectro temporal e territorial</p> <p>Análise comparativa entre as propostas formais da política educacional presentes nos documentos oficiais e sua implementação prática no contexto local, considerando o contexto histórico educacional e os fatores culturais, socioeconômicos e institucionais que moldam sua concretização nos ambientes escolares e comunitários.</p>	<p>A seção 6 deste trabalho se dedica a explorar esse importante eixo temático de maneira aprofundada e detalhada, apresentando uma análise crítica e sistemática sobre a implantação e o desenvolvimento progressivo do Sistema Busca Ativa especificamente no contexto do DE VI.</p>

Fonte: Elaborado pela pesquisadora, com base em Rodrigues (2008, 2011).

Esta pesquisa evidenciou princípios de política educacional para permanência escolar, possibilitando análise qualitativa contextualizada. Os dados fundamentam decisões em diferentes esferas administrativas.

2.2 Perspectiva metodológica

A pesquisa delimitou-se aos sujeitos das instituições investigadas, focalizando o processo de implementação do Sistema Busca Ativa. Consideramos os atores diretamente envolvidos no contexto para estruturar a investigação, organizar a metodologia e detalhar os instrumentos e participantes. Examinamos a implementação do sistema e a participação desses atores.

O interesse por esta temática surgiu da trajetória profissional da pesquisadora como supervisora escolar desde 2006, quando atuou em escolas da rede municipal. Atualmente, como membro da equipe técnica do DE VI, especificamente na Célula de Avaliação, ela observa diretamente os desafios relacionados à exclusão escolar. Esta

experiência proporcionou à pesquisadora contato com questões práticas e teóricas sobre a implementação de sistemas de monitoramento educacional. Como afirma Triviños (1987, p.93) em sua reflexão sobre a origem das pesquisas científicas, a temática de uma pesquisa "[...] deve surgir da prática cotidiana que o pesquisador realiza como profissional", destacando a relevância da conexão entre experiência profissional e objeto de estudo para um conhecimento contextualizado.

Os pressupostos da avaliação em profundidade, apresentados no quadro 1, fundamentam os procedimentos metodológicos desta pesquisa. Estes se concretizam quando identificamos os atores envolvidos nas etapas de implementação dos programas e políticas, reconhecendo seus papéis durante o processo, etapa fundamental para entender como as políticas públicas se desenvolvem ao longo do tempo.

Arretche (2001, p.47) destaca que "a implementação modifica as políticas públicas", pois no cotidiano institucional, tais políticas são "sempre realizadas com base nas referências que os implementadores efetivamente adotam para desempenhar suas funções". Isso revela a natureza dinâmica deste processo. É essencial analisar a implementação em sua complexidade, reconhecendo que ocorre em diversos contextos sociais, econômicos, políticos e culturais, sob influência de múltiplas variáveis. Os diferentes agentes implementadores, por meio de suas interpretações e adaptações locais, imprimem características específicas à política em cada contexto, produzindo resultados que variam significativamente entre os cenários institucionais.

2.2.1 Caracterização do universo, amostra e sujeitos da pesquisa avaliativa

A cidade de Fortaleza, maior economia do Nordeste e 8ª do Brasil, é também a quarta maior cidade do Brasil em população, com mais de 2,5 milhões de habitantes, segundo estimativas do IBGE em 2024. Trata-se de uma cidade de contrastes: dinâmica, criativa, com forte apelo turístico e potência econômica regional, mas ainda marcada por desigualdades estruturais (Anuário do Ceará 2024-2025).

A cidade de Fortaleza, conforme destacado, é marcada por contrastes: dinâmica, criativa, com forte apelo turístico e expressiva potência econômica regional, mas ainda enfrenta desigualdades estruturais. Segundo dados do IBGE de 2023, Fortaleza ocupa 312,353 km² distribuídos entre 121 bairros. Administrativamente, a cidade organiza-se em Secretarias

Executivas Regionais⁴ (SER) e Territórios, subordinados à Secretaria Municipal da Gestão Regional.

Em 1997, durante a gestão do prefeito Juraci Magalhães⁵, estabeleceu-se a primeira organização territorial administrativa do município, com a criação de seis SER. A segunda alteração ocorreu na gestão da prefeita Luizianne Lins⁶, com a criação da Secretaria Regional do Centro, que visava assegurar o desenvolvimento, revitalização e preservação do patrimônio histórico da área central da cidade (Câmara Municipal de Fortaleza, 2005). Em 2020, após estudos técnicos realizados no âmbito do Plano Fortaleza 2040 e amplo debate comunitário, a cidade passou por uma reestruturação que estabeleceu a atual divisão administrativa. Segundo o prefeito Roberto Cláudio⁷: "Foi a própria população que definiu o desenho e o número; isso virou uma lei, e debatemos com a Câmara (2020)." Com essa reorganização, a cidade foi dividida em 12 regionais e 39 territórios⁸, baseando-se em critérios como população de cada região, dimensão dos bairros, afinidades culturais e padrões de utilização dos equipamentos públicos.

Para alinhar a gestão educacional com a nova territorialização, criou-se a divisão administrativa das escolas em seis Distritos de Educação (DE). Cada distrito agrupa duas Regionais: DE I (Regionais 1 e 12), DE II (Regionais 2 e 7), DE III (Regionais 3 e 11), DE IV (Regionais 4 e 8), DE V (Regionais 5 e 10) e DE VI (Regionais 6 e 9).

A figura 1 apresenta o parque escolar da rede, composta por 636 unidades distribuídas nos Distritos: 277 Escolas Municipais de Tempo Parcial (EMTP), 40 Escolas Municipais de Tempo Integral (EMTI), 7 escolas anexas, 8 centros de atendimento educacional especializado, 192 centros de educação infantil (CEI) e 112 creches. No Ensino Fundamental (EF), as EMTP atendem turmas do 1º ao 5º ano (Anos Iniciais), do 6º ao 9º ano

⁴ Esta diretriz foi estabelecida pela Lei nº 8.000, de 29 de janeiro de 1997.

⁵ Foi prefeito de Fortaleza por dois mandatos consecutivos (de 1º de janeiro de 1997 a 1º de janeiro de 2005) filiado ao Partido da República (PR), atual Partido Liberal (PL).

⁶ Foi prefeita de Fortaleza por dois mandatos consecutivos (2005-2012), filiada ao Partido dos Trabalhadores desde 1989.

⁷ Foi Deputado Estadual, presidente da Assembleia Legislativa do Ceará e prefeito de Fortaleza (2013-2021). Filiado ao PHS, PSB, PROS e atualmente ao PDT.

⁸ A Lei Complementar nº 278/2019 estabeleceu a nova regionalização, e os Decretos nº 14.590/2020 e nº 14.899/2020 implementaram a renomeação e regulamentaram a estrutura administrativa das Regionais. Consulte os Anexos 1 e 2 para detalhes sobre a divisão em 12 unidades e relação dos bairros por regional.

(Anos Finais) e Educação de Jovens e Adultos (EJA). As EMTI atendem exclusivamente turmas do 6º ao 9º ano.

Figura 1 - Captura de tela do parque escolar da rede municipal de Fortaleza

DISTRITO	ESCOLA MUNICIPAL DE TEMPO PARCIAL (EMTP)	ESCOLA MUNICIPAL DE TEMPO INTEGRAL (EMTI)	ANEXO ESCOLAR (ANE)	CENTRO DE ATENDIMENTO EDUCACIONAL ESPECIALIZADO (CAEE)	CENTRO DE EDUCAÇÃO INFANTIL (CEI)	CRECHE PARCEIRA (CRP)	TOTAL
I	42	3	0	0	22	9	76
II	31	4	0	5	24	8	72
III	48	7	0	1	25	23	104
IV	52	7	1	1	43	21	125
V	57	12	5	0	40	35	149
VI	47	7	1	1	38	16	110
TOTAL	277	40	7	8	192	112	636

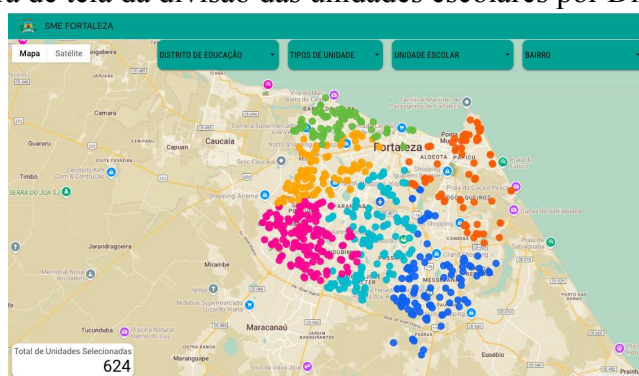
OBS: COM INCLUSÃO DAS UNIDADES PROVISIONADAS

Fonte: Decreto nº 16.288/2025

Nas figuras 2 e 3, as unidades escolares são identificadas por um sistema de cores que facilita a visualização dos Distritos de Educação no mapa da cidade. Cada distrito recebe uma cor específica: verde (DE I), laranja (DE II), amarelo (DE III), azul claro (DE IV), rosa (DE V) e azul marinho (DE VI). Esta codificação cromática permite identificar rapidamente a distribuição geográfica das instituições por distrito administrativo.

A figura 2 ilustra a organização espacial de Fortaleza, exibindo a localização das 624 unidades escolares da rede municipal de educação. O mapa identifica cada tipo de instituição: creches municipais de gestão direta, creches mantidas por parcerias público-privadas, escolas patrimoniais⁹ de valor histórico-cultural para a comunidade e escolas anexas que funcionam como extensões de unidades principais.

Figura 2 - Captura de tela da divisão das unidades escolares por Distrito de Educação

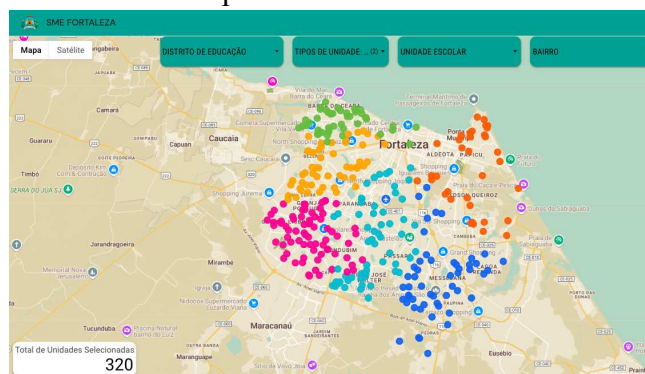


Fonte: Site da SME Fortaleza - Canal da Educação

⁹ São planejadas dentro da estrutura oficial do sistema educacional, possuindo estrutura administrativa e pedagógica própria e autônoma, e compartilham o diretor e o secretário escolar com a escola anexa.

A figura 3 mostra a distribuição espacial das 320 unidades educacionais do município que oferecem Ensino Fundamental. O mapeamento permite observar como as instituições estão distribuídas pelo território da cidade, facilitando a compreensão da cobertura educacional nas diferentes regiões administrativas.

Figura 3 - Captura de tela do mapa das unidades escolares de Ensino Fundamental



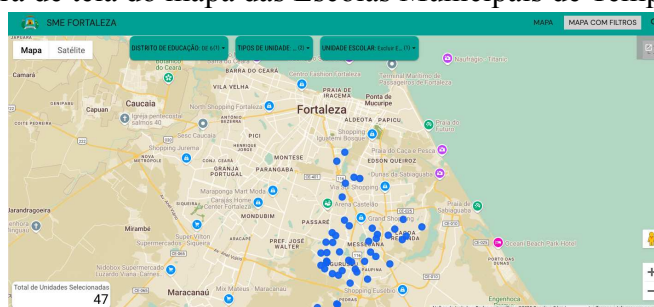
Fonte: Site da SME Fortaleza - Canal da Educação

Devido à extensão da rede pública de ensino de Fortaleza, estabelecemos critérios específicos para selecionar as instituições participantes da pesquisa. O ambiente natural deste estudo - o *lócus* da investigação - compreende unidades escolares selecionadas a partir de três filtros, detalhados a seguir.

O primeiro filtro aplicou uma amostragem por acessibilidade ou conveniência, conforme definido por Gil (2008, p. 94): "O pesquisador seleciona os elementos a que tem acesso, admitindo que estes possam, de alguma forma, representar o universo". Foi selecionado o DE VI, escolha justificada pela minha atuação profissional.

O DE VI abrange 22 bairros da Capital: Aerolândia, Alto da Balança, Cidade dos Funcionários, Jardim das Oliveiras, Parque Manibura, Messejana, Cambeba, Parque Iracema, Lagoa Redonda, Curió, Guajeru, José de Alencar, Paupina, São Bento, Coaçu, Barroso, Cajazeiras, Conjunto Palmeiras, Jangurussu, Ancuri, Pedras e Santa Maria. Este distrito coordena 55 escolas de EF, conforme apresentado na figura 1, sendo 47 delas EMTP, localizadas no mapa da figura 4. Todas as escolas municipais possuem um Núcleo Gestor, estabelecido pela Portaria nº 0018/2019-SME, composto por diretor escolar, coordenador pedagógico e secretário escolar.

Figura 4 - Captura de tela do mapa das Escolas Municipais de Tempo Parcial - DE VI



Fonte: Site da SME Fortaleza - Canal da Educação

Para delimitar o local da pesquisa com maior precisão, aplicamos um segundo filtro: selecionamos apenas as EMTP da rede pública municipal de Fortaleza que atendem aos anos iniciais. Este critério identificou uma escola anexa e vinte e cinco escolas patrimoniais elegíveis para fornecer dados relevantes ao estudo. Buscaremos identificar aspectos importantes sobre a execução da política, incluindo percepções, contribuições e sugestões para fortalecer os procedimentos de monitoramento da frequência escolar que assegurem o direito à educação.

Por fim, para atender aos objetivos da pesquisa, o terceiro filtro seleciona os diretores escolares, considerados burocratas de médio escalão¹⁰. Estes profissionais não definem as diretrizes gerais de sua área nem atuam diretamente na linha de frente, mas são responsáveis pela implementação de políticas públicas educacionais. A escolha destes atores justifica-se por seu papel mediador entre as necessidades do público atendido e as prioridades estabelecidas pelos burocratas de alto escalão dos órgãos governamentais (Oliveira e Abrucio, 2018).

A Lei Complementar nº 169/2014 estabelece diretrizes para a gestão democrática e participativa na rede pública municipal de ensino de Fortaleza. Este dispositivo legal institui o Programa de Desenvolvimento do Ensino (PMDE) e reforma o Estatuto do Magistério de Fortaleza, fortalecendo a participação coletiva e a transparência nos processos decisórios. A legislação também implementa medidas para melhorar a qualidade educacional, valorizar os profissionais do magistério e promover uma gestão escolar eficiente alinhada aos princípios democráticos.

O Artigo 43 desta lei determina que a administração das escolas municipais de

¹⁰ Grupo envolvido na implementação de políticas públicas, classificado segundo o grau de autonomia de que dispõe, conforme detalhado na subseção 6.2.

Fortaleza seja conduzida por uma equipe gestora composta por diretor escolar, vice-diretor, coordenador pedagógico e secretário escolar, conforme a estrutura de cada instituição. Esta equipe atua em conformidade com as deliberações do Conselho Escolar, respeitando as disposições legais vigentes. O Artigo 44, por sua vez, estabelece que esses profissionais sejam selecionados por meio de processo seletivo específico, definido pelo Poder Executivo Municipal, garantindo critérios técnicos para o exercício dessas funções de liderança educacional.

Na Seção I DA DIREÇÃO ESCOLAR, o Artigo 50 da Lei Complementar nº 169/2014 define o diretor escolar como gestor responsável por assegurar recursos para o processo de ensino-aprendizagem e executar deliberações da unidade, seguindo as diretrizes da SME. O Artigo 51 estabelece os requisitos para candidatos: nível superior, 2 anos de experiência no magistério, disponibilidade de 40 horas semanais e aprovação em seleção pública. Pelo Artigo 52, o diretor deve garantir o cumprimento das disposições legais e diretrizes educacionais da SME, além de outras responsabilidades legalmente previstas.

A seguir, apresentamos a caracterização dos participantes desta pesquisa com um panorama dos perfis profissionais, formação acadêmica e experiências prévias do grupo investigado. Esta caracterização contextualiza as perspectivas e contribuições dos sujeitos, proporcionando uma compreensão mais profunda sobre como suas trajetórias influenciam suas percepções e interações com o Sistema Busca Ativa. Os dados foram organizados sistematicamente para facilitar a análise e interpretação das informações coletadas.

A análise demográfica revela uma distribuição de gênero desigual entre os diretores escolares. Dos 25 diretores investigados, 21 (84%) são mulheres e apenas 4 (16%) são homens. Essa disparidade evidencia uma clara predominância feminina em cargos de direção escolar, com mulheres ocupando funções de liderança educacional em número aproximadamente cinco vezes maior que homens.

O quadro 2 apresenta a classificação dos diretores das escolas municipais de Fortaleza por área de formação acadêmica e componente curricular. Esta organização proporciona uma visualização clara das informações coletadas, facilitando análises comparativas sobre o perfil formativo dos gestores escolares. A estrutura em tabela contribui para melhor compreensão da diversidade formativa presente na liderança

educacional do município.

Quadro 2 - Formação acadêmica dos(as) diretores(as) escolares

Formação inicial - Graduação									
Pedagogia	Pedagogia e Letras	Pedagogia e História	Pedagogia e Matemática	Licenciatura em História	Educação Física	Ciências Físicas e Biológicas	Letras e Gestão escolar	Teologia e Letras	Total
17	1	1	1	1	1	1	1	1	25
Titulação Acadêmica - Pós-graduação									
Especialização			Mestrado			Doutorado			
15			8			2			25

Fonte: Elaborada pela autora, baseada nos dados da pesquisa.

A maioria dos diretores pesquisados (21) atua principalmente em escolas com turmas dos anos iniciais da educação básica e possui formação inicial em Pedagogia. Destes, 3 complementam sua qualificação com uma licenciatura adicional em áreas específicas. Os 4 diretores restantes têm formação exclusivamente em licenciaturas específicas, representando uma parcela menor, mas significativa, do grupo estudado.

Em relação à formação acadêmica, todos os 25 diretores das escolas municipais do DE VI participantes da pesquisa possuem pós-graduação (*lato sensu* ou *stricto sensu*). Deste grupo, 60% têm especialização, 32% mestrado e 8% doutorado. Esses números revelam que todos os diretores escolares buscaram qualificação além da graduação, com predominância da especialização como maior titulação. Este cenário evidencia o alto nível de preparação desses profissionais na Educação Básica e demonstra seu compromisso com o desenvolvimento acadêmico, mesmo diante da intensa carga horária semanal nas escolas públicas municipais.

Quanto à formação dos profissionais da educação, o PNE estabelece que,

Formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos (as) os (as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino (Meta 16, Lei nº 13.005/2014).

As elevadas taxas de qualificação entre os diretores escolares de Fortaleza estão claramente alinhadas à Meta 16 do PNE. Este alinhamento é fortalecido por iniciativas municipais de incentivo à qualificação profissional. Fortaleza instituiu o Programa de Financiamento de Curso de Pós-Graduação *stricto sensu* (mestrado e doutorado) pela Lei nº

11.199, de 13 de dezembro de 2021, direcionado aos servidores da Secretaria Municipal da Educação. Além disso, criou o Programa Observatório da Educação por meio da Lei nº 11.207, de 17 de dezembro de 2021. Esta última iniciativa amplia o debate sobre a implementação de políticas educacionais no município, demonstrando o compromisso de Fortaleza com a qualificação profissional e a transparência dos resultados dessas formações.

Quadro 3 - Tempo de atuação na função de diretor(a) escolar (em anos)

Atuação na Educação (anos)					Atuação na Gestão Escolar (anos)				
1 a 3	4 a 9	10 a 15	16 a 25	+ de 25	1 a 3	4 a 9	10 a 15	16 a 25	+ de 25
-	-	5	8	12	6	9	9	1	-

Fonte: Elaborada pela autora, baseada nos dados da pesquisa.

A análise dos dados sobre a experiência profissional dos participantes (quadro 3) revela informações significativas sobre suas trajetórias na educação. Este panorama oferece uma compreensão mais clara de seus perfis profissionais e dos caminhos percorridos no sistema educacional.

Experiência profissional geral na educação:

- 12 diretores escolares com mais de 25 anos na educação
- 8 diretores escolares com 16 a 25 anos de carreira
- 5 diretores escolares com 10 a 15 anos de experiência

Em relação ao tempo específico de atuação na gestão escolar, observa-se uma distribuição equilibrada entre os três primeiros intervalos:

- 1 a 3 anos: 24% dos participantes
- 4 a 9 anos: 36% dos participantes
- 10 a 15 anos: 36% dos participantes
- 16 a 25 anos: apenas 4% dos participantes

Esta análise comparativa mostra que, embora a maioria dos diretores escolares possuam extensa experiência educacional, seu tempo na função específica de gestão é relativamente menor. Isso sugere que a progressão para cargos diretivos geralmente ocorre após um período significativo de atuação em outras funções no campo da educação.

As questões acima são importantes para identificar quem compõe a amostra

selecionada, o que justifica a escolha e assegura a qualidade dos dados pesquisados. Isso garante que os participantes selecionados sejam adequados para responder à pergunta da pesquisa, tornando os resultados mais representativos e válidos.

2.2.2 Procedimentos para a coleta de dados e para a análise dos dados

A investigação iniciou com uma pesquisa teórico bibliográfica criteriosa para identificar elementos essenciais à pesquisa. Realizamos buscas sistemáticas na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) por estudos acadêmicos sobre o Programa Busca Ativa. O levantamento revelou escassez de produções sobre o tema. Há poucos trabalhos focados na avaliação da política pública de monitoramento da frequência escolar e seus mecanismos de implementação em diferentes contextos educacionais.

Na segunda etapa, realizamos a pesquisa documental para estabelecer as bases jurídicas e normativas que orientam a implementação e o funcionamento do programa investigado. Levantamos o marco referencial e analisamos a legislação pertinente, examinando diversos instrumentos normativos: leis federais e municipais, decretos, portarias administrativas, documentos institucionais e atualizações legais relacionadas à política pública em estudo.

Para compreender os significados da política Busca Ativa, adotamos uma amostragem por acessibilidade ou conveniência que representasse adequadamente o universo estudado (Gil, 2008, p. 94). Participaram da pesquisa diretores de escolas do DE VI das EMTP. Utilizamos questionário online via *Google Forms*¹¹ combinando perguntas objetivas e subjetivas, finalizado com entrevistas online semiestruturadas por videoconferência.

O pré-teste do instrumento de coleta é uma etapa metodológica fundamental em pesquisas acadêmicas, conforme Gil (2008). Ele permite identificar problemas de compreensão, ambiguidades, inadequações no formato das respostas e o tempo necessário para completar o questionário. Ao aplicar o instrumento com um grupo reduzido de participantes semelhantes à população-alvo, o pesquisador realiza ajustes que aumentam a validade e a confiabilidade dos dados. O pré-teste também verifica se as questões estão adequadas ao

¹¹ Serviço online gratuito para criar e compartilhar formulários e pesquisas, permitindo diferentes tipos de perguntas (múltipla escolha, resposta curta e escala) e coleta eficiente de respostas.

contexto cultural e linguístico dos respondentes, evitando vieses e garantindo que o instrumento capte as informações necessárias aos objetivos da pesquisa. Investir nessa etapa contribui para a qualidade metodológica do estudo e a credibilidade dos resultados.

Dos trinta e cinco diretores escolares selecionados, dez responderam ao pré-teste para validar o instrumento de coleta de dados. Foram relatadas questões de complexidade, falta de clareza ou inadequação. Esse procedimento assegurou a validade e a precisão do instrumento, garantindo perguntas compreensíveis e opções de resposta adequadas. A análise inicial em campo permitiu ajustar o instrumento de coleta de dados antes de aplicar o questionário online definitivo aos 25 diretores restantes.

O questionário online foi escolhido como método de coleta de dados devido ao grande número de participantes, à praticidade e à eficiência. Esse instrumento permite coletar dados rapidamente e oferece um panorama representativo das percepções dos diretores das escolas envolvidos na implementação da política, garantindo qualidade, consistência e confiabilidade para a análise qualitativa posterior.

Conforme descreve Gil (2008, p. 121) "os questionários, na maioria das vezes, são propostos por escrito aos respondentes. Costumam, nesse caso, ser designados como questionários autoaplicados". Consistindo em um conjunto organizado de questões que estabelece uma comunicação entre pesquisador e participantes. Embora eficiente para coletar dados em larga escala, o questionário apresenta vantagens e limitações que devem ser consideradas no planejamento e na análise dos resultados.

Para selecionar o grupo das entrevistas, agrupamos as escolas de cinco em cinco e estabelecemos dois critérios. Primeiro, definimos um tempo mínimo de atuação: deveriam ter no mínimo cinco anos como diretor escolar e permanecer na mesma função e escola em 2025. Isso assegura que os participantes tenham experiência significativa na gestão escolar e vivência do período pandêmico. Segundo, selecionamos o grupo de escolas com maior número de estudantes matriculados em 2023. Essa abordagem permite investigar a implementação da política em instituições de grande porte, onde a complexidade administrativa e os desafios de gestão são mais acentuados devido ao elevado número de alunos.

Para Duarte,

Realizar entrevistas, sobretudo se forem semi-estruturadas, abertas, de histórias de vida etc. não é tarefa banal; propiciar situações de contato, ao mesmo tempo formais e informais, de forma a "provocar" um discurso mais ou menos livre, mas que atenda

aos objetivos da pesquisa e que seja significativo no contexto investigado e academicamente relevante é uma tarefa bem mais complexa do que parece à primeira vista (2004, p. 216).

Segundo o autor, entrevistas são instrumentos essenciais para compreender o contexto histórico dos fenômenos educacionais. Esta metodologia permite identificar características culturais, socioeconômicas e institucionais que influenciam a implementação de políticas públicas. Os depoimentos dos entrevistados revelam nuances que normalmente passariam despercebidas em abordagens quantitativas, complementando os dados dos questionários ao proporcionar uma visão contextualizada sobre as percepções e experiências dos participantes quanto à execução da política nos diversos territórios educacionais.

Nos procedimentos éticos, adotamos medidas para garantir a integridade da pesquisa e o respeito aos participantes. Obtivemos autorização da SME através do Termo de Autorização de Pesquisa (TAP), oficializando o estudo nas escolas municipais e estabelecendo relação transparente com a instituição. As medidas éticas protegem a identidade dos participantes e previnem constrangimentos. Os dados coletados serão utilizados exclusivamente para fins acadêmicos, análise qualitativa e discussão dos resultados, visando contribuir para o avanço científico em políticas públicas educacionais e melhorar as práticas de monitoramento da frequência escolar.

A formalização com os participantes ocorreu via Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), que estabelece normas de autorização prévia. Este documento assegura a confidencialidade, validade e confiabilidade dos instrumentos (Richardson, 2012), além de permitir a aplicação dos resultados a grupos similares. Após a leitura do documento, cada gestor manifesta voluntariamente sua participação na pesquisa.

Por fim, comparamos as propostas normativas com a implementação da política nas escolas. Os questionários e entrevistas permitiram examinar a trajetória institucional e a dimensão territorial da política sob a perspectiva dos diretores escolares. Esta abordagem revela aspectos formais, nuances e adaptações contextuais da implementação. Buscamos compreender como os implementadores reconfiguram a Busca Ativa em seus contextos específicos, considerando as percepções, necessidades e realidades socioculturais dos beneficiários.

2.2.2.1 Descrição dos instrumentos de coleta de dados

Apresentamos o objetivo da pesquisa a cada participante juntamente com o *QR Code*¹² de acesso ao questionário na plataforma *Google Forms*. Em seguida, distribuimos o link do formulário via *WhatsApp*, escolhido por sua acessibilidade, acompanhado de texto informativo sobre a participação voluntária e o tempo estimado de preenchimento. A escolha da plataforma para a coleta de dados justifica-se por cinco motivos: facilidade de distribuição dos instrumentos de pesquisa; acessibilidade ampla e gratuidade da ferramenta, eliminando barreiras de acesso; flexibilidade na criação de diferentes tipos de perguntas; e eficiência na coleta e organização dos dados.

As perguntas foram organizadas em três blocos: Trajetória Institucional da Busca Ativa, Dimensão Temporal e Territorial, e Dados Sociodemográficos. Esta estrutura busca compreender como a política se materializa no contexto escolar, especialmente após a pandemia, a partir das percepções dos diretores escolares sobre sua implementação.

O bloco 1, "Trajetória Institucional da Busca Ativa", utiliza a escala Likert, que mensura atitudes, opiniões e níveis de concordância dos participantes. Esta escala permite obter dados quantitativos ou qualitativos ao medir a satisfação sobre o objeto estudado. Segundo Baptista e Campos:

As escalas são instrumentos para se medirem as perguntas de pesquisa em Ciências Sociais da maneira mais objetiva possível. As escalas fazem a ponte entre dados qualitativos e dados quantitativos: são a possibilidade de se quantificarem as atitudes, as opiniões e os comportamentos dos participantes. Há um grande número de possibilidades para se construir escalas, as quais devem sempre se adequar ao objeto de estudo a fim de que consigam efetivamente mensurar esse objeto (2016, p. 109).

As escalas medem perguntas de pesquisa em Ciências Sociais de forma objetiva, conectando dados qualitativos e quantitativos para quantificar atitudes, opiniões e comportamentos. Devem adequar-se ao objeto de estudo para mensurá-lo efetivamente (Baptista e Campos, 2016, p. 109). A escala Likert atende aos objetivos desta pesquisa ao avaliar variáveis subjetivas (latentes) e captar o nível de satisfação dos participantes. A escala

¹² Código de barras bidimensional que armazena informações (URLs, texto, contatos) lido rapidamente por câmera de smartphone.

contém cinco níveis: Discordo totalmente, Discordo parcialmente, Neutro, Concordo parcialmente e Concordo totalmente.

"Dimensão Temporal e Territorial", bloco 2, busca compreender como os implementadores reconfiguram a Busca Ativa em suas escolas e em que medida consideram as realidades socioculturais dos beneficiários. Para isso, três questões abertas solicitam que os respondentes expressem suas perspectivas (Gil, 2008).

Reconhecendo uma limitação dos questionários, a tendência dos respondentes dedicarem maior atenção às primeiras perguntas e responderem às últimas de maneira mais superficial, posicionamos as cinco questões sobre Dados Sociodemográficos ao final do instrumento. Esta estratégia aumenta a taxa de resposta e a qualidade dos dados nas seções anteriores, mantém o engajamento dos participantes durante todo o processo e evita que o questionário pareça excessivamente técnico logo no início, seguindo as recomendações metodológicas de Gil:

Embora tenha sido indicado que de modo geral os questionários se iniciam com as perguntas mais gerais, pode ser conveniente colocar perguntas referentes a dados demográficos mais insípidos, como gênero, idade e naturalidade apenas no final dos questionários. Pedir-los logo no início pode conferir ao questionário uma aparência rotineira a ponto de desestimular as pessoas a respondê-lo (2008, p. 128).

Para dar continuidade à coleta de dados desta pesquisa, utilizamos a entrevista como técnica metodológica. Nela, o pesquisador se apresenta ao participante e formula perguntas com o objetivo de obter informações relevantes para a investigação, conforme afirma Gil,

A entrevista é, portanto, uma forma de interação social. Mais especificamente, é uma forma de diálogo assimétrico, em que uma das partes busca coletar dados e a outra se apresenta como fonte de informação. A entrevista é uma das técnicas de coleta de dados mais utilizada no âmbito das ciências sociais. Psicólogos, sociólogos, pedagogos, assistentes sociais e praticamente todos os outros profissionais que tratam de problemas humanos valem-se dessa técnica, não apenas para coleta de dados, mas também com objetivos voltados para diagnóstico e orientação (2008, p. 109).

Ao escolher a entrevista como método, consideramos as necessidades do estudo, a relação custo-benefício e o tempo disponível tanto para o pesquisador quanto para os participantes. Esses fatores direcionaram a opção por plataformas com acesso gratuito e duração ilimitada para videoconferências e reuniões, como o *Google Meet*¹³.

As entrevistas online oferecem vantagens significativas para estudos qualitativos.

¹³ Serviço online gratuito para conexão e comunicação em tempo real por áudio e vídeo.

Entre seus principais benefícios estão: (1) maior alcance geográfico, permitindo incluir participantes de diferentes localidades; (2) economia de recursos financeiros e tempo ao eliminar deslocamentos (Schmidt; Palazzi; Piccinini, 2020).

Tendo em vista que as conexões virtuais, já em expansão nos últimos anos, foram potencializadas com a pandemia de Covid-19, as tecnologias da informação e da comunicação (TICs) passaram a integrar mais fortemente a vida cotidiana. Isso sugere que as pessoas vêm desenvolvendo novas habilidades digitais, o que facilita a participação nas diferentes modalidades de coleta de dados qualitativos online (Schmidt; Palazzi; Piccinini, 2020, p. 964).

O roteiro de entrevista semiestruturado (Stake, 2010) foi organizado em cinco partes complementares, com questões diretas aplicadas de forma padronizada a todos os entrevistados: Avaliação em Profundidade - Sistema Busca Ativa (núcleo investigativo); Participação em pesquisas (percepções iniciais); Formação e experiência (histórico profissional e acadêmico); Perfil da escola (contexto institucional); e Sugestões e perspectivas (possibilidades futuras e recomendações). Desenvolvemos 23 perguntas para investigar os aspectos culturais, socioeconômicos e institucionais da política.

O questionário e o roteiro de entrevista foram submetidos à avaliação de um comitê de professores especialistas em metodologias de pesquisa qualitativa e práticas pedagógicas na educação básica. Esta validação aprimora o processo metodológico ao refinar questões, eliminar ambiguidades e redundâncias, e garantir que os instrumentos colem dados relevantes para o estudo. O processo de validação aumenta a confiabilidade dos instrumentos e a solidez científica da pesquisa, assegurando que as perguntas estejam alinhadas aos objetivos específicos e ao referencial teórico adotado.

2.2.3 Definição do método de análise dos dados

[...] a primeira coisa a se observar é que a Análise de Discurso não trabalha com a língua enquanto um sistema abstrato, mas com a língua no mundo, com maneiras de significar, com homens falando, considerando a produção de sentidos enquanto parte de suas vidas, seja enquanto sujeitos seja enquanto membros de uma determinada forma de sociedade (Orlandi, 2005, p. 15).

A interpretação de dados qualitativos é tão fundamental quanto as demais etapas da pesquisa. Para o tratamento dos dados foi adotada uma abordagem interpretativa, baseada nas informações obtidas dos diretores escolares das EMTP da rede municipal de Fortaleza

participantes do estudo. Segundo Rodrigues (2016), esse processo se desenvolve na "busca de significados, no caso os significados da política para os que as formulam, executam ou vivenciam", contribuindo para o avanço das pesquisas sociais.

Para este estudo, utilizamos a Análise de Discurso (AD), um campo de pesquisa que emergiu na década de 1960. Seu fundador, Michel Pêcheux, articulou pioneiramente três áreas: o materialismo histórico, a linguística e a Teoria do Discurso. Esta abordagem incorporou elementos da psicanálise, especialmente da Teoria da Subjetividade, para revelar conteúdos subjacentes. No Brasil, Eni de Lourdes Puccinelli Orlandi (São Paulo, 1942) introduziu o campo, reconhecendo seu potencial crítico para questionar os modelos convencionais de reflexão (Minayo, 2014, p. 319).

No trecho inicial, Orlandi (2005) destaca que o método vai além do estudo formal da língua, analisando a linguagem em seu contexto real de uso e nas interações sociais. Ao tratar da "língua no mundo", ela mostra que a Análise de Discurso focaliza o funcionamento discursivo na prática social e nos processos de significação. Essa abordagem incorpora o contexto histórico, social e ideológico, além das relações de poder, integrando elementos sociais para compreender como os sujeitos participam ativamente na construção de sentidos.

O corpus da AD é constituído por materiais discursivos (textos, falas e imagens) selecionados de acordo com a questão de pesquisa. Por meio dele, analisa-se o funcionamento da linguagem em contextos específicos e suas relações com poder e ideologia. Caregnato e Mutti (2006) sintetizaram o corpus da análise na equação: ideologia + história + linguagem. A produção de sentido emerge, assim, do posicionamento do indivíduo, fundamentado em suas ideias, no contexto sócio-histórico e na materialização das pistas de sentido.

De acordo com Caregnato e Mutti,

na AD a linguagem vai além do texto, trazendo sentidos pré-construídos que são ecos da memória do dizer. Entende-se como memória do dizer o interdiscurso, ou seja, a memória coletiva constituída socialmente; o sujeito tem a ilusão de ser dono do seu discurso e de ter controle sobre ele, porém não percebe estar dentro de um contínuo, porque todo o discurso já foi dito antes (2006, p. 681).

Na citação acima, Caregnato e Mutti esclarecem que na Análise de Discurso a linguagem vai além do texto literal, incorporando significados pré-construídos da memória coletiva (interdiscurso). Essa concepção demonstra como os enunciados carregam vestígios de discursos anteriores, formando uma rede complexa de significados. O sujeito falante, embora

acredite ter controle sobre seu discurso, está inserido em uma continuidade histórica de significados que o precedem e ultrapassam. Tal característica revela a natureza social e histórica da linguagem, onde cada manifestação discursiva dialoga com outras vozes e contextos, criando um tecido de sentidos que não se restringe à intenção consciente do locutor. Neste estudo, a análise contempla materiais discursivos coletados nas entrevistas com os participantes da pesquisa. Este corpus, segundo Caregnato e Mutti (2006), tem natureza empírica e experimental, permitindo uma investigação aprofundada dos fenômenos discursivos presentes nas respostas dos participantes.

Como abordagem complementar, enquanto as entrevistas captam "as percepções, experiências e interpretações dos diretores escolares", a Análise de Discurso expande este trabalho ao entender que estas falas são construções discursivas que materializam práticas sociais e institucionais. Isso nos permitiu identificar como os sujeitos se posicionam frente à política pública e como seus discursos revelam adaptações e ressignificações da Busca Ativa nos territórios educacionais.

Ao analisar as manifestações dos sujeitos, os analistas devem concentrar-se no funcionamento dos discursos. Orlandi (2005) ressalta que, após concluir a análise, o analista não depende mais dos textos originais. Isto significa que, quando o pesquisador realiza adequadamente a Análise de Discurso, o foco deixa de ser os textos em si e passa a ser a compreensão dos mecanismos de produção de sentido identificados. Os textos tornam-se secundários, cedendo lugar ao entendimento dos processos discursivos que eles revelam.

Portanto, a escolha da AD justificou-se por três razões principais. Primeiro, porque permite compreender como os diretores escolares se posicionam discursivamente frente à política pública, revelando tensões entre as diretrizes formais e as adaptações necessárias às realidades locais. Segundo, porque possibilita identificar as formações discursivas que atravessam as falas dos participantes, conectando seus enunciados a memórias coletivas sobre educação, exclusão escolar e proteção social. Terceiro, porque oferece ferramentas analíticas para desvelar as relações de poder, as contradições e os silêncios presentes nos discursos institucionais.

A realidade é a matéria-prima, a linguagem é o modo como vou buscá-la – e como não acho. Mas é do buscar e não achar que nasce o que eu não conheci, e que instantaneamente reconheço. A linguagem é o meu esforço humano. Por destino tenho que ir buscar e por destino volto com as mãos vazias. Mas – volto com o indizível . O indizível só me poderá ser dado através do fracasso de minha

linguagem. Só quando falha a construção, é que obtenho o que ela não conseguiu (Lispector, 1964, p.119).

Por fim, apoio-me na citação de Clarice Lispector para justificar a escolha do método, pois ela sintetiza a epistemologia da Análise de Discurso. Ao afirmar que "a linguagem é o meu esforço humano" e que "volto com o indizível", Lispector expressa uma compreensão fundamental: a linguagem não é transparente nem captura plenamente a realidade. É justamente nessa impossibilidade, nesse "fracasso", que emergem os sentidos mais profundos.

A AD parte desse mesmo princípio. Reconhece que o discurso não é mero instrumento de comunicação de conteúdos pré-existentes, mas o lugar onde se produzem sentidos sempre incompletos, atravessados por interdiscursos, memórias e posições ideológicas. Quando os participantes falam sobre a Busca Ativa, seus discursos não "capturam" a realidade da política. Eles a constroem, e negociam, revelando muito mais em seus silêncios e contradições do que em suas afirmações explícitas.

Considerando que o objeto deste estudo é a política pública de Busca Ativa, vivenciada na rede municipal de Fortaleza, a Análise de Discurso (AD) foi mobilizada não apenas para descrever o que os diretores escolares dizem, mas para compreender como produzem sentidos sobre a política, como se posicionam diante das orientações oficiais e como rearticulam essas diretrizes nas condições concretas dos territórios.

A AD foi utilizada para construir as categorias analíticas como eixos de significação produzidos a partir do corpus das entrevistas, articulando texto, contexto e condições de produção. O procedimento analítico seguiu os movimentos de constituição do corpus, leitura discursiva inicial, agrupamento por formações discursivas, construção das categorias e interpretação.

Categorias analíticas construídas a partir dos dados e das falas, ajudaram a organizar e compreender os sentidos produzidos, indo além da simples listagem de assuntos. Essas categorias foram extraídas do próprio material coletado (as entrevistas transcritas): emergiram da leitura e da análise das falas, em vez de serem definidas previamente, de forma pronta, antes do contato com o corpus.

Quadro 4 - Percurso analítico na Análise do Discurso: movimentos interpretativos e descrição do funcionamento discursivo no corpus da pesquisa

Movimento analítico	Descrição
Constituição do corpus	Seleção e transcrição das entrevistas com diretores das EMTP, mantendo marcas relevantes de enunciação (ênfases, hesitações, reformulações e recorrências).
Leitura discursiva inicial	Identificação de regularidades, termos-chave, metáforas, justificativas e deslocamentos de sentido quando os participantes falavam da Busca Ativa.
Agrupamento por formações discursivas	Organização dos enunciados segundo posições discursivas recorrentes (por exemplo, o discurso da gestão por infrequência, o discurso da proteção social, o discurso da responsabilização da família, entre outros), observando tensões, contradições e silenciamentos.
Construção das categorias	Consolidação dos agrupamentos em categorias analíticas que expressam modos de significar a política.
Interpretação	Análise de como cada categoria revela disputas de sentido sobre a Busca Ativa, evidenciando relações entre linguagem, ideologia e história no contexto institucional da rede.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora

O quadro acima sintetiza o percurso analítico adotado na Análise de Discurso (AD), explicitando os principais movimentos realizados e a descrição de como cada etapa foi operacionalizada a partir do corpus da pesquisa. A apresentação em formato de matriz busca tornar mais visível a passagem da constituição do material empírico à interpretação, evidenciando os procedimentos que orientaram a identificação de regularidades, o agrupamento por formações discursivas e a construção das categorias analíticas.

Com base nos movimentos descritos, consolidaram-se categorias, entendidas como eixos de significação que organizam modos de dizer e de se posicionar diante da política. Trata-se, portanto, de um recorte analítico que busca explicitar regularidades discursivas: formas relativamente estáveis de nomear problemas, justificar decisões, atribuir responsabilidades e delimitar o que pode ser dito sobre a Busca Ativa em determinadas condições históricas e institucionais. Ao reunir enunciados que compartilham léxicos, metáforas, silenciamentos e contradições, as categorias tornam visível o funcionamento dos discursos em disputa e permitem compreender como os diretores produzem sentidos sobre a

política e como esses sentidos orientam práticas, escolhas e posicionamentos no cotidiano escolar e no território.

- Direito à educação diante da pandemia: enunciados que (re)constróem o direito como “prioridade”, “urgência” ou “exceção”, mobilizando memórias do dever do Estado e justificativas de gestão em contexto emergencial.
- Exclusão social e escolar: sentidos que articulam vulnerabilidade, pobreza, trabalho infantil, violência e ausência de políticas intersetoriais, frequentemente produzindo disputas entre explicações estruturalizantes e responsabilizações individualizantes.
- Campo de públicas como área interdisciplinar de gestão: modos de significar a Busca Ativa como política pública que exige coordenação entre setores, instrumentos, metas e fluxos, evidenciando a circulação do discurso da gestão (planejamento, evidências, resultados) e seus limites no território.
- Pedagogia histórico-crítica como fundamento para superar a exclusão escolar: enunciados que apontam para a escola como mediação da emancipação, criticando respostas meramente administrativas e defendendo práticas pedagógicas orientadas pela formação humana e pela centralidade do conhecimento.

Dessa maneira, essas categorias funcionam como um mapa do funcionamento discursivo das falas: permitem mostrar como a Busca Ativa é narrada, legitimada, resistida ou ressignificada pelos diretores, e como esses sentidos se conectam às condições de trabalho, às normativas da SME e às realidades socioeducacionais dos territórios.

A seguir, apresentamos uma matriz metodológica — ferramenta essencial para a compreensão da pesquisa. Ela articula os objetivos específicos com os instrumentos de coleta de dados e os procedimentos de análise. Essa organização permite ao leitor apreender rapidamente o desenho metodológico da investigação, visualizando como cada objetivo será alcançado por meio de estratégias específicas.

Quadro 5 - Matriz metodológica da investigação

Objetivos Específicos	Instrumentos de Coleta de Dados	Procedimentos de Análise
Analisar o conteúdo da política de redução do abandono e evasão nas escolas públicas de	Pesquisa documental de legislações, normas, resoluções, portarias e documentos oficiais do município, incluindo leis	Análise do marco legal e referencial normativo da política pública para identificar suas diretrizes, objetivos e estratégias.

Fortaleza por meio dos documentos normativos.	federais e municipais, decretos e portarias administrativas	
Compreender o contexto político, econômico, social e cultural do período de formulação da política	Pesquisa bibliográfica e documental (pesquisa bibliográfica na BDTD, documentos históricos, relatórios governamentais, estudos contextuais).	Análise qualitativa histórico-contextual e triangulação de fontes documentais e bibliográficas sobre monitoramento de frequência escolar.
Analisar a trajetória institucional da política sob a perspectiva do gestor escolar	Questionário online via <i>Google Forms</i> (seções 3, 4 e 5) aplicado a 25 diretores escolares do DE VI das EMTP, combinando perguntas objetivas e subjetivas.	Os dados quantitativos foram analisados de forma exploratória e descritiva para compreender a percepção dos participantes sobre as categorias propostas no instrumento de coleta.
	Entrevistas semiestruturadas online por videoconferência com diretores selecionados (mínimo de cinco anos de atuação na mesma unidade e escolas com maior número de matrículas em 2023).	Análise de discurso para compreender as experiências e nuances da execução da política nos diversos territórios educacionais.
Investigar o alcance temporal e territorial da política pública voltada à permanência dos estudantes.	Análise documental (dados estatísticos, relatórios de implementação, registros de abrangência) e questionário online.	Análise descritiva dos dados, mapeamento por período e região e comparação de indicadores de cobertura.
	Entrevistas semiestruturadas por videoconferência com diretores.	Análise de discurso combinada com análise comparativa entre aspectos formais e adaptações contextuais, considerando a reconfiguração da política pelos implementadores.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

O quadro 5 facilita a avaliação da coerência metodológica do estudo. Ele permite verificar a consistência entre objetivos, métodos de coleta de dados e técnicas analíticas,

demonstrando o rigor científico da pesquisa. A descrição detalhada de cada etapa torna a metodologia transparente e replicável, permitindo que outros pesquisadores compreendam o percurso investigativo e, se necessário, reproduzam o estudo ou avaliem criticamente as escolhas metodológicas.

Observações metodológicas importantes:

- Pré-teste: realizado com dez diretores escolares para validar e aprimorar o instrumento de coleta de dados antes da aplicação definitiva;
- Procedimentos éticos: obtenção do Termo de Autorização de Pesquisa (TAP) junto à SME e aplicação do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) a todos os participantes;
- Amostragem: por acessibilidade ou conveniência (Gil, 2008), representando adequadamente o universo estudado.

A próxima seção examina o Sistema Busca Ativa como resposta institucional à exclusão escolar, problema intensificado pela pandemia de Covid-19. Analisamos três dimensões: impactos pandêmicos no direito à educação, estruturas sociais que perpetuam desigualdades (perspectiva bourdieusiana) e políticas educacionais sob enfoque histórico-crítico. Utilizando a Avaliação em Profundidade, investigamos aspectos culturais, socioeconômicos e institucionais da implementação política nas escolas estudadas.

3 A POLÍTICA DE ENFRENTAMENTO À EXCLUSÃO ESCOLAR: ANÁLISE DO SISTEMA BUSCA ATIVA

A exclusão escolar configura-se como um fenômeno complexo, multidimensional e inter-relacionado que vai além da simples ausência do estudante no ambiente escolar. Longe de ser apenas uma questão administrativa, representa um problema sociológico profundo, ancorado em desigualdades estruturais que afetam o desenvolvimento individual e coletivo dos educandos. Este capítulo analisa o Sistema Busca Ativa como política pública educacional implementada para enfrentar este desafio, especialmente no contexto pós-pandêmico.

3.1 Direito à educação e os desafios impostos pela pandemia da Covid-19

A categoria "direito à educação e os desafios impostos pela pandemia da Covid-19" apresenta inicialmente as normas legais que definem a educação como um direito. Em seguida, evidencia a necessidade de a escola reassumir seu papel na sociedade, reintegrando crianças e adolescentes ao ambiente escolar e implementando estratégias eficazes para assegurar sua permanência e engajamento no processo educativo, tendo como marco histórico o fim da emergência em saúde pública, pandemia da Covid-19.

O regime democrático brasileiro assegura o direito à educação como um direito fundamental expressamente estabelecido na Constituição Federal de 1988. Constitui-se como uma garantia essencial que deve ser protegida, assegurada e implementada com o mesmo nível de prioridade conferido aos demais direitos humanos fundamentais. Este direito representa um dos pilares do Estado Democrático de Direito, sendo indispensável para o pleno desenvolvimento da cidadania e da dignidade humana.

Passadas mais de três décadas desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 e do reconhecimento dos municípios como instância administrativa autônoma responsável pela organização de seus sistemas educacionais locais, a compreensão do direito à educação tem se expandido significativamente. Esta evolução conceitual, em consonância com legislações nacionais subsequentes e tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, reflete não apenas mudanças legais, mas também transformações profundas na própria

concepção social do papel da educação como instrumento de desenvolvimento humano e justiça social.

A Constituição Federal estabelece o direito à educação em diversos artigos, especialmente ao abordar os Direitos Sociais:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (Emenda Constitucional nº 90, de 2015).

No Capítulo III da Constituição Federal (1988), intitulado "Da Educação, da Cultura e do Desporto":

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

O Artigo 206 do mesmo capítulo estabelece os princípios fundamentais da educação, entre os quais se destacam:

- I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
- IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
- VII - garantia de padrão de qualidade.
- IX - garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

Reforçando o compromisso com a educação, o Artigo 208 estabelece as obrigações do Estado, com destaque para os seguintes pontos:

- VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)
- § 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.
- § 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.
- § 3º Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)¹⁴, reafirma a seguinte regulamentação, já estabelecida na Constituição Federal (1988):

Art. 2º A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

¹⁴ Lei nº 9.394/96, principal lei que organiza o sistema educacional brasileiro da educação infantil ao ensino superior, estabelecendo princípios, direitos, deveres e normas para escolas públicas e privadas do país.

O Artigo 53 do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA (1990), marco legal essencial para a proteção dos direitos da infância e juventude, estabelece:

- I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
 - II - direito de ser respeitado por seus educadores;
 - III - direito de contestar critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores;
 - IV - direito de organização e participação em entidades estudantis;
 - V - acesso à escola pública e gratuita, próxima de sua residência, garantindo-se vagas no mesmo estabelecimento a irmãos que frequentem a mesma etapa ou ciclo de ensino da educação básica. (Redação dada pela Lei nº 13.845, de 2019)
- Parágrafo único. É direito dos pais ou responsáveis ter ciência do processo pedagógico, bem como participar da definição das propostas educacionais.

Apesar de todas essas garantias legais, a educação não tem conseguido atender a todos que têm direito a ela, seja no cumprimento dos níveis de escolarização na idade ideal ou fora dela, seja nas condições de acesso, permanência e êxito defendidas nas leis que regem a educação nacional. É preciso reconhecer que a história da escola brasileira é marcada pela exclusão de uma parcela significativa da população, como nos lembra Schwarcz:

Educação nunca foi um direito de todos neste país de proporções continentais, passado escravocrata e estruturada concentração de renda. Enquanto existiu, o sistema escravista construiu um país de realidades apartadas também nesse quesito (2019, p. 133).

Segundo a Fundação Carlos Chagas, dados do Censo Escolar 2023 publicados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)¹⁵ mostram aumento significativo nas taxas de reprovação e abandono escolar no período pós-pandemia. Esta tendência reflete o agravamento das desigualdades educacionais. A interrupção do ensino presencial afetou desproporcionalmente estudantes vulneráveis, ampliando lacunas no sistema educacional brasileiro e comprometendo o direito à educação de qualidade.

Nesse cenário, emerge uma questão crítica: como identificar os responsáveis pela significativa parcela da população em idade escolar excluída do processo educacional. Embora o Estado, a família e a sociedade tenham suas responsabilidades claramente estabelecidas na legislação quanto à orientação de crianças e jovens em seu percurso socioeducacional, o documento Referência da Conferência Nacional de Educação CONAE (2024, P 24) revela que:

¹⁵ Criado em 1937 pelo Ministério da Educação, o instituto realiza o Censo Escolar, principal pesquisa estatística da educação básica no Brasil. Em colaboração com secretarias estaduais e municipais, abrange todas as escolas públicas e privadas do país.

A evolução no acesso à educação básica observada durante o período do PNE 2014-2024 sofre um sobressalto entre os anos de 2020 e 2021 – reflexo da crise causada pela pandemia de Covid-19. O Brasil retrocedeu, na cobertura educacional da população de 6 a 14 anos de idade, de 98,0% em 2020 para 95,9% em 2021, o que representa um recuo de cerca de dez anos no indicador, visto que, para 2011, ele foi estimado em 96,1% (Brasil. Inep, 2018). Tal retrocesso coloca o indicador de cobertura em um patamar inferior ao da linha de base do PNE em 2013, quando o índice foi de 96,9%. O contingente de crianças e jovens fora da escola, em 2021, estimado em cerca de um milhão, o dobro do que havia em 2020.

Importante destacar que garantir apenas o acesso à educação básica é insuficiente para assegurar o direito à educação em sua plenitude. O acesso formal deve ser acompanhado por um fluxo educacional adequado e contínuo que vai além da presença física, priorizando o aprendizado efetivo, o desenvolvimento de competências essenciais e a conclusão com qualidade dos ciclos formativos. Esse direito só se concretiza quando existe permanência engajada do estudante na escola, com condições apropriadas para atender suas necessidades educacionais, sociais e emocionais. Uma trajetória educacional completa, sem interrupções, constitui elemento fundamental para materializar o direito constitucional à educação em seu sentido mais amplo.

Para garantir o direito à educação nesta etapa de maneira plena, é preciso assegurar não apenas o acesso à escola, mas também o ensino-aprendizagem, a permanência, a qualidade, a inclusão e a equidade, com gestão democrática. É igualmente importante garantir que os profissionais que atuam no ensino fundamental estejam devidamente qualificados, recebendo a formação adequada para o exercício de suas funções docentes. Além disso, a promoção da educação integral com equidade é um objetivo relevante, visando não apenas ao aprendizado acadêmico, mas também ao desenvolvimento pleno dos(as) estudantes (CONAE, 2024, p. 71).

Desta maneira, a exclusão escolar vai além da ausência física do estudante, manifestando-se principalmente pela falta de condições para uma educação transformadora. São necessárias políticas integradas que garantam recursos pedagógicos adequados, formação docente continuada, infraestrutura apropriada e acompanhamento individualizado. Quando articulados, estes elementos criam um ambiente propício para aprendizagens significativas, fortalecendo o vínculo escolar e reduzindo o abandono e a evasão. Esta abordagem multidimensional concretiza o direito à educação, convertendo o acesso formal em permanência qualificada e conclusão bem-sucedida.

Em dezembro de 2019, surgiram os primeiros casos de uma nova doença respiratória na cidade de Wuhan, China. O que inicialmente parecia um surto localizado espalhou-se rapidamente pelo mundo, levando a OMS a declarar, em 11 de março de 2020, a

Covid-19 como pandemia global. No Brasil, o primeiro caso foi confirmado em 26 de fevereiro de 2020, e em poucas semanas o vírus já circulava em diversas regiões do país.

A rápida transmissão do SARS-CoV-2 e sua gravidade levaram autoridades sanitárias a recomendar medidas drásticas de distanciamento social. Em março de 2020, escolas e universidades em todo o país suspenderam suas atividades presenciais como medida preventiva, afetando mais de 47 milhões de estudantes em todos os níveis educacionais, conforme dados do Inep (2021).

O fechamento das escolas representou um dos maiores desafios educacionais da história recente. O que foi planejado como uma interrupção temporária estendeu-se por meses, obrigando redes de ensino a implementar soluções emergenciais para manter o processo educativo. Conforme destaca Santos:

A pandemia e as medidas de confinamento revelaram uma cruel obviedade que passa despercebida no dia a dia: o sistema educacional, tal como está organizado, pressupõe a existência de casas, de recursos materiais e condições familiares para o acesso à educação, seja ela presencial ou remota (2021, p. 45).

O cenário pandêmico não apenas revelou fragilidades estruturais do sistema educacional brasileiro, mas também acelerou tendências já em discussão, como a incorporação de tecnologias digitais ao processo educativo e a necessidade de formação docente que prepare os professores para atuar em diferentes contextos e modalidades de ensino.

Durante a emergência sanitária, a educação em todos os níveis e modalidades foi diretamente impactada, tanto nas instituições públicas quanto nas privadas. Nesse período, o setor educacional esteve exposto a conflitos, disputas de poder, interesses diversos e pressões econômicas, evidenciando desigualdades entre instituições e redes de ensino (Gatti, 2021).

Segundo Gatti (2021), analisar a educação no período pós-pandemia requer uma avaliação cuidadosa de possibilidades e limitações. Vale destacar que "pós-pandemia" neste trabalho refere-se ao período posterior ao fim oficial da emergência sanitária mundial declarada pela OMS.

Em resposta à crise, o Ministério da Educação (MEC), por meio da Portaria nº 544, de 16 de junho de 2020, implementou o ensino remoto, autorizando a substituição das aulas presenciais por aulas remotas com uso de mídias digitais para evitar aglomerações (Brasil, 2020).

Sobre as iniciativas desenvolvidas durante o isolamento social, Gatti observou:

Secretarias de educação, municipais e estaduais, conselhos estaduais e municipais também elaboraram orientações para esse período emergencial em articulação com as respectivas secretarias de educação no que respeita a calendário, educação em modalidade remota e currículos (2020, p. 31).

Antes da pandemia, o ensino era predominantemente presencial, com diversas metodologias aplicadas em sala de aula. O isolamento social exigiu uma rápida transição para o Ensino Remoto Emergencial (ERE)¹⁶. Em março de 2020, essa mudança abrupta nas redes de ensino impactou diretamente o processo de ensino-aprendizagem, afetando profundamente estudantes, educadores e familiares (Nobre, 2024).

Durante a pandemia, os estudantes sofreram com o fechamento das instituições educacionais e a implementação emergencial do ensino remoto. Mesmo com a manutenção das aulas por meio da tecnologia, muitos não conseguiram preservar a mesma qualidade de aprendizagem do ensino presencial. Na rede pública, os alunos enfrentaram graves dificuldades de adaptação ao formato remoto, principalmente pela falta de acesso adequado à internet e a equipamentos tecnológicos. Sobre o ensino remoto, Lima (2023, p. 10) apontou como evidência:

um problema estrutural em nosso país relacionado às desigualdades sociais. Muitos estudantes com dificuldades de acesso ou sem acesso à internet não conseguiram conectar-se às plataformas virtuais de ensino. Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - Tecnologia da Informação e Comunicação, (IBGE, 2020), o índice de pessoas sem acesso à internet em áreas urbanas é de 16%, nas áreas rurais chega a 50%. A pesquisa constatou também que o rendimento real médio per capita dos domicílios com acesso à internet foi quase o dobro dos que não têm acesso.

De acordo com Lima (2023), as condições econômicas influenciaram diretamente o acesso à internet e aos equipamentos tecnológicos, revelando como a desigualdade socioeconômica afeta o ambiente educacional. Famílias em melhor situação financeira conseguiram manter a continuidade das aulas através das plataformas digitais, enquanto as mais vulneráveis foram prejudicadas pela falta de acesso à internet, comprometendo a continuidade dos estudos durante e após a pandemia.

O avanço da vacinação contra a Covid-19 permitiu que, a partir do segundo semestre de 2021, as escolas retomaram as aulas presenciais, conforme a Fundação Abrinq¹⁷

¹⁶ O objetivo era garantir o acesso à educação enquanto mantinha o necessário distanciamento social.

¹⁷ Uma organização de caráter exclusivamente assistencial. Seus serviços são totalmente gratuitos, contínuos, permanentes e planejados, e seu principal objetivo é a defesa dos direitos da criança e do adolescente e o assessoramento às organizações da sociedade civil, empresas e governos.

(2021), estimulando o retorno dos alunos ao ambiente escolar. Porém, um dos efeitos mais graves da pandemia na educação foi o aumento da evasão escolar. As dificuldades de acesso ao conteúdo das aulas e a necessidade de enfrentar a crise financeira levaram muitos alunos a abandonarem os estudos em 2020.

Conforme Dubet (2003), para compreender adequadamente as complexas relações entre educação e exclusão, é necessário analisar o fenômeno da exclusão social em suas dimensões, examinar como esses processos se manifestam no ambiente escolar e investigar os mecanismos específicos que caracterizam a exclusão escolar.

3.2 Estruturas sociais e práticas escolares: Bourdieu como intérprete da exclusão na educação

Seria eu um intelectual
 Mas como não tive chance de ter estudado em colégio legal
 Muitos me chamam pivete
 Mas poucos me deram um apoio moral
 Se eu pudesse, eu não seria um problema social
 (Fernandinho; Guará, 2005).

A composição "Problema Social", interpretada por Seu Jorge (2005), retrata a trajetória comum de jovens brasileiros em situação de vulnerabilidade social nas grandes cidades. Esses jovens enfrentam adversidades e são sistematicamente excluídos da sociedade, carregando o rótulo de "problema social". A estrofe acima evidencia o círculo vicioso que os marginaliza (Bourdieu, 2008), demonstrando a urgência de compreendermos como esses mecanismos de desigualdade social se manifestam no ambiente escolar.

Os versos apresentam uma crítica social sobre exclusão e desigualdade educacional. O compositor expressa seu desejo de ser intelectual, mas lamenta não ter tido acesso a uma "escola legal". Chamado de "pivete" e privado de apoio moral, ele reflete sobre ser visto como um "problema social", condição que resulta da falta de oportunidades, não de escolha pessoal. Esta perspectiva conecta-se ao conceito de educação transformadora, que busca superar desigualdades e promover a emancipação humana, garantindo tanto o acesso quanto à permanência escolar.

A escola é um ambiente institucional que oferece ensino e educação. Por meio da socialização e da interação com professores e toda a comunidade escolar, ela se apropria da

cultura produzida em diversos momentos históricos e a transforma em conhecimento. No entanto, conforme destacam Carvalho e Bento (2021), a escola não é uma instituição neutra e pode contribuir para a reprodução das desigualdades escolares dos sujeitos pertencentes às camadas populares.

É fundamental, portanto, elucidar o papel da escola na reprodução e legitimação das desigualdades sociais. Para isso, partiremos da construção conceitual sobre exclusão social, fenômeno que afeta de diferentes formas uma parcela da população destituída do acesso aos direitos fundamentais e às condições básicas de vida. Exploraremos as contribuições da Sociologia da Educação de Pierre Bourdieu e, em seguida, analisaremos como esse processo se desenvolveu no Brasil. O exame desse fenômeno fundamenta-se nas bases teóricas dos estudos de Zioni (2006), Bourdieu (2008) e Schwarcz (2019).

O conceito de exclusão social evoluiu com diferentes perspectivas ao longo das décadas. A figura 5 apresenta uma linha do tempo que demonstra as principais transformações na construção desse conceito, com base na análise metodológica de Zioni (2006).

Figura 5 - Exclusão social: trajetória histórica e evolução do conceito



Fonte: Elaborado pela autora

Zioni (2006) situa a origem do conceito de exclusão social no período pós-Segunda Guerra Mundial, quando uma nova configuração urbana e industrial transformou a compreensão sobre a pobreza. A sociedade passou a reconhecer que os trabalhadores em condições precárias não eram os únicos responsáveis por sua vulnerabilidade (figura 5). Em seus estudos, a autora identificou que na França, entre 1950 e 1960, predominava o conceito

de "inadaptação social" - uma noção que responsabilizava os próprios indivíduos por sua condição de pobreza e era aplicada aos grupos para os quais o poder público não conseguia desenvolver ações efetivas.

“pobres de longa data, pessoas mentalmente desequilibradas, infelizes desprovidos de toda esperança, homens e mulheres enfraquecidos ou corrompidos pela vida, cuja readaptação à sociedade constitui-se como tarefa imprescindível” (Zioni, 2006, p. 17 *apud* Fretigné, 1999, p. 53).

Entre maio e junho de 1968, a França vivenciou profundas mobilizações sociais. Protestos iniciados com manifestações estudantis contra o sistema educacional e a sociedade capitalista francesa culminaram na maior greve geral já registrada na Europa. O movimento contracultural conhecido como "Maio de 1968" representou um marco histórico caracterizado pelo protagonismo das lutas sociais, que posicionaram as classes populares no centro dos acontecimentos daquele período.

Ela paralisou a França, levando ao desabastecimento, “as necessidades humanas, normalmente tidas por garantidas, agora apareciam visivelmente como um produto do trabalho humano”. Mas o seu alcance extravasou em muito Paris – e da Cidade Luz ao México a Buenos Aires, de Pequim a Berlim, de Praga a Turim, todo o mundo viveu o “Maio de 68”. As classes altas e dirigentes ficaram aflitas. Os estudantes, as classes trabalhadoras e os intelectuais, na sua maioria, com um entusiasmo revigorante: “Nós lutaremos, nós venceremos, em Paris, Roma, Londres e Berlim” (Varela, 2018, p. 971).

Vale ressaltar que em 1967, um ano antes do movimento eclodir, Pierre Félix Bourdieu¹⁸ fundou o Centro de Sociologia da Educação e da Cultura (Csec) na École des Hautes Études en Sciences Sociales (Ehess). Seu objetivo era compreender as relações entre o universo da cultura, o campo do poder e as classes sociais (Monteiro, 2018).

A partir da década de 1970 (Zioni, 2006, p. 17, *apud* Paugam 1996, p. 60), ocorreu uma transformação significativa na interpretação das causas da exclusão social, quando a própria estrutura da sociedade passou a ser questionada. A nova pobreza e a exclusão passaram a ser compreendidas como "uma consequência direta da incapacidade da sociedade em inserir seus membros, e não mais como o fruto de uma incapacidade individual em se

¹⁸ Pierre Bourdieu viveu de 1930 a 2002. Como membro do prestigioso grupo de filósofos da École Normale Supérieure de Paris, dedicou-se ao estudo das contradições da sociedade moderna, especialmente a partir de 1960 (RIBEIRO, 2023, p. 41). Tornou-se o sociólogo público mais respeitado de sua geração, com influência que ultrapassou as fronteiras da França e alcançou reconhecimento mundial. Sua trajetória acadêmica caracterizou-se por um trabalho científico rigoroso, sistemático e polêmico.

solidarizar com o todo social" marcando uma mudança radical de perspectiva, conforme Zioni (2006).

Nos anos 1980, o conceito de exclusão social ganhou maior relevância devido à crise do petróleo e às transformações no processo produtivo. Essas mudanças revelaram como as alterações no mercado de trabalho impactavam as estruturas sociais. O desemprego tornou-se a questão central, substituindo a antiga perspectiva da inadaptação social (Zioni, 2006, p. 17).

Na última década do século XX, o conceito consolidou-se e tornou-se central no debate público, representando o "grande medo do fim do século". As transformações advindas da globalização e da revolução digital remodelaram profundamente as relações de trabalho e as estruturas sociais, originando novas formas de desigualdade e vulnerabilidade. Conseqüentemente, a noção de exclusão social ampliou-se para contemplar, além dos aspectos econômicos, questões de urbanização, raça, educação e desigualdade de renda, elementos característicos das sociedades modernas (Zioni, 2006).

Por fim, Zioni (2006, p. 27) argumenta que, embora o termo "exclusão social" seja criticado por abranger grupos muito diversos e não diferenciar adequadamente fatores temporários de permanentes, ele desempenhou papel crucial ao alertar a sociedade sobre problemas que comprometem seu funcionamento. Assim, mais que apenas um conceito, a exclusão social deve ser compreendida como uma construção social, um produto histórico que resulta de mecanismos sociais, e não uma condição determinada por características individuais ou coletivas.

Entre as décadas de 1950 e 1990, paralelamente à evolução do conceito de exclusão social, o sistema de ensino passou por uma transformação estrutural em praticamente todo o mundo. Até os anos 1950, o ensino secundário sustentava-se pela exclusão precoce de alunos de famílias culturalmente menos favorecidas. A seleção social era aceita pelos próprios excluídos, que a interpretavam como puramente meritocrática: os rejeitados pela escola internalizaram a crença de que não pertenciam àquele ambiente. A clara divisão entre ensino primário e secundário espelhava a hierarquia social, fazendo com que os excluídos aceitassem não serem destinados às profissões não manuais e aos cargos de liderança (Bourdieu, 2008).

Nas Ciências Sociais e no senso comum até meados do século XX, predominava uma visão otimista que atribuía à escolarização um papel fundamental para superar o atraso econômico, o autoritarismo e os privilégios. Acreditava-se que a escola pública e gratuita solucionaria o problema do acesso à educação, garantindo igualdade de oportunidades a todos os cidadãos (Nogueira; Nogueira, 2002). A partir da década de 1960, Bourdieu apresentou uma resposta original e abrangente ao problema das desigualdades escolares.

Entre as transformações que mudaram o sistema de ensino desde os anos 50, uma das que tiveram as maiores consequências foi sem dúvida o acesso ao jogo escolar por parte das categorias sociais até então excluídas: pequenos comerciantes, artesãos, agricultores, e até (graças à prolongação da obrigação escolar até os 16 anos, e do fato que por isso todo mundo começou a ter acesso ao secundário), os operários da indústria; um processo que acarretou uma intensificação da concorrência, e um aumento dos investimentos educativos por parte das categorias que já utilizavam plenamente o sistema escolar (Bourdieu, 2008, p. 482).

Para Bourdieu (2008), referindo-se ao contexto francês, o processo de "democratização" revelou a função conservadora da escola "libertadora", uma vez que os novos beneficiados perceberam que o simples acesso ao ensino secundário não garantia sucesso escolar nem ascensão social.

É provavelmente por um efeito de inércia cultural que continuamos tomando o sistema escolar como um fator de mobilidade social, segundo a ideologia da "escola libertadora" quando, ao contrário, tudo tende a mostrar que ele é um dos fatores mais eficazes de conservação social, pois fornece a aparência de legitimidade às desigualdades sociais, e sanciona a herança cultural e o dom social tratado como dom natural (Bourdieu, 1989, p. 1).

Desta forma, na perspectiva de Bourdieu, a instituição escolar, para manter sua função de reprodutora social, substituiu gradualmente as antigas desigualdades de acesso ao ensino por desigualdades nos currículos e cursos, estabelecendo hierarquias carregadas de valores socialmente atribuídos.

O discurso sobre o fracasso escolar também sofreu uma transformação significativa: passou a ser atribuído a fatores sociais, não mais a deficiências pessoais dos excluídos. A responsabilidade individual foi substituída pela coletiva, acompanhada de críticas aos recursos escolares e à competência dos professores (Bourdieu, 2008). No entanto,

mesmo com todas as mudanças que vimos, a estrutura de distribuição diferenciada dos proveitos escolares, e dos benefícios sociais coelativos, se manteve sem grande esforço. Mas com uma diferença fundamental: o processo de eliminação foi adiado e diluído no tempo: e isto faz que a instituição seja habitada a longo prazo por excluídos potenciais, vivendo as contradições e os conflitos associados a uma escolaridade sem outra finalidade que ela mesma (Bourdieu, 2008, p. 482 e 483).

Com efeito, os trabalhos de Pierre Bourdieu são fundamentais para analisarmos e refletirmos sobre as relações sociais e educacionais no contexto contemporâneo. O autor demonstra que a reprodução das desigualdades sociais resulta, paradoxalmente, do próprio capital que deveria emancipar os indivíduos: o capital cultural (Bourdieu; Passeron, 2014).

O pensamento bourdieusiano está atrelado à concentração de diversos capitais: econômico, social, cultural e simbólico (Ribeiro, 2023, p. 1). Essa perspectiva fornece bases para analisar os processos de exclusão na sociedade contemporânea como práxis, possibilitando uma melhor compreensão dos processos excludentes no ambiente escolar.

Em 1979, com a publicação de *"La Distinction – Critique Sociale du Jugement"*, Pierre Bourdieu utilizou os conceitos de capital, campo e habitus, entre outros, para analisar os processos de diferenciação social na sociedade francesa (Monteiro, 2018 apud Bourdieu, 2007). Em sua análise, Bourdieu identificou uma lógica de diferenciação de classe nas práticas culturais entre os grupos, demonstrando que o gosto cultural e os estilos de vida são profundamente marcados pelas trajetórias sociais específicas de cada grupo: burguesia, camadas médias e operariado. Essa perspectiva nos ajuda a entender por que a superação da pobreza e da miséria é tão desafiadora, já que existe um acesso limitado a esse conjunto de recursos. Analisaremos em detalhe esses conceitos no quadro a seguir.

Quadro 6 - Definições dos capitais em Bourdieu

Capital	Conceito
Econômico	Segundo Ribeiro (2023), o capital econômico é concebido como bem material, representado por propriedades como terras, indústrias, ativos financeiros e trabalho. No entanto, a economia não é uma riqueza isolada, independente de outros capitais. Ela necessita do reconhecimento de outros capitais para ser valorizada e maximizada. Sem isso, permanece apenas como riqueza material. É análogo a possuir um imenso tesouro em uma ilha deserta, onde não há possibilidade de intercâmbio ou trocas. Como resultado, seu valor pode sofrer severas flutuações.
Social	Configura-se como “uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizada de interconhecimento e inter-reconhecimento ou, em outros termos, à vinculação a um grupo, como um conjunto de agentes que não somente são dotados de propriedades comuns [...] mas, também, são unidos por ligações permanentes e úteis” (Monteiro, 2018 apud Bourdieu, 1998b, p. 67).
Simbólico	Para Monteiro (2018), o capital simbólico se configura, segundo Bourdieu,

	como um capital negado, desconhecido como tal, mas fundamentado na crença e no reconhecimento. Este capital se baseia no conhecimento prático, manifestando-se na forma como as pessoas reconhecem e validam características que diferenciam indivíduos ou classes sociais, elementos que os legitimam enquanto tais.
Cultural	O capital cultural pode se manifestar em três estados: o incorporado (disposições duráveis do corpo e da mente, adquiridas ao longo do tempo), o objetivado (posse de bens culturais como livros e obras de arte) e o institucionalizado (títulos e diplomas escolares) (Monteiro, 2018).

Fonte: Elaborado pela autora

Ao analisar os diferentes tipos de capital e sua relação com as diferenças entre classes sociais, Monteiro destaca:

É a quantidade de capital acumulada pelos agentes que permite ao sociólogo mensurar empiricamente a posição que eles ocupam. Aqueles que possuem maior quantum de capital se posicionam no pólo dominante do campo na estrutura do espaço social (2018, p. 32).

Monteiro (2018) explica que, na visão do sociólogo francês, a sociedade capitalista estrutura-se fundamentalmente por meio de dois capitais: o econômico e o cultural. Para compreender a relação entre dominantes e dominados, é essencial analisar as posições que estes ocupam no campo social, considerando o volume de capital que possuem.

Ribeiro (2023) argumenta que o capital cultural é o conceito central na teoria de Bourdieu por dois motivos principais: sua relação direta com a reprodução social e seu papel legitimador das desigualdades geradas pelo sistema escolar, instituição responsável pela transmissão de conhecimento e formação individual. Este conceito ganha relevância por seu poder explicativo, pois anteriormente o bom desempenho escolar era atribuído apenas às capacidades inatas do estudante. Bourdieu desafia essa naturalização das desigualdades ao mostrar que as crianças herdavam de seus pais não só um patrimônio biológico, mas também cultural.

Com base na teoria de Bourdieu, Ribeiro (2023) afirma que a grade curricular educacional frequentemente exclui, em vez de incluir, aqueles sem acesso aos recursos culturais emancipatórios. Isto a torna uma das principais causas dos problemas sociais, ao contribuir para a reprodução monopolista do capital cultural. Bourdieu demonstra que o currículo escolar favorece os grupos dominantes em todo o processo de ascensão social. Isso

ocorre porque o estudante de família rica já herda, desde o nascimento, um acervo de conhecimentos que o capacita a reproduzir as riquezas econômicas acumuladas.

Ribeiro (2023) observa que os capitais de Bourdieu são intercambiáveis e reproduzem a estrutura social em um ciclo contínuo, como ilustram os versos da canção. O capital econômico ("colégio legal") gera capital cultural ("ser um intelectual") que, por sua vez, gera mais capital econômico ("não seria um problema social"). Assim, o privilégio é erroneamente interpretado como mérito, e a escola funciona apenas como um mecanismo que mantém e reproduz os privilégios existentes.

Marx (2013) demonstra que a acumulação capitalista, baseada na exploração da força de trabalho, é estruturalmente excludente. Segundo Silva (2010), a exclusão social decorre historicamente desse processo de acumulação e apresenta caráter estrutural profundo, com agravamentos cíclicos. Por sua natureza, a sociedade capitalista inclui e exclui simultaneamente diferentes grupos sociais, uma dinâmica contraditória.

Desigualdade não é distinção e distinção não é diferença. Todos nós somos distintos no sentido que possuímos atributos diferentes, mas a desigualdade começa quando não consigo mais reconhecer o outro segundo as regras que produziram a não igualdade entre nós; quando não consigo reconhecer verdadeiramente o processo pelo qual um negro se torna negro neste país; quando não consigo reconhecer o percurso que torna alguém este pobre, neste país, neste momento específico de nossa história. Não é só o fato que sofrirei de certa entropia cognitiva, que torna meus juízos mais toscos, mas também jamais conseguirei pensar outro país, outra história, outro futuro (Dunker, 2020, p. 95).

Concluimos com a reflexão de Christian Dunker (2020) sobre as relações entre desigualdade, distinção e diferença. O autor evidencia que, embora todos sejamos distintos (com atributos diferentes), a desigualdade surge quando falhamos em reconhecer o outro e os processos históricos e sociais que o constituíram. Essa falha manifesta-se na incompreensão de como alguém se torna quem é dentro do contexto específico de um país e seu momento histórico. Dunker adverte que tal falha de reconhecimento não apenas limita nossa compreensão, mas também nos impede de vislumbrar possibilidades diferentes para o país, sua história e seu futuro.

3.3 Evolução do Pensamento Político e das Políticas Públicas: Perspectivas Históricas e Contemporâneas

No mundo ocidental, o conceito de política teve sua primeira análise sistemática na Grécia Antiga, durante a transição do pensamento mítico para o racional. A cidade-estado grega estabeleceu os fundamentos da política e consolidou a preocupação com a boa administração da pólis. Este desenvolvimento está diretamente relacionado à discussão de Platão sobre a cidade ideal.

No Livro IV da *República*, Sócrates dialoga com Adimanto sobre a construção da cidade ideal. O argumento central propõe que o objetivo deve ser a felicidade de toda a cidade, não apenas de uma classe específica. Para explicar este conceito, Platão (2000) utiliza duas analogias: a cidade como um todo e a pintura de uma estátua. Sua argumentação demonstra que a verdadeira justiça emerge quando se considera o bem-estar coletivo, não apenas de um grupo privilegiado. Na analogia da estátua, ele mostra que o essencial não é aplicar as cores mais belas em partes isoladas, mas criar harmonia no conjunto, dando a cada elemento a cor mais adequada.

Niccolò Machiavelli (1469–1527), considerado o pai da Ciência Política, revolucionou o pensamento político ao romper com a tradição greco-medieval. Sua abordagem foca em como os homens agem, não em como deveriam agir. Ele abandonou a busca pelo "bom regime" defendida por gregos e medievais. Baseando-se em observações de sua época e da Roma Antiga, Maquiavel (2019) reconheceu em *O Príncipe* que a corrupção e a violência eram inerentes à natureza humana. Ele analisou a política sem idealizações, priorizando a eficácia prática. Ao separar a política da ética e da religião, estabeleceu-a como disciplina autônoma.

A evolução histórica do pensamento sobre políticas dialoga com a revisão da literatura sobre políticas públicas realizada pela cientista política Celina Souza. Enquanto as origens do pensamento político remontam à Grécia Antiga, Souza (2006) concentra sua análise no campo específico das políticas públicas. Ela examina seus fundadores, modelos teóricos, a influência do novo gerencialismo público no desenho das políticas e o papel das instituições e regras na sua formulação.

Segundo Souza (2006), a política pública como área de conhecimento surgiu nos Estados Unidos com uma abordagem distinta da tradição europeia. A principal diferença está no objeto de estudo: os acadêmicos europeus concentravam-se na análise teórica do Estado e

suas instituições, debatendo sua natureza e papel na sociedade. Os estudiosos norte-americanos, por sua vez, adotaram uma perspectiva mais pragmática, focando nas ações governamentais concretas, sem aprofundar-se em teorias sobre o Estado.

Souza (2006) estabelece uma conexão entre o pensamento político clássico e a análise contemporânea de políticas públicas, demonstrando como as instituições e regras, tanto formais (leis e regulamentos) quanto informais (normas culturais e práticas sociais), influenciam decisivamente o comportamento dos atores políticos.

Essa abordagem estabelece um paralelo com duas perspectivas históricas: a perspectiva platônica, que representa o pensamento idealista focado na construção da cidade ideal e no bem comum; e a perspectiva maquiavélica, que marca a ruptura com o idealismo ao priorizar a realidade prática e a observação empírica do comportamento político.

Como demonstra Souza (2016), a análise moderna de políticas públicas adota uma abordagem realista, similar à de Maquiavel, ao reconhecer que as políticas são moldadas por instituições concretas e regras existentes, não apenas por ideais abstratos de uma sociedade perfeita.

A área de políticas públicas se desenvolveu em democracias estáveis, fundamentada na premissa de que as ações governamentais podem ser formuladas cientificamente e analisadas por pesquisadores independentes. Essa perspectiva estabeleceu que este ramo da ciência política estuda como e por que os governos optam por determinadas ações (Souza, 2006).

Quatro cientistas sociais norte-americanos são considerados fundadores da área de políticas públicas. Harold Laswell (1936) introduziu a expressão "análise de política pública" e desenvolveu uma abordagem sistemática para o estudo do tema. Herbert Simon (1957) explorou os processos de tomada de decisão na administração pública. Charles Lindblom (1959, 1979) incorporou análises sobre relações de poder e o conceito de decisão incremental. David Easton (1965) definiu política pública como um sistema integrado, estabelecendo um modelo para estudar sua formulação, implementação e avaliação (Souza, 2016).

A figura 6 apresenta os fundadores da área de políticas públicas, baseada em Souza (2006), sintetizando suas contribuições e teorias fundamentais. Esses estudiosos estabeleceram as bases teóricas e metodológicas essenciais para consolidar as políticas

públicas como disciplina acadêmica e campo profissional. Suas contribuições possibilitaram análises sistemáticas e cientificamente fundamentadas das ações governamentais. Seus modelos analíticos orientam pesquisadores e profissionais na compreensão de como as políticas são formuladas, implementadas e avaliadas.

Figura 6 - Fundadores do campo de políticas públicas



Fonte: Elaborado pela autora

Segundo Souza (2006), não existe uma definição única ou superior de política pública. A autora apresenta diversas perspectivas teóricas. Mead (1995) a caracteriza como um campo que analisa a abordagem governamental das questões públicas. Lynn (1980) a define como um conjunto de ações governamentais direcionadas a resultados específicos. Peters (1986) a descreve como a totalidade das ações governamentais, diretas ou delegadas, que influenciam a sociedade. Dye (1984) a resume como "a escolha do governo entre agir ou não agir".

A autora destaca a definição de Laswell, que estabelece um modelo analítico para compreender políticas públicas. Segundo esse modelo, todas as decisões e análises devem responder a questões essenciais: quem são os beneficiários das ações governamentais? Quais recursos ou benefícios são distribuídos? Por que essas escolhas foram feitas? Qual é o impacto real dessas decisões na sociedade? (Souza, 2006).

A análise pode ser realizada por meio de diferentes perspectivas teóricas e

metodológicas, utilizando diversos modelos analíticos para compreender como as políticas públicas são desenvolvidas e implementadas, como demonstrado a seguir:

Quadro 7 - Modelos de formulação e análise de políticas públicas

Modelo teórico	Perspectivas teóricas e metodológicas
Tipologia de Lowi	Desenvolvido por Theodore Lowi, propõe que a natureza da política pública determina o processo político, classificando-as em: distributivas (benefícios individuais), regulatórias (normas), redistributivas (transferências) e constitutivas (regras políticas).
Incrementalismo	Desenvolvido por Lindblom (1979), Caiden e Wildavsky (1980) e Wildavsky (1992), argumenta que decisões governamentais são baseadas em mudanças graduais a partir de políticas existentes, limitando assim a implementação de novas diretrizes.
Ciclo da política pública	O modelo analisa a política pública através de estágios: definição de agenda, identificação e avaliação de alternativas, seleção, implementação e avaliação. Foca principalmente na definição de agenda, analisando como as questões são selecionadas ou ignoradas na agenda política.
Modelo "garbage can" (lata de lixo)	Proposto por Cohen, March e Olsen (1972), este modelo vê organizações como "anarquias organizadas", onde problemas e soluções são temporariamente depositados em uma "lata de lixo" metafórica até surgirem oportunidades adequadas. As soluções emergem mais das alternativas disponíveis do que de análises detalhadas.
Coalizão de defesa	Modelo teórico desenvolvido por Sabatier e Jenkins-Smith (1993) que concebe a política pública como um conjunto de subsistemas relativamente estáveis, nos quais diferentes coalizões se distinguem por seus valores, crenças, ideias e recursos disponíveis.
Arenas sociais	Os problemas públicos competem por atenção e recursos. Empreendedores políticos influenciam formuladores através de indicadores, eventos e respostas de políticas, utilizando redes sociais e comunidades especializadas para influenciar a agenda.
Equilíbrio interrompido	Desenvolvido por Baumgartner e Jones (1993) sugere que políticas públicas alternam entre longos períodos de estabilidade com ajustes graduais e breves momentos de mudanças radicais.

Novo gerencialismo público	Introduziu importantes mudanças nas políticas públicas: foco em eficiência, credibilidade institucional e inovação administrativa. Essas transformações foram resultado da crise fiscal e ideológica do Estado, bem como do declínio da visão pluralista norte-americana. Como consequência, ocorreu uma maior delegação de poder para órgãos técnicos independentes, visando assegurar a continuidade das políticas para além dos ciclos eleitorais.
----------------------------	---

Fonte: Souza (2006) / Elaborado pela autora

O estudo de Souza (2016) conclui que a análise de política pública se concentra em três elementos fundamentais: identificar o tipo de problema que a política busca solucionar; compreender como esse problema alcança o sistema político (*politics*) e a sociedade política (*polity*); e examinar o papel das instituições e regras que moldam a decisão e implementação da política. Compreender esses modelos e teorias permite ao analista entender melhor o problema, seus possíveis conflitos, sua trajetória e o papel dos diversos atores envolvidos.

No Brasil, o campo de políticas públicas iniciou sua institucionalização nos anos 1990, adotando uma abordagem diferente da norte-americana ao não priorizar a formação específica de analistas. Segundo Farah (2016), embora a análise de políticas públicas venha sendo praticada no Brasil há décadas, ela não se consolidou inicialmente como disciplina acadêmica formal ou campo profissional específico. Esta característica resultou em uma peculiaridade: a análise era conduzida por profissionais de diferentes áreas (economistas, sociólogos, administradores, etc.) que aplicavam seus conhecimentos especializados.

Mesmo sem institucionalização formal, análises relevantes foram realizadas e contribuíram significativamente para o desenvolvimento das políticas públicas no país. A análise ocorria de forma prática e multidisciplinar, sem reconhecimento como campo específico de estudo (Farah, 2016).

Com base nas considerações de Farah (2016), a análise de políticas públicas existe no Brasil desde a década de 1930, embora inicialmente não constitui se um campo científico específico. A atividade evoluiu gradualmente através da diversificação dos espaços de realização, da inclusão de diferentes atores e instituições, da expansão das metodologias utilizadas e do aumento do público-alvo.

Segundo Farah (2016), a análise de políticas públicas teve início nos órgãos técnicos estatais, expandindo-se posteriormente para organizações civis (1945-1964). Durante o regime militar, o IPEA¹⁹ assumiu papel central nas análises, trabalhando em conjunto com departamentos técnicos e universidades. Após 1988, a criação de conselhos gestores e orçamento participativo ampliou os espaços de análise. Os atores principais evoluíram da burocracia técnica (1930) para a sociedade civil (1945-1964), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA²⁰ e universidades (regime militar) e, finalmente, ONGs, *think tanks*²¹ e acadêmicos (pós-1988).

Farah (2016) argumenta que durante o regime militar, as análises de políticas públicas focam principalmente em estudos de custo-benefício, seguindo o modelo norte-americano, especialmente no IPEA. Posteriormente, as metodologias diversificaram-se, incorporando diferentes disciplinas, métodos quantitativos e qualitativos, conhecimento técnico-prático e técnicas de negociação. Essa evolução metodológica abraçou diversas abordagens das áreas de economia, engenharia, direito e outras disciplinas, enriquecendo a análise de políticas públicas.

O público-alvo das análises, segundo Farah (2016), inicialmente restrito aos tomadores de decisão governamentais, expandiu-se significativamente após a democratização e a Constituição de 1988. Passou a incluir implementadores de políticas, avaliadores, organizações não governamentais, entidades privadas, grupos de defesa de direitos e movimentos sociais. Esses atores começaram a utilizar análises técnicas para influenciar todo o ciclo das políticas públicas: formulação, implementação e avaliação.

Os anos 2000 testemunharam uma expressiva expansão nas produções acadêmicas e cursos relacionados às políticas públicas, culminando na institucionalização formal do "campo de públicas". Este processo caracterizou-se pelo crescimento de programas de graduação e pós-graduação, publicações especializadas e eventos acadêmicos. Diferentemente

¹⁹ O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada é uma fundação federal criada em 1964 para apoiar tecnicamente o governo em políticas e programas de desenvolvimento.

²⁰ Criado em 1964 como Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (EPEA) por Roberto Campos, o IPEA (nome adotado em 1967) é uma fundação pública federal vinculada ao Ministério do Planejamento. Realiza pesquisas sobre economia, políticas públicas e desenvolvimento social, oferecendo suporte técnico ao governo federal para embasar decisões estratégicas.

²¹ Em português conhecido como "laboratório de ideias", os think tanks são organizações ou institutos de pesquisa e análise que produzem estudos e recomendações para influenciar políticas públicas. Dois exemplos importantes no Brasil são a Fundação Getúlio Vargas (FGV) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

dos Estados Unidos, que desenvolveu uma formação específica e centralizada, no Brasil a formação em análise de políticas públicas adotou uma abordagem multidisciplinar, distribuindo-se por diversas áreas do conhecimento: administração pública, ciências sociais, economia, direito e gestão de políticas públicas (Farah, 2016).

No novo milênio, os cursos sobre políticas públicas no Brasil expandiram-se significativamente, culminando na institucionalização do "campo de públicas". Atualmente, a análise de políticas públicas no Brasil apresenta quatro características principais: formação profissional e acadêmica, caráter multidisciplinar, integração entre compreensão teórica e orientação prática, e emprego de metodologias quantitativas e qualitativas (Farah, 2016).

Souza (2003) analisa o desenvolvimento das políticas públicas no cenário acadêmico brasileiro, destacando uma expansão quantitativa e qualitativa expressiva. Essa expansão caracteriza-se pela multiplicação de grupos de pesquisa, publicações especializadas e programas de pós-graduação dedicados ao tema. O crescimento foi enriquecido pela participação de pesquisadores de diversas áreas, ciência política, sociologia, economia, administração pública e outras disciplinas correlatas, que trouxeram diversidade de perspectivas teóricas e metodológicas.

A autora identifica desafios importantes: diálogo limitado entre pesquisadores e ausência de um programa de pesquisa integrado; falta de análises comparativas devido aos estudos isolados sobre políticas específicas; e comprometimento da autonomia do campo ao priorizar temas alinhados aos interesses governamentais.

Souza (2003) aponta que a predominância de narrativas com insuficiente sustentação teórica dificulta a construção de um corpo teórico robusto. A autora enfatiza a necessidade de desenvolver análises mais sofisticadas que identifiquem e examinem as variáveis que influenciam os resultados e a efetividade das políticas públicas, sejam elas políticas, econômicas, sociais ou institucionais. Apesar desses desafios, o campo demonstra avanços significativos, especialmente considerando sua formação recente no contexto acadêmico brasileiro.

A consolidação do campo de políticas públicas no Brasil depende do fortalecimento de duas dimensões analíticas propostas por Souza (2003). Primeiro, a expansão de pesquisas comparativas entre diferentes políticas públicas permitirá identificar padrões

sistemáticos, facilitando a construção de marcos teóricos robustos e a formulação de recomendações empiricamente fundamentadas. Segundo, o desenvolvimento de estudos comparativos entre políticas estaduais preencherá uma lacuna crítica no conhecimento sobre especificidades regionais e processos de implementação descentralizados, elementos fundamentais para compreender a diversidade e complexidade das intervenções governamentais no contexto federativo brasileiro.

Para enriquecer o diálogo sobre exclusão social, pobreza e políticas públicas no Brasil, é relevante mencionar as contribuições de Silva (2010) e Zaluar (1997). Silva questiona a aplicabilidade do conceito "exclusão social" ao contexto brasileiro, argumentando que se trata de uma condição estrutural uma vez que grandes contingentes populacionais nunca conquistaram inserção social, não havendo perda de algo anteriormente adquirido. Zaluar, por sua vez, critica a imprecisão e amplitude excessiva do conceito, defendendo a necessidade de refiná-lo para capturar sua dimensão processual e as múltiplas formas que a exclusão assume.

Considerar o ponto de vista dessas autoras é fundamental ao discutir o Sistema Busca Ativa. Suas contribuições teóricas iluminam aspectos essenciais da problemática e nos levam a questionar: até que ponto o sistema efetivamente previne a exclusão escolar, atuando de forma proativa e estrutural, ou apenas remedia suas manifestações mais visíveis, operando de modo reativo e pontual?

Mais especificamente, cabe indagar se o Sistema Busca Ativa promove redes de reciprocidade e apoio social que sustentam a permanência estudantil de forma duradoura, ou se sua atuação se limita ao controle administrativo da infrequência escolar, sem abordar as causas estruturais do fenômeno (Zaluar, 1997).

A política garante integração efetiva, promovendo a participação plena dos estudantes na vida escolar com acesso equitativo aos recursos educacionais e ao desenvolvimento integral de suas potencialidades? Ou simplesmente produz uma "permanência precária", caracterizada pela presença física formal sem real inclusão pedagógica e social?

Esta última condição é análoga à situação dos "pobres integrados" descrita por Silva (2010, p. 161), na qual indivíduos são nominalmente incluídos em sistemas sociais sem que lhes sejam garantidas as condições materiais e simbólicas necessárias para uma

participação significativa e transformadora.

Aplicando essa perspectiva ao Sistema Busca Ativa, a política pode garantir presença física (acesso formal), mas isso não assegura integração efetiva. A verdadeira inclusão exigiria que estudantes desprovidos de capital cultural recebessem condições materiais e simbólicas para participação significativa, o que Bourdieu (2014) mostra ser estruturalmente difícil, pois a escola tende a legitimar privilégios existentes.

3.4 Pedagogia histórico-crítica como fundamento para políticas públicas educacionais: superando a exclusão escolar

A pedagogia histórico-crítica, desenvolvida por Dermeval Saviani em 1984, surgiu como contraponto às teorias crítico-reprodutivistas. Segundo o autor, essas teorias apresentavam uma limitação fundamental: a falta de enraizamento histórico. A proposta histórico-crítica diferencia-se ao identificar e problematizar as contradições sociais e educacionais, não se limita a constatar as desigualdades, mas busca caminhos para superá-las. Para isso, reconhece que a pedagogia se insere no movimento histórico dialético da sociedade e de suas transformações.

Fundamentada nos princípios do materialismo histórico-dialético²² de Karl Marx e Friedrich Engels, Saviani (2011) defende que a transmissão do conhecimento sistematizado é o papel fundamental da escola. Ele propõe um método pedagógico que parte da prática social, problematiza essa prática, instrumentaliza os estudantes e retorna à prática social de forma transformada. Nessa abordagem, o docente democratiza o acesso ao conhecimento e sustenta a permanência com aprendizagem, superando tanto o tecnicismo²³ quanto o espontaneísmo²⁴.

Saviani (2011) apresenta princípios fundamentais da pedagogia histórico-crítica articulados em torno de pressupostos teórico-metodológicos que fundamentam uma práxis educativa transformadora. O primeiro princípio reconhece que o saber é historicamente construído e transformado nas relações sociais, compreendendo o conhecimento não como produto acabado, mas como resultado de processos históricos e disputas sociais. O segundo

²² Compreende a realidade como produto das relações materiais e das contradições sociais que emergem historicamente. Nessa perspectiva, as condições materiais de existência determinam a consciência humana.

²³ De acordo com Saviani (2011) é marcado por ensino conteudista sem finalidade crítica.

²⁴ Segundo Saviani (2011) caracterizada por uma prática desvinculada da teoria.

princípio defende o acesso ao conhecimento objetivo como direito inalienável de todos os sujeitos, independentemente de sua origem socioeconômica, rejeitando qualquer forma de relativismo que justifique a negação desse acesso às classes populares.

O terceiro princípio estabelece o foco na transmissão-assimilação do saber sistematizado como tarefa essencial da escola, diferenciando o conhecimento científico do saber cotidiano e espontâneo. Esse princípio orienta-se para uma prática educativa emancipatória, que visa à autonomia intelectual e à inserção crítica dos educandos na realidade social. O quarto princípio caracteriza-se pelo movimento dialético que vai da visão caótica do todo (síncrise) à compreensão elaborada e orgânica (síntese), pela mediação da análise rigorosa dos elementos constitutivos da realidade estudada (Saviani, 2011).

Além disso, a valorização do conhecimento historicamente acumulado pela humanidade e sua superação dialética significa apropriar-se criticamente da herança cultural para transformá-la, evitando tanto o conservadorismo e o “espontaneísmo pedagógico” (Saviani, 2011, p. 120). Por fim, a pedagogia histórico-crítica fundamenta-se na luta pela socialização efetiva dos conhecimentos e pela construção de uma escola pública de qualidade comprometida com a democratização do saber elaborado e com a formação integral dos sujeitos das classes trabalhadoras.

Sobre a exclusão escolar no período pandêmico, Leão e Medeiros (2022) apresentam a análise de Catarina de Almeida Santos, professora da Universidade de Brasília (UnB): "Sem um processo muito sério de busca ativa, sem um desenho de currículo que mostre para esses estudantes que vale a pena voltar para a escola, o processo de evasão já está dado."

A afirmação da professora alinha-se aos princípios da pedagogia histórico-crítica. Ao enfatizar a necessidade de um "processo muito sério de busca ativa", ela reconhece que a evasão não é responsabilidade exclusiva dos estudantes e suas famílias, mas resultado de múltiplas determinações sociais e pedagógicas. Ao destacar a necessidade de "um desenho de currículo que mostre para esses estudantes que vale a pena voltar para a escola", ela reforça o fundamento saviano de que garantir o retorno do estudante à escola é insuficiente sem a transformação das práticas pedagógicas, assegurando acesso ao conhecimento sistematizado como direito social.

É necessária uma mediação pedagógica intencional e organizada, capaz de

democratizar o acesso ao conhecimento historicamente acumulado e garantir não apenas a presença física dos estudantes na escola, mas sua permanência qualificada, acompanhada de processos de aprendizagem efetivos e significativos. Para Saviani (2011), o rigor metodológico, compreendido como domínio técnico dos conteúdos científicos, articulação dialética entre teoria e prática, e organização intencional do ensino-aprendizagem constitui mediação fundamental para que a educação escolar cumpra sua função social emancipatória e transformadora.

A menção à "busca ativa" como estratégia de enfrentamento à evasão escolar evidencia a necessidade de integrar diferentes políticas públicas setoriais (educacionais, assistenciais, de saúde, habitacionais e de proteção social) para enfrentar as múltiplas dimensões da vulnerabilidade social que afetam a permanência escolar dos estudantes das classes trabalhadoras. Essa integração configura-se como princípio central da pedagogia histórico-crítica quando aplicada à formulação, implementação e avaliação de políticas educacionais comprometidas com a democratização do acesso ao conhecimento e com a superação das desigualdades estruturais.

Segundo Leão e Medeiros (2022), o Brasil carrega marcas históricas profundas de desigualdade social, econômica e educacional que se alinham aos pressupostos da pedagogia histórico-crítica. Essa perspectiva compreende a educação como processo histórico e socialmente determinado, inserido nas contradições da sociedade de classes, não como fenômeno isolado ou neutro, desvinculado das relações de produção e estruturas de poder. As desigualdades educacionais no Brasil têm raízes estruturais relacionadas à formação social do país, à distribuição desigual de recursos econômicos e culturais, e aos processos históricos de exclusão e marginalização de grupos sociais.

"A pandemia representou um momento de avanço das políticas neoliberais na educação" (Leão; Medeiros, 2022, p. 123). As autoras denunciam a transformação progressiva da educação em mercadoria submetida às leis do mercado e a imposição crescente da lógica empresarial (eficiência, produtividade e racionalidade instrumental) aos processos educativos. Saviani (2011) desenvolve análise convergente ao criticar a subordinação da educação aos interesses do capital, defendendo sua função social emancipatória e transformadora, comprometida com a superação das desigualdades estruturais da sociedade.

A aula muito tradicional é um dos fatores também que fazem com que a infrequência

aumente. O aluno diz assim “diretor eu não gosto da aula do fulano, mas a do fulano eu não falto, gosto demais”. Então temos o fator da questão da renda das famílias [...] temos o fator das famílias que são negligentes [...] (EM 35, 2025).

A fala da gestão da EM 35 dialoga com as análises de Leão e Medeiros (2022) sobre exclusão escolar e políticas educacionais. Conecta-se, especificamente, com a crítica das autoras à necessidade de superar a culpabilização individual. Evidencia o argumento de que garantir apenas o retorno físico à escola é insuficiente, pois é necessário transformar as práticas pedagógicas para assegurar acesso significativo ao conhecimento sistematizado. Os múltiplos aspectos mencionados pela gestão (pedagógicos, econômicos e familiares) relacionam-se com a análise das autoras sobre as marcas históricas profundas de desigualdade social, econômica e educacional no Brasil. Essas desigualdades têm raízes estruturais relacionadas à formação social do país e à distribuição desigual de recursos.

A entrevista revela que aulas tradicionais, expositivas e centradas no professor, estão associadas a maior desengajamento e infrequência, especialmente entre estudantes em situação de vulnerabilidade. Analisaremos essa fala sob duas perspectivas teóricas: primeiro, a teoria sociológica de Pierre Bourdieu sobre capital cultural e reprodução social; em seguida, a pedagogia histórico-crítica desenvolvida por Dermeval Saviani e seus colaboradores.

Ao mencionar que "a aula muito tradicional" aumenta a infrequência, isso revela como a pedagogia expositiva pressupõe que os alunos já possuam o capital cultural necessário para decodificar e valorizar esse tipo de ensino. Bourdieu demonstra que o currículo escolar, ao refletir padrões culturais das classes dominantes, privilegia estruturalmente os alunos cujas famílias já detêm esse capital cultural, enquanto exclui sistematicamente aqueles que não o possuem em seu repertório familiar e social. A declaração do aluno - "diretor eu não gosto da aula do fulano, mas a do fulano eu não falto, gosto demais!" - evidencia como a mediação pedagógica inadequada enfraquece o vínculo afetivo e cognitivo com a escola.

Outros fatores mencionados incluem "a questão da renda das famílias" e "famílias que são negligentes". Bourdieu demonstra que o capital econômico gera capital cultural, que por sua vez gera capital econômico, um ciclo contínuo de reprodução social. Quando a escola não faz a mediação adequada do conhecimento para estudantes sem de capital cultural prévio, ela legitima e perpetua privilégios sociais existentes.

Portanto, garantir presença física, mas sem condições materiais e simbólicas para

participação significativa, produz apenas uma "permanência precária". Isso reflete como o privilégio é erroneamente confundido com mérito, e a escola torna-se apenas um mecanismo que reproduz privilégios existentes.

A pedagogia histórico-crítica de Saviani (2011) oferece outra lente para analisar o relato da gestão da EM 35, revelando questões estruturais sobre mediação pedagógica e reprodução das desigualdades. Quando a gestão menciona que "a aula muito tradicional" aumenta a infrequência, evidencia-se um problema central: aulas expositivas centradas no professor pressupõem que os estudantes já possuam o repertório cultural necessário para valorizar esse formato de ensino. A pedagogia histórico-crítica propõe que o papel fundamental da escola é socializar o conhecimento sistematizado, transformando o saber objetivo em saber escolar acessível. Assim, fortalece-se o vínculo pedagógico e garante-se a permanência qualificada.

Para Saviani (2011), é fundamental superar a lógica da culpabilização individual e reconhecer que os fatores mencionados pela gestão escolar, "a questão da renda das famílias" e a caracterização de "famílias negligentes", não devem ser tratados como causas isoladas ou como responsabilidades exclusivas dos estudantes e de seus núcleos familiares. O abandono escolar deve ser compreendido como fenômeno social com raízes históricas e estruturais, e não como responsabilidade individual. Essa perspectiva exige análise crítica dos fatores socioeconômicos e pedagógicos, evitando culpabilizar exclusivamente estudantes e famílias.

Portanto, é necessário transformar as práticas pedagógicas por meio de uma mediação intencional e rigorosa, capaz de democratizar o acesso ao conhecimento e garantir a permanência com aprendizagem efetiva. Para Saviani (2011), o educador comprometido com a transformação social precisa tanto de posicionamento político claro quanto de domínio técnico dos conteúdos e metodologias adequadas. O rigor metodológico não é neutro, ele constitui mediação fundamental para a função emancipatória da educação.

Em síntese, a relação observada na escola municipal EM 35 entre aulas tradicionais - caracterizadas por metodologias expositivas centradas no professor - e os índices elevados de infrequência estudantil evidencia a necessidade de uma mediação pedagógica intencional, metodologicamente rigorosa e teoricamente fundamentada. Essa mediação deve democratizar o acesso ao conhecimento sistematizado e garantir não apenas a presença física

dos estudantes, mas sua permanência qualificada, acompanhada de aprendizagem significativa que contribua para sua emancipação intelectual e social.

A próxima seção analisa o fenômeno da exclusão escolar em três níveis geográficos: internacional, nacional e municipal. No nível internacional, examina tendências e comparações globais. No contexto brasileiro, considera as particularidades regionais. No âmbito municipal, foca em Fortaleza/CE, especialmente nas escolas do DE VI. A análise se baseia em dados quantitativos e qualitativos de relatórios técnicos e estudos especializados de diversas fontes: órgãos governamentais das três esferas, organizações não governamentais da área educacional, grupos de pesquisa de instituições de ensino superior e institutos dedicados a questões educacionais e sociais.

4 O SISTEMA BUSCA ATIVA: MONITORAMENTO DA FREQUÊNCIA ESCOLAR PARA GARANTIR A PERMANÊNCIA NA ESCOLA

Esta seção apresenta o problema central da pesquisa: a exclusão escolar. Abordaremos seu conceito, causas e consequências, utilizando dados recentes sobre esse fenômeno no Brasil e nas escolas municipais de Fortaleza, com foco especial no Distrito 6. A análise privilegia o contexto local, baseando-se em dados de relatórios governamentais, ONGs, universidades e institutos de pesquisa.

4.1. A experiência da exclusão no contexto escolar: conceituando o processo

Inicialmente é necessário desnaturalizar a exclusão escolar, transformando-a em um problema sociológico. Esse processo origina-se de um gesto crítico que fundamenta uma postura sociológica, aquilo que Lemieux (2015) denominou "Espírito da Sociologia". Para analisar um fenômeno social específico, precisamos formular questionamentos precisos que enriqueçam e direcionem a pesquisa. A arte de elaborar essas perguntas frequentemente se mostra mais desafiadora do que encontrar as respostas.

Nessa perspectiva, a exclusão escolar constitui-se como um problema social, conforme afirma Ozanira:

Trata-se, geralmente, de problemas que afetam indivíduos ou grupos, mas que, para se transformar numa questão social e integrar à agenda pública, precisam ter reconhecimento da sociedade, apresentar a possibilidade de ação e ter legitimidade, sendo sujeitos importantes, nessa dinâmica os partidos políticos, a mídia e grupos de pressão (2013, p. 23).

O direito à educação, estabelecido no ordenamento jurídico brasileiro, representa uma conquista fundamental dos legisladores constituintes no combate à exclusão escolar. Essa legislação visa enfrentar problemas como a insuficiência de vagas e a garantia de permanência nas unidades de ensino, sendo esta última diretamente relacionada à frequência diária dos estudantes.

O processo de massificação escolar baseia-se na crença de que a ampliação do acesso à escola promove igualdade de oportunidades e justiça, ao instituir um sistema que busca eliminar discriminações sociais na educação. Por outro lado,

Quanto mais a escola intensifica o seu raio de ação, mais ela exclui, apesar das políticas que visam a atenuar esse fenômeno. Nesse contexto, a exclusão não é apenas uma categoria do sistema e dos processos globais, é também uma das dimensões da experiência escolar dos alunos (Dubet, 2003, p. 29).

Como experiência escolar, a exclusão manifesta-se através dos processos que conduzem crianças e adolescentes à infrequência, ao abandono e à evasão escolar. Dubet (2003) enfatiza que, para compreender o problema da exclusão, não basta identificar quem são os excluídos, é necessário também entender os processos e os efeitos dessa exclusão sobre os indivíduos.

Para Mantoan (2003), são excluídos os alunos que não dominam o conhecimento que a escola considera valioso. A autora argumenta que a democratização do ensino reduz-se à mera massificação quando não promove o diálogo entre diferentes perspectivas de conhecimento e fecha-se a novos saberes que, até então, não encontraram espaço em seu interior.

Para este estudo, é fundamental conceituar mecanismos como a infrequência escolar, que pode resultar em situações mais graves como o abandono temporário e, em casos extremos, a evasão definitiva da escola. A compreensão da interligação desses fenômenos é essencial para desenvolver estratégias efetivas de intervenção e prevenção.

O quadro 8 apresenta os diferentes mecanismos presentes no cenário educacional brasileiro, principalmente nas escolas públicas. Esses processos se interligam e se potencializam mutuamente quando não são adequadamente abordados, intensificando o fenômeno da exclusão escolar no país.

Quadro 8 - Da infrequência à evasão escolar: tipologia da exclusão

Dimensão	Processo
Infrequência	Um aluno é considerado infrequente quando acumula faltas injustificadas e consecutivas, resultando em baixa frequência e descumprimento dos dias letivos. Isso viola princípios da CF (1988) e LDB (1996).
Abandono	Esta situação ocorre quando o aluno interrompe sua frequência às aulas e atividades escolares, deixando de participar do processo educacional antes do término do período letivo.
Evasão	Quando o aluno não está matriculado em nenhuma escola no ano seguinte, encontrando-se fora do sistema regular de ensino independentemente de ter sido aprovado, reprovado ou ter abandonado a escola no ano anterior.

Fonte: SME/Coplan/Coordenação do Censo Escolar / Elaborado pela autora.

A frequência irregular ocorre em todos os níveis de ensino das redes federais, estaduais e municipais. Esse problema faz com que os estudantes percam o vínculo com o ambiente educacional e, como resultado, o interesse pelas atividades acadêmicas. Tal fenômeno afeta negativamente os índices educacionais, incluindo o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)²⁵, um indicador criado pelo governo federal para medir a qualidade do ensino nas escolas públicas.

O combate à infrequência e a busca ativa dos alunos ausentes são estratégias essenciais para evitar o abandono, a evasão escolar e a distorção idade-série. Além disso, essa abordagem ajuda a garantir que sejam cumpridos integralmente os dias letivos e a carga horária estabelecidos, principalmente para crianças e adolescentes em risco de perder seu vínculo com a escola.

4.2 Fatores que contribuem para a exclusão escolar

Um olhar sobre os motivos alegados por crianças, adolescentes e/ou suas famílias para a não frequência à escola pode permitir uma aproximação com os contextos daquelas(es) excluídas(os) (UNICEF, 2021, p. 34).

A exclusão escolar manifesta-se de formas diversas e perversas (Mantoan, 2003, p. 13). No Brasil, as estatísticas revelam o desaparecimento gradual de uma parcela da população dos bancos escolares. Os dados evidenciam que este fenômeno afeta desproporcionalmente pessoas negras, pobres, mães e trabalhadores informais, não remunerados ou de baixa remuneração (Ratusniak, 2024).

Identificar os fatores que afastam os estudantes da escola possibilita compreender as causas desse fenômeno e destaca a necessidade de respostas sociais, especialmente para populações em territórios precarizados, onde os direitos sociais são sistematicamente negados ou violados.

Ramos e Junior (2024) identificaram dimensões internas e externas do ambiente escolar ligadas à exclusão. Eles demonstraram que esses fatores são articulados,

²⁵ Criado em 2007, combina dois fatores essenciais para a qualidade educacional: fluxo escolar e desempenho nas avaliações. Calculado com dados de aprovação do Censo Escolar e médias de desempenho do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb).

interdependentes e frequentemente simultâneos, embora não lineares. O processo geralmente inicia com a redução da frequência escolar, o que leva a dificuldades acadêmicas.

Diversos fatores contribuem para que crianças e adolescentes fiquem fora da escola: oferta educacional insuficiente (falta de escolas, vagas e transporte), distorção idade-série, violência territorial e escolar, vulnerabilidade socioeconômica, trabalho infantil, abuso e exploração sexual, violência familiar, gravidez na adolescência, racismo, preconceito, discriminação e ausência de documentação, entre outros (UNICEF, 2022).

Eventos extraordinários também impactam a exclusão escolar, como demonstrou a pandemia de Covid-19. Uma pesquisa intitulada "Educação não presencial na perspectiva dos estudantes e suas famílias", realizada pelo Datafolha em julho de 2020, revelou que 38% dos responsáveis por estudantes da rede pública temiam o abandono escolar devido às dificuldades no acompanhamento das atividades. O estudo também mostrou que, durante o período sem aulas presenciais, 51% dos estudantes apresentavam menor motivação para estudar, enquanto 18% haviam perdido completamente o interesse pelas atividades educacionais (UNICEF, 2022).

Portanto, monitorar a frequência escolar é essencial para garantir que todas as crianças e adolescentes permaneçam na escola e mantenham seu processo de aprendizagem. Esta iniciativa deve atuar em múltiplas frentes, conscientizando os diversos atores responsáveis pela escolarização sobre o problema da exclusão escolar e implementando soluções práticas para seu enfrentamento.

4.3 Dados e evidências da exclusão escolar no Brasil

O estudo "Cenário da Exclusão Escolar no Brasil – um alerta sobre os impactos da pandemia da Covid-19 na Educação", realizado pelo UNICEF em parceria com o Cenpec em abril de 2021, revelou a intensificação da exclusão escolar nas redes de ensino do país. A pesquisa apontou que a pandemia da Covid-19 colocou o sistema educacional em risco de regredir a níveis semelhantes aos do início dos anos 2000.

O trabalho mostrou que a suspensão das aulas presenciais deixou 1,5 milhão de crianças e adolescentes sem acesso a aulas, sejam remotas ou presenciais. Além disso, outros

3,7 milhões, embora matriculados, não tiveram acesso a atividades escolares nem conseguiram manter o aprendizado em casa. No total, 5,1 milhões de estudantes tiveram seu direito à educação negado.

O relatório revelou um retrocesso com números não vistos há pelo menos vinte anos. A exclusão escolar atingiu diferentes faixas etárias: 41% eram crianças de 6 a 10 anos; 27,8% tinham de 11 a 14 anos; e 31,2% tinham de 15 a 17 anos. Destaca-se que as crianças de 6 a 10 anos foram as mais afetadas, justamente a faixa etária em que o acesso à educação estava praticamente universalizado antes da pandemia.

As disparidades regionais também ficaram evidentes. Norte (28,4%) e Nordeste (18,3%) apresentaram os maiores percentuais de crianças e adolescentes sem acesso à educação, seguidos por Sudeste (10,3%), Centro-Oeste (8,5%) e Sul (5,1%). O estudo também mostrou que a exclusão foi mais acentuada entre crianças e adolescentes pretos, pardos e indígenas, que corresponderam a 69,3% do total de excluídos.

Um estudo divulgado pelo UNICEF (2021) no Brasil enfatizou a necessidade de implementar todas as medidas possíveis para reverter o avanço da exclusão. O objetivo era (re)integrar ao ambiente escolar cada criança e adolescente privado de seu direito à educação. Para isso, propôs as seguintes ações prioritárias: busca ativa de crianças e adolescentes fora da escola; campanhas de comunicação comunitária focadas em retomar as matrículas escolares; mobilização das escolas para enfrentar a exclusão escolar; fortalecimento do sistema de garantia de direitos para assegurar condições que permitam às crianças e adolescentes permanecer na escola ou retornar a ela.

É evidente que a pandemia de Covid-19 impactou negativamente o sistema educacional brasileiro, aumentando a exclusão escolar e expondo a falta de alternativas para garantir o acesso de crianças e adolescentes às atividades escolares, tanto presenciais quanto remotas. O estudo indicou que a interrupção das aulas presenciais afastou estudantes do ambiente educacional. Quando o vínculo escolar não é mantido, ou seja, quando o direito à educação não se efetiva devido à falta de permanência, torna-se impossível assegurar a continuidade da formação e promover a plena cidadania.

Portanto, assim como o acesso, a permanência deve ser garantida e priorizada pelas redes de ensino em todos os níveis, já que a educação é um direito humano universal

assegurado pela CF (1988) e por tratados internacionais ratificados pelo Brasil. A permanência escolar representa não apenas uma questão administrativa, mas um compromisso ético e legal do Estado brasileiro com suas crianças e adolescentes. Assim, todos os estudantes, independentemente de origem socioeconômica, raça, gênero ou localização geográfica, devem receber tratamento igualitário e equitativo nas políticas públicas implementadas, garantindo não só o ingresso, mas também a continuidade e conclusão do percurso educacional com qualidade.

Diante disso, é urgente que o Estado, por meio das Secretarias de Educação, implemente a política de monitoramento da frequência em suas redes de ensino. Além disso, é fundamental capacitar os profissionais para atuarem nas escolas, visando garantir a permanência estudantil e, assim, assegurar esse direito constitucional aos alunos.

Para aprofundar a discussão sobre a exclusão escolar, é essencial analisar o contexto internacional da problemática. Isso envolve compreender como outros países enfrentam esse desafio e como o debate sobre o tema evoluiu globalmente, considerando os dados divulgados e a organização dos sistemas educacionais em diferentes nações.

4.4 Perspectiva Internacional da exclusão escolar

Compreender a complexidade da exclusão escolar é fundamental para analisar transformações em escala global, revelando que este fenômeno não é isolado, mas um sintoma de um processo mais amplo: a exclusão social. Esta compreensão mostra como as dinâmicas educacionais estão conectadas às estruturas sociais, refletindo desigualdades e desafios que vão além dos muros escolares.

Desde o início do milênio, o mundo passou por transformações profundas em múltiplas esferas da sociedade. Estas incluem intensos movimentos migratórios, globalização acelerada dos mercados, avanços tecnológicos nas comunicações, proliferação de conflitos armados e períodos de estagnação econômica que afetaram tanto economias desenvolvidas quanto em desenvolvimento (Margiotta; Santos, 2014).

A combinação destes fatores gerou diversos fenômenos sociais, afetando principalmente os países europeus. Nestas nações, a exclusão escolar tornou-se uma questão

prioritária, sendo reinserida nas agendas governamentais e promovendo intensos debates sobre políticas educacionais inclusivas.

Em março de 2000, o Conselho Europeu comprometeu-se a transformar a União Europeia²⁶, até 2010, em uma "economia baseada no conhecimento mais dinâmica e competitiva do mundo, capaz de crescimento econômico sustentável, com mais e melhores empregos, maior coesão social e respeito pelo meio ambiente", conforme a Estratégia de Lisboa²⁷.

Esta Estratégia estabeleceu diretrizes para ampliar a responsabilidade das políticas europeias na educação nacional. O plano definiu metas para combater a evasão escolar e desenvolver estratégias abrangentes de formação educacional. Este desafio transcende a questão educacional isolada, constituindo elemento fundamental para o desenvolvimento socioeconômico europeu (Robertson, 2009).

Contudo, quantificar precisamente o número de jovens evadidos na Europa representa um desafio metodológico significativo. Isso ocorre devido à heterogeneidade dos sistemas educacionais entre os países membros da União Europeia, que apresentam diferenças substanciais. Entre as variações estão a duração dos ciclos obrigatórios, os prazos para conclusão da escolaridade, as estruturas curriculares e os métodos de registro da evasão. Esta diversidade torna complexa tanto a comparação entre países quanto a construção de um panorama unificado continental (Margiotta; Santos, 2014).

Segundo Robertson (2009), a Estratégia de Lisboa consolidou uma visão neoliberal sobre o papel da educação no desenvolvimento socioeconômico da região, destacando dois aspectos fundamentais: a formação sistemática e a retenção estratégica de capital humano qualificado.

Esta abordagem foi implementada para estabelecer e manter uma economia robusta fundamentada no conhecimento em escala europeia. Tal visão materializou-se no conceito da "Europa do Conhecimento", que representava não apenas uma meta educacional,

²⁶ Bloco econômico e político que promove paz, prosperidade e cooperação, a União Europeia expandiu-se de seis para vinte e sete países desde 1951. Unifica grande parte da Europa, fortalecendo a democracia, o Estado de direito e ampliando oportunidades.

²⁷ Conhecida como Agenda de Lisboa, instituiu um plano estratégico baseado em reformas amplas e interligadas. O princípio central estabelecia que as ações dos Estados-Membros seriam mais eficazes se coordenadas.

mas uma transformação na própria concepção do papel da educação no desenvolvimento do continente (Robertson, 2009).

A luta contra a evasão escolar na União Europeia baseia-se em uma premissa essencial: a conexão indissociável entre educação, mercado de trabalho e desenvolvimento econômico, na qual a educação exerce papel central (Margiotta; Santos, 2014). Esta abordagem reconhece que o sistema educacional funciona como parte de um ecossistema social mais amplo. Tal perspectiva demonstra que o sucesso educacional fortalece toda a estrutura socioeconômica da sociedade.

4.5 Identificação precoce como estratégia contra a exclusão escolar

O Inep utiliza o Educacenso, uma ferramenta de comunicação em tempo real via internet, para coletar dados educacionais. Este sistema coleta, organiza, transmite e dissemina dados censitários, cruzando informações dos cadastros de estudantes, professores, turmas e escolas de todo o país. Isso possibilita a obtenção de dados individualizados tanto das redes públicas (federal, estaduais e municipais) quanto da rede privada.

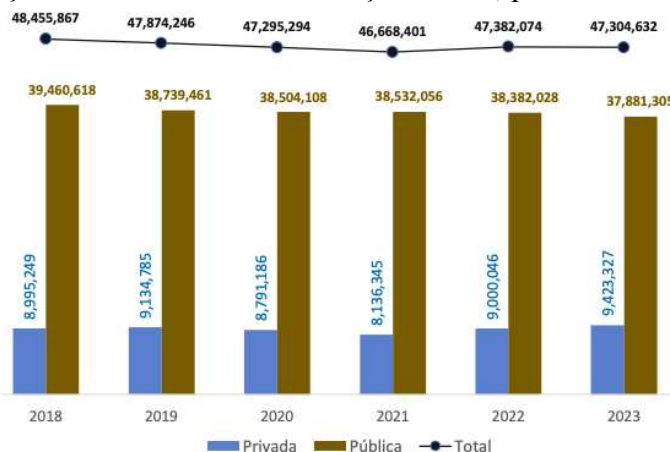
Anualmente, o Inep consolida e publica estes dados no Diário Oficial da União através de portaria. Estas informações compõem o Censo Escolar, fornecendo dados essenciais para a compreensão da realidade educacional brasileira através de um panorama detalhado do sistema de ensino. O levantamento contempla todas as etapas e modalidades da educação básica: ensino regular, educação especial, educação de jovens e adultos (EJA) e educação profissional.

O Censo Escolar oferece uma base consistente para que gestores públicos planejem novas políticas educacionais e avaliem a eficácia das iniciativas existentes nas esferas nacional, estadual e municipal. A análise sistemática desses dados permite identificar tendências, desafios e oportunidades no cenário educacional, possibilitando decisões mais precisas e baseadas em evidências.

O gráfico 1 mostra a evolução das matrículas na educação básica no Brasil entre 2018 e 2023. Em 2023, registraram-se 37,8 milhões de matrículas na rede pública, aproximadamente 500 mil a menos em comparação com 2022, uma redução de 0,16% no

período. Em contrapartida, a rede privada apresentou crescimento, alcançando índices semelhantes aos do período pré-pandemia.

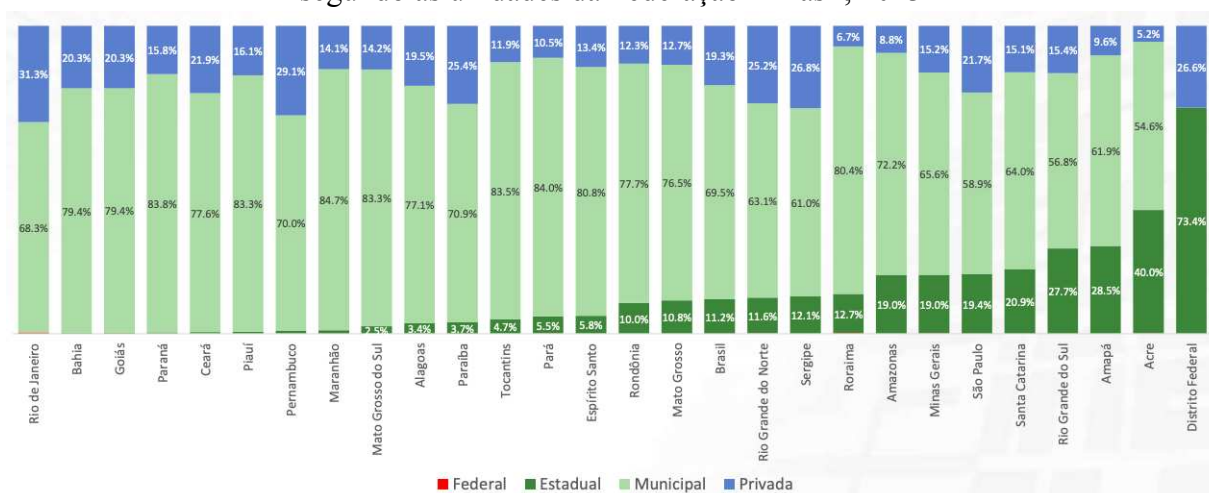
Gráfico 1 - Evolução das matrículas na educação básica, por rede - Brasil (2018 - 2023)



Fonte: Inep/Censo Escolar 2023

Conforme o gráfico 2, as redes municipais predominam na oferta educacional do 1º ao 5º ano durante o período 2022-2023. A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2023 revelou que estas redes atendem 10 milhões de estudantes (69,5% do total de matrículas), o que representa 86,1% da rede pública. Neste cenário, o Estado do Ceará figura na 12ª posição em número de matrículas nos anos iniciais do ensino fundamental, com 77,6% dos estudantes concentrados nas redes municipais.

Gráfico 2 - Matrícula nos anos iniciais do ensino fundamental, por dependência administrativa, segundo as unidades da Federação - Brasil, 2023



Fonte: Inep/Censo Escolar 2023

O abandono escolar constitui um dos componentes que o Inep classifica como taxas de rendimento escolar, sendo fundamental para o cálculo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)²⁸. Estas taxas são calculadas a partir das informações de rendimento e movimento dos alunos, coletadas na segunda etapa do Censo Escolar, denominada Situação do Aluno. Nesta fase, os respondentes informam a situação dos estudantes registrados na Matrícula Inicial (primeira etapa), indicando seu rendimento (aprovado ou reprovado) e seu movimento (falecido, deixou de frequentar ou transferido), além de dados sobre cursos em andamento e alunos sem movimentação (MEC, 2022).

A Taxa de Abandono representa a porcentagem de alunos que deixaram de frequentar a escola após a data de referência do Censo Escolar, calculada pela seguinte fórmula:

$$\text{Taxa de abandono} = [\text{ABA} / (\text{APR} + \text{REP} + \text{ABA})] \times 100$$

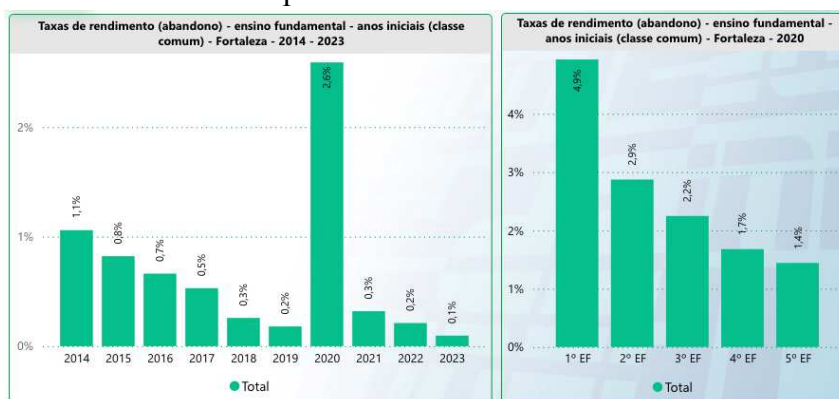
Onde: APR corresponde ao número de matrículas com aprovação, REP ao número de matrículas com reprovação e ABA ao número de matrículas classificadas como "deixou de frequentar". A soma das taxas de aprovação, reprovação e abandono totaliza sempre 100% das matrículas, representando a distribuição percentual completa dos alunos em relação ao total de matrículas válidas para o cálculo.

Os gráficos a seguir mostram a evolução da Taxa de Abandono na rede municipal de Fortaleza, divulgada pelo Inep, entre 2020 (início da emergência em saúde pública causada pela Covid-19) e 2023 (ano em que se declarou o fim do período emergencial).

Os gráficos 3 a 6 apresentam a evolução das Taxas de Abandono entre 2020 e 2023, destacando as séries escolares mais afetadas. Em 2020, gráfico 3, observou-se a maior Taxa de Abandono do período, com índices mais elevados no 1º ano do ensino fundamental, seguido pelo 2º ano. Em 2021 (gráfico 4), apesar da redução geral nas taxas, o 1º ano continuou sendo a série mais impactada. Em 2022 (gráfico 5), as Taxas de Abandono voltaram aos níveis pré-Covid-19. Já em 2023 (gráfico 6), notou-se uma mudança significativa nestas taxas, coincidindo com o início do período pós-pandêmico.

²⁸ Indicador de qualidade educacional divulgado a cada dois anos pelo Inep. O Ideb combina o desempenho dos estudantes nos testes padronizados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) com os dados de rendimento escolar, principalmente as taxas de aprovação.

Gráfico 3 - Taxa de abandono no ano do decreto de emergência em saúde pública durante a pandemia de Covid-19



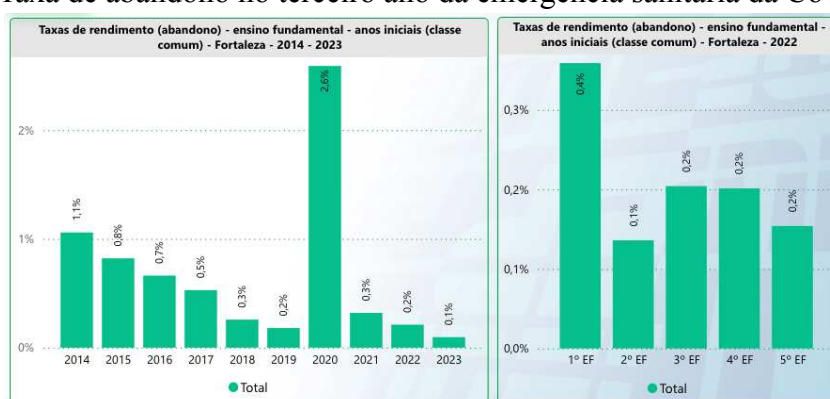
Fonte: Inep/Censo Escolar

Gráfico 4 - Taxa de abandono no segundo ano da emergência em saúde pública causada pela pandemia de Covid-19



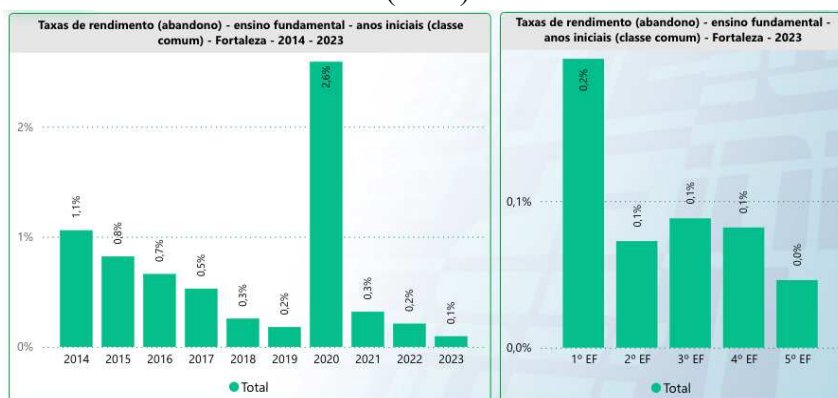
Fonte: Inep/Censo Escolar

Gráfico 5 - Taxa de abandono no terceiro ano da emergência sanitária da Covid-19 (2022)



Fonte: Inep/Censo Escolar

Gráfico 6 - Taxa de abandono no ano de encerramento da emergência sanitária de Covid-19 (2023)



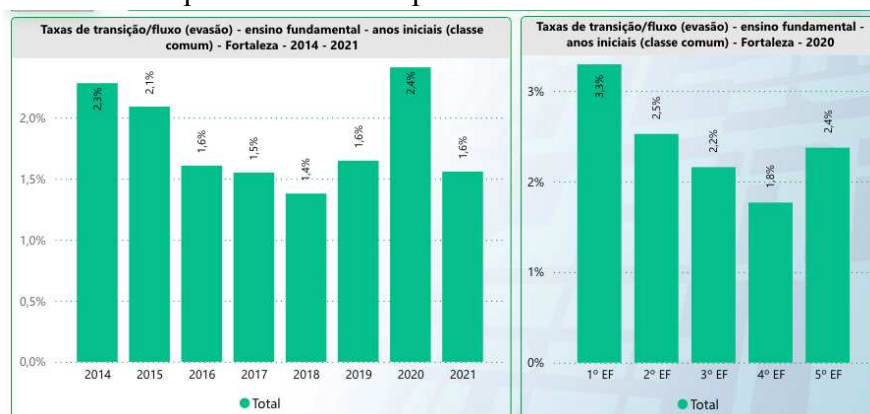
Fonte: Inep/Censo Escolar

A Nota Técnica nº 8/2017/CGCQTI/DEED (Inep, 2017) define os indicadores de transição ou fluxo escolar, que revelam a trajetória do estudante na educação básica. Esta trajetória pode ser regular (avanço sem repetência ou evasão) ou irregular. Os dados indicam o conhecimento adquirido e a eficiência dos sistemas de ensino, sendo essenciais para estudos acadêmicos e análise de políticas públicas educacionais.

Os gráficos 7 e 8 apresentam, proporcionalmente, a quantidade de alunos dos anos iniciais do ensino fundamental de Fortaleza que não efetivaram matrícula em qualquer escola da rede pública em 2020 e 2021. É importante destacar que apenas os dados destes dois anos estavam disponíveis para análise pelo Inep.

O gráfico 7 mostra que 2020 impactou significativamente as redes de ensino, principalmente nas turmas iniciais do ensino fundamental, registrando a maior taxa de evasão escolar entre 2014 e 2021. O 1º ano do ensino fundamental apresentou uma taxa de evasão de 3,3%, a mais alta já registrada. Em 2021 (gráfico 8), o cenário mudou, com a maior evasão ocorrendo na transição para os anos finais do ensino fundamental.

Gráfico 7 - Taxa de transição/fluxo (evasão) no ano do decreto de emergência em saúde pública durante a pandemia de Covid-19



Fonte: Inep/Censo Escolar

Gráfico 8 - Taxa de transição/fluxo (evasão) no segundo ano da emergência em saúde pública causada pela pandemia de Covid-19



Fonte: Inep/Censo Escolar

Considerando os dados apresentados, o monitoramento do fluxo escolar representa uma ferramenta fundamental para identificar tendências e problemas como infrequência, abandono e evasão, contribuindo diretamente para a prevenção da exclusão escolar no Brasil. Os sistemas de monitoramento funcionam como recursos estratégicos de gestão educacional, possibilitando a identificação precoce de riscos e viabilizando intervenções tempestivas e efetivas para assegurar a permanência dos estudantes na escola.

4.6 Enfrentamento à exclusão escolar: mapeando as ações

A educação é um dos direitos fundamentais contemplados na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente (Brasil, 1988, 1990). A efetivação desse

direito não consiste somente no acesso, mas também na permanência nas escolas (Ramos; Gonçalves Junior, 2024, p. 2).

A permanência escolar, entendida neste estudo como frequência regular, e a escola pública gratuita são obrigatórias há relativamente pouco tempo. Ratusniak (2024) ressalta que ambas são criações do século XIX, desenvolvidas para civilizar, promover coesão social e preparar os indivíduos para as longas jornadas de trabalho nas indústrias.

Vale destacar que a Constituição de 1824 (Brasil) foi a primeira a regulamentar o acesso à educação no Brasil, assegurando o direito à instrução primária. Contudo, estabelecia a frequência escolar apenas para alunos do sexo masculino, sendo esta exigência estendida às alunas somente em 1882 (Ratusniak, 2024, p. 4 *apud* Veiga, 2008).

A Constituição de 1934 definiu a educação como direito garantido pelo Estado e pela família, gratuita e obrigatória, visando fortalecer a identidade nacional, impulsionar o desenvolvimento e formar moralmente a população brasileira. Para alcançar esses objetivos, foram criados mecanismos para incentivar e obrigar as famílias a matriculem seus filhos e garantirem sua frequência escolar (Ratusniak, 2024). Um desses mecanismos foi a tipificação do crime de abandono intelectual no Código Civil de 1940, que estabeleceu: "Deixar, sem justa causa, de prover a instrução primária de filho em idade escolar: Pena - detenção de quinze dias a um mês, ou multa" (Ratusniak, 2024, p. 4 *apud* Veiga, 2008).

Ratusniak (2024) enfatiza a importância da Constituição Cidadã (CF, 1988) ao estabelecer a obrigatoriedade da escolarização por faixa etária, inicialmente dos sete aos quatorze anos, e posteriormente ampliada pela Emenda Constitucional 59/2009 para abranger dos quatro aos dezessete anos. Esse direito é regulamentado pela LDB (1996) em seu artigo 12, que determina a obrigação da escola de comunicar ao Conselho Tutelar, juiz da Comarca e Ministério Público quando os alunos ultrapassarem cinquenta por cento do percentual de faltas do limite legal.

Foi no contexto pós-Constituição de 1988, conforme Ortiz e Camargo (2016 *apud* Silva, 2012, p. 35), que emergiu a agenda do debate sobre Programas de Transferência de Renda. O Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), proposto através do Projeto de Lei nº 80/1991 no Senado Federal, tinha como objetivo conceder benefícios por meio da "Bolsa Escola", articulando a garantia de uma renda mínima familiar com a educação (Silva, 2007).

Em 2001, durante o segundo mandato do governo Fernando Henrique Cardoso, o programa nacional Bolsa Escola impulsionou uma expansão significativa dos programas sociais de transferência de renda. O programa concedia um benefício mensal em dinheiro, depositado diretamente via cartão magnético, às famílias de baixa renda com filhos entre 7 e 14 anos matriculados e frequentando a escola pública (Ortiz; Camargo, 2016).

No primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006), a Política Pública de Transferência de Renda, buscando ampliar a proteção social, unificou programas federais de transferência de renda implementados desde a Constituição Federal de 1988 em uma única iniciativa: o Programa Bolsa Família (Ortiz; Camargo, 2016).

O Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação, Bolsa Família, estabeleceu condicionalidades, compreendidas como mecanismos e contrapartidas sociais (Costa, Magalhães e Cardoso, 2023, p. 5), incluindo o cadastramento da família no Cadastro Único. As principais condições exigidas eram a frequência escolar dos filhos e o acompanhamento nutricional e de saúde (Ortiz; Camargo, 2016).

Dessa forma, o Bolsa Família consolidou-se como um instrumento estratégico de política de Estado, tornando-se mecanismo essencial para garantir direitos sociais básicos à população brasileira. O programa destacou-se principalmente por sua atuação nas áreas de saúde e educação, onde suas condicionalidades criaram uma conexão direta entre o auxílio financeiro e o acesso a serviços públicos fundamentais, fortalecendo a rede de proteção social do país.

Um elemento estruturante do Programa Bolsa Família na área da educação é a contrapartida exigida das famílias para receberem o benefício mensal. A principal condicionalidade determina que crianças e adolescentes de 6 a 15 anos das famílias beneficiárias devem manter frequência mínima de 85% da carga horária mensal em estabelecimento de ensino (Silva, 2007).

Conforme Ratusniak (2024), em 2005, o Ministério da Educação criou, em âmbito nacional, o Sistema Presença, que tem como um dos seus objetivos o controle da frequência dos beneficiários do Bolsa Família. A frequência escolar é uma condicionalidade do programa relacionada à educação, necessária para receber o benefício, permitindo monitorar as faltas e

os motivos da evasão escolar. Os responsáveis pelo Bolsa Família nas escolas e redes de ensino são encarregados de informar essa situação no sistema (Ratusniak, 2024).

É importante ressaltar que o percentual de 85% de frequência mínima estabelecido como condicionalidade do Programa Bolsa Família é mais rigoroso que o definido pela LDB (1996), que exige um mínimo de 75% de frequência. Esta diferença de 10 pontos percentuais demonstra o compromisso do programa em assegurar uma presença mais efetiva dos estudantes em sala de aula, visando maximizar as oportunidades de aprendizagem e desenvolvimento educacional.

A pandemia de Covid-19 levou diversos países a implementarem políticas emergenciais de transferência de renda como resposta à grave crise econômica e humanitária global. Estas iniciativas governamentais surgiram em um contexto particularmente desafiador, onde as necessárias medidas de isolamento físico e distanciamento social acentuaram significativamente as desigualdades preexistentes, especialmente quanto a questões de gênero, raça, etnia e classe social.

O Brasil passou por mudanças significativas nos programas de assistência social durante o governo do presidente Jair Bolsonaro²⁹. As principais alterações incluíram a implementação do Auxílio Emergencial (2020) e a substituição do Programa Bolsa Família³⁰ (2003) pelo Auxílio Brasil³¹ (2021). Essas transformações representaram uma reorganização substancial da política de transferência de renda no país.

Na área de educação, o Programa Auxílio Brasil manteve a frequência escolar como uma das condicionalidades para o recebimento do benefício. As exigências de frequência escolar mínima foram estabelecidas da seguinte forma: para beneficiários de 4 e 5 anos, 60% de frequência, sob pena de afetar o benefício familiar; para beneficiários de 6 a 15 anos, 75% de frequência, também impactando o benefício familiar em caso de descumprimento; e para beneficiários de 16 a 21 anos matriculados na educação básica, 75%

²⁹ Exerceu seu mandato de 1º de janeiro de 2019 a 31 de dezembro de 2022, tendo sido eleito pelo Partido Social Liberal (PSL) nas eleições de 2018.

³⁰ Em outubro de 2003, a Medida Provisória nº 132 instituiu o Programa Bolsa Família. Esta iniciativa de transferência de renda para famílias vulneráveis foi parte do programa Fome Zero, sendo convertida em lei em 2004.

³¹ Instituído pela Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021, teve curta duração, sendo revogado pela Lei 14.601, de 19 de junho de 2023.

de frequência, sendo que o descumprimento afeta apenas o benefício individual do adolescente ou jovem (SEDES, 2025).

Segundo Costa, Magalhães e Cardoso (2023), as mudanças pretendidas pelo Auxílio Brasil vão além das políticas de bem-estar social e dos projetos de redução das desigualdades sociais. Estas mudanças abrangem concepções mais amplas sobre a dinâmica dos processos sociais, onde elementos específicos, símbolos, ideologias, rituais e narrativas, ganharam destaque durante as disputas políticas e partidárias no cenário brasileiro recente.

O terceiro governo de Lula iniciou em 1º de janeiro de 2023 sob o signo da reconstrução. O retorno do Programa Bolsa Família foi um dos primeiros atos deste novo governo, assegurado por meio de forte articulação política durante o período de transição (Vazquez; Schlegel, 2023, p. 1 e 2).

O Novo Bolsa Família³², nome dado pela atual gestão federal para destacar sua reestruturação após o governo Bolsonaro, retornou ao cenário nacional ao completar duas décadas de existência. Para manter-se como beneficiária do programa, a família deve cumprir as condicionalidades e requisitos estabelecidos em lei e regulamento.

Conforme o Art. 10 da Lei 14.601/23, que define as condições de permanência no programa, a área educacional exige frequência escolar mínima de 60% para crianças de 4 a 6 anos e 75% para beneficiários de 6 a 18 anos que não concluíram a educação básica.

O Brasil é um país marcado por profunda desigualdade social, com milhões de pessoas em situação de pobreza. Uma limitação importante emerge ao analisar o Artigo 5º do Programa Bolsa Família, que estabelece como famílias elegíveis apenas aquelas cuja renda familiar per capita mensal seja igual ou inferior a R\$218,00 (duzentos e dezoito reais).

Uma análise crítica do Artigo 5º do Programa Bolsa Família revela uma limitação significativa: a elegibilidade restrita a famílias com renda familiar per capita mensal de até R\$218,00. Esta condicionalidade gera uma consequência preocupante: alunos vulneráveis de famílias com renda levemente superior ao limite estabelecido ficam excluídos do programa e do monitoramento de frequência escolar. Essa lacuna no acompanhamento prejudica a identificação precoce de possível evasão escolar entre famílias que, embora não estejam em extrema pobreza, ainda enfrentam consideráveis dificuldades socioeconômicas.

³² A Lei nº 14.601/2023 modifica a Lei Orgânica da Assistência Social e outras legislações relacionadas, revogando dispositivos de leis anteriores sobre benefícios sociais.

Na próxima seção, apresentaremos a Política da Busca Ativa - monitoramento da frequência escolar, uma iniciativa fundamental no combate à exclusão escolar. Exploraremos sua estrutura operacional, metodologia de implementação e os mecanismos utilizados para identificar e prevenir casos de evasão escolar. Além disso, analisaremos os aspectos específicos do Programa Busca Ativa, seu arcabouço legal e normativo, bem como sua integração com outras políticas educacionais. Esta análise nos permitirá compreender melhor como o programa atua na promoção da permanência escolar e seus impactos concretos na redução dos índices de abandono escolar.

5 ANÁLISE DA SOLUÇÃO GOVERNAMENTAL

Esta seção analisa, a partir de documentos normativos, a política de redução do abandono e da evasão escolar nas unidades educacionais públicas de Fortaleza. O objetivo é avaliar o contexto municipal para compreender a solução governamental para o problema da exclusão escolar, tema central desta pesquisa. Serão analisados os objetivos, as ações e os resultados esperados das iniciativas para enfrentar esse desafio, incluindo a estrutura e o desenho do Programa. Também será examinada a trajetória institucional, com ênfase no papel do gestor escolar e em suas conexões com o referencial teórico.

Evidencia-se que o enfrentamento da exclusão e da infrequência não se resolve apenas com procedimentos administrativos (controle, protocolos, registro), pois a permanência depende de condições sociais e, sobretudo, de mediação pedagógica. À luz da Pedagogia Histórico-Crítica (PHC), a política se torna efetiva quando desloca o foco de “trazer o estudante de volta” para garantir a apropriação do saber escolar como direito, enfrentando as contradições que produzem a exclusão.

5.1 Sistema Busca Ativa: origem e objetivos do programa de combate à exclusão escolar

A Campanha Nacional pelo Direito à Educação³³ estabeleceu um marco histórico no cenário educacional brasileiro. A iniciativa consolidou-se como um movimento social organizado e estruturado, superando o formato de uma simples campanha. O movimento ampliou sua atuação para além do território nacional ao participar ativamente da Cúpula Mundial de Educação em Dakar³⁴, estabelecendo conexões internacionais relevantes. Essa participação viabilizou o compartilhamento de experiências e contribuiu de forma significativa para o diálogo global sobre políticas educacionais, posicionando o Brasil como um ator importante nas discussões internacionais sobre educação.

Recuperar o tempo perdido e, ao mesmo tempo, fazer a reforma educacional exigida pela sociedade é tarefa gigantesca que exige dos governos a definição de uma clara

³³ Teve início em 1999, mobilizada por organizações da sociedade civil que participaram do Fórum Mundial da Educação. Seu propósito era unir diversas forças políticas, com foco em ações de mobilização, pressão política e comunicação social para defender e promover os direitos educacionais.

³⁴ No Fórum Mundial da Educação em Dakar, Senegal (2000), a Declaração resultante reafirmou os princípios da Declaração de Jomtien, quando os países se comprometeram com a "Educação para Todos" (EPT).

prioridade para a educação. No Brasil, este desafio era particularmente sério. Infelizmente, até os anos 50, muito pouca atenção havia sido dada à educação. Em 1960, apenas cerca de 60% das crianças de 7 a 14 anos frequentavam a escola e a taxa de analfabetismo era de 40%. É verdade que houve avanços até meados dos anos 90, insuficientes, porém, diante da nova realidade do mundo. Já tínhamos 89% de crianças na escola, a taxa de analfabetismo era de 16% mas apenas 50% das crianças que iniciavam a 1ª série do ensino fundamental permaneciam no sistema até concluir suas oito séries, levando em média 12 anos para fazê-lo, devido às taxas extremamente elevadas de repetência e evasão escolar (GOV.BR, 2010).

O trecho acima, extraído da Declaração apresentada pela Chefe da Delegação do Brasil no Fórum Mundial de Educação, Maria Helena Guimarães de Castro, evidencia um cenário histórico que demandava transformações. O documento enfatizou a necessidade de estabelecer novas metas e objetivos para a década seguinte, reiterando o compromisso com uma educação de qualidade para todos.

Em 2010, o UNICEF, em parceria estratégica com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - UNESCO³⁵, iniciou a iniciativa global *Out of School Children* (OOSC) – Pelas Crianças Fora da Escola, que analisa a exclusão e os riscos de abandono escolar em 25 países (UNICEF, 2012). O projeto concentrou-se na temática "Acesso, permanência, aprendizagem e conclusão da Educação Básica na idade certa – Direito de todas e de cada uma das crianças e dos adolescentes".

A Plataforma dos Centros Urbanos (PCU)³⁶ representa um marco na luta pela educação universal, ao estabelecer uma abordagem coordenada para garantir o direito fundamental à educação. A PCU utiliza uma metodologia sistemática para monitorar e analisar indicadores, com o objetivo de promover os direitos de crianças e adolescentes, especialmente daqueles mais afetados pelas desigualdades municipais. Trata-se de um compromisso internacional com a democratização e a equidade do ensino.

A primeira edição da PCU (2008-2012) mobilizou governos locais³⁷ para alcançar metas em diversas áreas, incluindo educação, saúde, assistência social, proteção, participação, cultura, esporte, lazer, diversidade e infraestrutura. Na segunda edição (2013-2017), o

³⁵ Agência especializada que fortalece a humanidade via educação, ciência, cultura e comunicação. Desenvolve soluções para desafios atuais, visando um mundo mais igualitário. Atua na proteção da biodiversidade, respostas à inteligência artificial, educação de qualidade, patrimônio e acesso à informação confiável.

³⁶ Iniciativa do UNICEF que, em parceria com governos e organizações, defende os direitos de crianças e adolescentes vulneráveis em áreas urbanas. Em sua terceira edição, atua em dez capitais brasileiras (Belém, Fortaleza, Maceió, Manaus, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, São Luís, São Paulo e Vitória), criando parcerias locais para enfrentar quatro desafios interconectados que afetam diretamente a vida desses jovens.

³⁷ Rio de Janeiro e São Paulo.

programa expandiu-se para oito capitais brasileiras, tendo como principais articuladores a Prefeitura e o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA). A edição 2017-2020 concentrou-se no impacto coletivo na vida de crianças e adolescentes mais vulneráveis nas cidades, promovendo diálogo intersetorial sobre temas prioritários para alcançar resultados mais efetivos e duradouros.

Nesse contexto de ações coordenadas, o município de Fortaleza obteve avanços significativos ao integrar a segunda edição da PCU em 2013. A plataforma implementa uma metodologia sistemática de monitoramento e análise de indicadores, promovendo os direitos de crianças e adolescentes, especialmente daqueles mais afetados pelas desigualdades no município.

Ao término da segunda edição, estabeleceu-se uma colaboração interinstitucional importante, quando o UNICEF firmou parceria estratégica com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime)³⁸, com apoio do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas)³⁹ e do Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (Conasems)⁴⁰. Dessa união nasceu a Busca Ativa Escolar, iniciativa inovadora no combate à evasão escolar. O programa distingue-se por sua abordagem integrada, que combina metodologia social e ferramenta tecnológica. Além disso, é oferecido gratuitamente a estados e municípios, democratizando o acesso a instrumentos eficazes de gestão educacional.

Com o objetivo de apoiar governos municipais e estaduais na identificação, no registro, no controle e no acompanhamento de crianças e adolescentes fora da escola ou em risco de evasão, o programa reuniu dados essenciais para planejar e implementar políticas públicas que garantam o direito à educação. Para isso, integrou representantes de diferentes áreas – Educação, Saúde, Assistência Social e Planejamento – e estabeleceu uma sólida rede

³⁸ Fundada em 1986 em Brasília/DF, é uma associação civil dedicada à educação básica pública, que prioriza formação profissional, gestão democrática e políticas públicas. Representa dirigentes de educação dos 5.568 municípios brasileiros, organizando eventos formativos para as secretarias municipais de educação.

³⁹ Trata-se de uma entidade civil sem fins lucrativos que possui autonomia administrativa, financeira e patrimonial, estabelecida em Brasília-DF desde 2001. Representa os municípios brasileiros junto aos governos Federal e estaduais, principalmente em relação ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, visando fortalecer a participação municipal nos Conselhos, Comissões e Colegiados nacionais.

⁴⁰ Originado no movimento social pela saúde pública, constituiu-se como relevante força política que representa as secretarias municipais de saúde. Desde 1988, implementa um modelo descentralizado de gestão da saúde pública que elimina decisões centralizadas e fortalece a autonomia dos municípios, em consonância com os princípios do Sistema Único de Saúde (SUS).

de proteção. Nessa rede, cada secretaria e profissional desempenha função específica: identificar crianças e adolescentes em situação de exclusão escolar ou risco de abandono e assegurar o atendimento nos serviços públicos, garantindo sua (re)matrícula e permanência na escola.

No entanto, a Busca Ativa, enquanto solução governamental, responde à exclusão escolar por meio de estratégias de identificação, mobilização e (re)matrícula. Contudo, sob a ótica da PHC, a política só enfrenta a exclusão de modo substantivo quando se articula à função específica da escola: a socialização do conhecimento sistematizado como direito. Assim, o problema deixa de ser apenas trazer o estudante de volta e passa a ser garantir permanência qualificada, com mediação pedagógica intencional.

5.2 Construção da agenda: a Busca Ativa Escolar e a participação social

A construção histórica do Plano Nacional de Educação (PNE) está relacionada diretamente com o contexto histórico social do Brasil, espelhando algumas expectativas da sociedade sobre as instituições escolares, assim como o inverso, as expectativas das escolas com a sociedade (Vieira; Ramalho; Vieira, 2017, p. 65).

Vieira, Ramalho e Vieira (2017) apresentam a evolução histórica do PNE, identificando três planos distintos. O primeiro surgiu em 1962, não como projeto de lei, sendo posteriormente interrompido pelo regime militar. LDB (1996) reestabeleceu o vínculo com o investimento educacional público e reafirmou a necessidade do PNE, definindo em seu artigo 9º: "União incumbir-se-á de: I - elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;".

Somente no início de 2001 foi aprovado o Plano Nacional da Educação - PNE pela Lei nº 10.172 de 10/01/2001, com vários vetos, em especial, a emenda que propunha o investimento de 10% do Produto Interno Bruto em educação (Vieira; Ramalho; Vieira, 2017, p. 70 *apud* Bonamigo et al, 2011, p. 2).

Conforme ressaltam Vieira, Ramalho e Vieira (2017), o segundo PNE priorizou atender às exigências de órgãos e empresas estrangeiras financiadoras para manter investimentos no país. As principais demandas incluíam a redução do analfabetismo e a expansão da educação profissional por meio de parcerias público-privadas (PNE, 2001). Este PNE estabeleceu vigência de dez anos (2001-2011), alterando o termo "plurianual" da Constituição de 1988 e influenciando posteriormente a Emenda Constitucional n. 59/09.

Após o PNE de 2001, o Conselho Nacional de Educação (CNE)⁴¹ iniciou estudos para um novo plano. O cenário político-econômico havia mudado com a presidência de Lula, líder sindical eleito com a promessa de combater as desigualdades sociais geradas pela globalização. O PNE (2014-2024)⁴², com objetivos definidos pela Constituição de 1988, estabeleceu: erradicar o analfabetismo, universalizar o atendimento escolar, melhorar a qualidade do ensino, promover a formação para o trabalho e o desenvolvimento humanístico, científico e tecnológico, além de estabelecer metas para aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

O caráter democrático deste plano é evidenciado pelo extenso processo de debate público iniciado durante a Conferência Nacional de Educação (CONAE)⁴³ em 2010, envolvendo diversos setores da sociedade civil, profissionais da educação, gestores públicos e especialistas. Este processo participativo se estendeu por vários anos, culminando com sua aprovação formal pelo Congresso Nacional, demonstrando o compromisso com a construção coletiva das políticas educacionais do país.

Em abril de 2024, o Senado avaliou o PNE em sessão temática. Parlamentares e especialistas apontaram que a maioria das metas não foi alcançada. A Meta 2, universalização do ensino fundamental para crianças de 6 a 14 anos, visa garantir acesso universal e 95% de conclusão na idade adequada. Durante a pandemia (2020-2021), houve retrocesso: a frequência caiu de 96,9% (2013) para 95,9%, e apenas 81,1% concluíram o ensino fundamental até os 16 anos em 2021, longe da meta de 95% para 2024 (MEC/SASE, 2014).

O PNE (2014-2024) estabelece metas e estratégias fundamentais para o desenvolvimento da educação nacional, destacando a busca ativa de crianças e adolescentes fora da escola como estratégia para alcançar a Meta 2. Esta abordagem intersetorial integra parcerias entre as áreas de saúde, assistência social e órgãos de proteção, criando uma rede de

⁴¹ Órgão colegiado do Ministério da Educação (MEC) que colabora na formulação da política nacional de educação através de funções normativas, deliberativas e de assessoramento, visando garantir participação social no desenvolvimento da educação nacional.

⁴² Aprovado pela Lei nº 13.005/2014 e prorrogado até 2025 pela Lei 14.934, de 2024, sua natureza decenal estabelecida na Constituição garante sua continuidade para além dos períodos de mandatos governamentais. O plano possui garantia de recursos financeiros vinculados e prevalece sobre os Planos Plurianuais (PPAs).

⁴³ A CONAE (Conferência Nacional de Educação) é um evento democrático que teve sua primeira edição em 2010, com edições posteriores em 2014, 2018 e 2024 em caráter extraordinário. Desde sua origem, a conferência tem se destacado como um espaço de diálogo aberto, reunindo representantes de diversos segmentos da sociedade, incluindo educadores, gestores, estudantes e pais.

apoio efetiva para garantir o acesso e a permanência escolar. Como parte das metas estruturantes, a Meta 2 visa assegurar o direito à educação básica de qualidade, abrangendo o acesso ao ensino, a universalização da alfabetização e a ampliação tanto da escolaridade quanto das oportunidades educacionais. Para alcançar esses objetivos, o plano estabelece:

Outro desafio nacional é assegurar acesso pleno de crianças e jovens de 6 a 17 anos aos ensinos fundamental e médio, inclusive com ampliação da oferta de educação profissional. Esse trabalho exige colaboração entre redes estaduais e municipais e acompanhamento da trajetória educacional de cada estudante. O estado precisa fortalecer seu papel de coordenação no território, fazendo busca ativa e viabilizando o planejamento de matrículas de forma integrada aos municípios, bem como incorporando instrumentos de monitoramento e avaliação contínua em colaboração com os municípios e com a União (MEC/ SASE, 2014, p. 11).

O PNE exige que os 26 estados, o Distrito Federal e os 5.570 municípios elaborem ou adequem seus Planos Municipais ao PNE. Isso vai além de uma mera exigência legal, o êxito do PNE depende de planos subnacionais bem formulados, com qualidade técnica e legitimidade conferida pela participação social. Os Planos Estaduais de Educação (PEEs) devem ser produzidos, debatidos e aprovados em alinhamento com o PNE. Os Planos Municipais (PMEs), por sua vez, precisam manter coerência tanto com o PNE quanto com os PEEs de seus respectivos estados (MEC/ SASE, 2014).

Para compreender a origem e implementação da busca ativa na rede municipal de ensino em Fortaleza, aspecto fundamental deste estudo, é necessário analisar como a Secretaria Municipal de Educação (SME) estruturou e desenvolveu suas ações ao longo do tempo, principalmente quanto à elaboração, execução e acompanhamento dos planos estratégicos que nortearam suas políticas educacionais.

Os Planos Municipais de Educação fundamentam-se em diagnósticos e proposições de diretrizes, metas e estratégias, servindo como instrumentos para implementar políticas públicas que respondam aos desafios educacionais de cada rede. No PME de Fortaleza, a busca ativa de crianças e adolescentes, uma das orientações nacionais, foi incorporada como um desafio a ser enfrentado por meio de política pública, programa ou projeto desenvolvido pela Secretaria Municipal de Educação para o cumprimento das metas.

As metas definidas no quadro abaixo representam questões públicas essenciais que exigem soluções por meio de estratégias específicas e estruturadas. O PME (2015-2025) estabelece a universalização do ensino como pilar central da política educacional municipal

em todas as etapas da educação básica. O plano reconhece que o acesso à educação, a permanência escolar, o sucesso acadêmico e a qualidade do ensino são elementos interligados e interdependentes, constituindo a base para o desenvolvimento educacional do município.

Quadro 9 - Metas e estratégias do PME de Fortaleza

Meta		Estratégias
Meta 1	Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para crianças de 4 (quatro) e 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PME.	Realizar continuamente a busca ativa de crianças em idade de Educação Infantil, em parceria com as Secretarias Municipais de Saúde e de Assistência Social e o Conselho Tutelar, respeitando o direito de escolha da família quanto às crianças de até 3 anos.
Meta 3	Universalizar o Ensino Fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PME.	Realizar, anualmente, a Chamada Escolar para identificar crianças e adolescentes fora da escola, promovendo a busca ativa e o acompanhamento em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, adolescência e juventude, visando universalizar a oferta do ensino obrigatório.
Meta 1	Elevar a escolaridade média da população de 18 a 29 anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 anos de estudo na vigência deste Plano.	Promover busca ativa de jovens e adultos fora da escola, em parceria com as Secretarias do Município, de forma intersetorial, especialmente com as áreas de Assistência Social e Saúde.
Meta 1	Ensino Médio Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos e elevar, até o final de vigência deste PME, a taxa líquida de matrículas no Ensino Médio para 85%.	Promover a busca ativa da população de 15 a 17 anos fora da escola, em articulação com os serviços de assistência social, saúde e proteção à adolescência e à juventude.

Fonte: Plano Municipal de Educação de Fortaleza 2015-2025 / Elaborado pela autora

Portanto, a análise detalhada dos documentos e metas evidencia que a busca ativa se consolida como a principal estratégia estruturante no PME (2015-2025) de Fortaleza. Esta estratégia é mencionada consistentemente em diferentes eixos do plano e apresentada como ferramenta essencial para alcançar a universalização do ensino e garantir a permanência escolar.

Entre 2014 e 2016, desenvolveu-se outro importante instrumento ordenador: o Plano Fortaleza 2040, um guia para o desenvolvimento estratégico da cidade e da sociedade. Sua formulação iniciou-se durante a gestão do prefeito Roberto Cláudio. Como ferramenta de planejamento de longo prazo, o plano estabelece uma visão de futuro para a capital, buscando superar sistematicamente os desafios urbanos, sociais e econômicos por meio de estratégias definidas, ações coordenadas, metas claras, responsabilidades atribuídas e custos orçados.

O plano foi estruturado em três fases: "Fortaleza Hoje", que diagnosticou a cidade e identificou objetivos globais; "Fortaleza 2040", que definiu a visão futura da cidade e elaborou o planejamento estratégico; e uma terceira fase que estabeleceu diretrizes, planos e ações para alcançar os objetivos propostos, com metas específicas para cada secretaria. A partir dessa estrutura, as secretarias desenvolvem seus próprios planos estratégicos com ações específicas, submetidos a monitoramento e acompanhamento contínuo.

Coordenado pelo Instituto de Planejamento de Fortaleza (Iplanfor)⁴⁴, com execução técnica da Fundação Cearense de Pesquisa e Cultura da Universidade Federal do Ceará (FCPC/UFC)⁴⁵, o Plano Fortaleza 2040 contou com especialistas e consultores, além da participação popular por meio de fóruns temáticos e setoriais, articulando diversos atores sociais e agentes públicos.

O plano estabeleceu sete eixos estratégicos, integrando órgãos e secretarias municipais para implementar planos coordenados e complementares. No macroplanejamento, a educação integra o eixo Desenvolvimento da Cultura e do Conhecimento (volume 05). Neste eixo, três objetivos principais nortearam o planejamento: enfrentamento do atraso educacional, melhoria da qualidade do ensino e qualificação para o mercado de trabalho.

No volume 5 do plano, a Linha de Ação ED.3 (Desenvolvimento do Ensino Fundamental I e II) define como primeira ação a busca ativa anual de crianças e adolescentes entre 6 e 14 anos que, embora matriculados na rede municipal, estejam fora das unidades escolares. O indicador para monitoramento é o percentual dessas crianças e adolescentes identificados estudando em todas as Regionais. A execução fica a cargo da Secretaria

⁴⁴ É uma autarquia do Gabinete do Prefeito responsável por pesquisas sobre Fortaleza e Região Metropolitana. Monitora políticas públicas e desenvolve projetos para o desenvolvimento urbano sustentável e redução de desigualdades.

⁴⁵ É uma entidade privada sem fins lucrativos que apoia a UFC em projetos acadêmicos e de inovação. A FCPC atua como fundação de apoio desde 1977, conforme a Lei 8.958/94.

Municipal de Educação, dos Distritos de Educação, da Secretaria de Trabalho, Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Setra)⁴⁶ e da Fundação da Criança e da Família Cidadã (Funci)⁴⁷ (Fortaleza, 2016).

O monitoramento do Plano Fortaleza 2040 ocorre através do Sistema de Gestão e Acompanhamento do Plano Fortaleza 2040 (SIGA 2040). Este sistema monitora os objetivos estratégicos dos eixos e as linhas de ação, acompanhando metas, indicadores, prazos, distribuição geográfica, incluindo a abrangência das áreas contempladas, e responsáveis pela execução.

A Constituição Federal de 1988 estabelece o planejamento governamental como dever do Estado. Em seu artigo 165, define três instrumentos fundamentais: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). A LDO e a LOA complementam o PPA: a LDO estabelece metas e prioridades orçamentárias para o ano seguinte, e com base nela elabora-se a LOA, que detalha receitas e despesas governamentais, seguindo as diretrizes estabelecidas.

O PPA (Plano Plurianual) orienta as ações de médio prazo dos governos Federal, Estaduais, Distrital e Municipais por um período de quatro anos. Por meio de avaliações sistemáticas, aprimora o ciclo de políticas públicas e estabelece diretrizes, indicadores e metas governamentais. É elaborado durante o primeiro ano de mandato do chefe do Executivo, vigorando do segundo ano deste mandato até o fim do primeiro ano do mandato subsequente.

O PPA de Fortaleza estabelece objetivos e metas específicas para a administração pública, visando concretizar o Plano Fortaleza 2040 através de soluções inovadoras para os desafios da cidade. Conforme determinado pela Constituição, o Plano define diretrizes, objetivos e metas relacionados às despesas de capital e seus desdobramentos, bem como os programas de duração continuada.

No PPA 2022-2025, as iniciativas vinculadas ao Eixo IV – Desenvolvimento da Cultura e do Conhecimento, promovem o desenvolvimento humano e ampliam as

⁴⁶ Foi um órgão da Prefeitura Municipal responsável por políticas públicas na área social. Em 2017, a Setra foi incorporada à Secretaria dos Direitos Humanos e Desenvolvimento Social (SDHDS), que passou a exercer todas as suas antigas atribuições.

⁴⁷ Promove e executa políticas públicas de proteção integral de crianças e adolescentes, conforme o ECA. Atua em Fortaleza através dos programas Adolescentes Cidadão, Ponte de Encontro, Rede Aquarela e Primeira Infância de Fortaleza, focando na identificação de potenciais e participação social, além de garantir proteção a crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade.

oportunidades econômicas e sociais da população fortalezense. Isso ocorre por meio do desenvolvimento científico e tecnológico, da valorização das manifestações e bens culturais e do aprimoramento contínuo da educação. As ações articulam-se para integrar, produzir e fortalecer diversas formas de conhecimento (formal, informal, científico e tecnológico) e a produção de bens culturais (Fortaleza, 2021, p. 95).

Os pilares fundamentais que orientaram as propostas foram:

- a) ampliar a capacidade de atendimento da rede escolar;
 - b) garantir a elevação do nível de excelência na qualidade do ensino;
 - c) apoiar o protagonismo e o desenvolvimento pessoal dos alunos;
 - d) valorizar a carreira docente por meio da formação continuada e da atenção à saúde dos profissionais da educação;
 - e) promover a cultura de paz com integração comunitária e segurança escolar.
- (Fortaleza, 2021, p. 96)

Os resultados pretendidos pelo PPA 2022-2025 concentram-se em três objetivos fundamentais interligados: a melhoria contínua e sustentável da qualidade do ensino em todos os níveis da educação municipal; a universalização efetiva das matrículas para garantir o acesso democrático à educação; e a implementação de estratégias abrangentes para eliminar progressivamente a evasão escolar.

Por fim, o Planejamento Estratégico Municipal (PEM) define diretrizes estratégicas como instrumento de planejamento, política pública e gestão municipal. Segundo Rezende (2009), é desenvolvido por meio de técnicas administrativas com a participação dos atores sociais (municípios, gestores e demais interessados). O PEM articula políticas nas três esferas governamentais visando melhorar a qualidade de vida no município.

O PME da SME de Fortaleza 2021-2024, alinhado às diretrizes educacionais vigentes, estabelece um sistema abrangente de coordenação e monitoramento do processo de matrícula escolar. Este sistema assegura tanto a continuidade acadêmica dos estudantes já matriculados na rede municipal quanto o acesso de novos alunos ao sistema educacional. Todo o processo é estruturado e implementado conforme o Planejamento de Rede, que considera a distribuição geográfica das escolas, a capacidade de atendimento e a demanda populacional por vagas em cada região.

Os documentos analisados demonstram que a implementação da Busca Ativa Escolar e o monitoramento da frequência diária dos estudantes baseiam-se em um conjunto de macro planos: PNE, PME, Plano Fortaleza 2040, PPA 2022-2025 e o Planejamento Estratégico

da SME. As ações estabelecidas no Planejamento Estratégico da Secretaria de Educação são monitoradas e acompanhadas através do SIGA 2040.

No marco da PHC, a participação social na construção da agenda pública não pode ser compreendida apenas como adesão, consulta ou legitimidade formal do planejamento (PNE, PME, PPA e planos estratégicos), mas como mediação concreta das contradições sociais que atravessam a escola. Nesse sentido, a Busca Ativa tende a produzir resultados mais consistentes quando a ação intersetorial e comunitária não se limita a localizar e (re)matricular estudantes, mas passa a sustentar condições para que a escola realize sua função específica: socializar o conhecimento sistematizado, garantindo acesso, permanência e aprendizagem. A participação, portanto, assume caráter formativo e político. Envolve conselhos, fóruns, conferências e redes de proteção como espaços de disputa do projeto educativo, de definição de prioridades e de controle social do Estado. Também pressiona para que as respostas à infrequência enfrentem suas determinações (trabalho, pobreza, violência, adoecimento e desigualdades territoriais), sem diluir o núcleo pedagógico do direito à educação. Assim, o diálogo com a PHC permite reposicionar a “agenda” da Busca Ativa: de um arranjo de governança voltado ao fluxo escolar para uma estratégia que articule proteção social e intencionalidade pedagógica, orientada à humanização e à formação dos sujeitos.

5.3 Formulação da política educacional

De acordo com a Constituição Federal de 1988, artigo 127, o Ministério Público tem a missão de defender o ordenamento jurídico, o regime democrático e os direitos e interesses sociais e individuais indisponíveis. Entre esses direitos encontram-se a vida, a saúde, a liberdade e a educação. Na área educacional, o Ministério Público do Ceará (MPCE) concentra esforços no combate ao abandono e à evasão escolar, desenvolvendo ações de busca ativa de alunos infrequentes e assegurando o direito ao acesso e à permanência na trajetória escolar.

Máximo (2021) destaca que em 2017, o Conselho Nacional do Ministério Público publicou a Recomendação nº 54, estabelecendo uma política nacional para fortalecer a atuação resolutiva do Ministério Público brasileiro. Essa recomendação marcou

um avanço na modernização institucional, visando promover soluções práticas e efetivas para conflitos sociais. A medida buscava reduzir a excessiva judicialização de casos, que tornava os processos mais longos e onerosos, otimizando recursos institucionais e sociais. Com essa abordagem mais pragmática, o Ministério Público passou a atuar de forma mais ágil e assertiva na resolução de demandas sociais.

No mesmo ano, a 16ª Promotoria de Justiça Cível do MPCE, especializada em educação, organizou reuniões estratégicas para fortalecer a cooperação entre as Secretarias Municipais de Educação, Saúde e Assistência Social. Essas reuniões criaram um espaço fundamental para o diálogo intersetorial e o planejamento conjunto de ações. A iniciativa visava garantir tanto a proteção integral dos estudantes quanto sua permanência nas escolas, criando um ambiente propício ao desenvolvimento educacional (Máximo, 2021).

De acordo com Máximo (2021), o objetivo era localizar crianças e adolescentes fora da escola, sendo a infrequência escolar identificada como questão prioritária nas discussões. Em resposta, tornou-se essencial implementar um sistema eficaz de monitoramento da frequência capaz de identificar precocemente situações de risco e estabelecer intervenções adequadas para assegurar a continuidade do processo educacional.

Na ocasião, o MPCE identificou na ferramenta Busca Ativa Escolar, disponibilizada pelo UNICEF, uma solução para resgatar alunos evadidos e localizar crianças e adolescentes excluídos do direito à educação. Por meio de uma colaboração estratégica com o UNICEF, o MPCE implementou este sistema que se fundamenta em um mapeamento minucioso dos estudantes em duas situações críticas: o abandono e a evasão escolar (Máximo, 2021).

Na PHC, observa-se que a formulação de uma política educacional não se esgota na definição de fluxos, instrumentos e arranjos intersetoriais; ela expressa uma tomada de posição diante das contradições sociais que produzem a exclusão escolar. Nessa perspectiva, a Busca Ativa, embora necessária como estratégia de garantia do acesso, precisa ser compreendida como mediação para a efetivação do direito à educação em seu núcleo pedagógico: a apropriação do conhecimento sistematizado. Isso implica deslocar o eixo do problema de uma lógica predominantemente administrativa e de responsabilização individual (localizar, registrar, notificar, (re)matricular para uma racionalidade

político-pedagógica orientada à permanência qualificada, com ensino intencional e condições objetivas de aprendizagem.

Desde 2016, o UNICEF disponibiliza uma ferramenta tecnológica gratuita para a Busca Ativa Escolar, que auxilia as redes de ensino na identificação, registro e acompanhamento de estudantes fora das escolas. O sistema opera por meio de uma plataforma digital que facilita a comunicação intersetorial, o armazenamento de dados e gerencia informações sobre a situação de cada criança e adolescente através da escuta ativa junto às famílias. Essa abordagem permite identificar as barreiras que impedem o pleno exercício do direito à educação e desenvolver ações coordenadas para superá-las.

Máximo (2021) ressalta uma ação promovida pela Promotoria de Justiça da comarca de Barreira, no Ceará, que instaurou um Procedimento Administrativo propondo à administração municipal a utilização da Ficha de Comunicação de Aluno Infrequente (FICAI)⁴⁸ para monitorar ações contra a evasão escolar. Em virtude dos resultados positivos, o Centro de Apoio Operacional da Infância, Juventude e Educação do MPCE desenvolveu o Projeto "Cada Aluno Importa"⁴⁹, estruturado em dois eixos: a Busca Ativa e a redução da infrequência por meio da FICAI para todas as comarcas do Estado.

Em diálogo com a PHC, a presença do Ministério Público e de instrumentos como a FICAI pode ser analisada como parte da dimensão jurídico-institucional do Estado na proteção de direitos. No entanto, a efetividade dessa proteção depende de como a política articula, no interior da escola, trabalho pedagógico, gestão e currículo para enfrentar as determinações concretas da infrequência (trabalho infantil, pobreza, violência, adoecimento, mobilidade urbana e desigualdades territoriais), sem substituir a função específica da escola por práticas de controle. Assim, a formulação da Busca Ativa, para além de um dispositivo de governança do fluxo escolar, deve ser avaliada pelo quanto contribui para criar condições de

⁴⁸ Criada em Porto Alegre em 1997 através de parceria entre órgãos públicos, monitora e previne a infrequência escolar. O sistema usa fichas para documentar encaminhamentos entre instituições, seguindo um fluxo do professor até a Vara da Infância e Juventude.

⁴⁹ A iniciativa do MPCE visa prevenir a evasão escolar por meio da ficha de comunicação do aluno infrequente. Inspirado no Ministério Público do Rio Grande do Sul (MPRS) e nas recomendações do Comitê Cearense pela Prevenção de Homicídios na Adolescência, o projeto foi implementado inicialmente em 15 municípios que apresentavam altos índices de evasão, segundo o Inep: Antonina do Norte, Aurora, Barreira, Barro, Canindé, Caridade, Chorozinho, Crato, Juazeiro do Norte, Limoeiro do Norte, Morada Nova, Mulungu, Paramoti, Quixadá e São Luís do Curu.

ensino e de acesso aos bens culturais, reafirmando a escola como espaço de humanização e formação integral dos sujeitos.

A rede de ensino de Fortaleza ocupa posição de destaque no panorama educacional brasileiro, principalmente por sua ampla cobertura e pelos expressivos números de matrículas anuais. Esta realidade pode ser evidenciada pelos seguintes dados estatísticos:

Na capital cearense, a matrícula foi ampliada na comparação com 2016, passando de 197.381 para 207.302 alunos (aumento de 5,03%). De acordo com o Censo Escolar, a expansão de matrícula ocorreu tanto na Educação Infantil (+9,63%) – com destaque para as vagas de creche (+10,53%) - como no Ensino Fundamental (+4,02%) – com maior aumento entre as turmas de 6º ao 9º ano (+6,29%) - e também na Educação de Jovens e Adultos (+2,78%) (Fortaleza, 2017).

Considerando o alto número de crianças e adolescentes matriculados e a necessidade de acompanhamento da frequência diária, a SME informou ao MPCE sobre o Sistema de Gestão Educacional (SGE)⁵⁰, uma plataforma que gerencia processos fundamentais das unidades escolares, monitorando matrículas, rematrículas, transporte, frequência e desempenho dos alunos.

Até 2017, o monitoramento da frequência escolar era feito em duas etapas: primeiro, os professores registravam manualmente as presenças e ausências nos diários de classe físicos; depois, ao final de cada mês, os secretários escolares transferiam esses dados para o SGE.

O SGE provou ser uma ferramenta eficaz para a implementação da FICAI na rede municipal. A gestão do sistema está sob responsabilidade da SME, com a Coordenadoria de Planejamento (COPLAN) atuando na área de negócio e a Coordenadoria de Tecnologia da Informação e Comunicação (COTECI) fornecendo suporte técnico. Para aprimorar o sistema, a SME implantou um módulo específico no SGE que permite o registro e monitoramento diário da frequência dos alunos e o acompanhamento do histórico de faltas, viabilizando ações preventivas contra o abandono escolar. Essa melhoria otimizou o gerenciamento das ações do projeto "Cada Aluno Importa" em uma rede com mais de 200 mil alunos (Máximo, 2021).

Máximo (2021) apontou que a integração entre o Plano Fortaleza 2040 e as

⁵⁰ O sistema requer senha e autorização para acesso, operando em três níveis: escola, distritos de educação e SME. As atribuições são definidas por decreto, com responsabilidade compartilhada pela atualização e qualidade dos dados. A SME fornece orientações, procedimentos e prazos para uso dos módulos.

iniciativas do MPCE, desenvolvidas em colaboração com a SME, estabeleceu fundamentos sólidos para dois objetivos complementares: o resgate sistemático de alunos através do programa de Busca Ativa e a prevenção da evasão escolar por meio do monitoramento diário da frequência estudantil, garantindo um acompanhamento preciso da presença dos alunos em sala de aula.

Como resultado dessas iniciativas, a Prefeitura de Fortaleza instituiu o Sistema de Busca através da Portaria nº 0603/2018-SME, estabelecendo normas e diretrizes para sua gestão na Rede Municipal de Educação. O sistema possui três objetivos principais: realizar o censo anual de estudantes em idade escolar, efetuar a chamada pública e monitorar a frequência escolar. A portaria implementa medidas específicas para combater o abandono escolar, assegurar o direito à aprendizagem, fortalecer os vínculos entre escola e família e acompanhar sistematicamente as infrequências para possibilitar ações preventivas.

A Portaria nº 0603/2018-SME regula o serviço na rede de ensino, com ações alinhadas entre as unidades. Em 2020, a SME selecionou Agentes Educacionais para a Busca Ativa nos Distritos de Educação, formando seis equipes com seis agentes cada. Suas atribuições incluem: identificar alunos em abandono ou não matriculados, dialogar com famílias sobre infrequência, elaborar relatórios técnicos para decisões de (re)matrícula e acompanhar casos. Cada equipe tem um supervisor que elabora o plano de trabalho conforme as demandas locais (Máximo, 2021).

Finalmente, para fortalecer o Sistema de Busca, a SME selecionou agentes escolares para monitorar a frequência diária nas escolas. Estes profissionais identificam casos de abandono e mantêm diálogo com as famílias sobre infrequência. Na seleção dos agentes, o edital priorizou candidatos residentes próximos às escolas, visando garantir melhor integração com a comunidade local (Máximo, 2021).

5.4 Desenho, implementação e público-alvo

A implementação de um programa social envolve um processo complexo que mobiliza instituições, diferentes sujeitos, com interesses e racionalidades diferenciadas, recursos e muito poder. Engloba todas as atividades que permitirão a política acontecer. Pode envolver a criação ou reestruturação de organizações ou a atribuição de novas responsabilidades para organizações existentes. Cabe a essas organizações detalhar as leis em regras operacionais e regulamentos. Podem fazer contratação ou realocação de pessoal; aplicam orçamentos e desenvolvem

variadas atividades. Esse processo vai demandar constante tomada de decisões, o que resultará no redesenho do programa assumido por unidades administrativas que mobilizam recursos humanos, financeiros e materiais (Ozanira, 2013, p. 26).

Em diálogo com a Pedagogia Histórico-Crítica (PHC), o desenho e a implementação de uma política não se reduzem à arquitetura institucional, aos procedimentos ou aos instrumentos de gestão. Devem ser analisados como mediações históricas das contradições que atravessam a escola e condicionam a permanência, como desigualdades territoriais, precarização do trabalho e da vida, violência, adoecimento e limites materiais do fazer pedagógico. Assim, a coerência interna do programa também precisa ser aferida a partir do quanto suas ações criam condições objetivas para que a escola realize sua função específica: a socialização do conhecimento sistematizado.

A implementação de um programa social envolve um processo complexo, que mobiliza instituições, diferentes sujeitos com interesses e racionalidades diversas, além de recursos e poder. Abrange todas as atividades necessárias para concretizar a política. Pode incluir a criação ou reestruturação de organizações, ou a atribuição de novas responsabilidades a organizações já existentes. Essas organizações têm a função de traduzir leis em regras operacionais e regulamentos. Podem contratar ou realocar pessoal, executar orçamentos e desenvolver diversas atividades. Esse processo exige tomada constante de decisões, o que pode resultar no redesenho do programa, assumido por unidades administrativas que mobilizam recursos humanos, financeiros e materiais (OZANIRA, 2013, p. 26).

Como destacado na citação acima, após estabelecer as condições necessárias à criação e à estruturação de um programa, a autora enfatiza a importância da fase de implementação. Essa etapa consiste na execução prática e sistemática dos serviços planejados, com vistas a concretizar os objetivos e alcançar as metas definidas no planejamento estratégico do programa.

Este trabalho analisa o conteúdo da política de redução do abandono e da evasão nas unidades educacionais públicas de Fortaleza, com foco em sua coerência interna. Examina-se a articulação entre as bases conceituais, a estratégia de implementação e os elementos selecionados para acompanhamento, monitoramento e avaliação (RODRIGUES, 2008).

5.4.1 Agentes públicos envolvidos e sua atuação

Assim, a complexidade da implementação de políticas, assim como a sua própria análise, advém do fato de que inúmeros fatores influenciam o comportamento de agentes implementadores: desde aspectos macro (desenho institucional de uma política, os instrumentos ou ferramentas escolhidas, as condições sociais, econômicas ou culturais de uma sociedade etc.) até micro (decisões tomadas por burocratas e outros atores sociais – isto é, indivíduos – em seus contextos e realidades locais e em suas rotinas administrativas cotidianas) (Lotta, 2019, p. 41).

Com base no Decreto nº 14.405, de 22 de abril de 2019, publicado no Diário Oficial do Município de Fortaleza, analisa-se como a SME estruturou o Sistema da Busca Ativa nas escolas municipais, considerando os aspectos macro e micro que influenciam seus agentes implementadores.

O decreto estabeleceu as competências e atribuições dos servidores administrativos, definindo seu compromisso com a Busca Ativa no monitoramento da frequência escolar. Implementou também uma estrutura para sistematizar dados e promover a comunicação entre os setores da instituição, garantindo o comprometimento de todas as instâncias hierárquicas da secretaria com a Busca Ativa.

Dentre os Órgãos de Execução Programática, a Coordenadoria de Articulação da Comunidade e Gestão Escolar, por meio da Célula de Superintendência (CESUP)⁵¹, é responsável pela coordenação do processo de Busca Ativa dos alunos matriculados na rede municipal de ensino, conforme estabelece o Art. 29.

Em cada Coordenadoria do Distrito de Educação, às Células de Acompanhamento e Superintendência Escolar, conforme Art. 37, compete: monitorar, acompanhar e consolidar os dados da Busca Ativa dos alunos matriculados; coordenar, acompanhar e avaliar, em sua jurisdição, a execução de programas, projetos e ações voltadas ao aprimoramento da qualidade do ensino; e monitorar a inserção de dados pelas escolas no sistema da SME, visando consolidar indicadores de gestão escolar.

No âmbito do Órgão de Execução Instrumental, cabe à Coordenadoria de Planejamento participar do monitoramento da Busca Ativa de crianças e jovens, tanto na Rede Municipal de Ensino quanto na cidade de Fortaleza, atuando em conjunto com as instituições parceiras (Art. 46).

⁵¹ A estrutura organizacional, a distribuição e a denominação dos cargos em comissão da SME estão disponíveis no Decreto nº 15.782, de 16 de outubro de 2023.

É importante destacar as atribuições básicas dos profissionais diretamente responsáveis pela execução da Busca Ativa nas escolas:

- Diretor Escolar: manter o Sistema de Busca Ativa atualizado diariamente, cumprindo as medidas estabelecidas no procedimento operacional padrão integrante do sistema (Art. 73);
- Superintendente Escolar: acompanhar e monitorar os indicadores de frequência escolar e a alimentação do SGE (Art. 75);
- Secretário Escolar: manter registros atualizados de levantamento de dados estatísticos (frequência, reprovação e aprovação) e informações educacionais (Art. 76).

Em relação à PHC, a atuação desses agentes não pode ser reduzida a rotinas de controle e registro da infrequência. Tais atribuições precisam funcionar como mediações para garantir a permanência com aprendizagem, criando condições organizativas e pedagógicas para que a escola cumpra sua função específica: a socialização do conhecimento sistematizado. Nesse sentido, o monitoramento (direção, superintendência e secretaria) deve alimentar decisões pedagógicas e de gestão do trabalho escolar (intervenções didáticas, reorganização de tempos e apoios, articulação com a família e a rede de proteção), evitando que a política se limite à responsabilização individual do estudante ou à lógica burocrática de fluxo e (re)matrícula.

Máximo (2021) observa que, para cumprir seu dever constitucional com a educação, o município firma parcerias de cooperação regulamentadas pela Lei nº 13.019/14, que estabelece as normas para parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil, formalizadas por termos de colaboração, fomento ou acordos de cooperação. Essas parcerias devem seguir as normas específicas das políticas públicas setoriais correspondentes.

Um exemplo é a parceria estabelecida com o Unicef em 2017 para implementar programas através da Plataforma dos Centros Urbanos (PCU), com foco nos direitos de crianças e adolescentes em situação de desigualdade. A SME assumiu a responsabilidade de reduzir três indicadores principais: abandono escolar, distorção idade-série no ensino fundamental e cobertura da educação infantil. As ações intersetoriais foram planejadas para alcançar resultados rápidos e sustentáveis, alinhados aos Objetivos de Desenvolvimento

Sustentável (ODS)⁵² PCU, 2017-2020 (Máximo, 2021).

Segundo Máximo (2021), outro exemplo importante foi a articulação com o Ministério Público, que estabeleceu parcerias com as Secretarias Municipais da Saúde (SMS), dos Direitos Humanos e Desenvolvimento Social (SDHDS) e a Secretaria de Educação do Estado do Ceará (Seduc CE). A SME firmou um termo de cooperação⁵³ técnica para realizar a Busca Ativa de crianças e adolescentes fora da escola, garantindo encaminhamentos e atendimentos específicos em cada instituição, sob supervisão do Ministério Público do Ceará. Como parte da ampliação dessas estratégias, a SME também se integrou à plataforma Busca Ativa Escolar da Unicef.

O termo estabelece as atribuições conjuntas da SME e SEDUC CE: ampliar a Busca Ativa escolar, cruzar dados sobre desistência e abandono usando o Censo Escolar, manter informações atualizadas com as redes de ensino e permitir acesso aos sistemas (SGE e SIGE) pelos participantes (Máximo, 2021).

Quanto às competências da SMS e SDHDS, estas devem: usar o Cadastro Único para verificar matrículas escolares; produzir relatórios bimestrais para cruzamento de dados; orientar equipes para identificar evasão escolar durante visitas; e participar de reuniões com Distritos de Educação. A SMS também deve aprimorar seu sistema para identificar o *status* de matrícula dos alunos (Máximo, 2021).

Quadro 10 - A relevância das atribuições institucionais do Sistema Busca Ativa para garantir o direito à educação

Instituição	Competência
Ministério Público do Estado do Ceará (MPCE)	1. Monitorar as ações; 2. Participar de reuniões avaliativas com os núcleos gestores.
Secretaria da Educação do Ceará (Seduc CE)	1. Monitorar e apoiar alunos em risco de abandono na Rede Estadual; 2. Garantir matrícula e permanência dos alunos nas escolas estaduais de Fortaleza;

⁵² Na sede da ONU em Nova Iorque (setembro/2015), líderes mundiais criaram a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, com 17 Objetivos (ODS) para erradicar a pobreza, proteger o planeta e garantir paz e prosperidade. Dois objetivos principais são reduzir desigualdades e criar cidades mais inclusivas, seguras e sustentáveis.

⁵³ O termo de cooperação define as responsabilidades dos participantes, incluindo: divulgação da Busca Ativa Escolar na mídia e órgãos; compartilhamento de informações e relatórios; e execução das ações com apoio da plataforma UNICEF.

	<ol style="list-style-type: none"> 3. Localizar crianças e jovens de 4 a 17 anos fora da escola; 4. Atualizar dados sobre desistência e abandono junto a outras redes; 5. Integrar ações com Secretarias para encaminhamentos e acompanhamento; 6. Enviar dados de alunos infrequentes para visitas domiciliares; 7. Participar de reuniões de avaliação da Busca Ativa.
Secretaria Municipal da Educação (SME Fortaleza)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Coordenar melhorias no SGE para registro e monitoramento da infrequência escolar e Busca Ativa; 2. Cruzar dados de alunos em abandono escolar usando Censo Escolar, SMS e SDHDS; 3. Articular com Secretarias para encaminhamentos aos equipamentos sociais (CRAS, Postos de Saúde, Conselhos Tutelares, CREAS e FUNCI), fortalecendo o acompanhamento da frequência; 4. Enviar dados de alunos infrequentes à SMS e SDHDS bimestralmente; 5. Coordenar reuniões de avaliação e planejamento da Busca Ativa.

Fonte: Máximo, 2021.

O quadro acima organiza as competências institucionais relacionadas ao Sistema Busca Ativa estabelecido pelo termo de cooperação. A importância das atribuições de cada instituição pode ser reconhecida por vários aspectos: garantia do direito à educação através do monitoramento sistemático da frequência escolar e prevenção da evasão; cumprimento da carga horária mínima estabelecida pela LDB (800 horas em 200 dias letivos); identificação precoce e intervenção em casos de infrequência para prevenir o abandono escolar; articulação intersetorial entre órgãos e secretarias para potencializar resultados; e identificação das causas da exclusão escolar para desenvolver estratégias preventivas adequadas.

Esta política pública demonstra o forte compromisso institucional com a Busca Ativa e reforça o engajamento das diferentes esferas governamentais na garantia do direito à educação. A articulação intersetorial é fundamental, pois a atuação coordenada e sistemática potencializa os resultados das ações. Estas atribuições tornam-se ainda mais relevantes no contexto pós-pandemia, quando garantir o retorno e a permanência dos alunos na escola tornou-se um desafio sem precedentes.

5.4.2 Período de vigência da política

O Plano Fortaleza 2040 estabelece como meta estratégica de longo prazo oferecer educação básica de qualidade, acessível, inclusiva e universal em todas as etapas e modalidades do ensino. Este compromisso abrange desde a educação infantil até o ensino médio, incluindo as modalidades especiais de educação. Como componente fundamental deste planejamento, o documento determina a implementação de um processo anual de busca ativa para mapear e identificar 100% das crianças e adolescentes entre 6 e 14 anos que estão fora da escola. Esta iniciativa deve ser mantida e aperfeiçoada até o prazo final do documento, assegurando que nenhuma criança ou adolescente seja privado do seu direito fundamental à educação.

5.4.3 Público-alvo alcançado

O público-alvo compreende crianças, adolescentes, jovens e adultos matriculados que, por diversas circunstâncias socioeconômicas, familiares ou pessoais, encontram-se em situação de vulnerabilidade e são privados de direitos fundamentais, incluindo o acesso contínuo à educação de qualidade. O programa oferece proteção integral por meio de acompanhamento constante e individualizado, permitindo identificar precocemente situações de risco e implementar medidas preventivas adequadas para cada caso.

No entanto, é importante destacar que, segundo a perspectiva da PHC, o público-alvo não é apenas um conjunto de “casos” a serem identificados, notificados e (re)matriculados, mas sujeitos concretos cujo direito à educação se efetiva quando há ensino intencional, currículo consistente e mediação pedagógica capaz de promover a apropriação dos bens culturais. Logo, a Busca Ativa e o monitoramento da frequência ganham sentido substantivo quando articulam proteção social e ação intersetorial a estratégias pedagógicas que sustentem a aprendizagem, evitando que a política se converta predominantemente em um mecanismo de controle do fluxo escolar.

5.4.4 Caracterização e estimativas da população elegível

A Busca Ativa e o monitoramento da frequência diária do estudante, iniciativa instituída pela Portaria 0603/18, visam combater e reduzir sistematicamente os índices de abandono e evasão escolar, por meio do controle da infrequência. Essa estratégia foi desenvolvida para garantir tanto o acompanhamento da presença dos estudantes quanto a identificação precoce de situações de risco que possam interromper o processo educacional. O programa atende a três segmentos essenciais: crianças de 1 a 5 anos da Educação Infantil, estudantes de 6 a 16 anos do Ensino Fundamental e alunos a partir de 15 anos da Educação de Jovens e Adultos, todos matriculados na Rede Municipal de Ensino de Fortaleza.

Explicitar a população elegível não é apenas estimar um quantitativo, mas reconhecer um conjunto de sujeitos historicamente produzidos como fora do direito. No contexto da exclusão escolar, há processos sociais e institucionais que naturalizam quem pode aprender e quem pode ser descartado, tornando a infrequência e a evasão efeitos de desigualdades estruturais, e não simples falhas individuais. Por isso, ao caracterizar o público-alvo do Sistema Busca Ativa, importa nomear as marcas de classe, raça, território, deficiência, trabalho e violências que atravessam a trajetória escolar, bem como reconhecer a escola como espaço de disputa pela humanização.

A série histórica de 2020 a 2024 evidencia o alcance do Sistema Busca Ativa a partir das matrículas na Rede Municipal. Em 2020, registraram-se 229.618 alunos; em 2021, o número subiu para 240.428; em 2022, caiu para 232.158; e, em 2023, reduziu-se para 228.393 alunos (QEdu). Com base nesses dados, estima-se que a população elegível ultrapasse 200 mil crianças e adolescentes por ano, o que torna o sistema uma ferramenta essencial para garantir a permanência dos estudantes no processo educacional.

Entretanto, a Busca Ativa só ganha densidade quando, além de localizar e (re)matricular, contribui para romper com a lógica do “não-educável” como nos recorda Arroyo (2019, p. 133), criando condições pedagógicas e intersetoriais para a permanência com aprendizagem.

5.4.5 Critérios para definição de prioridades do público-alvo

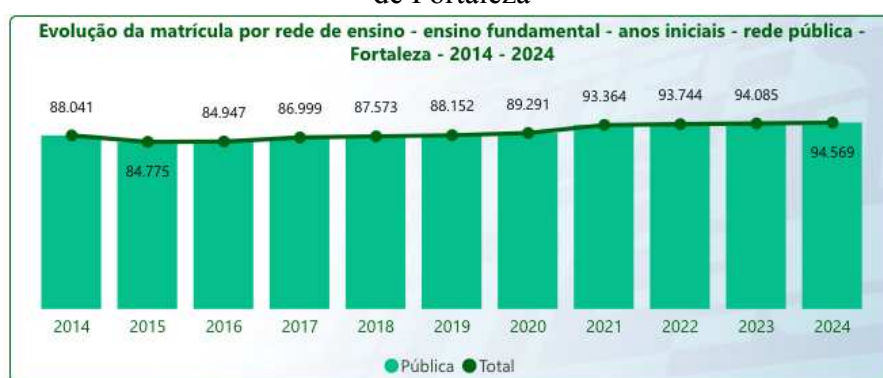
O Sistema Busca Ativa focaliza crianças e adolescentes regularmente matriculados nas instituições de ensino de Fortaleza que apresentam indicadores preocupantes ou sinais de vulnerabilidade que podem levar à interrupção de sua trajetória educacional. Este monitoramento abrange estudantes em todas as modalidades da educação básica, incluindo ensino regular, educação especial, educação de jovens e adultos e outras formas de ensino, buscando garantir a continuidade e o sucesso do processo educacional para todos os alunos em situação de risco.

Assim, ao explicitar quem deve ser priorizado e por quê, abre-se caminho para a próxima seção, que organiza a análise avaliativa do Sistema Busca Ativa como política pública, articulando objetivos, desenho, implementação e resultados à exigência de permanência com aprendizagem. Em seguida, apresenta-se a organização do estudo que avaliará o Sistema Busca Ativa — o monitoramento da frequência diária dos estudantes — como política pública educacional voltada a garantir a permanência de alunos nas escolas municipais de Fortaleza. Considerando o contexto político, econômico, social e cultural do período pós-pandemia de Covid-19, o programa busca reduzir os índices de infrequência, abandono e evasão escolar, além de mitigar desigualdades educacionais. Nesse ponto, torna-se necessário deslocar a análise do plano normativo-institucional para o cotidiano da implementação, na próxima seção, focalizando como a política é interpretada, operacionalizada e tensionada pela gestão escolar, evidenciando mediações, limites e possibilidades para assegurar a permanência com aprendizagem.

6. O SISTEMA BUSCA ATIVA NA PERSPECTIVA DOS DIRETORES ESCOLARES

Antes de iniciar a exposição dos dados coletados, é fundamental contextualizar o local da pesquisa: o município de Fortaleza. Em relação aos aspectos educacionais da rede pública, a capital cearense tem registrado crescimento no número de matrículas no ensino fundamental (EF), como demonstra a série histórica. Essas informações estão disponíveis no site Inep, conforme apresentado na figura a seguir.

Figura 7 - Captura de tela: série histórica do número de matrículas no EF 1 na rede municipal de Fortaleza



Fonte: Inep 2024

Para facilitar a organização das respostas, preservar o sigilo das instituições e otimizar a análise dos dados, desenvolvemos um sistema de codificação. As escolas foram numeradas aleatoriamente de 1 a 35, e cada resposta é identificada por códigos como EM 1, EM 2, EM 3 e assim sucessivamente até EM 35 (ver APÊNDICE E).

A seguir, apresentamos os indicadores obtidos na pesquisa de campo, com dados fornecidos pelos diretores escolares da rede pública municipal de Fortaleza que participam ativamente das ações e da implementação do Sistema Busca Ativa. Esses dados oferecem uma visão sobre como o sistema opera nas unidades escolares pesquisadas e revelam perspectivas importantes sobre sua eficácia no monitoramento da frequência estudantil.

Na fase inicial, enviamos os instrumentos de pesquisa via WhatsApp (aplicativo gratuito de mensagens e chamadas que funciona pela internet em dispositivos móveis e computadores) aos diretores de dez escolas municipais do DE VI, junto com o TCLE e o link de acesso ao formulário Google. Essa etapa preliminar foi fundamental para avaliar a adequação e clareza dos instrumentos, permitindo os ajustes necessários antes da aplicação à

amostra completa.

Organizamos os resultados da pesquisa de campo em quatro blocos distintos e complementares. Cada bloco aborda aspectos específicos do estudo, oferecendo uma análise sistemática dos dados coletados. Essa estrutura facilita a compreensão e interpretação das informações, permitindo estabelecer correlações significativas entre os diferentes elementos analisados, conforme demonstrado no quadro abaixo.

Quadro 11 - Etapas e descrição da coleta de dados

Questionário <i>on-line</i>	
Bloco	Metodologia da coleta dos dados
6.1 Etapa preparatória - pré-teste	Processo inicial em pesquisa metodológica que envolve a seleção de 10 e 20 indivíduos do grupo-alvo, sem depender do tamanho total da amostra principal. Seu único propósito é avaliar os instrumentos de coleta de dados, garantindo sua adequação, clareza e eficácia. (Gil, 2002).
6.2 Burocratas de médio escalão: o Sistema Busca Ativa sob a perspectiva dos agentes implementadores	Cinco questionamentos em escala Likert analisaram a coerência dos objetivos do programa e suas transformações durante a implementação institucional (Rodrigues, 2016).
6.3 Sistema Busca Ativa: análise do alcance temporal e territorial da política educacional e de sua implementação no contexto local	Três questões abertas permitiram que os respondentes elaborassem suas próprias respostas (Gil, 2008). O objetivo foi examinar a configuração temporal e territorial da política, confrontando propostas formais com especificidades locais e historicidade. Essa análise reconheceu a dimensão cultural nas práticas educacionais e comunitárias (Rodrigues, 2016).
Roteiro de entrevista	
Bloco	Metodologia da coleta dos dados
6.4 Sistema Busca Ativa: percepções de diretores escolares sobre a política educacional	Comunicação breve através de entrevistas online realizadas por videoconferência pelo Google Meet (Schmidt; Palazzi; Piccinini, 2020). Os tópicos abordados incluem: caracterização dos participantes, perfil da escola, Sistema Busca Ativa em diferentes contextos, papel do diretor escolar e análise temporal e territorial da política educacional e sua implementação local.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

6.1 Etapa preparatória - pré-teste

Qualquer que seja o instrumento, o primeiro passo nessa etapa consiste em selecionar indivíduos pertencentes ao grupo que se pretende estudar. Seu número pode ser bastante restrito: entre 10 e 20, independentemente da quantidade de elementos que compõem a amostra a ser pesquisada. É necessário que esses indivíduos sejam típicos em relação ao universo pesquisado e que aceitem dedicar mais tempo para responder às questões do que os que serão escolhidos para o levantamento propriamente dito (Gil, 2002, P.120).

Conforme Gil (2002), o pré-teste é uma etapa essencial do processo metodológico que prepara a validação dos instrumentos de pesquisa. Esta fase identifica inconsistências e falhas, possibilitando ajustes que garantem solidez metodológica e precisão nos dados, aumentando a confiabilidade dos resultados. É crucial que os participantes selecionados representem adequadamente o universo estudado, variando entre 10 e 20 indivíduos, independentemente do tamanho total da amostra principal.

O pré-teste não visa captar qualquer dos aspectos que constituem os objetivos do levantamento. Não pode trazer nenhum resultado referente a esses objetivos. Ele está centrado na avaliação dos instrumentos enquanto tais, visando garantir que meçam exatamente o que pretendem medir (Gil, 2002, p. 119).

O autor esclarece que o objetivo do pré-teste não é coletar dados relacionados diretamente aos propósitos centrais da investigação. Esta etapa desempenha uma função avaliativa e preparatória na pesquisa científica. Sua finalidade é examinar criticamente os instrumentos de coleta de dados, verificando sua adequação, clareza e precisão técnica. O pré-teste assegura que estes instrumentos possam medir com exatidão os fenômenos que se propõem a avaliar, contribuindo para a validade metodológica da investigação.

Na primeira etapa da coleta de dados (1 a 5 de setembro de 2025), obtivemos respostas dos dez diretores das escolas selecionadas para validar o instrumento de pesquisa, alcançando 100% de participação. Esse resultado evidencia o engajamento e o comprometimento dos convidados. A alta taxa de adesão proporcionou uma base sólida para a validação do instrumento, permitindo avaliar sua adequação ao contexto investigado. O grupo que respondeu ao questionário de pré-teste é composto por: EM 6, EM 12, EM 14, EM 18, EM 21, EM 23, EM 30, EM 31, EM 32 e EM 34.

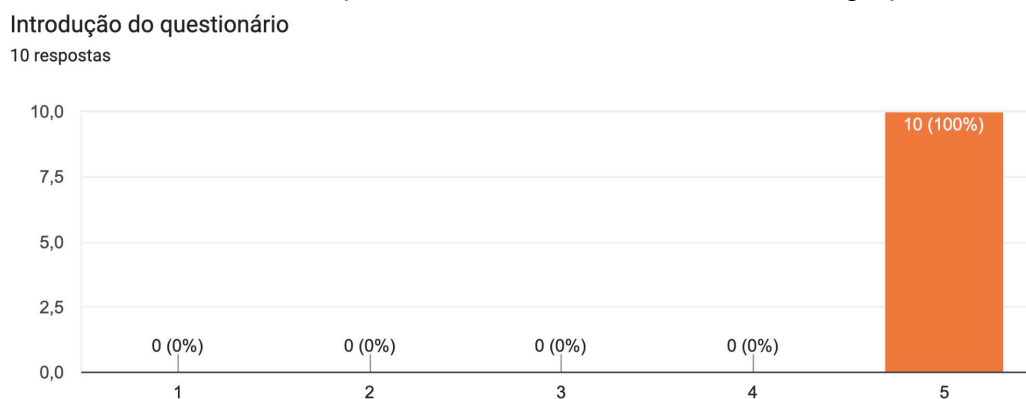
Para avaliar o instrumental, adicionamos ao questionário cinco questões: quatro objetivas e uma subjetiva, esta última solicitando informações sobre dificuldades encontradas

ao responder o questionário. Analisamos também se as perguntas foram respondidas adequadamente, se as respostas indicavam problemas de compreensão, se as respostas às perguntas abertas podiam ser categorizadas e se havia outros elementos que pudessem indicar falhas no questionário como ferramenta de coleta.

A análise dos dados obtidos no pré-teste evidenciou aspectos relevantes relativos à introdução (gráfico 9), à sequência das perguntas (gráfico 10), à clareza terminológica (gráfico 11) e à estrutura das questões (gráfico 12), conforme apresentado nos gráficos a seguir:

O gráfico 9 apresenta resultados positivos: todos os participantes (100%) avaliaram favoravelmente o texto introdutório que explica a metodologia da pesquisa, considerando-o claro, objetivo e adequado para compreensão dos propósitos do estudo. Esta unanimidade indica que o material introdutório foi elaborado com linguagem acessível e informações pertinentes, cumprindo eficazmente seu papel de contextualizar os participantes sobre os aspectos metodológicos da investigação.

Gráfico 9 - Avaliação do texto introdutório: clareza e adequação



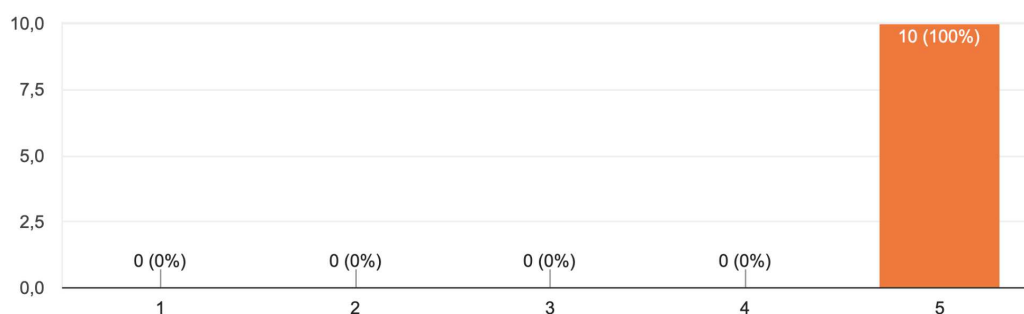
Fonte: Elaborado pela autora, baseado nos dados da pesquisa.

Quanto à sequência lógica das perguntas (gráfico 10), 100% dos participantes a avaliaram positivamente. Esta unanimidade confirma que o questionário foi estruturado com cuidado para garantir um fluxo natural e coerente. As questões sociodemográficas foram estrategicamente posicionadas ao final do instrumento, seguindo recomendações de especialistas. Esta organização evita interferências como desatenção, fadiga cognitiva ou influências indesejadas entre as perguntas, além de assegurar o posicionamento adequado para questões de natureza sensível ou pessoal. Como destaca Gil (2002), tal estruturação sequencial melhora a qualidade e confiabilidade dos dados, reduzindo possíveis vieses nas respostas.

Gráfico 10 - Avaliação da sequência lógica das perguntas do questionário

Ordem das questões

10 respostas



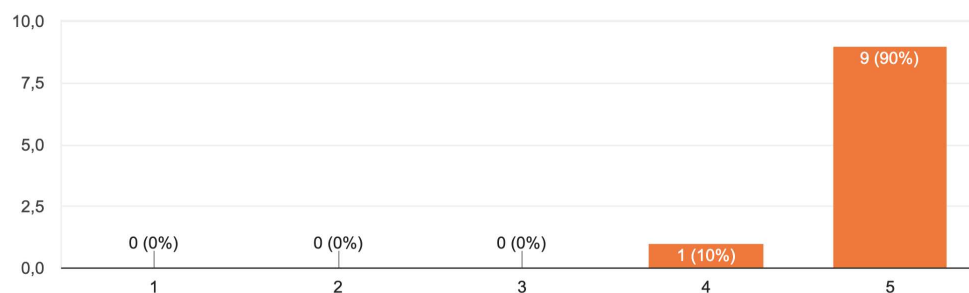
Fonte: Elaborado pela autora, baseado nos dados da pesquisa.

O gráfico 11 apresenta dados sobre o detalhamento das questões oferecidas aos participantes do pré-teste. Os resultados mostram que 90% dos respondentes avaliaram as questões como adequadamente detalhadas e com terminologia clara para compreensão. Embora este seja um percentual elevado, ele revela que uma pequena parcela dos participantes teve dificuldades com o nível de detalhamento ou com os termos técnicos utilizados no instrumento de pesquisa.

Gráfico 11 - Avaliação do detalhamento e da clareza terminológica das questões

Detalhamento das questões

10 respostas



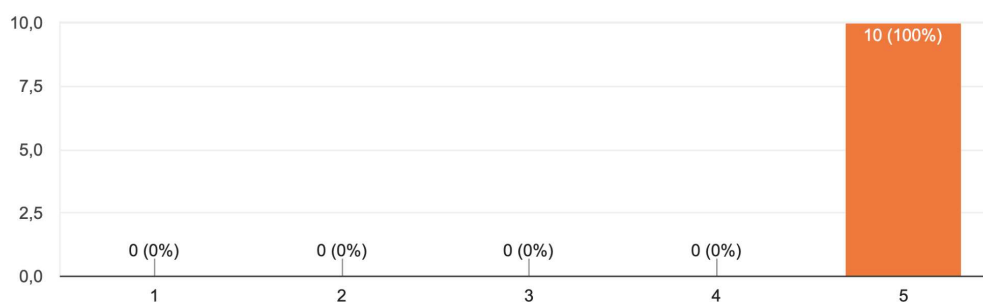
Fonte: Elaborado pela autora, baseado nos dados da pesquisa.

O gráfico 12 revela que 100% dos participantes aprovaram o formato das questões do instrumento de pesquisa. Esta unanimidade demonstra que a estruturação, o design e a apresentação visual das perguntas foram apropriados, o que facilitou a compreensão e promoveu o engajamento durante o processo de coleta de dados.

Gráfico 12 - Aprovação do formato das questões do instrumento de pesquisa

Formato de questões

10 respostas



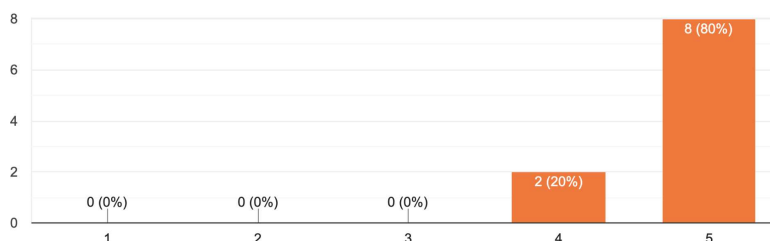
Fonte: Elaborado pela autora, baseado nos dados da pesquisa.

O gráfico 13 analisa os termos utilizados na elaboração das questões. Segundo Gil (2002), "termos adequados" dispensam explicações adicionais. Nossa análise revelou que 80% dos participantes consideraram os termos empregados suficientemente claros. A partir desse resultado, reformulamos as questões subjetivas com terminologia mais apropriada para garantir melhor compreensão. Outras sugestões incorporadas ao novo questionário incluíram a indicação para referenciar com maior precisão a legislação mencionada e a observação sobre problemas de compreensão em uma das questões.

Gráfico 13 - Avaliação da clareza e adequação dos termos utilizados nas questões

Clareza e precisão dos termos

10 respostas



Fonte: Elaborado pela autora, baseado nos dados da pesquisa.

Na última questão do pré-teste, um participante destacou a importância de informar o número exato da lei que instituiu formalmente a Busca Ativa no município. Outro participante fez comentários relacionados à clareza e à compreensibilidade das perguntas formuladas no questionário. Os demais participantes não identificaram dificuldades ou obstáculos ao responder às questões apresentadas no instrumento de coleta de dados.

A incursão preliminar ao campo de pesquisa permitiu conduzir uma análise exploratória inicial e realizar os ajustes necessários no instrumento de coleta de dados. Assim,

os diretores escolares receberam um questionário online aperfeiçoado, beneficiando-se das melhorias identificadas durante o pré-teste. As sugestões foram atendidas, incluindo a referência precisa da legislação citada e a reformulação das questões para facilitar a compreensão. Essas adequações foram essenciais para que o instrumento final apresentasse terminologia mais apropriada e maior clareza, garantindo sua eficácia na coleta de dados sobre o Sistema Busca Ativa.

A segunda etapa da coleta de dados iniciou em 12 de setembro de 2025, incorporando as alterações sugeridas no pré-teste. Apresentamos a pesquisa no início da reunião mensal aos diretores das escolas do DE VI, abordando a importância da participação, a assinatura do TCLE e a entrega do *QR code* de acesso ao questionário. Na semana seguinte, enviamos por *WhatsApp* o TCLE assinado em formato *PDF*, uma mensagem reforçando a importância da participação e o link de acesso ao questionário. O grupo que respondeu ao questionário nesta etapa é composto por: EM 1, EM 2, EM 3, EM 4, EM 5, EM 7, EM 8, EM 9, EM 10, EM 11, EM 13, EM 15, EM 16, EM 24, EM 25, EM 26, EM 27, EM 28, EM 29 e EM 33⁵⁴.

Figura 8 - Código QR do instrumento de pesquisa



Fonte: Elaborado pela autora.

A metodologia adotada neste estudo facilitou o engajamento dos diretores escolares participantes, contribuindo para a rápida adesão ao processo investigativo. Demonstrando interesse e disponibilidade, em apenas dez dias todos os diretores convidados haviam respondido completamente ao instrumento de pesquisa proposto.

Os dados quantitativos provenientes dos questionários aplicados foram submetidos a uma análise exploratória e descritiva, permitindo compreender a percepção e o entendimento dos participantes da pesquisa sobre o Sistema Busca Ativa contemplado no instrumento de coleta de dados.

⁵⁴ Ver apêndice E.

6.2 Burocratas de médio escalão: o Sistema Busca Ativa sob a perspectiva dos agentes implementadores

Esta subseção apresenta um panorama geral das conclusões da literatura sobre os Burocratas de Médio Escalão (BMEs), sistematizando suas definições e papéis. Em seguida, analisa a trajetória do Sistema Busca Ativa, examinando suas transformações e adaptações nas escolas pesquisadas. Investigamos a coerência dos objetivos desta política durante sua implementação, considerando mudanças na gestão escolar, influências políticas, demandas sociais emergentes e ajustes realizados em resposta às avaliações de eficácia do programa.

Lotta, Pires e Oliveira (2014) identificam dificuldades em definir e caracterizar um BME. Para tornar o conceito mais claro e prático, os autores propõem identificá-los por sua posição na estrutura organizacional: funcionários situados no meio da hierarquia, entre os níveis superior e inferior. Essa definição engloba cargos de gerência intermediária, como diretores, coordenadores, gerentes e supervisores.

A importância dessa burocracia está justamente em ser o elo entre o alto escalão e os executores das políticas públicas. Ela é, portanto, um dos principais responsáveis por conectar as fases de formulação e implementação (Cavalcante; Lotta, 2015, p. 13).

Os autores acima destacam o papel central dos BMEs nas políticas públicas. Eles atuam como ponte entre os formuladores (alto escalão) e os executores (burocratas de nível de rua). Essa posição intermediária os torna essenciais por três razões: conectam a formulação da política com sua execução prática; traduzem as diretrizes do alto escalão em ações concretas; e garantem a comunicação entre os diferentes níveis da organização. No Sistema Busca Ativa, os gestores escolares (diretores e coordenadores) funcionam como BMEs: recebem as diretrizes da política educacional e as adaptam para que os agentes as executem nas escolas.

Com base nos estudos de Oliveira e Abrucio (2011), observamos que no Sistema Busca Ativa o diretor escolar (BME) tem autonomia para alocar recursos dentro da escola. Ele pode decidir sobre materiais, organização de equipes e uso de verbas específicas. Já os agentes de busca ativa (nível de rua) executam as visitas às famílias, mas não decidem sobre recursos. A Secretaria de Educação (alto escalão) gerencia recursos de toda a rede educacional. Essa gestão intermediária torna o BME único - ele possui poder decisório suficiente para adaptar a política à realidade local, mas dentro de limites definidos pelo alto escalão.

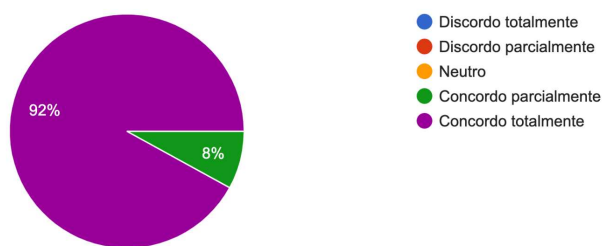
Desta forma, a pesquisa avalia as opiniões, percepções e níveis de concordância dos BEMs sobre as ações educacionais. Analisamos os processos e trajetórias da política, examinando suas transformações em diferentes contextos. O objetivo é investigar a coerência dos objetivos ao longo do tempo. Para isso, consideramos mudanças de gestão, influências políticas, demandas sociais e ajustes realizados em resposta às avaliações de eficácia dos programas.

Esta abordagem atende aos critérios metodológicos da avaliação em profundidade. As cinco questões específicas sobre a trajetória institucional da política focam na perspectiva dos diretores escolares - profissionais que implementaram e vivenciaram o processo na prática cotidiana.

O gráfico a seguir apresenta a percepção dos participantes sobre o desenvolvimento e consolidação do programa Busca Ativa, implementado em 2018 pela Portaria nº 0603/18. A representação sintetiza as avaliações dos diretores escolares quanto à evolução do programa, seus desafios de implementação e resultados práticos desde sua criação até o período atual:

Gráfico 14 - Nível de concordância sobre a institucionalização do Programa Busca Ativa como política educacional permanente

Desde sua criação em 2018 pela Portaria nº 0603/18, o programa Busca Ativa tem se desenvolvido e crescido como política.
25 respostas



Fonte: Elaborada pela autora, baseada nos dados da pesquisa.

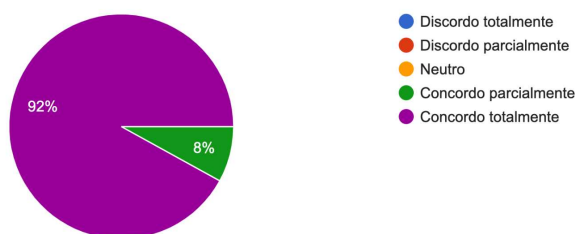
Os dados do gráfico 14 revelam alto nível de concordância entre os participantes: 92% concordam totalmente com o desenvolvimento e institucionalização do programa Busca Ativa como política educacional estruturada e permanente, enquanto apenas 8% expressam concordância parcial. Este resultado evidencia o amplo reconhecimento da importância e efetividade do programa no contexto educacional estudado, demonstrando sua aceitação entre os profissionais que o implementam diariamente. É importante ressaltar que 10 dos 25

respondentes (conforme quadro 10) já ocupavam o cargo de diretor escolar desde o início da implementação do programa, o que confere maior credibilidade às suas avaliações.

Os dados coletados (gráfico 15) revelam alta concordância dos BMEs sobre as estratégias de implementação adaptadas aos contextos locais. Os diretores escolares ajustam suas abordagens conforme a realidade de suas escolas, demonstrando a flexibilidade do programa para atender às particularidades socioculturais e às necessidades de cada comunidade educativa.

Gráfico 15 - Estratégias de implementação adaptadas aos contextos locais: nível de concordância dos BMEs

Os diretores escolares ajustam suas estratégias para adaptar essa política pública à realidade da escola.
25 respostas



Fonte: Elaborada pela autora, baseada nos dados da pesquisa.

O gráfico 15 mostra que 92% dos participantes concordam totalmente que a política educacional passou por mudanças significativas nos contextos institucionais durante a implementação. Apenas 8% manifestaram concordância parcial. Esses dados revelam possíveis discrepâncias entre as concepções originais da política e sua aplicação efetiva nos canais institucionais.

Com vistas a analisar a trajetória da Busca Ativa, foram apresentadas aos diretores cinco proposições acerca das mudanças observadas. Essa estratégia analítica buscou apreender como se configura a operacionalização do programa (Guissi, 2008) desde sua implementação. As proposições contemplavam: adaptações institucionais, influências de mudanças na gestão pública, respostas a contextos sociais emergentes, ajustes decorrentes de avaliações de resultados e a consistência dos objetivos fundamentais.

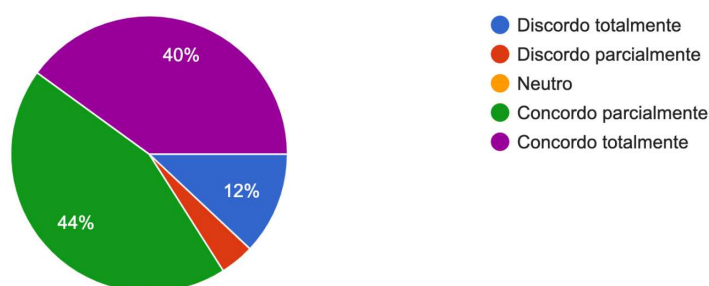
Em seguida, as percepções dos BMEs sobre essas transformações indicam que a maioria expressiva (68%) reconhece que as adaptações melhoraram a implementação do programa nas escolas. Por outro lado, apenas 28% consideram que as mudanças na gestão municipal de 2021 afetaram a execução, o que sugere notável estabilidade institucional apesar

das transições administrativas. Quanto ao contexto pandêmico, 44% dos respondentes afirmam que as demandas sociais emergentes foram adequadamente incorporadas à política, evidenciando desafios moderados de adaptação. Por fim, os ajustes baseados em avaliações de resultados e a manutenção dos objetivos originais apresentam o mesmo índice de concordância (52%), o que aponta para um equilíbrio entre continuidade e aperfeiçoamento contínuo.

Durante a emergência sanitária da Covid-19 (2020–2023), os sistemas educacionais enfrentaram desafios sem precedentes. Foram necessárias adaptações inovadoras para manter as ações educativas em meio ao distanciamento social e às restrições sanitárias. O programa Busca Ativa, implementado dois anos antes nas escolas municipais e em fase de consolidação, precisou transformar sua operacionalização. O monitoramento da frequência e participação dos estudantes tornou-se ainda mais crucial, pois o risco de evasão e abandono escolar aumentou devido às dificuldades socioeconômicas enfrentadas pelas famílias. Neste contexto, o gráfico 16 apresenta a opinião dos diretores escolares sobre como a pandemia afetou o funcionamento, a implementação e os resultados do programa nas instituições pesquisadas.

Gráfico 16 - Impactos da pandemia de Covid-19 na implementação e nos resultados do Programa Busca Ativa: percepção dos diretores escolares

A pandemia de COVID-19 afetou o programa Busca Ativa?
25 respostas



Fonte: Elaborada pela autora, baseada nos dados da pesquisa.

Considerando que 40% dos entrevistados atuavam como diretores escolares durante a crise sanitária e social da Covid-19. Suas percepções sobre esse contexto excepcional são particularmente valiosas para esta análise. A pesquisa revela opiniões diversificadas: 40% dos diretores concordam totalmente que a pandemia afetou substancialmente o programa em suas múltiplas dimensões. Outros 44% concordam parcialmente, reconhecendo impactos moderados ou em aspectos específicos. Por outro lado,

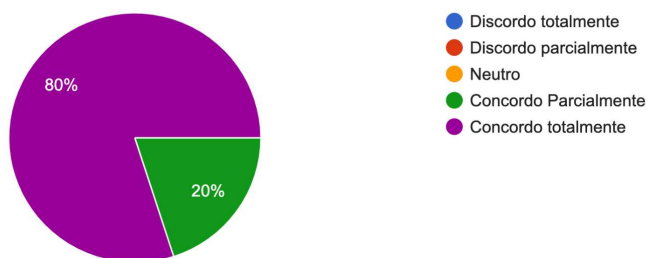
12% dos diretores escolares discordam totalmente, eles conseguiram manter as atividades essenciais sem alterações significativas. Apenas 4% discordam parcialmente dos efeitos da pandemia no funcionamento do programa.

O Sistema Busca Ativa desempenha papel fundamental na garantia do direito constitucional à educação. Ele combina metodologia social com ferramenta tecnológica para identificar estudantes ausentes ou em risco de evasão e promover sua reintegração. Essa reintegração ocorre através de ações coordenadas entre escolas, serviços públicos e representantes da comunidade. A eficácia da iniciativa depende dessa articulação intersetorial, que possibilita intervenções abrangentes e adaptadas ao contexto local. O gráfico 17 demonstra como os diretores das instituições pesquisadas percebem e avaliam o sistema como estratégia de permanência escolar.

Gráfico 17 - Percepção dos diretores escolares sobre o Sistema Busca Ativa como estratégia de permanência escolar

O Sistema Busca Ativa contribui para a redução nos dados de infrequência, abandono e evasão escolar.

25 respostas



Fonte: Elaborada pela autora, baseada nos dados da pesquisa.

Segundo o gráfico 17, 80% dos diretores entrevistados reconhecem que o Sistema Busca Ativa contribui significativamente para reduzir as taxas de infrequência, abandono e evasão escolar. Essa percepção predominante indica que as estratégias do programa geram resultados efetivos no combate aos fatores que comprometem a permanência e o sucesso dos estudantes nas instituições pesquisadas.

6.3 Sistema Busca Ativa: análise do alcance temporal e territorial da política educacional e de sua implementação no contexto local

Como destacado por Arretche (2001), "a implementação modifica as políticas

públicas", pois na prática, estas "são sempre realizadas com base nas referências que os implementadores efetivamente adotam para desempenhar suas funções". Este princípio se evidencia nas adaptações que os diretores escolares, atuando como burocratas de médio escalão, realizam para adequar a Busca Ativa às especificidades de suas comunidades.

Os dados coletados permitem comparar as propostas formais da política educacional nos documentos oficiais com sua implementação prática nas escolas. A análise considera o contexto histórico dos fenômenos educacionais e as características culturais, socioeconômicas e institucionais de cada realidade. Perguntamos aos diretores se percebem diferenças entre a documentação oficial da Busca Ativa e sua aplicação no cotidiano escolar. Esta questão busca identificar possíveis lacunas entre teoria e prática, considerando os desafios específicos de cada contexto.

As respostas dos participantes às questões abertas revelam a necessidade de adaptações do Programa para sua efetivação, evidenciando um contraste entre teoria e prática na implementação da Busca Ativa. Embora 13 diretores escolares afirmem seguir as diretrizes da Portaria nº 0603/18, 12 relatam desafios operacionais significativos no cotidiano escolar.

Nesse sentido, evidencia-se a contradição constitutiva do enunciado "segue-se a portaria, mas...": mesmo quando há adesão ao texto normativo (Portaria nº 0603/18), o discurso dos gestores introduz marcas de limite ("não dá para ir", "não tem transporte", "território dividido"), produzindo um efeito de sentido em que a implementação depende de condições materiais e de segurança que escapam ao controle do enunciador.

Consequentemente, a política aparece como interdependente de uma rede institucional que nem sempre responde (Conselho Tutelar, saúde, assistência). Entre as principais dificuldades mencionadas, destacam-se: resposta insuficiente do Conselho Tutelar após encaminhamentos, falhas de comunicação entre os órgãos da rede de proteção (escolas, unidades de saúde e assistência social), sobrecarga dos diretores escolares sem apoio técnico ou estrutural adequado, e barreiras no acesso às famílias, decorrentes de cadastros desatualizados e de problemas de segurança nos territórios.

Dessa forma, a disparidade entre o ideal proposto nos documentos oficiais e a realidade das escolas exige que as equipes desenvolvam adaptações constantes e soluções

criativas para alcançar o objetivo fundamental: garantir a permanência e o desenvolvimento integral da criança no ambiente escolar.

Prosseguindo com a análise dos dados, investigamos como as ações são adaptadas às necessidades específicas de cada comunidade escolar. Ao comparar os objetivos oficiais da política com a prática, identificamos adaptações locais significativas que demonstram como a implementação transforma as políticas públicas. A dimensão territorial surge como o principal desafio na execução do programa. Para superar esses obstáculos, as equipes escolares desenvolveram as estratégias destacadas a seguir:

1. Adaptações territoriais

As respostas evidenciam que a violência urbana e os conflitos territoriais são fatores determinantes que exigem adaptações significativas na implementação da política. Diversas escolas relatam que "algumas visitas obrigatórias não são realizadas devido ao risco de acesso a comunidades com presença do tráfico de drogas". Isso demonstra como as especificidades locais limitam a aplicação literal das diretrizes oficiais. As principais adaptações são:

- Desenvolvimento de estratégias alternativas quando a violência comunitária impede visitas domiciliares;
- Ajustes nas abordagens quando conflitos entre facções dificultam o acesso a certas áreas;
- Participação direta dos diretores nas visitas domiciliares em áreas de risco;
- Busca de crianças em pontos estratégicos quando adultos não podem transitar entre territórios;
- Utilização de agentes da própria comunidade para facilitar o acompanhamento.

Do ponto de vista analítico, o território opera como produtor de sentidos: a violência e os conflitos territoriais não se configuram apenas como “contexto externo”, mas como elementos que reorganizam o dizer e a prática, tornando a visita domiciliar um risco e a própria Busca Ativa uma negociação territorial. Assim, as “adaptações” observadas não se limitam a ajustes técnicos, mas implicam deslocamentos de sentido do próprio “como fazer”.

2. Adaptações comunicacionais

Considerando as particularidades socioeconômicas das comunidades, os diretores relatam adaptações nos canais de comunicação: "Em nossa realidade, muitos responsáveis não utilizam e-mail e têm acesso limitado às plataformas digitais, por isso priorizamos ligações

telefônicas e mensagens de WhatsApp". Essa flexibilização mostra como os implementadores ajustam os mecanismos da política às condições reais de acesso tecnológico da população atendida. Destacam-se:

- Uso intensivo de WhatsApp para mensagens e ligações;
- Priorização de ligações telefônicas em vez de e-mails devido ao acesso limitado a plataformas digitais;
- Parcerias com lideranças comunitárias, igrejas e associações locais;
- Flexibilização dos horários de visitas (incluindo noites e finais de semana);
- Adaptação da linguagem dos materiais informativos para melhor compreensão pela comunidade.

3. Adaptações organizacionais

A pesquisa revela que os diretores frequentemente (re) organizam suas equipes e recursos: "As visitas às famílias não são realizadas apenas pelo agente da Busca Ativa. A equipe escolar acompanha, seja o diretor, a embaixadora da paz ou o assistente financeiro". Em alguns casos, "a gestão precisa realizar a visita, pois alguns alunos estão em outra comunidade". Isso demonstra como a estrutura organizacional prevista nos documentos oficiais é reconfigurada para atender às necessidades práticas:

- Trabalho em equipe nas visitas (diretor, embaixadora da paz, assistente financeiro);
- Dedicção exclusiva de agentes da Busca Ativa durante períodos críticos;
- Uso de recursos pessoais (telefones e veículos) pelos profissionais;
- Criação de incentivos para frequência escolar (quadros de reconhecimento);
- Adaptação de horários de entrada/saída e turnos para atender às necessidades das famílias.

4. Adaptações estratégicas

Para superar barreiras territoriais, os diretores escolares desenvolvem estratégias criativas: "Em nossa comunidade, as crianças deixam de estudar por conta da violência. Como os adultos não podem transitar de um território a outro, buscamos as crianças em pontos estratégicos para levá-las até a escola". Tais adaptações mostram como os objetivos da política são preservados mesmo quando sua metodologia precisa ser completamente repensada:

- Priorização de diálogo direto com famílias antes do encaminhamento ao Conselho Tutelar;
- Implementação de convocações externas com assinatura para comparecimento à escola;
- Consideração de situações específicas não contempladas pelo sistema (doenças, problemas familiares);
- Atenção especial a casos de vulnerabilidade social (como alunos sem calçados).

É fundamental analisar as adaptações a partir dos relatos e das perspectivas dos estudantes e de suas famílias, cuja participação pode variar entre engajamento ativo e resistência. Nesse contexto, algumas famílias se sentem valorizadas e respeitadas, o que favorece a construção de confiança no trabalho da instituição educacional. Em contrapartida, outras manifestam desconforto diante da necessidade de justificar formalmente as ausências das crianças.

As instituições demonstram sensibilidade às realidades familiares, ajustando protocolos para situações específicas: problemas de saúde sem documentação médica, conflitos territoriais que limitam a mobilidade, vulnerabilidade social e longas jornadas de trabalho dos responsáveis. Para superar esses desafios, foram implementadas estratégias inovadoras: comunicação por WhatsApp fora do horário comercial, reuniões aos fins de semana e atendimento ampliado no contraturno para estudantes cujas famílias temem o trajeto escolar devido à violência local. Essa escuta atenta e essa flexibilidade resultaram em maior engajamento comunitário e redução significativa de estudantes em risco de abandono.

Diante das adaptações anteriormente descritas, as famílias desempenham papel central na reconfiguração da política, evidenciando três aspectos principais: participação e diálogo, comunicação adaptada e consideração de situações específicas. A escuta atenta às realidades familiares, portanto, promove maior engajamento comunitário e reduz significativamente o número de estudantes em risco de abandono, o que reforça que a participação familiar é essencial para adequar a política pública às necessidades territoriais reais e garantir sua efetividade.

Por fim, o fechamento analítico acerca das adaptações indica que a política se materializa no entrecruzamento de três instâncias: a norma (portaria e fluxos), as condições objetivas de execução (recursos, tempo e segurança) e a rede de proteção. Assim, a análise pode avançar para o confronto entre a formalização presente nos documentos oficiais e as condições concretas de implementação narradas pelos diretores, evidenciando como o prescrito é constantemente reconfigurado pelo possível.

6.4 Sistema Busca Ativa: percepções de diretores escolares sobre a política educacional

A última etapa da coleta de dados consistiu em entrevistas realizadas entre 6 e 11 de outubro de 2025. Elas possibilitaram o contato direto com a realidade vivenciada pelos atores sociais envolvidos no processo (Gil, 2008).

Optamos por entrevistas semiestruturadas, desenvolvendo um guia aplicado de forma consistente em cada uma delas (Flick, 2019). Associamos a essa abordagem o uso de uma plataforma virtual de acesso gratuito, que apresenta potencialidades especialmente para a realização de estudos qualitativos.

Entre os principais benefícios das entrevistas online está a economia de tempo na coleta de dados, já que elimina a necessidade de deslocamentos (Schmidt; Palazzi; Piccinini, 2020). No caso específico do grupo selecionado para a amostra (cinco diretores), as demandas profissionais e pessoais permitiram agendar encontros em horários flexíveis, sem comprometer o andamento da pesquisa. O grupo entrevistado é composto por EM 17, EM 19, EM 20, EM 22 e EM 35.

Antes de agendar as entrevistas, explicamos por telefone aos diretores selecionados os critérios de escolha: tempo de atuação na mesma escola e número de alunos com base na matrícula de 2023⁵⁵, ano em que foi oficialmente decretado o fim da emergência causada pela Covid-19. Para cada diretor, agendamos um horário específico e enviamos o link de acesso à videoconferência. As entrevistas transcorreram tranquilamente, sem interferências, com duração de até 40 minutos. Inicialmente, explicamos o objetivo geral da pesquisa e os objetivos específicos de cada bloco de perguntas. Durante a entrevista, os pontos orientadores estavam organizados em uma apresentação compartilhada com os participantes, permitindo que acompanhassem as perguntas.

Sobre o conhecimento da implementação da política, os entrevistados relataram que o primeiro contato com o Sistema Busca Ativa - Portaria nº 0603/18 ocorreu em reunião organizada pelo Distrito. Essa prática acontece mensalmente e está prevista no calendário anual divulgado pela SME. As primeiras impressões foram:

EM 17 - "Prerrogativa do ECA, da Constituição Federal e da própria LDB, que exigiam o mecanismo de busca."

EM 19 - "A gente já fazia de certa forma essa busca ativa, só que não era pelo sistema, nem sistemática."

EM 20 - "Um sistema que ia dar muito certo, a gente ia estar sempre monitorando a frequência dos meninos."

⁵⁵ Com base no SGE.

EM 22 - "Sempre pensei positivo! Sempre acreditei que seria um projeto que ajudar muito a escola em todo o processo educacional."

EM 35 - "Na escola já existia uma busca ativa, mas não era tão bem sistematizada. Não existia programação para fazer isso, era uma coisa meio empírica. A gente fazia busca ativa sem um registro."

A pesquisa revelou percepções diversas dos diretores escolares sobre a implementação do Sistema Busca Ativa, todas convergentes quanto à sua importância. Dos relatos, emergem três pontos-chave: fundamentação legal, pois o sistema foi compreendido como a materialização de prerrogativas já estabelecidas pelo ECA (1990), pela Constituição Federal (1988) e pela LDB (1996); sistematização de práticas informais, uma vez que, embora algumas escolas já realizassem a busca ativa, ela ocorria de modo empírico, sem registro adequado ou programação definida; e expectativas positivas, já que os diretores demonstraram otimismo quanto ao potencial do sistema para o monitoramento contínuo da frequência escolar.

Dessa forma, a formação discursiva do “dever legal” e do “direito” se expressa em enunciados como “prerrogativa do ECA, da Constituição e da LDB” (EM 17), que produzem a Busca Ativa como obrigação estatal e, simultaneamente, como legitimação moral e jurídica das ações da escola. Assim, o discurso do direito sustenta as práticas de vigilância e monitoramento da frequência.

Nessa mesma direção, observa-se a reformulação e a paráfrase como efeitos de estabilização: falas como “a gente já fazia, só que não era pelo sistema” (EM 19) e “era empírica... sem registro” (EM 35) reconstróem o passado da escola, apresentando a Busca Ativa não como ruptura, mas como continuidade reorganizada. Desse modo, o sistema “novo” passa a ser significado como a sistematização de algo já existente, o que estabiliza a política e atenua a percepção de descontinuidade.

Sobre o impacto da pandemia na execução do Sistema Busca Ativa, os diretores escolares apresentaram percepções diversas. Alguns destacaram que a pandemia evidenciou ao poder público a necessidade de um profissional dedicado para fortalecer as ações do sistema. Outros relataram que suas escolas foram significativamente afetadas, perdendo contato com muitos alunos por falta de telefone ou acesso à internet.

Um dos entrevistados apresentou perspectiva divergente sobre o impacto da pandemia:

Não vou dizer que não! [...] Os problemas de “não comunicação” eram sempre os mesmos que já aconteciam mesmo antes da infrequência, do lançamento da busca ativa e da Covid (EM 19).

Essa resposta evidencia que o impacto foi relativamente pequeno. Argumenta que os problemas de comunicação já existiam antes da implementação do sistema e da pandemia. Essa visão sugere que as dificuldades enfrentadas durante a emergência sanitária não foram novas, mas sim a intensificação de fragilidades já presentes no acompanhamento da frequência escolar.

A Portaria nº 0603/18 estabelece uma coerência manifesta por meio de intervenções progressivas: contato telefônico, comunicado escrito, visita domiciliar e, como última medida, envio de ofício ao Conselho Tutelar. Esse escalonamento reflete o princípio de que a escola deve esgotar suas possibilidades antes de acionar outras instâncias. A sistemática de registro no SGE, tanto para frequência escolar quanto para acompanhamento dos procedimentos da Busca Ativa, assegura coerência operacional entre monitoramento e ação. Essa estrutura demonstra alinhamento entre as bases conceituais (direito à educação, responsabilidade compartilhada) e a formulação prática da política.

Rodrigues (2008) destaca que a coerência interna das bases conceituais é central para o estudo e avaliação de políticas. Partindo desse princípio, foi solicitado aos entrevistados que descrevessem possíveis adaptações necessárias para efetivar o que está estabelecido na portaria que institui o Sistema de Busca Ativa. Com base na coerência interna das bases conceituais, foi questionado o impacto da atuação do gestor na implementação do Sistema Busca Ativa:

EM 19 - "Extremamente importante! Costumo ir com o agente escolar fazer a visita. Quem vai pra visita sou eu. Em todos os casos. Acaba dando uma força maior, um respaldo maior. [...] Gosto de saber a realidade da criança, porque ela está deixando de vir, pra mim é importante ver a situação. Até pra depois poder conversar com o professor."

EM 20 - "Eu entro mais nos casos mais complexos. [...] Às vezes vou na casa!"

EM 22 - "Tempo para estar mais junto com os agentes. [...] Dois dias de faltas [...] eles tem que me comunicar para que eu ligue para as famílias. Essa fala de dizer assim: a diretora ligou! Parece que tem um impacto bem mais significativo."

EM 35 - "A primeira coisa a gestão tem que entender a importância da busca ativa, porque se gestão não mensurar, não tiver uma noção da importância da busca ativa acaba direcionando os profissionais que fazem essa busca ativa para diária para outras atribuições e prejudica."

Portanto é possível perceber que a atuação dos diretores escolares é fundamental

para a efetividade do Sistema Busca Ativa. Os relatos evidenciam a importância da articulação operacional: definir com os agentes quais alunos buscar e utilizar dados do SGE para elaborar estratégias específicas. A participação direta do gestor, por meio de ligações e visitas domiciliares, amplifica o respaldo e o impacto das ações, demonstrando comprometimento institucional. O monitoramento e a comunicação direta com as famílias nos primeiros sinais de infrequência intensificam as intervenções. Por fim, a gestão deve valorizar a Busca Ativa, evitando o desvio de função dos profissionais designados.

No entanto, diversos obstáculos comprometem a coerência interna do programa e ajudam a explicar as dificuldades relatadas na sua operacionalização. A carência de equipamentos (telefone e internet) e de transporte obriga diretores escolares a usarem recursos próprios, evidenciando fragilidade estrutural (EM 17, EM 19). Além disso, barreiras territoriais limitam as intervenções e ampliam desigualdades no acesso à educação, seja pela distância e pela necessidade de deslocamento próprio, seja pela divisão territorial por grupos criminosos (EM 17, EM 20, EM 35). Somam-se a isso mudanças frequentes de endereço e cadastros desatualizados, que revelam falhas na comunicação intersetorial e prejudicam o acompanhamento (EM 20, EM 35). Por fim, a dificuldade em conseguir pessoal capacitado e a resistência inicial das famílias apontam para a necessidade de formação e sensibilização (EM 19, EM 20).

Nesse contexto, os relatos referentes a ligações, visitas e tentativas de contato (EM 19; EM 22) evidenciam o trabalho da gestão como prática social de mediação entre o ordenamento normativo e a vida concreta. Ainda assim, sua efetividade se condiciona a determinantes objetivos (tempo disponível, composição da equipe, recursos materiais e segurança territorial) e à existência de políticas de estruturação, formação continuada e valorização profissional. As estratégias mencionadas (acolhimento no retorno, estudo de caso nos momentos de planejamento e socialização de práticas exitosas) indicam que o desafio central consiste em produzir permanência escolar dotada de sentido pedagógico, o que implica não apenas “trazer de volta”, mas assegurar que o retorno se traduza em apropriação do conhecimento sistematizado e em desenvolvimento humano. Nessa direção, a Busca Ativa se afirma como estratégia necessária, porém insuficiente quando acionada de forma isolada, demandando articulação intersetorial e ações pedagógicas consistentes para a efetivação do

direito à educação.

Rodrigues (2016) analisa a configuração temporal e territorial das políticas, examinando como propostas e objetivos se confrontam com as especificidades locais e sua historicidade. Isso evidencia a importância da dimensão cultural. As questões a seguir avaliam as dimensões territorial e temporal da política educacional em estudo sob a perspectiva dos burocratas de médio escalão.

As características territoriais de cada escola impactam a implementação da política de modo específico. Os depoimentos dos entrevistados indicam que as causas da infrequência escolar não se restringem ao âmbito pedagógico, articulando-se também a problemas de saúde pública e a situações de vulnerabilidade social. Entre os fatores mais recorrentes, destacam-se: questões de saúde, como adoecimento de crianças ou de responsáveis (EM 17 e EM 19); vulnerabilidade social extrema, com crianças em situação de rua e exploração (EM 35); e negligência familiar (EM 19 e EM 35).

Nesse sentido, neste estudo, a dimensão territorial é examinada a partir do questionamento sobre os padrões identificados nos dados do Sistema Busca Ativa (infrequência, abandono e evasão), das interpretações atribuídas a esses fenômenos e das características socioeconômicas e culturais do território.

A seguir, o quadro sintetiza as respostas que emergiram desse questionamento, indicando como os padrões identificados nos dados do Sistema Busca Ativa auxiliam a escola, quais interpretações decorrem dessa análise e quais decisões pedagógicas são mobilizadas a partir dela. Os relatos evidenciam, portanto, como a dimensão territorial da Busca Ativa se materializa concretamente nas escolas:

Quadro 12 – Achados da Busca Ativa: dimensões da infrequência e intervenções pedagógicas

Aspectos destacados	Estratégias pedagógicas
1. Influência dos fatores socioeconômicos na frequência escolar Diretores escolares identificam relação direta entre condições socioeconômicas das famílias e frequência dos estudantes. Famílias com menor poder aquisitivo apresentam maiores índices de infrequência, enquanto aquelas com melhores condições mantêm maior regularidade (EM 17 e EM 35).	- Oferta de matrícula no contra turno; - Estudo de caso nas reuniões pedagógicas de planejamento semanal;
2. Impacto das práticas pedagógicas na permanência	- Troca de experiências exitosas

escolar Estratégias pedagógicas dinâmicas reduzem a infrequência. Recursos tecnológicos como o Chromebook aumentam a frequência (EM 35).	entre os professores.
3. Complexidade das causas da infrequência A infrequência escolar tem causas múltiplas além do pedagógico: alunos com baixo rendimento e dificuldades de leitura frequentemente são os que faltam mais e fatores estruturais, como a impossibilidade de os responsáveis auxiliarem nas atividades por falta de letramento (EM 17); questões de transporte afetam turmas de bairros distantes (EM 22);	<ul style="list-style-type: none"> - Análise dos dados de avaliação e frequência e elaboração de estratégias; - Reuniões com os pais e responsáveis; - Reunião com os professores para socializar situações e traçar estratégias.
4. Importância do acolhimento e do olhar diferenciado A Busca Ativa efetiva exige trazer o aluno de volta e oferecer acolhimento para evitar novas faltas. Conhecer a realidade da criança e orientar professores para um olhar diferenciado no retorno do estudante (EM 19 e EM 20).	<ul style="list-style-type: none"> - Reunião com os professores para traçar estratégias de acolhimento.

Fonte: Entrevista com diretores / Elaborado pela autora

Sob a perspectiva da Pedagogia Histórico-Crítica, os dados permitem compreender a Busca Ativa como uma mediação inserida nas contradições sociais que atravessam a escola pública e o direito à educação. Assim, a permanência escolar não se reduz a uma questão administrativa, mas expressa o embate entre necessidades humanas de formação e condições históricas de existência de crianças e famílias.

O exposto indica que as causas recorrentes de infrequência (vulnerabilidade social, adoecimento, transporte, violência) evidenciam determinações materiais que produzem evasão e abandono. Isso exige uma leitura da política na totalidade social, articulando escola, família e Estado em um mesmo processo. Do mesmo modo, quando gestores associam maior ausência a baixo rendimento, dificuldades de leitura e limitações de letramento nas famílias (EM 17), explicita-se a contradição entre a finalidade formativa da escolarização e as condições concretas de acesso ao conhecimento.

Nesse contexto, a dimensão territorial do Sistema Busca Ativa torna-se fundamental para compreender sua efetividade, pois os determinantes materiais anteriormente apontados se expressam de modo desigual no espaço. A análise dos padrões de infrequência, abandono e evasão evidencia que esses fenômenos não são homogêneos e são profundamente

influenciados pelas características socioeconômicas e culturais de cada território. Esses achados confirmam que a implementação do sistema não pode ser uniforme. Assim, é necessário considerar as especificidades territoriais para garantir sua efetividade na promoção da permanência escolar.

O espectro temporal proposto por Rodrigues (2016) analisa o percurso da política ao longo do tempo e suas transformações em diferentes momentos históricos. Esse conceito exemplifica como a configuração temporal confronta as propostas originais da política com as adaptações necessárias ao longo de sua trajetória.

Os depoimentos revelam três aspectos temporais fundamentais. Primeiro, a adaptação durante a pandemia demonstra ajustes metodológicos em contextos históricos distintos, pilar da dimensão temporal de Rodrigues (2016). Segundo, o relato da EM 20 evidencia maturação institucional: "Foi se aprimorando! De início a gente fazia, mas não tinha a pessoa que fosse o foco daquilo ali", ilustrando a evolução da política desde a Portaria nº 0603/18. Terceiro, a EM 35 mostra que "com o tempo eles foram melhorando" na abordagem dos agentes e na compreensão das famílias, evidenciando o caráter processual da política, aspecto central da análise temporal.

Conclui-se que a análise das dimensões territorial e temporal do Sistema Busca Ativa, conforme proposto por Rodrigues (2016), revela que essas categorias são profundamente interdependentes. Elas se constituem como elementos fundamentais para compreender a efetividade e o alcance real da política educacional em seus diversos contextos de implementação.

Enquanto que a dimensão territorial revela que as causas da exclusão escolar variam conforme as características socioeconômicas e culturais de cada localidade. Os diretores escolares identificaram vulnerabilidade social extrema, barreiras geográficas, divisão territorial por facções criminosas e dificuldades de transporte como fatores que particularizam a Busca Ativa em cada escola. Cada território exige estratégias pedagógicas e operacionais específicas. Por sua vez, a dimensão temporal mostra que o Sistema Busca Ativa evolui continuamente. Os participantes identificaram três movimentos: adaptações durante a pandemia de Covid-19, maturação institucional desde a Portaria nº 0603/18 e aprimoramento das abordagens dos agentes e da compreensão familiar sobre a frequência escolar.

As demais questões abordadas durante a entrevista incluem: a participação anterior dos entrevistados em pesquisas acadêmicas, sua formação acadêmica e trajetória profissional, o perfil institucional e as características da escola em que atuam, suas sugestões de aprimoramento e suas perspectivas futuras relacionadas ao Sistema Busca Ativa.

Quando questionados sobre participação prévia em pesquisas, apenas um respondente informou nunca ter participado. Quanto à experiência de responder ao questionário, os participantes confirmaram não ter tido dúvidas, destacaram a clareza das perguntas e consideraram o processo objetivo.

Os diretores escolares reconhecem unanimemente a relevância das pesquisas sobre o Sistema Busca Ativa para aprimorar a política educacional. As percepções revelam quatro dimensões principais:

- Produção de dados - segundo a EM 17, as pesquisas fornecem informações que fundamentam a evolução do sistema, oferecendo visão externa sobre as práticas.
- Escuta dos implementadores - EM 19 destaca que a pesquisa valoriza quem está no cotidiano escolar, trazendo perspectiva diferenciada com sugestões inovadoras.
- Identificação de fragilidades - EM 20 ressalta que o estudo identifica aspectos positivos e negativos, viabilizando intervenções para aprimoramento contínuo.
- Valorização institucional - para EM 22, o sistema é visto como divisor de águas no acompanhamento dos alunos.

Todas as escolas analisadas oferecem ensino fundamental nos anos iniciais, com turmas do 1º ao 5º ano. Em média, 910 alunos estão matriculados, distribuídos nos turnos manhã, tarde e noite. Os entrevistados avaliam a equipe de gestão escolar (direção, coordenadores e secretário) como suficiente para executar as tarefas administrativas e gerenciar as questões educacionais. Entretanto, consideram insuficiente o número de agentes responsáveis pela execução do Sistema Busca Ativa: são apenas dois por escola. Duas questões merecem destaque: o nível de escolaridade (ensino médio) e a falta de formação continuada.

O Conselho Municipal de Educação de Fortaleza (CME), por meio da Lei nº 7.991/96 e suas alterações pela Lei nº 9.317/2007, estabelece no Art. 13 que as instituições de ensino devem elaborar e executar suas propostas pedagógicas com a participação da

comunidade escolar interna e externa. O inciso XII fundamenta a busca ativa ao estabelecer "a proposta de articulação da Instituição com a família e a comunidade". Este item relaciona-se diretamente ao Sistema Busca Ativa, pois o programa depende do contato constante com as famílias.

Os entrevistados foram questionados sobre a inclusão das ações do Sistema Busca Ativa no Projeto Político Pedagógico (PPP) e no Regimento Escolar, documentos conhecidos especialmente pelos professores e funcionários devido à participação no processo de elaboração. Conforme EM 19: "Quando a gente terminar de atualizar, a gente vai fazer aquela assembleia para apresentar PPP e o Regimento à comunidade. Porque o PPP está sendo atualizado com os professores." É importante destacar a necessidade da participação dos alunos e pais na construção desses documentos, o que poderia auxiliar na partilha de responsabilidades. Apenas uma unidade sinalizou que as ações do Sistema Busca Ativa não constam no PPP e no Regimento Escolar. Isso evidencia a necessidade de incluir a política nos documentos legais da escola e ampliar a participação dos alunos e familiares.

Os diretores escolares participantes da pesquisa formam um grupo qualificado e experiente. A formação acadêmica é diversificada: dois profissionais têm especialização (pós-graduação lato sensu), dois têm mestrado (pós-graduação stricto sensu) e um tem doutorado. Essa diversidade evidencia um perfil acadêmico robusto, combinando diferentes níveis de formação avançada. Quanto à trajetória profissional, possuem em média 27 anos na educação e 7 anos e 8 meses na direção da mesma instituição. Essa estabilidade proporciona conhecimento aprofundado do contexto local, vínculos sólidos com a comunidade e acompanhamento contínuo de políticas educacionais.

Por fim, os participantes foram convidados a refletir e compartilhar suas perspectivas sobre possíveis aprimoramentos do Sistema Busca Ativa Escolar, apresentando sugestões fundamentais para fortalecer e tornar mais efetiva esta política pública educacional:

EM 17 - "A gente precisa ainda aprimorar, precisa melhorar através de acesso, através de comunicação. [...] É preciso dar condições de transporte das agentes e também de acesso a comunicação da nossa comunidade."

EM 19 - "Pessoas que permanecem nessa função, não só por um ano! Que não pudesse ter tanta rotatividade que a gente realmente pudesse permanecer por mais tempo e a questão do salário deles pudesse ser maior pra gente não perca. [...] E para aperfeiçoar a formação antes de iniciar o ano letivo."

EM 20 - "As pessoas que fazem parte dele, que ficam a frente dele, os agentes de busca ativa, tenham formação para assumir tal cargo e em serviço também, uma formação continuada."

EM 22 - "Valorização mesmo financeira pro agente. [...] Sugerir que ele tivesse uma melhor qualificação. Algo que pudesse facilitar a ida desse agente escolar, a família, a casa, a visita. E outra sugestão, algo que está muito além de nosso alcance enquanto gestão escolar que o Conselho Tutelar interviesse realmente."

EM 35 - "Ter uma formação melhor com os agentes, de casos concretos."

Apesar dos desafios, os entrevistados reconhecem a Busca Ativa como política indispensável que "veio para ficar" (EM 35). Ela é capaz de reduzir significativamente a ausência e o abandono escolar. O aperfeiçoamento proposto visa ampliar seu alcance e efetividade, garantindo que os agentes estejam adequadamente preparados, valorizados e apoiados para cumprir sua missão de assegurar o direito à educação. Como afirmou a EM 19: "E que nunca deve sair, deve ser para o resto da vida! Ela é extremamente importante." A EM 22 reforçou: "Ninguém se vê mais, as escolas, sem a Busca Ativa. Ela é indispensável."

À guisa de síntese, à luz da Análise de Discurso, as informações mobilizadas nesta seção não operam apenas como descrição da política de Busca Ativa, mas como produção de um modo de leitura sobre ela. Ao articular o princípio de que "a implementação modifica as políticas públicas" (Arretche, 2001) com os dados coletados junto aos diretores escolares, o texto faz emergir um contexto de evidência no qual a política se constitui no tensionamento entre o prescrito e o possível: de um lado, a formalização expressa nos documentos oficiais (Portaria nº 0603/18, escalonamento de intervenções e registro).

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta seção responde às questões centrais da investigação por meio de uma análise sistemática dos dados coletados. Ao mesmo tempo, estabelece conexões entre os achados empíricos do estudo e o referencial teórico adotado como base conceitual.

Este estudo analisou a política de educação voltada ao monitoramento da infrequência escolar, especificamente o Sistema Busca Ativa. O percurso metodológico incluiu métodos qualitativos para análise documental das orientações gerais e decretos de criação do programa, além de consulta com os agentes implementadores da política em cada unidade escolar.

O referencial teórico permitiu distinguir exclusão social de exclusão escolar. Essa distinção fundamentou-se em: Zioni (2006), que analisou a evolução histórica do conceito de exclusão social; Paugam (1996), que compreendeu a exclusão como consequência da incapacidade da sociedade em inserir seus membros; Pierre Bourdieu (2008), que demonstrou como a escola reproduz desigualdades sociais através dos conceitos de capital cultural, habitus e campo social; Bourdieu e Passeron (2014), que revelaram o paradoxo da reprodução das desigualdades pelo próprio capital cultural que deveria emancipar; e Schwarcz (2019), que analisou as desigualdades enraizadas no período colonial brasileiro e como as políticas educacionais continuam reproduzindo essas desigualdades. Essa distinção conceitual permite concluir que houve avanço significativo na garantia da permanência escolar dos estudantes da rede pública municipal. Fortaleza destaca-se como a quarta capital do Brasil em número de estudantes atendidos pelas políticas de monitoramento e combate à evasão escolar.

Desde 2018, a rede municipal de educação de Fortaleza acompanha e monitora a infrequência escolar. Essa prática permite que a equipe pedagógica analise os dados de cada turma. A equipe gestora e os professores podem então organizar intervenções pedagógicas que favorecem a permanência dos estudantes.

Como resultado desse monitoramento, os indicadores do município de Fortaleza continuam evoluindo. Os dados demonstram que a permanência escolar dos estudantes matriculados no ensino fundamental contribui para superar a exclusão escolar nas escolas municipais de tempo parcial, principalmente após a pandemia de Covid-19. Esse movimento

reduziu significativamente o percentual de abandono e evasão nas escolas municipais da capital cearense.

A permanência dos estudantes nos espaços educacionais contribuiu para reduzir a exclusão escolar e diminuir o risco de vulnerabilidade entre crianças e adolescentes de 6 a 10 anos dos anos iniciais. Essa política favorece o desenvolvimento de ações pedagógicas junto aos estudantes, refletindo positivamente na aprendizagem.

A análise dos documentos normativos da política municipal permitiu identificar seu caráter, trajetória institucional e marco normativo. A investigação evidenciou que a Busca Ativa se consolidou como estratégia estruturante no combate à exclusão escolar em Fortaleza. A abordagem adotada é intersetorial, combinando metodologia social com ferramenta tecnológica para estabelecer uma rede de proteção.

Para compreender a formulação da política, é essencial analisar o contexto político, econômico, social e cultural do período. No âmbito político, a Busca Ativa fundamentou-se em marcos normativos sólidos: a Constituição Federal de 1988, que estabelece a educação como direito fundamental; o Plano Nacional de Educação (PNE 2014–2024), que define metas e estratégias para a educação brasileira; o Plano Municipal de Educação (PME 2015–2025), que adapta essas diretrizes à realidade local de Fortaleza; o Plano Fortaleza 2040, que traça perspectivas de longo prazo para o desenvolvimento da cidade; e o Plano Plurianual (PPA 2022–2025), que organiza as ações governamentais no médio prazo. A colaboração com o Ministério Público do Ceará desempenhou papel fundamental na concepção e estruturação do projeto. Essa parceria garantiu legitimidade institucional e fortaleceu os mecanismos de responsabilização e monitoramento necessários à implementação.

A pandemia de Covid-19 agravou drasticamente a exclusão escolar no Brasil. Estudo do UNICEF (abril/2021) revelou que 5,1 milhões de estudantes brasileiros tiveram seu direito à educação negado durante esse período. A suspensão das atividades presenciais deixou 1,5 milhão de crianças e adolescentes sem qualquer acesso às aulas. A exclusão educacional afetou desproporcionalmente as populações mais vulneráveis: 69,3% dos estudantes excluídos eram crianças e adolescentes pretos, pardos e indígenas. Geograficamente, as regiões Norte

(28,4%) e Nordeste (18,3%) apresentaram os maiores percentuais de exclusão, evidenciando as desigualdades regionais históricas do país.

Durante esse período, 51% dos estudantes apresentavam menor motivação para estudar, enquanto 18% haviam perdido completamente o interesse pelas atividades educacionais. Esse cenário reforçou a necessidade de políticas que garantissem não apenas o acesso, mas também a permanência e o vínculo escolar.

A investigação da trajetória institucional da política educacional revelou que o papel do gestor escolar transcende a dimensão administrativa e burocrática. Ele se consolida como articulador estratégico e catalisador da efetividade da política pública de combate à evasão escolar e promoção da permanência dos estudantes. Seu comprometimento, presença ativa no cotidiano escolar e capacidade de articulação intersetorial com diversos atores e instituições são determinantes para o sucesso do Sistema Busca Ativa na garantia do direito constitucional à educação.

As respostas dos diretores revelaram que a Busca Ativa foi significativamente adaptada às realidades locais. Diante de desafios como violência e conflitos territoriais, foram desenvolvidas estratégias alternativas: estabelecimento de pontos estratégicos para encontrar crianças, visitas domiciliares em áreas de risco, uso de WhatsApp para contato com famílias, parcerias com lideranças comunitárias e flexibilização da comunicação. Essas adaptações demonstram como os implementadores reconfiguram as diretrizes oficiais sem perder de vista o objetivo essencial, garantir a presença da criança na escola.

A efetividade da política de Busca Ativa está diretamente relacionada às especificidades territoriais e socioeconômicas de cada comunidade escolar. Isso reforça a necessidade de abordagens contextualizadas que considerem fatores locais, vulnerabilidade social, condições de infraestrutura e características culturais para garantir a permanência e o desenvolvimento integral dos estudantes.

Um aspecto que merece atenção é a precarização do trabalho dos agentes da busca ativa. A pesquisa revela que muitos colaboradores possuem apenas formação de nível médio e recebem auxílio insuficiente para despesas com deslocamento e alimentação. Segundo os diretores escolares, as condições de trabalho são precárias. Além disso, o curto período de vínculo contribui para a desistência e gera alta rotatividade.

Para enfrentar essa fragilidade, sugere-se que as ações formativas sejam planejadas a partir das situações vivenciadas pelos voluntários. O ponto de partida deve ser o conhecimento que eles já possuem, fomentando debates que permitam rever e modificar concepções e práticas. Assim, os voluntários em formação continuada podem reunir novas informações por meio do compartilhamento de experiências. Isso agrega novos saberes aos já existentes, aprimorando e potencializando o atendimento às famílias dos estudantes matriculados na rede pública municipal.

Outro aspecto destacado pelos diretores escolares é a falta de materiais e recursos para executar as etapas previstas legalmente. Os agentes utilizam meios de comunicação e transporte próprios ou do gestor da unidade. Além disso, muitos estudantes residem longe da escola ou em locais de difícil acesso devido à falta de segurança e saneamento básico, o que dificulta as visitas domiciliares previstas no sistema.

Ao final deste percurso investigativo, compreende-se que os programas de monitoramento da permanência escolar nas escolas públicas do município de Fortaleza vão além de assegurar o direito à educação com foco na presença diária. Eles têm contribuído para a proteção de estudantes socialmente vulneráveis, já que as escolas são chamadas a cuidar desses alunos e buscar novos caminhos para lidar com os riscos sociais.

Conclui-se que, apesar do tempo decorrido, o monitoramento da frequência implantado nas escolas municipais de Fortaleza é uma política em construção. Ele representa um grande desafio educacional para gestores educacionais, professores e famílias dos estudantes. Ao mesmo tempo, essa política amplia o direito à educação básica e contribui para a qualificação das ações pedagógicas das instituições educacionais da rede municipal.

É importante ressaltar que esta pesquisa não esgota a necessidade de investigação sobre o tema. Novos estudos são oportunos para produzir mais informações e aprofundar a compreensão sobre as propostas de monitoramento da permanência escolar. A presente investigação buscou contribuir com os debates e reflexões sobre o campo das Políticas Públicas Educacionais. Isso representou para a pesquisadora uma importante atividade epistemológica na perspectiva do direito à educação, possibilitando que o estudo sirva como material para futuras pesquisas.

Nesse sentido, busca-se uma educação histórico-crítica que possibilite aos estudantes perceber e transformar a realidade em que vivem. Isso se concretiza por meio da articulação entre o saber do aluno e o saber científico produzido historicamente pela humanidade, de modo a sustentar os demais direitos humanos e sociais. Trata-se, portanto, de um projeto social, ético e político, ancorado nas indagações que mobilizam educadores: a universalização de uma educação pública orientada pela formação humana, e não por influências mercadológicas e capitalistas.

Como fechamento, o diálogo entre a Pedagogia Histórico-Crítica e a Análise de Discurso permite compreender que a Busca Ativa não opera apenas como um dispositivo técnico-administrativo de gestão da frequência. Trata-se de uma mediação social atravessada por contradições objetivas e por disputas de sentidos. Sob a lente histórico-crítica, a permanência escolar se coloca como exigência formativa e política, vinculada às condições materiais de existência, à organização do trabalho escolar e ao acesso ao conhecimento sistematizado. Já pela Análise de Discurso, os enunciados recorrentes dos gestores — especialmente a fórmula “segue-se a portaria, mas...” e as marcas de limite que a acompanham — evidenciam o deslocamento entre o prescrito e o possível, produzindo efeitos de responsabilidade, de justificativa e de denúncia das insuficiências da rede institucional e da infraestrutura. Em síntese, a avaliação dos dados indica que a efetividade do programa se condiciona à articulação intersetorial, ao investimento em recursos, à formação e à valorização profissional, e ao reconhecimento das especificidades territoriais. Assim, a política se revela necessária, porém insuficiente quando acionada de forma isolada: sua potência depende de transformar o retorno do estudante em permanência com sentido pedagógico, isto é, em condições concretas de aprendizagem e desenvolvimento humano, reafirmando o direito à educação como prática social historicamente determinada.

REFERÊNCIAS

ANUÁRIO do Ceará 2024-2025. Editor-executivo: Jocélio Leal. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 2024. 680 p.

ARRETCHE, M. **Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas.** In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. (org.). Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p. 43-56.

ARROYO, Miguel G. **Vidas Ameaçadas: Exigências-respostas éticas da Educação e da Docência.** Editora Vozes: Petrópolis, 2019.

BAPTISTA, Makilim Nunes; CAMPOS, Dinael Corrêa de. **Metodologias pesquisa em ciências.** Rio de Janeiro: LTC, 2016. E-book. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/books/9788521630470>.

BOURDIEU, Pierre. **Escritos de educação.** Organização de Maria Alice Nogueira e Afrânio Catani. Petrópolis: Vozes, 1998.

BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude. **A reprodução: elementos para uma teoria do sistema de ensino.** 2. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1982.

BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude. **Os herdeiros: os estudantes e a cultura.** Florianópolis: UFSC, 2014.

BOURDIEU, Pierre; CHAMPAGNE, Patrick. **Os excluídos do interior.** In: BOURDIEU, Pierre. et al. A miséria do mundo. 7. ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2008, p. 481- 486.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal, 2016. 496 p. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm . Acesso em: 05 janeiro 2024.

BRASIL. Declaração do Brasil para a Cúpula Mundial da Educação de Dakar, Senegal, 2000. *In:* FORUM MUNDIAL SOBRE A EDUCAÇÃO, 2000, Dakar. Dakar: UNESCO, 2000. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/institucional/leia-na-integra-a-de-claracao-do-brasil-para-a-cupula-mundial-da-educacao-de> . Acesso em: 10 de maio de 2025.

CAREGNATO, R. C. A.; MUTTI, R.. **Pesquisa qualitativa: análise de discurso versus análise de conteúdo.** Texto & Contexto - Enfermagem, v. 15, n. 4, p. 679–684, out. 2006.

CARVALHO, Tatiane Kelly Pinto de; BENTO, Elaine Gonçalo. TEORIA BOURDIEUSIANA PARA O ESTUDO DAS DESIGUALDADES EDUCACIONAIS E SOCIAIS. **Revista Fórum Identidades**, Itabaiana-SE, v. 33, n. 1, p. 157–172, 2021. DOI: 10.47250/forident.v33n1.p157-172. Disponível em: <https://periodicos.ufs.br/forumidentidades/article/view/15502>. Acesso em: 18 abr. 2025.

COSTA, D. M.; MAGALHÃES, R.; CARDOSO, M. L. DE M.. **Do Bolsa Família ao Auxílio Brasil: desafios e alcances a partir de uma pesquisa avaliativa baseada na teoria do programa**. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 39, n. 7, p. e00207922, 2023.

DUARTE, R.. Entrevistas em pesquisas qualitativas. *Educar em Revista*, n. 24, p. 213–225, jul. 2004.

DUBET, F.. A escola e a exclusão. *Cadernos de Pesquisa*, n. 119, p. 29–45, 2003.

DUNKER, Christian. **Paixão da ignorância: a escuta entre Psicanálise e Educação**. 1. ed. São Paulo: Contracorrente, 2020. 350 p.

FARAH, Marta Ferreira Santos. **Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do "campo de públicas"**. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 6, p. 959–979, nov. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7612150981>. Acesso em: 13 abr. 2025.

FLICK, Uwe. **Desenho da pesquisa qualitativa**. Tradução de Roberto Cataldo Costa. Porto Alegre: Artmed, 2009. 164 p. (Coleção Pesquisa Qualitativa). ISBN 978-85-363-2052-6.

FORTALEZA. **Lei nº 10.371, de 24 de junho de 2015**. Plano Municipal de Educação 2015-2025. Fortaleza: Prefeitura Municipal, 2015. Disponível em: <https://transparencia-cdn.sefin.fortaleza.ce.gov.br/PLANEJAMENTO/PME/Plano%20Municipal%20de%20Educa%C3%A7%C3%A3o%202015-2025.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2025.

FORTALEZA. **Lei Ordinária nº 11.188, de 9 de novembro de 2021**. Dispõe sobre o Plano Plurianual (PPA) de Governo do Município de Fortaleza para o quadriênio 2022-2025. Fortaleza, CE: Câmara Municipal, [2021]. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/norma/13335>. Acesso em: 01 abr. 2025.

FORTALEZA. Secretaria Municipal de Educação. **Portaria nº 0603/2018-SME**, de 10 de maio de 2018. 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: SME, 2018.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal. **Plano Fortaleza 2040: desenvolvimento da cultura e do conhecimento**. v. 5. Fortaleza: IPLANFOR, 2016. Disponível em:

https://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/site/assets/files/publications/fortaleza2040_volume-5-desenvolvimento-da-cultura-e-do-conhecimento_06-03-2017.pdf Acesso em: 03 abr. 2025.

FUNDAÇÃO ABRINQ. **Entenda como a pandemia impactou a Educação no Brasil.**

Página Notícias, 26 out. 2021. Disponível em:

<https://www.fadc.org.br/noticias/entenda-como-a-pandemia-impactou-a-educacao-no-brasil>.

Acesso em: 13 fev. 2025.

GATTI, B. A.. **Possível reconfiguração dos modelos educacionais pós-pandemia.** Estudos Avançados, v. 34, n. 100, p. 29–41, set. 2020.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social.** 6.ed. São Paulo: Atlas, 2008.

LESNIESKI, Marlon Sandro; TREVISOL, Marcio Giusti; SILVA, Gabrielle José da.

Metodologia Histórico-Crítica em Pesquisas Educacionais: 1.ª aproximações. Educação & Realidade, Porto Alegre, v. 49, e130601, 2024. DOI:

<https://doi.org/10.1590/2175-6236130601vs01>

LIMA, Paula Dayane Santos de. **Educação básica em tempos de pós-pandemia do Covid-19: dificuldades de aprendizagem e desafios em uma comunidade escolar.**

Orientadora: Ivone Priscilla de Castro Ramalho. 2023. 26 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Pedagogia) - Centro de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal-RN, 2023.

LOTTA, Gabriela (org.). **Teoria e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil.** Brasília: ENAP, 2019.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O príncipe.** Tradução de Mário e Celestino da Silva. 1. reimpr. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2019. 160 p. (Edições do Senado Federal; v. 248).

MANTOAN, Maria Teresa Eglér. **Inclusão escolar: o que é? por quê? como fazer?** São Paulo: Moderna, 2003. (Coleção cotidiano escolar).

MARGIOTTA, U.; VITALE, G.; SANTOS, J. S. DOS. **O FENÔMENO DO ABANDONO ESCOLAR NA EUROPA DO NOVO MILÊNIO: Dados, políticas, intervenções e perspectivas.** Cadernos CEDES, v. 34, n. 94, p. 349–366, set. 2014.

MARX, Karl. **O Capital: crítica da economia política.** Livro I: O processo de produção do capital. Tradução de Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013.

MÁXIMO, Edília Maria Ribeiro. **A implementação da busca ativa / monitoramento da**

frequência diária do estudante em escolas da rede municipal de ensino de Fortaleza, como política pública para garantia de permanência dos alunos na escola. 2021. 130 f. Dissertação (Mestrado Acadêmico ou Profissional em 2021) - Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2021. Disponível em: <<http://siduece.uece.br/siduece/trabalhoAcademicoPublico.jsf?id=104004>> Acesso em: 3 nov. 2023.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade.** Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

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

MONTEIRO, José Marciano. **10 lições sobre Bourdieu.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2018. (Coleção 10 lições).

NOBRE, M. R.; LIMA, N. L. D.; GRILLO, C. D. F. C.; ALZAMORA, G. C.; NEVES, M. D. S.; ANDRADE, L.; TÁRCIA, L. **Que escola pós-pandemia?** . Educação em Revista, v. 40, p. e45242, 2024.

NOGUEIRA, C. M. M.; NOGUEIRA, M. A.. **A sociologia da educação de Pierre Bourdieu: limites e contribuições.** Educação & Sociedade, v. 23, n. 78, p. 15–35, abr. 2002.

OLIVEIRA, V. E. **Instituições, burocracia e produção de políticas públicas: o caso da política estadual de saúde.** In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 33., 2009, Caxambu, MG. Anais do 33o Encontro Anual da Anpocs Caxambu, MG.

OLIVEIRA, V. E., & Abrucio, F. L. (2011). **Entre a política e a burocracia: a importância dos burocratas de nível médio para a produção de políticas públicas em saúde e educação.** In Anais do 35o Encontro Anual da Anpocs Caxambu, MG.

ORLANDI, Eni Pulcinelli. **Análise de Discurso: princípios e procedimentos.** 5. ed. Campinas: Pontes, 2005.

PAUGAM, S. **A Pesquisa Sociológica.** Vozes, Petrópolis, 2015.

PLATÃO. **A República.** Tradução de Carlos Alberto Nunes. 3. ed. Belém: EDUFPA, 2000.

PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (Org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas.** Brasília: Ipea/Enap, 2018.

RAMOS, A. C.; GONÇALVES JUNIOR, O.. **Abandono e evasão escolar sob a ótica dos sujeitos envolvidos.** Educação e Pesquisa, v. 50, p. e268037, 2024.

RATUSNIAK, C.. **Gênero, raça, evasão e expulsão escolar: por que os alunos e as alunas deixam de frequentar a escola?.** Revista Brasileira de Educação, v. 29, p. e290109, 2024.

REZENDE, Denis Alcides. **Planejamento Estratégico Municipal: projeto de planejamento e de política pública de um município brasileiro.** Planejamento e Políticas Públicas, [S. l.], n. 32, 2022. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/15> . Acesso em: 6 maio. 2025.

RIBEIRO, J. B. **Trinta anos depois, pensar Bourdieu ainda: a miséria do mundo.** Cadernos de Ciências Sociais, [S. l.], v. 1, n. 1, p. 1-15, 31 jul. 2023. Disponível em: <https://www.journals.ufrpe.br/index.php/cadernosdecienciassociais/article/view/5999> . Acesso em: 3 abr. 2025.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa Social: métodos e técnicas.** Colaboradores José Augusto de Souza Peres. São Paulo: Atlas, 1999.

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.

RODRIGUES, Lea Carvalho. **ETNOGRAFIA NA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: limites e possibilidades.** Política & Trabalho, [S. l.], v. 1, n. 47, p. 229–245, 2018. DOI: 10.22478/ufpb.1517-5901.2017v1n47.32274. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/politicaetrabalho/article/view/32274> . Acesso em: 13 abr. 2026.

RODRIGUES, Lea Carvalho. **Análises de conteúdo e trajetórias institucionais na avaliação de políticas públicas sociais: perspectivas, limites e desafios.** CAOS - Revista Eletrônica de Ciências Sociais, Paraíba, v. 1, n. 17, p. 55-73, abr. 2011.

RODRIGUES, Lea Carvalho. **Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais.** Revista Avaliação de Políticas Públicas (AVAL), Fortaleza, ano 1, v. 1, n. 1, p. 7-15, jan./jun. 2008.

SAVIANI, Dermeval. **Pedagogia histórico-crítica: primeiras aproximações.** 11. ed. rev. Campinas, SP: Autores Associados, 2011. (Coleção educação contemporânea).

SCHMIDT, B.; PALAZZI, A.; PICCININI, C. A. **Entrevistas online: potencialidades e desafios para coleta de dados no contexto da pandemia de COVID-19.** REFACS, [S. l.], v.

8, n. 4, p. 960-966, 2020. Disponível em:

<https://www.redalyc.org/journal/4979/497966365017/497966365017.pdf> . Acesso em: 13 ago. 2026.

SILVA, M. O. DA S. E .. **O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil.** Ciência & Saúde Coletiva, v. 12, n. 6, p. 1429–1439, nov. 2007.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira.** Revista Katálysis, Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 155–163, jul./dez. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/8BFXyRfRdVDYkLvvgKdMwxQ/> . Acesso em: 15 abr. 2025.

SILVA, Maria Ozanira Silva e (coord). **Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos.** São Paulo, Veras Editora, 2013.

SOUZA, Celina. **"Estado do campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 15-20, fev. 2003.

SOUZA, C.. **Políticas públicas: uma revisão da literatura.** Sociologias, n. 16, p. 20–45, jul. 2006.

SOUZA, Ana Carolina de; SILVA, Jorge Mário da. **Problema Social.** Compositores: Fernandinho e Guará. In: Ana & Jorge ao vivo. Ana Carolina e Seu Jorge. Rio de Janeiro: Sony Music, 2005. 1 CD, faixa 2.

STAKE, Robert E. **Pesquisa Qualitativa: estudando como as coisas funcionam.** Porto Alegre: Penso, 2011.

TOSI, Marcela. **Fortaleza agora tem 12 Regionais; você sabe qual é a sua?** Fortaleza: O Povo, 5 jan. 2021. Disponível em: <https://www.opovo.com.br/noticias/fortaleza/2021/01/05/fortaleza-passa-a-ter-12-regionais--você-sabe-qual-e-a-sua.html> . Acesso em: 28 agosto 2025.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação.** São Paulo: Atlas, 1987.

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância. **Busca ativa escolar: em crises e emergências.** Brasília: UNICEF, [2020?]. Disponível em: <https://buscaativaescolar.org.br/storage/files/shares/2022/BAE> Acesso em: 13 dez. 2022.

UNICEF - FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. **Cenário da exclusão**

escolar no Brasil: um alerta sobre os impactos da pandemia da COVID-19 na educação. Brasília: UNICEF, 2021. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/media/14026/file/cenario-da-exclusao-escolar-no-brasil.pdf> . Acesso em: 14 de dezembro de 2022.

VARELA, R.; DELLA SANTA, R.. **O Maio de 68 na Europa – Estado e Revolução.** Revista Direito e Práxis, v. 9, n. 2, p. 969–991, abr. 2018.

VAZQUEZ, D. A.; SCHLEGEL, R.. **Do Bolsa Família ao Arcabouço Fiscal: perspectivas sobre a agenda social do terceiro Governo Lula.** Cadernos de Saúde Pública, v. 39, n. 7, p. e00108623, 2023.

ZALUAR, Alba. **Exclusão e políticas públicas: dilemas teóricos e alternativas políticas.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 12, n. 35, p. 29-47, out. 1997. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/9pmg38GvpJHVkywqKFrXy8k/> . Acesso em: 18 maio 2025.

ZIONI, F.. **Exclusão social: noção ou conceito?.** Saúde e Sociedade, v. 15, n. 3, p. 15–29, set. 2006.

APÊNDICE A - TERMO DE CONSENTIMENTO E LIVRE ESCLARECIDO - TCLE
TERMO DE CONSENTIMENTO E LIVRE ESCLARECIDO - TCLE
PÚBLICO: DIRETORES ESCOLARES

I - DADOS SOBRE A PESQUISA CIENTÍFICA E A PESQUISADORA

Título da Pesquisa: BUSCA ATIVA/MONITORAMENTO DA FREQUÊNCIA DIÁRIA DO ESTUDANTE: AVALIAÇÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL PÓS CRISE DE PANDEMIA - COVID-19

Pesquisadora: Karla Bianca de Souza Martins

Endereço: Rua Comandante Prata, 75 - Apartamento 201 - Mucuripe

Cargo/Função: Supervisora Escolar / Técnica em Educação da Célula de Avaliação - DE VI

Avaliação de risco da pesquisa: mínimo.

Duração da pesquisa: 3 meses

II - REGISTRO DAS EXPLICAÇÕES DO PESQUISADOR AOS PARTICIPANTES DA PESQUISA

Você está sendo convidado(a) a participar de uma pesquisa. Antes de decidir participar, é importante que você entenda por que estamos realizando esta pesquisa e o que ela envolve. Por favor, dedique alguns minutos para ler atentamente as informações a seguir.

Qual o objetivo do estudo?

A Rede Municipal de Fortaleza tem como objetivo reduzir os índices de infrequência, abandono e evasão escolar, visando mitigar as desigualdades educacionais. Este estudo busca avaliar a Busca Ativa, programa de monitoramento da frequência diária dos estudantes, como política pública educacional para garantir a permanência dos alunos matriculados nas escolas municipais de Fortaleza, especialmente após a pandemia de Covid-19.

Sou obrigado a participar?

A participação nesta pesquisa é inteiramente voluntária, e você tem total liberdade para interromper sua participação em qualquer fase do estudo, sem sofrer qualquer tipo de penalidade ou necessidade de apresentar justificativas para sua decisão. Seus direitos como participante voluntário serão integralmente respeitados durante todo o processo.

O que o estudo envolverá?

Inicialmente, você responderá a perguntas demográficas e sobre sua atuação profissional. Em seguida, serão apresentadas afirmações para que você indique seu nível de concordância ou discordância com cada uma delas. Ao final da pesquisa, você receberá informações adicionais sobre o estudo, sugestões de leituras e contatos para eventuais dúvidas. O questionário leva cerca de 15 minutos para ser preenchido e enviado.

Confidencialidade - como meus dados pessoais serão protegidos?

Não coletamos dados de identificação pessoal (nome, e-mail ou identificação da escola). As informações serão utilizadas exclusivamente para o estudo, sob a responsabilidade da Universidade Federal do Ceará. A pesquisa possui respaldo legal por constituir interesse público, pesquisa acadêmica. Os dados serão armazenados somente durante o período do estudo, com acesso restrito para assegurar a confiabilidade da pesquisa. Caso haja desistência, manteremos os dados já coletados. Conforme disposto na Resolução nº 510, de 07 de abril de 2016, em seu Art. 9º.

O que ocorrerá com os resultados?

Os dados não identificáveis poderão ser compartilhados com outros pesquisadores ou disponibilizados ao público, de acordo com as regulamentações e políticas de dados aplicáveis, como parte de colaborações científicas, projetos ou políticas. Os resultados desta pesquisa também poderão ser divulgados em conferências e publicados em periódicos acadêmicos.

Quem é o responsável pela pesquisa?

O estudo está sendo conduzido no Centro de Ciências Agrárias (CCA) da Universidade Federal do Ceará, sob orientação do Dr. Rafael Barros e coorientação da Dra. Ellen Ribeiro, com execução de Karla Bianca de Souza Martins. Para dúvidas, entre em contato pelo karlabianca.souza@educacao.fortaleza.ce.gov.br

Aprovação do Comitê de Ética e autorização da SME.

Esta pesquisa será submetida à aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa para emissão do Termo de Autorização de Pesquisa (TAP) e para aprovação da Secretaria Municipal da Educação.

Diante das explicações iniciais a respeito da pesquisa que será realizada, em caso de concordância, pedimos que expresse seu consentimento validando a afirmação a seguir:

III - CONSENTIMENTO PÓS-ESCLARECIDO

Eu, _____, portadora

do CPF _____, declaro que é de livre e espontânea vontade que estou como participante da pesquisa mencionada acima.

Fortaleza/CE, _____ de _____ de 2025.

Assinatura da Participante

APÊNDICE B - QUESTIONÁRIO: PRÉ-TESTE

PÚBLICO: DIRETORES ESCOLARES

Questionário: PRÉ-TESTE

Você está sendo convidado(a) a participar de uma pesquisa. Antes de decidir participar, é importante que você entenda por que estamos realizando esta pesquisa e o que ela envolve. Por favor, dedique alguns minutos para ler atentamente as informações a seguir.

Qual o objetivo do estudo?

A Rede Municipal de Fortaleza tem como objetivo reduzir os índices de infrequência, abandono e evasão escolar, visando mitigar as desigualdades educacionais. Este estudo busca avaliar a Busca Ativa, programa de monitoramento da frequência diária dos estudantes, como política pública educacional para garantir a permanência dos alunos matriculados nas escolas municipais de Fortaleza, especialmente após a pandemia de Covid-19.

Sou obrigado a participar?

A participação nesta pesquisa é inteiramente voluntária, e você tem total liberdade para interromper sua participação em qualquer fase do estudo, sem sofrer qualquer tipo de penalidade ou necessidade de apresentar justificativas para sua decisão. Seus direitos como participante voluntário serão integralmente respeitados durante todo o processo.

O que o estudo envolverá?

Inicialmente, você responderá a perguntas demográficas e sobre sua atuação profissional. Em seguida, serão apresentadas afirmações para que você indique seu nível de concordância ou discordância com cada uma delas. Ao final da pesquisa, você receberá informações adicionais sobre o estudo, sugestões de leituras e contatos para

eventuais dúvidas. O questionário leva cerca de 15 minutos para ser preenchido e enviado.

Confidencialidade - como meus dados pessoais serão protegidos?

Não coletamos dados de identificação pessoal (nome, e-mail ou identificação da escola) As informações serão utilizadas exclusivamente para este estudo, sob responsabilidade da Universidade Federal do Ceará. A pesquisa possui respaldo legal, conforme a Resolução nº 510, de 07 de abril de 2016, Art. 9º, por constituir interesse público na forma de pesquisa acadêmica. Os dados serão armazenados somente durante o período do estudo, com acesso restrito para garantir a confiabilidade da pesquisa. Em caso de desistência, manteremos os dados já coletados.

O que ocorrerá com os resultados?

Os dados não identificáveis poderão ser compartilhados com outros pesquisadores ou disponibilizados ao público, de acordo com as regulamentações e políticas de dados aplicáveis, como parte de colaborações científicas, projetos ou políticas. Os resultados desta pesquisa também poderão ser divulgados em conferências e publicados em periódicos acadêmicos.

Quem é o responsável pela pesquisa?

O estudo está sendo conduzido no Centro de Ciências Agrárias (CCA) da Universidade Federal do Ceará, sob orientação do Dr. Rafael Barros e coorientação da Dra. Ellen Ribeiro, com execução de Karla B. S. Martins. Para dúvidas, entre em contato pelo karlabianca.souza@educacao.fortaleza.ce.gov.br

Aprovação do Comitê de Ética.

Esta pesquisa será submetida à aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa para emissão do Termo de Autorização de Pesquisa (TAP) e para autorização da Secretaria Municipal da Educação,.

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)

O termo será enviado. Após essas explicações iniciais sobre a pesquisa, caso você concorde em participar, solicitamos que expresse seu consentimento validando a afirmação a seguir: * Indica uma pergunta obrigatória

1. Declaro que após os esclarecimentos sobre a pesquisa e leitura do TCLE, de forma livre e esclarecida, concordando em participar da pesquisa respondendo o questionário *on-line*. * *Marcar apenas uma oval.*

Sim

Não

Outro: _____

Trajectoria institucional da Busca Ativa

Analisar a concordância sobre mudanças na Busca Ativa em diversos contextos e o papel dos Diretores na adaptação local dessa política

2. Desde sua criação em 2018 pela Portaria nº 0603/18, o programa Busca Ativa tem se desenvolvido e crescido como política.*

- Discordo totalmente
 Discordo parcialmente
 Neutro
 Concordo parcialmente
 Concordo totalmente

3. Os diretores escolares ajustam suas estratégias para adaptar essa política pública à realidade da escola.*

- Discordo totalmente
 Discordo parcialmente
 Neutro
 Concordo parcialmente
 Concordo totalmente

4. Em relação às transformações da política de Busca Ativa ao longo do tempo.*
Selecione as opções que melhor respondem à questão.

- As adaptações realizadas na política melhoraram sua implementação na escola.
 As mudanças de gestão municipal influenciaram a execução da Busca Ativa.
 As demandas sociais (pandemia) foram incorporadas adequadamente à política.
 Os ajustes feitos responderam bem às avaliações de resultados.
 Os objetivos principais do programa se mantêm os mesmos desde o início.

5. A pandemia de COVID-19 afetou o programa Busca Ativa?*

- Discordo totalmente
 Discordo parcialmente
 Neutro
 Concordo parcialmente
 Concordo totalmente

6. O Sistema Busca Ativa contribui para a redução nos dados de **infrequência, abandono e evasão escolar**.*

- Discordo totalmente
 Discordo parcialmente
 Neutro
 Concordo parcialmente
 Concordo totalmente

Dimensão temporal e territorial

Comparar as propostas formais e objetivos oficiais da política educacional com sua implementação efetiva, considerando as particularidades locais do território.

7. Você nota as diferenças entre o que está escrito nos documentos oficiais sobre a Busca Ativa e o que realmente acontece na sua escola?*
-
8. Como as ações da Busca Ativa são reconfiguradas para atender às necessidades específicas de sua comunidade escolar?* Descrever um exemplo.
-
9. As percepções dos alunos e familiares são incorporadas aos processos de adaptação da Busca Ativa na escola?* Em caso afirmativo, descreva um exemplo específico.
-

Dados Sociodemográficos

Caracterizar o perfil social do entrevistado.

10. Gênero.*

- Masculino
- Feminino
- Prefiro não dizer
- Outro: _____

11. Em qual/quais curso(s) você é graduado(a)?

12. Nível de instrução. Informe a maior titulação mesmo que esteja em andamento.

- Graduação - Bacharelado ou Licenciatura
- Especialização
- Mestrado
- Doutorado
- Pós-Doutorado

13. Há quantos anos atua na área de educação?

- De 1 a 3 anos
- De 4 a 9 anos
- De 10 a 15 anos
- De 16 a 25 anos
- Mais de 25 anos

14. Há quantos anos atua como Diretor(a) Escolar?

- De 1 a 3 anos
- De 4 a 9 anos
- De 10 a 15 anos
- De 16 a 25 anos
- Mais de 25 anos

Validade e precisão

Assegurar a validade e precisão do instrumento de coleta de dados, garantindo que o questionário esteja adequadamente elaborado. A avaliação será feita em uma escala de 1 (não apropriado) a 5 (apropriado) para os itens listados abaixo.

15. Introdução do questionário.*

1	2	3	4	5
☆	☆	☆	☆	☆

16. Ordem das questões.*

1	2	3	4	5
☆	☆	☆	☆	☆

17. Detalhamento das questões.*

1	2	3	4	5
☆	☆	☆	☆	☆

18. Formato de questões.*

1	2	3	4	5
☆	☆	☆	☆	☆

19. Clareza e precisão dos termos.*

1	2	3	4	5
☆	☆	☆	☆	☆

20. Relate eventuais dificuldades encontradas.

Opcional

APÊNDICE C - QUESTIONÁRIO

PÚBLICO: DIRETORES ESCOLARES

Questionário - Sistema Busca Ativa - Portaria nº 0603/18

Você está sendo convidado(a) a participar de uma pesquisa. Antes de decidir participar, é importante que você entenda por que estamos realizando esta pesquisa e o que ela envolve. Por favor, dedique alguns minutos para ler atentamente as informações a seguir.

Qual o objetivo do estudo?

A Rede Municipal de Fortaleza tem como objetivo reduzir os índices de infrequência, abandono e evasão escolar, visando mitigar as desigualdades educacionais. Este estudo busca avaliar a Busca Ativa, programa de monitoramento da frequência diária dos estudantes, como política pública educacional para garantir a permanência dos alunos matriculados nas escolas municipais de Fortaleza, especialmente após a pandemia de Covid-19.

Sou obrigado a participar?

A participação nesta pesquisa é inteiramente voluntária, e você tem total liberdade para interromper sua participação em qualquer fase do estudo, sem sofrer qualquer tipo de penalidade ou necessidade de apresentar justificativas para sua decisão. Seus direitos como participante voluntário serão integralmente respeitados durante todo o processo.

O que o estudo envolverá?

Inicialmente, você responderá a perguntas demográficas e sobre sua atuação profissional. Em seguida, serão apresentadas afirmações para que você indique seu nível de concordância ou discordância com cada uma delas. Ao final da pesquisa, você receberá informações adicionais sobre o estudo, sugestões de leituras e contatos para eventuais dúvidas. O questionário leva cerca de 15 minutos para ser preenchido e enviado.

Confidencialidade - como meus dados pessoais serão protegidos?

Não coletamos dados de identificação pessoal (nome, e-mail ou identificação da escola). As

informações serão utilizadas exclusivamente para este estudo, sob responsabilidade da Universidade Federal do Ceará. A pesquisa possui respaldo legal, conforme a Resolução nº 510, de 07 de abril de 2016, Art. 9º, por constituir interesse público na forma de pesquisa acadêmica. Os dados serão armazenados somente durante o período do estudo, com acesso restrito para garantir a confiabilidade da pesquisa. Em caso de desistência, manteremos os dados já coletados.

O que ocorrerá com os resultados?

Os dados não identificáveis poderão ser compartilhados com outros pesquisadores ou disponibilizados ao público, de acordo com as regulamentações e políticas de dados aplicáveis, como parte de colaborações científicas, projetos ou políticas. Os resultados desta pesquisa também poderão ser divulgados em conferências e publicados em periódicos acadêmicos.

Quem é o responsável pela pesquisa?

O estudo está sendo conduzido no Centro de Ciências Agrárias (CCA) da Universidade Federal do Ceará, sob orientação do Dr. Rafael Barros e coorientação da Dra. Ellen Ribeiro, com execução de Karla B. S. Martins. Para dúvidas, entre em contato pelo karlabianca.souza@educacao.fortaleza.ce.gov.br

Aprovação do Comitê de Ética.

Esta pesquisa será submetida à aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa para emissão do Termo de Autorização de Pesquisa (TAP) e para autorização da Secretaria Municipal da Educação,.

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)

O termo será enviado. Após essas explicações iniciais sobre a pesquisa, caso você concorde em participar, solicitamos que expresse seu consentimento validando a afirmação a seguir:

1. Declaro que após os esclarecimentos sobre a pesquisa e leitura do TCLE, de forma livre e esclarecida, concordando em participar da pesquisa respondendo o questionário *on-line*.

Sim

Não

Outro: _____

Trajetória institucional do Sistema Busca Ativa - Portaria nº 0603/18

Analisar a concordância sobre mudanças na Busca Ativa em diversos contextos e o papel dos Diretores na adaptação local dessa política

2. Desde sua criação em 2018 pela Portaria nº 0603/18, o programa Busca Ativa tem se desenvolvido e crescido como política.*

Discordo totalmente

Discordo parcialmente

Neutro

Concordo parcialmente

Concordo totalmente

3. Os diretores escolares ajustam suas estratégias para adaptar essa política pública à realidade da escola.*

Discordo totalmente

Discordo parcialmente

Neutro

Concordo parcialmente

Concordo totalmente

4. Em relação às transformações da política de Busca Ativa ao longo do tempo.*
Selecione as opções que melhor respondem à questão.

As adaptações realizadas na política melhoraram sua implementação na escola.

As mudanças de gestão municipal influenciaram a execução da Busca Ativa.

As demandas sociais (pandemia) foram incorporadas adequadamente à política.

Os ajustes feitos responderam bem às avaliações de resultados

Os objetivos principais do programa se mantêm os mesmos desde o início

5. A pandemia de Covid-19 afetou o programa Busca Ativa?*

Discordo totalmente

Discordo parcialmente

Neutro

Concordo parcialmente

Concordo totalmente

6. O Sistema Busca Ativa contribui para a redução nos dados de infrequência, abandono e evasão escolar.*

Discordo totalmente

Discordo parcialmente

Neutro

Concordo parcialmente

Concordo totalmente

Dimensão temporal e territorial do Sistema Busca Ativa - Portaria nº 0603/18

Comparar as propostas formais e objetivos oficiais da política educacional com sua implementação efetiva, considerando as particularidades locais do território.

7. Você nota as diferenças entre o que está escrito nos documentos oficiais sobre a Busca Ativa e o que realmente acontece na sua escola?*

8. De que forma as ações da Busca Ativa são modificadas para atender às necessidades específicas da sua comunidade escolar?* Descrever um exemplo.

9. As opiniões e experiências de estudantes e suas famílias são consideradas quando a escola ajusta o Sistema Busca Ativa? Em caso afirmativo, descreva um exemplo específico.*

Dados Sociodemográficos

Caracterizar o perfil social do entrevistado.

10. Gênero.*

- Masculino
 Feminino
 Prefiro não dizer
 Outro: _____

11. Em qual/quais curso(s) você é graduado(a)?*

12. Nível de instrução. Informe a maior titulação mesmo que esteja em andamento.*

- Graduação - Bacharelado ou Licenciatura
 Especialização
 Mestrado
 Doutorado
 Pós-Doutorado

13. Há quantos anos atua na área de educação?*

- De 1 a 3 anos
 De 4 a 9 anos
 De 10 a 15 anos
 De 16 a 25 anos
 Mais de 25 anos

14. Há quantos anos atua como Diretor(a) Escolar?*

- De 1 a 3 anos
 De 4 a 9 anos
 De 10 a 15 anos

- De 16 a 25 anos
- Mais de 25 anos

APÊNDICE D - ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA⁵⁶

PÚBLICO: DIRETORES ESCOLARES

Sistema Busca Ativa - Portaria nº 0603/18

Primeiramente, agradeço sua disponibilidade para participar desta pesquisa. É importante informar o propósito deste estudo e o que ele envolve.

Qual o objetivo do estudo?

O objetivo geral deste estudo é avaliar o Sistema Busca Ativa como política pública educacional para garantir a permanência dos alunos nas escolas municipais de Fortaleza. Este sistema é uma iniciativa importante para combater a evasão escolar e promover o direito à educação.

Os objetivos específicos incluem: analisar o papel do diretor escolar na implementação desta política; identificar os desafios enfrentados; compreender as estratégias utilizadas pelos diretores das escolas do DE VI; e examinar o alcance temporal e territorial da política nas escolas de tempo parcial que oferecem ensino fundamental, verificando sua eficácia em diferentes contextos geográficos e socioeconômicos do município.

Parte 1: Avaliação em Profundidade - Sistema Busca Ativa

- **Trajatória institucional da política**
 1. Como você tomou conhecimento da política de Busca Ativa e quais foram suas primeiras impressões?
 2. De que forma a pandemia de Covid-19 afetou a execução da política em sua escola?

⁵⁶ Segundo Flick (2009), a ideia é desenvolver um guia para as entrevistas, que será aplicado de forma mais ou menos coerente em cada uma delas.

3. Quais adaptações foram necessárias para garantir a eficácia do programa?
4. Como você avalia a contribuição do Sistema Busca Ativa para reduzir as taxas de infrequência, evasão e abandono escolar?
5. Como você avalia o impacto da sua atuação como gestor na implementação do Sistema Busca Ativa em sua escola?
6. Quais foram os principais obstáculos encontrados durante a implementação do Sistema Busca Ativa em sua instituição e como foram superados?
7. Quais estratégias específicas você desenvolveu para garantir o funcionamento adequado do Sistema Busca Ativa considerando as particularidades do seu contexto escolar?

- **Espectro temporal e territorial**

8. Que métodos você utiliza para analisar criticamente esses dados, indo além da simples descrição?
9. Como os padrões identificados nos dados do Sistema Busca Ativa auxiliam a escola na tomada de decisões pedagógicas?
10. Que interpretações mais abrangentes sobre infrequência, evasão e abandono escolar emergiram da análise dos dados coletados?
11. Como a Busca Ativa evoluiu desde sua implantação pela Portaria nº 0603/18 até o presente? Quais adaptações foram ou são necessárias durante períodos críticos (pandemia de Covid-19, conflitos territoriais)?
12. Como as características socioeconômicas e culturais do território onde sua escola está inserida influenciam a implementação e os resultados do Sistema Busca Ativa?

Parte 2: Participação em pesquisas

13. Você já participou de alguma pesquisa anteriormente?
14. Qual sua opinião sobre uma pesquisa relacionada ao Sistema Busca Ativa?
15. Teve dúvidas sobre alguma pergunta e precisou de auxílio para compreendê-la? (Em caso afirmativo, será perguntado quantas perguntas geraram dúvidas e quais tipos de dificuldades) Foi cansativo responder ao questionário? (Em caso afirmativo, especificar o motivo)

Parte 3: Formação e experiência

16. Qual é sua área de formação e quais especializações você possui?
17. Há quanto tempo você atua na educação e, especificamente, como diretor escolar?

Parte 4: Perfil da escola

18. Quais níveis de ensino são ofertados na escola? Quantos alunos estão matriculados?
19. Como você avalia a composição da equipe de gestão (direção, vice-direção, coordenadores, secretário e agentes)?

20. Você considera suficiente o número de pessoas envolvidas na execução do Sistema Busca Ativa?
21. A escola possui Projeto Político Pedagógico (PPP) e Regimento Escolar? Eles são conhecidos pela comunidade escolar (pais, alunos, professores e funcionários)? Como foi feita a divulgação? O Sistema Busca Ativa está documentado no PPP ou no Regimento Escolar?

Parte 5: Sugestões e perspectivas

22. Quais sugestões você daria para aperfeiçoar as ações da Busca Ativa?
23. Como você visualiza o futuro desta política pública na rede municipal de ensino?

APÊNDICE E - SELEÇÃO DAS ESCOLAS PARA COLETA DE DADOS

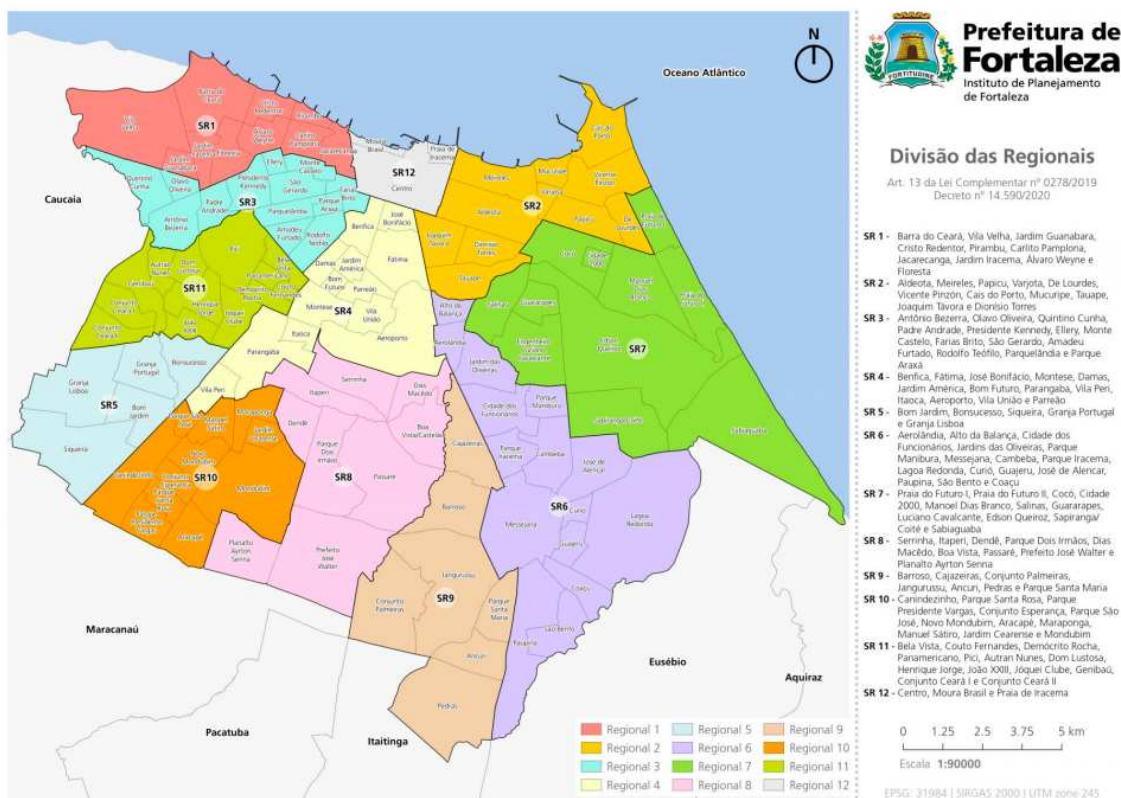
*Legenda

Agrupamento por número de matrículas em 2023	
1	≤ 100
2	101 a 250
3	251 a 500
4	501 a 750
5	> 751

Código	Modalidade	Agrupamento por número de matrícula*	Gestão escolar mudou nos últimos 5 anos		Coleta de dados		
			SIM	NÃO			
EM 1	F1	3	X		-	QUESTIONÁRIO	-
EM 2	F1	2	X	X	-	QUESTIONÁRIO	-
EM 3	F1	3	X		-	QUESTIONÁRIO	-
EM 4	F1	3	X		-	QUESTIONÁRIO	-
EM 5	F1	1	X		-	QUESTIONÁRIO	-
EM 6	F1 / F2	4	X	X	PRÉ TESTE	-	-
EM 7	F1	3	X	X	-	QUESTIONÁRIO	-
EM 8	F1	3	X		-	QUESTIONÁRIO	-
EM 9	F1	4	X		-	QUESTIONÁRIO	-
EM 10	F1	5	X		-	QUESTIONÁRIO	-
EM 11	F1	3		X	-	QUESTIONÁRIO	-
EM 12	F1 / F2	5		X	PRÉ TESTE	-	-
EM 13	F1	4		X	-	QUESTIONÁRIO	-
EM 14	F1 / F2	4	X		PRÉ TESTE	-	-
EM 15	F1	4		X	-	QUESTIONÁRIO	-
EM 16	F1	3	X		-	QUESTIONÁRIO	-
EM 17	F1	5		X	-	QUESTIONÁRIO	ENTREVISTA
EM 18	F1/ F2	1			PRÉ TESTE	-	-
EM 19	F1	5		X	-	QUESTIONÁRIO	ENTREVISTA
EM 20	F1	5		X	-	QUESTIONÁRIO	ENTREVISTA
EM 21	F2	3		X	PRÉ TESTE	-	-
EM 22	F1	5		X	-	QUESTIONÁRIO	ENTREVISTA
EM 23	F2	5	X		PRÉ TESTE	-	-
EM 24	F1	4	X		-	QUESTIONÁRIO	-
EM 25	F1	3	X		-	QUESTIONÁRIO	-
EM 26	F1	4	X		-	QUESTIONÁRIO	-
EM 27	F1	4	X		-	QUESTIONÁRIO	-
EM 28	F1	4	X		-	QUESTIONÁRIO	-
EM 29	F1	2	X		-	QUESTIONÁRIO	-
EM 30	F2	3		X	PRÉ TESTE	-	-
EM 31	F1 / F2	3	X		PRÉ TESTE	-	-
EM 32	F2	3	X		PRÉ TESTE	-	-
EM 33	F1	3	X		-	QUESTIONÁRIO	-
EM 34	F1 / F2	4		X	PRÉ TESTE	-	-
EM 35	F1	5		X	-	QUESTIONÁRIO	ENTREVISTA

Fonte: Elaborado pela pesquisadora

ANEXO A - MAPA COM A NOVA DIVISÃO DAS REGIONAIS EM 12 UNIDADES



Fonte: TOSI, 2021 (O Povo)

ANEXO B - RELAÇÃO ENTRE BAIROS, REGIONAIS E TERRITÓRIOS

CONFORME ART. 13 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 278/2019

REGIÃO ADMINISTRATIVA	TERRITÓRIO	BAIRROS
I	01	Centro, Moura Brasil e Praia de Iracema.
II	02	Vila Velha e Jardim Guanabara.
	03	Barra do Ceará.
	04	Cristo Redentor e Pirambu.
	05	Carlito Pamplona e Jacarecanga.
	06	Jardim Iracema, Álvaro Weyne e Floresta.
	III	07
08		Papicu, Varjota e De Lourdes.
09		Vicente Pinzon, Cais do Porto e Mucuripe.
10		São João do Tauape, Dionísio Torres e Joaquim Távora.
IV	11	Antônio Bezerra, Olavo Oliveira e Quintino Cunha.
	12	Padre Andrade e Presidente Kennedy.
	13	Bairro Ellery, Monte Castelo, Farias Brito e São Gerardo.
	14	Amadeu Furtado, Parque Araxá, Parquelândia e Rodolfo Teófilo.
V	15	Benfica, Fátima e José Bonifácio.
	16	Montese, Damas, Jardim América e Bom Futuro.
	17	Parangaba, Itaoca e Vila Peri.
	18	Aeroporto, Vila União e Parreão.
VI	19	Serrinha, Itaperi e Dendê.

	20	Parque Dois Irmãos, Dias Macedo, Boa Vista e Passaré.
	21	José Walter e Planalto Ayrton Senna.
VII	22	Praia do Futuro I e Praia do Futuro II.
	23	Cocó, Cidade 2000 e Manuel Dias Branco.
	24	Salinas, Guararapes e Luciano Cavalcante.
	25	Edson Queiroz, Sapiranga e Sabiaguaba.
VIII	26	Aerolândia e Alto da Balança.
	27	Cidade dos Funcionários, Jardins das Oliveiras e Parque Manibura.
	28	Messejana, Cambeba e Parque Iracema.
	29	Lagoa Redonda, Curió, Guajerú e José de Alencar.
	30	Paupina, São Bento e Coaçu.
IX	31	Barroso e Cajazeiras.
	32	Conjunto Palmeiras e Jangurussu.
	33	Ancuri, Pedras e Santa Maria.
X	34	Canindezinho, Parque Santa Rosa, Presidente Vargas, Conjunto Esperança, Parque São José, Novo Mondubim e Aracapé.
	35	Maraponga, Vila Manuel Sátiro, Jardim Cearense e Mondubim.
XI	36	Bela Vista, Couto Fernandes, Demócrito Rocha, Panamericano e Pici.
	37	Autran Nunes, Dom Lustosa, Henrique Jorge, João XXIII e Jóquei Clube.
	38	Genibaú, Conjunto Ceará 1 e Conjunto Ceará 2.
XII	39	Bom Jardim, Bonsucesso, Siqueira, Granja Portugal e Granja Lisboa.

ANEXO C - DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA

Portaria Nº 0603/2018 da Prefeitura⁵⁷

FORTALEZA

DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO

ANO LXIV

FORTALEZA, 25 DE JUNHO DE 2018

Nº 16.287

PODER EXECUTIVO

GABINETE DO PREFEITO

ATO Nº 1458/2018 - GP - O PREFEITO MUNICIPAL DE FORTALEZA, no uso de suas atribuições legais, tendo em vista o que dispõe o Decreto nº 13.196, de 09.08.2013, publicado no DOM de 13.08.2013, alterado pelo Decreto nº 13.436, de 11.11.2014, DOM de 12.11.2014, e de acordo com o Processo nº P 157172/2018. RESOLVE de acordo com o Artigo 82, item III, da Lei nº 6.794, de 27.12.1990, Estatuto dos Servidores do Município de Fortaleza, publicada no DOM nº 9.526 – Suplemento de 02.01.1991, autorizar a cessão, para a Assembléia Legislativa do Estado do Ceará, do servidor FRANCISCO HÉLVIO FEITOSA ALVES, Técnico em Educação, matrícula nº 10481-01, lotado no Instituto Municipal de Desenvolvimento de Recursos Humanos - IMPARH, com ônus para a origem e com ressarcimento pelo órgão cessionário, nos Termos do Convênio de Cooperação Técnica e Administrativa, firmado com a Prefeitura Municipal de Fortaleza, no período da 01.02.2018 a 31.12.2018. GABINETE DO PREFEITO MUNICIPAL DE FORTALEZA, em 19 de junho de 2018. **Roberto Cláudio Rodrigues Bezerra - PREFEITO MUNICIPAL DE FORTALEZA. Maria Christina Machado Publio - RESPONDEDO - SECRETÁRIA MUNICIPAL DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO.**

ATO Nº 1460/2018 - GABPREF - O PREFEITO MUNICIPAL DE FORTALEZA, no uso de suas atribuições legais. RESOLVE designar, em respeito ao Estatuto Social da Companhia de Água e Esgoto do Ceará - CAGECE, JOÃO DE AGUIAR PUPO, Secretário Municipal da Conservação e Serviços Públicos do Município de Fortaleza, CPF nº 400.522.813-53, para representá-lo na Assembleia Geral Extraordinária que ocorrerá na data de 28 de junho de 2018, às 10:00h, na Sede da CAGECE, na Avenida Lauro Vieira Chaves, nº 1030 - Vila União, nesta Capital, ocasião em que poderá exercer todos os direitos conferidos ao Prefeito do Município de Fortaleza para deliberar sobre a pauta presente no instrumento convocatório datado de 28 de Março de 2018. **PAÇO DA PREFEITURA MUNICIPAL, em 25 de junho de 2018. Roberto Claudio Rodrigues Bezerra - PREFEITO DE FORTALEZA.**

ERRATA A PORTARIA Nº 0046 - Na Portaria - O Prefeito Municipal de Fortaleza, publicada no Diário Oficial do Município - DOM: 17/05/1979, que RESOLVE atribuir, a importância mensal de Cr\$ 3.000,00, (três mil cruzeiros), por serviços a serem prestados ao Gabinete do Prefeito, por JOSÉ GERSON DE SOUSA FILHO, é feita a seguinte alteração:

ONDE SELE	LEIA-SE
Período: a partir de 1º de maio de 1979	Período: a partir de 1º de agosto de 1981

Fortaleza, Ce, 06 de fevereiro de 2018.

SECRETARIA MUNICIPAL DE GOVERNO

ATO Nº 285/2018 - SEGOV - O SECRETÁRIO MUNICIPAL DE GOVERNO, no uso de suas atribuições legais, tendo em vista o que dispõe o Decreto nº 13.076, de 08 de Fevereiro de 2013 e Decreto nº 13.251 de 13 de Novembro de 2013. RESOLVE atribuir a YANDRA MARIA RIBEIRO MENDES, Procuradora Chefe da PROAJU, a importância de R\$ 2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais), valor esse estipulado nos termos do Decreto nº 13.251, de 13.11.13, correspondente a 05 (cinco) diárias da Região II (acrescido de uma diária de deslocamento, consoante o que estabelece o Art. 3º do § 1º, do mesmo), passagem aérea no trecho Fortaleza/Vitória/Fortaleza, com o objetivo participar do "I Fórum Regional do Sudeste da ANPM", promovido pela Associação Nacional dos Procuradores Municipais, nos dias 20/06/2018 à 23/06/2018, devendo a despesa correr por conta das seguintes dotações orçamentárias: Passagens e Diárias - 03.128.0001.2457.0001, Elemento de Despesa 3.3.90.14, Fonte 102, consignadas ao Fundo de Aperfeiçoamento da Procuradoria Geral do Município (FAPGM); pelo orçamento vigente. SECRETARIA MUNICIPAL DE GOVERNO DE FORTALEZA, em 19 de junho de 2018. **Samuel Antônio Silva Dias - SECRETÁRIO MUNICIPAL DE GOVERNO.**

*** **

ATO Nº 286/2018 - SEGOV - O SECRETÁRIO MUNICIPAL DE GOVERNO, no uso de suas atribuições legais, tendo em vista o que dispõe o Decreto nº 13.076, de 08 de Fevereiro de 2013 e Decreto nº 13.251 de 13 de Novembro de 2013. RESOLVE atribuir a SUSIE ALENCAR SERINO, Procuradora Municipal, a importância de R\$ 2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais), valor esse estipulado nos termos do Decreto nº 13.251, de 13.11.13, correspondente a 05 (cinco) diárias da Região II (acrescido de uma diária de deslocamento, consoante o que estabelece o Art. 3º do § 1º, do mesmo), passagem aérea no trecho Fortaleza/Vitória/Fortaleza, com o objetivo de acompanhar a Sra. YANDRA MARIA RIBEIRO MENDES e participar do "I Fórum Regional do Sudeste da ANPM", promovido pela Associação Nacional dos Procuradores Municipais, nos dias 20/06/2018 à 23/06/2018, devendo a despesa correr por conta das seguintes dotações orçamentárias: Passagens e Diárias - 03.128.0001.2457.0001, Elemento de Despesa 3.3.90.14, Fonte 102, consignadas ao Fundo de Aperfeiçoamento da Procuradoria Geral do Município (FAPGM), pelo orçamento vigente. SECRETARIA MUNICIPAL DE GOVERNO DE FORTALEZA, em 19 de junho de 2018. **Samuel Antônio Silva Dias - SECRETÁRIO MUNICIPAL DE GOVERNO.**

*** **

ATO Nº 287/2018 - SEGOV - O SECRETÁRIO MUNICIPAL DE GOVERNO, no uso de suas atribuições legais, tendo em vista o que dispõe o Decreto nº 13.076, de 08 de Fevereiro de 2013 e Decreto nº 13.251 de 13 de Novembro de 2013. RESOLVE atribuir a RENATA MARIA SINDEAUX CAMPELO MAIA, Gerente de Orçamento e Projetos MCMV, a importância de R\$ 1.100,00 (um mil e cem reais), valor esse estipulado nos termos do Decreto nº 13.251, de 13.11.13, correspondente a 02 (duas) diárias da Região II (acrescido de uma diária de deslocamento, consoante o que estabelece o Art. 3º do § 1º, do mesmo), e conceder passagem aérea de ida e volta

⁵⁷Estabelece normas do Sistema de Busca Ativa para a Rede Municipal de Educação de Fortaleza, define diretrizes para sua gestão e dá outras providências.



FORTALEZA

DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO

ANO LXIV

FORTALEZA, 25 DE JUNHO DE 2018

Nº 16.287

PODER EXECUTIVO

GABINETE DO PREFEITO

ATO Nº 1458/2018 - GP - O PREFEITO MUNICIPAL DE FORTALEZA, no uso de suas atribuições legais, tendo em vista o que dispõe o Decreto nº 13.196, de 09.08.2013, publicado no DOM de 13.08.2013, alterado pelo Decreto nº 13.436, de 11.11.2014, DOM de 12.11.2014, e de acordo com o Processo nº P 157172/2018. **RESOLVE** de acordo com o Artigo 82, item III, da Lei nº 6.794, de 27.12.1990, Estatuto dos Servidores do Município de Fortaleza, publicada no DOM nº 9.526 – Suplemento de 02.01.1991, autorizar a cessão, para a Assembléia Legislativa do Estado do Ceará, do servidor FRANCISCO HÉLVIO FEITOSA ALVES, Técnico em Educação, matrícula nº 10481-01, lotado no Instituto Municipal de Desenvolvimento de Recursos Humanos - IMPARH, com ônus para a origem e com ressarcimento pelo órgão cessionário, nos Termos do Convênio de Cooperação Técnica e Administrativa, firmado com a Prefeitura Municipal de Fortaleza, no período da 01.02.2018 a 31.12.2018. **GABINETE DO PREFEITO MUNICIPAL DE FORTALEZA**, em 19 de junho de 2018. **Roberto Cláudio Rodrigues Bezerra - PREFEITO MUNICIPAL DE FORTALEZA**. **Maria Christina Machado Publico - RESPONDENDO - SECRETÁRIA MUNICIPAL DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO.**

*** **

ATO Nº 1460/2018 - GABPREF - O PREFEITO MUNICIPAL DE FORTALEZA, no uso de suas atribuições legais. **RESOLVE** designar, em respeito ao Estatuto Social da Companhia de Água e Esgoto do Ceará - CAGECE, JOÃO DE AGUIAR PUPO, Secretário Municipal da Conservação e Serviços Públicos do Município de Fortaleza, CPF nº 400.522.813-53, para representá-lo na Assembleia Geral Extraordinária que ocorrerá na data de 28 de junho de 2018, às 10:00h, na Sede da CAGECE, na Avenida Lauro Vieira Chaves, nº 1030 - Vila União, nesta Capital, ocasião em que poderá exercer todos os direitos conferidos ao Prefeito do Município de Fortaleza para deliberar sobre a pauta presente no instrumento convocatório datado de 28 de Março de 2018. **PAÇO DA PREFEITURA MUNICIPAL**, em 25 de junho de 2018. **Roberto Claudio Rodrigues Bezerra - PREFEITO DE FORTALEZA.**

*** **

ERRATA A PORTARIA Nº 0046 - Na Portaria - O Prefeito Municipal de Fortaleza, publicada no Diário Oficial do Município - DOM: 17/05/1979, que **RESOLVE** atribuir, a importância mensal de Cr\$ 3.000,00, (três mil cruzeiros), por serviços a serem prestados ao Gabinete do Prefeito, por JOSÉ GERSON DE SOUSA FILHO, é feita a seguinte alteração:

ONDE SELÉ	LEIA-SE
Período: a partir de 1º de maio de 1979	Período: a partir de 1º de agosto de 1981

Fortaleza, Ce, 06 de fevereiro de 2018.

SECRETARIA MUNICIPAL DE GOVERNO

ATO Nº 285/2018 - SEGOV - O SECRETÁRIO MUNICIPAL DE GOVERNO, no uso de suas atribuições legais, tendo em vista o que dispõe o Decreto nº 13.076, de 08 de Fevereiro de 2013 e Decreto nº 13.251 de 13 de Novembro de 2013. **RESOLVE** atribuir a YANDRA MARIA RIBEIRO MENDES, Procuradora Chefe da PROAJU, a importância de R\$ 2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais), valor esse estipulado nos termos do Decreto nº 13.251, de 13.11.13, correspondente a 05 (cinco) diárias da Região II (acrescido de uma diária de deslocamento, consoante o que estabelece o Art. 3º do § 1º, do mesmo), passagem aérea no trecho Fortaleza/Vitória/Fortaleza, com o objetivo participar do "I Fórum Regional do Sudeste da ANPM", promovido pela Associação Nacional dos Procuradores Municipais, nos dias 20/06/2018 à 23/06/2018, devendo a despesa correr por conta das seguintes dotações orçamentárias: Passagens e Diárias - 03.128.0001.2457.0001, Elemento de Despesa 3.3.90.14, Fonte 102, consignadas ao Fundo de Aperfeiçoamento da Procuradoria Geral do Município (FAPGM); pelo orçamento vigente. **SECRETARIA MUNICIPAL DE GOVERNO DE FORTALEZA**, em 19 de junho de 2018. **Samuel Antônio Silva Dias - SECRETÁRIO MUNICIPAL DE GOVERNO.**

*** **

ATO Nº 286/2018 - SEGOV - O SECRETÁRIO MUNICIPAL DE GOVERNO, no uso de suas atribuições legais, tendo em vista o que dispõe o Decreto nº 13.076, de 08 de Fevereiro de 2013 e Decreto nº 13.251 de 13 de Novembro de 2013. **RESOLVE** atribuir a SUSIE ALENCAR SERINO, Procuradora Municipal, a importância de R\$ 2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais), valor esse estipulado nos termos do Decreto nº 13.251, de 13.11.13, correspondente a 05 (cinco) diárias da Região II (acrescido de uma diária de deslocamento, consoante o que estabelece o Art. 3º do § 1º, do mesmo), passagem aérea no trecho Fortaleza/Vitória/Fortaleza, com o objetivo de acompanhar a Sra. YANDRA MARIA RIBEIRO MENDES e participar do "I Fórum Regional do Sudeste da ANPM", promovido pela Associação Nacional dos Procuradores Municipais, nos dias 20/06/2018 à 23/06/2018, devendo a despesa correr por conta das seguintes dotações orçamentárias: Passagens e Diárias - 03.128.0001.2457.0001, Elemento de Despesa 3.3.90.14, Fonte 102, consignadas ao Fundo de Aperfeiçoamento da Procuradoria Geral do Município (FAPGM), pelo orçamento vigente. **SECRETARIA MUNICIPAL DE GOVERNO DE FORTALEZA**, em 19 de junho de 2018. **Samuel Antônio Silva Dias - SECRETÁRIO MUNICIPAL DE GOVERNO.**

*** **

ATO Nº 287/2018 - SEGOV - O SECRETÁRIO MUNICIPAL DE GOVERNO, no uso de suas atribuições legais, tendo em vista o que dispõe o Decreto nº 13.076, de 08 de Fevereiro de 2013 e Decreto nº 13.251 de 13 de Novembro de 2013. **RESOLVE** atribuir a RENATA MARIA SINDEAUX CAMPELO MAIA, Gerente de Orçamento e Projetos MCMV, a importância de R\$ 1.100,00 (um mil e cem reais), valor esse estipulado nos termos do Decreto nº 13.251, de 13.11.13, correspondente a 02 (duas) diárias da Região II (acrescido de uma diária de deslocamento, consoante o que estabelece o Art. 3º do § 1º, do mesmo), e conceder passagem aérea de ida e volta