

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

ROBERTA ROCHA PEREIRA DE VERAS SEBASTIÃO

**POR TRÁS DA AUSÊNCIA: BUSCA ATIVA ESCOLAR E O FORTALECIMENTO  
DA ESCOLA NA REDE DE PROTEÇÃO SOCIAL**

São Paulo

2024

ROBERTA ROCHA PEREIRA DE VERAS SEBASTIÃO

**POR TRÁS DA AUSÊNCIA: BUSCA ATIVA ESCOLAR E O FORTALECIMENTO  
DA ESCOLA NA REDE DE PROTEÇÃO SOCIAL**

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas. Área de concentração: Estado, Governo e Políticas Públicas.

Linha de pesquisa: Gestão Social e Territorial

Orientador: Prof. Dr. Fernando Burgos Pimentel dos Santos

São Paulo

2024

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas/FGV

Sebastião, Roberta Rocha Pereira de Veras.

Por trás da ausência : busca ativa escolar e o fortalecimento da escola na rede de proteção social / Roberta Rocha Pereira de Veras Sebastião. - 2024.

82f.

Orientador: Fernando Burgos Pimentel dos Santos.

Dissertação (mestrado profissional MPGPP) – Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Evasão escolar. 2. Frequência escolar. 3. Igualdade na educação. 4. Educação - Aspectos sociais - São Paulo (Estado). I. Santos, Fernando Burgos Pimentel dos. II. Dissertação (mestrado profissional MPGPP) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Fundação Getulio Vargas. IV. Título.

CDU 371.212.8(816.1)

ROBERTA ROCHA PEREIRA DE VERAS SEBASTIÃO

**POR TRÁS DA AUSÊNCIA: BUSCA ATIVA ESCOLAR E O FORTALECIMENTO  
DA ESCOLA NA REDE DE PROTEÇÃO SOCIAL**

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas. Área de concentração: Estado, Governo e Políticas Públicas.

Linha de pesquisa:

Data da Aprovação  
17/12/2024

Banca examinadora:

---

Prof. Dr. Fernando Burgos (orientador)  
Escola de Administração de Empresas de  
São Paulo da Fundação Getúlio Vargas

---

Prof. Fernando Luiz Abrucio  
Escola de Administração de Empresas de  
São Paulo da Fundação Getúlio Vargas

---

Prof. Bruno Lazzarotti Diniz Costa  
Fundação João Pinheiro

Dedico aos meus pequenos grandes amores, Bernardo e Daniel.

## AGRADECIMENTOS

A Deus, sobre todas as coisas.

Ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, pela valiosa oportunidade de aperfeiçoamento profissional.

À Escola Paulista de Contas Públicas e seus servidores.

Aos colegas e amigos do TCESP. Foram tantas as ajudas, os incentivos e o apoio ao longo desses anos. Agradecimentos especiais ao Dr. Sérgio Rossi, que me autorizou a realizar o curso e à Carmen Vanin e Leandro Bonish, que me ajudaram na dissertação.

À minha família. Minha mãe (*in memoriam*), que me ensinou, dentre tantas coisas, o amor aos livros. Ao meu pai, meu grande e maior incentivador, um entusiasta da educação, por todo o esforço que fez por nós. Espero honrar cada renúncia e abdicção para que meus sonhos fossem possíveis. Ao meu marido, pelo amor, companheirismo, apoio e incentivo, sem os quais o mestrado teria sido impossível. A sua presença faz os meus dias completos e felizes. Aos meus filhos, amores da minha vida. Meu orgulho. À minha madrasta, por ter contribuído, com carinho, para a minha formação e crescimento. Às minhas irmãs, minhas melhores amigas e companheiras. Partes de mim. Vocês fazem tudo ser mais leve e a vida mais feliz. Aos meus sobrinhos lindos e amados, as primeiras crianças da minha vida, que me ensinaram o mais puro amor. Às minhas tias Nazinha e Eliete, por cuidarem de nós com amor.

Aos meus colegas do MPGPP, que fizeram essa caminhada ser leve e prazerosa. Sou grata por toda a troca de conhecimentos, cada ajuda generosa, as piadas, as risadas, a companhia de sempre.

Ao meu orientador, Dr. Fernando Burgos, pela generosidade e maestria com que transmitiu seus conhecimentos. Agradeço pela cuidadosa orientação, sempre com uma ideia preciosa e um comentário certeiro sobre o trabalho.

Aos servidores e gestores municipais que gentilmente dispuseram do seu tempo para colaborar na pesquisa.

Aos amigos amados, pelo incentivo de sempre.

## RESUMO

Este trabalho aborda o papel da estratégia de busca ativa escolar na promoção de equidade educacional e na centralização da escola dentro da rede de proteção social no Brasil, especialmente em contextos de alta vulnerabilidade. A evasão e o abandono escolar representam problemas complexos, de difícil solução, que refletem, no contexto escolar, as desigualdades socioeconômicas existentes na sociedade, requerendo soluções em rede. Adotando como metodologia estudos de caso, foram realizadas entrevistas com quinze gestores e diretores escolares em municípios de São Paulo que já implementam com sucesso a busca ativa escolar, sendo analisadas as suas percepções sobre a implementação da estratégia, destacando os desafios, os fatores de sucesso e o impacto da política pública na redução da evasão e no fortalecimento da rede de proteção social. Os resultados revelaram que a atuação em rede e a abordagem individualizada são elementos centrais para o sucesso da busca ativa. A pesquisa conclui que, ao atuar além do simples monitoramento de frequência e de maneira a integrar diversos setores dos municípios, como saúde, educação e assistência social, a busca ativa escolar desempenha um papel crucial na inclusão de crianças e adolescentes em situação de risco, contribuindo para fortalecer a escola como um espaço de proteção e desenvolvimento social.

**Palavras-chave:** Busca Ativa; Proteção Social; Equidade; Evasão; Abandono; Distorção idade-série.

## **ABSTRACT**

This paper addresses the role of the Active School Search strategy in promoting educational equity and in the centralization of the school within the social protection network in Brazil, especially in contexts of high vulnerability. School dropout and dropout represent complex problems, difficult to solve, which reflect in the school context the socioeconomic inequalities existing in society, requiring network solutions. Adopting case studies as a methodology, interviews were conducted with school managers and principals in municipalities of São Paulo that have already successfully implemented the active school search, analyzing their perceptions about the implementation of the strategy, highlighting the challenges, success factors and the impact of public policy in reducing dropout and strengthening the social protection network. The results revealed that networking and an individualized approach are central elements for the success of active search. The research concludes that, by acting beyond the simple monitoring of attendance and in order to integrate various sectors of the municipalities, such as health, education and social assistance, Busca ativa escolar plays a crucial role in the inclusion of children and adolescents at risk, contributing to strengthen the school as a space for protection and social development.

**Keywords:** Active Search; Social Protection; Equity; Evasion; Abandonment; Age-grade distortion

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Relação de entrevistados por município .....	35
Quadro 2 - Caracterização dos municípios e estratégia de busca ativa.....	36
Quadro 3 - Causas de abandono escolar na Plataforma da UNICEF .....	60

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Proporção de jovens de 15 a 17 anos que não frequentavam escola.....	40
Figura 2 – Taxas de distorção da rede pública.....	41
Figura 3 – Distorção idade-série .....	42
Figura 4 - Fluxo relacional Controle Externo X Sociedade Civil X Municípios.....	72

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Categorias mencionadas pelos participantes .....	44
---	----

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>13</b>
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>18</b>
2.1	A centralidade da escola como ator de proteção social .....	18
2.2	Equidade educacional .....	21
2.3	Abandono e Evasão Escolar .....	26
2.4	Distorção Idade-Série .....	30
<b>3</b>	<b>PERCURSO METODOLÓGICO .....</b>	<b>33</b>
<b>4</b>	<b>PANORAMA DA EVASÃO, ABANDONO E DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE.....</b>	<b>40</b>
<b>5</b>	<b>PERCEPÇÃO DOS ENTREVISTADOS .....</b>	<b>44</b>
5.1	Escola vista como mecanismo de proteção social.....	45
5.2	Atuação em rede .....	48
5.3	Visitas domiciliares.....	50
5.4	Abordagem individualizada e humanizada.....	52
5.5	Atuação no retorno do aluno à escola e a importância no combate à evasão .....	54
5.6	Dados de qualidade .....	56
5.7	Monitoramento de frequência.....	58
5.8	Estrutura própria e multidisciplinar de busca ativa.....	58
<b>6</b>	<b>DISCUSSÃO.....</b>	<b>60</b>
<b>7</b>	<b>CONTRIBUIÇÃO DO CONTROLE EXTERNO .....</b>	<b>69</b>
<b>8</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>73</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>78</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Quem são estas crianças? As que estão no farol vendendo bala, as que vemos diariamente andando sozinhas, expostas à violência, excluídas dos espaços que frequentamos. Por que não vão à escola? Por que o Poder Público não as enxerga? Essas são questões que sempre me intrigaram e que, de alguma maneira, foram normalizadas no nosso cotidiano, levando-me a buscar respostas e ações que possam, de alguma maneira, contribuir para reduzir essa triste mazela da nossa sociedade.

O Brasil ainda abriga um grupo numeroso de indivíduos que vive em situação de vulnerabilidade e de extrema vulnerabilidade, encontrando-se à margem das oportunidades e do acesso a direitos básicos. Esses indivíduos precisam ser destinatários de políticas públicas e estratégias voltadas à superação das barreiras de inclusão. No campo educacional, a desigualdade se manifesta, principalmente, do ponto de vista do acesso à escola, o que é medido por meio das taxas de aprovação, reprovação e abandono e na desigualdade no tratamento, abordagem relacionada à forma de tratamento, que também não se estabelece de forma equânime, garantindo um tratamento isonômico para todos.

A evasão e o abandono escolar são problemas persistentes e complexos no Brasil, especialmente entre crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade e foram duramente agravados pela pandemia de covid-19, período no qual os vínculos com a escola foram fragilizados, atingindo, de maneira brutal, os mais vulneráveis, que possuíam menos acesso a recursos tecnológicos. Esses fenômenos, que resultam em exclusão educacional, perpetuam as desigualdades sociais já mapeadas na sociedade e comprometem o futuro de milhares de jovens, prejudicando seu desenvolvimento integral e oportunidades de inserção no mercado de trabalho. Além disso, ao se afastar do ambiente escolar, esses estudantes perdem o seu, muitas vezes único, elo de acesso ao rol de direitos básicos, ficando à margem da proteção estatal e exposto a uma série de violações.

Por sua vez, o universo de crianças e jovens com ciclo de trajetória irregular de aprendizado é formado, em grande parte, por adolescentes que, em algum momento, reprovaram ou evadiram e retornaram ao ambiente escolar, já em série não correspondente à esperada para a sua idade. A distorção idade-série tem efeitos perversos, especialmente em relação à população mais vulnerável, contribuindo para

perpetuar a exclusão e a desigualdade social. A realidade que se impõe é que milhões de meninas e meninos brasileiros estão sendo abandonados e atados ao ciclo do fracasso escolar, situação que reflete a sua já posição de exclusão social.

Seguindo a abordagem proposta por Roberts (2000), sobre os tipos de problemas que as organizações enfrentam, o cenário atual da evasão escolar no Brasil, severamente agravado pela pandemia de covid-19, autoriza a sua categorização como um *wicked problem*, podendo ser compreendido como um problema complexo e de difícil solução e enfrentamento. Essa categorização se dá, sobretudo, ao se ter em foco que as soluções para a evasão escolar são diversas, interligadas e complexas, demandando esforços conjuntos e em rede, de maneira que envolvem diversos setores da sociedade e a burocracia da gestão pública, em seus diversos níveis.

Esse agravamento da evasão escolar no período pandêmico foi compreendido, sobretudo, sob o prisma da falta de coordenação governamental nas políticas públicas de enfrentamento à pandemia, durante o governo do Presidente Jair Bolsonaro. Neste período somaram-se fatores como a menor participação da União na redução de desigualdades territoriais, com decisões mais centralizadas e baixo apoio a governos subnacionais, que tiveram de desenvolver estratégias próprias de enfrentamento à pandemia e aos problemas conexos por ela acirrados, como é o caso da perda de vínculo dos alunos com a escola nesse período.

Diante desse contexto, políticas públicas que visam a combater esses problemas se tornam essenciais para garantir o direito à educação e à inclusão social. Essa pesquisa insere-se no debate promovido acerca da centralidade da escola como ator da rede de proteção social, sendo apresentados os trabalhos de Minzey e Le Tarte (1972) e Burgos, Exner e Spink (2023), que examinam a importância da escola no desenvolvimento comunitário e na promoção do bem-estar social, e de Matarrita-Cascante e Brennan (2012), que buscaram caracterizar o desenvolvimento comunitário, reconhecendo a natureza multidisciplinar e a diversidade de formas de participação nas comunidades ao redor do mundo. Também foram apontados aspectos relevantes de estudos promovidos pela UNICEF neste sentido, que reforçam a importância do papel desempenhado pela escola na rede de proteção social.

Avançando nas pesquisas sobre equidade educacional, evasão, abandono e distorção idade-série, foram apresentadas as teorias de Bourdieu e Passeron (1970), que indicam que o sistema educacional tende a reproduzir desigualdades

preexistentes. Esses fenômenos escolares refletem a persistência dessas disparidades no Brasil. Diante disso, Machado e Gonzaga (2007) estudaram os impactos dos fatores familiares sobre a defasagem idade-série de crianças no Brasil e Portella, Bussmann e Oliveira (2017) avançaram nesses estudos, analisando a relação de fatores individuais, familiares e escolares com a distorção idade-série no ensino público brasileiro e, igualmente, compõem o referencial teórico do trabalho. Também citado, Ribeiro (2011), ao estudar o tema da desigualdade de oportunidades e resultados educacionais no Brasil, reforçou a necessidade de políticas públicas voltadas à equidade.

No contexto desse debate, pouco se tem estudado sobre a busca ativa escolar, estratégia inovadora que envolve o uso de ferramentas tecnológicas e uma atuação conjunta de diversos setores da gestão pública, para mapear, identificar e reintegrar crianças e adolescentes fora da escola, utilizando-se de abordagem e metodologia específica. Nesta trilha, é importante destacar a plataforma tecnológica desenvolvida pela UNICEF, em parceria com a UNDIME, o CONGEMAS e o Instituto TIM, que possibilita a articulação entre diversas áreas como educação, saúde e assistência social, com o objetivo de identificar e trazer de volta crianças e adolescentes que deixaram de frequentar a escola.

No decorrer da pesquisa, observou-se que a maior parte da literatura sobre a busca ativa escolar provém de relatórios de ONGs, organizações internacionais e órgãos governamentais, não de pesquisas acadêmicas sistemáticas. Publicações como as da UNICEF e do Instituto TIM abordam os resultados iniciais da implementação dessa estratégia e reforçam o passo a passo metodológico para adesão de Estados e Municípios, mas o aprofundamento em termos de impacto, desafios intersetoriais e estratégias eficazes ainda é pouco desenvolvido no campo acadêmico.

A questão central desta pesquisa foi: de que forma a implementação da estratégia de busca ativa escolar em municípios do Estado de São Paulo tem contribuído para a redução da evasão escolar e a promoção de equidade educacional? Este trabalho teve como objetivo investigar como as diferentes estratégias de busca ativa escolar têm sido implementadas nos municípios do Estado de São Paulo, explorando a eficácia destes trabalhos na redução da evasão escolar e na promoção de uma educação mais equitativa. Para tanto, o estudo explorou as percepções de gestores municipais e diretores de escolas sobre os desafios, as

abordagens de enfrentamento que se mostram exitosas e as oportunidades dessa política pública, buscando extrair a metodologia e os diferenciais para seu sucesso.

Buscou-se compreender, ainda, o impacto dessa ferramenta no avanço da equidade educacional e no enfrentamento da cultura do fracasso escolar no Brasil, propondo, ao final, formas de incentivo do Controle Externo, em especial o desempenhado pelo Tribunal de Contas de São Paulo, aos municípios que ainda não desenvolveram estratégias nesse sentido. A pesquisa abordou um dos principais desafios do sistema educacional brasileiro: garantir que todos os alunos, especialmente os mais vulneráveis, tenham acesso e permaneçam na escola.

A busca ativa escolar tem se mostrado eficaz no enfrentamento desse problema e carece de estudos aprofundados que analisem suas limitações, potencialidades, e, principalmente, as estratégias e metodologias que se mostraram bem-sucedidas na prática. Este trabalho visou, assim, contribuir com o debate acadêmico e prático, oferecendo subsídios para o aprimoramento de políticas públicas voltadas à redução das desigualdades educacionais e à garantia de direitos de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade.

O estudo adotou uma abordagem qualitativa, voltada a compreender as experiências e as percepções dos gestores, diretores e professores sobre a implementação da busca ativa escolar nas suas redes. Para tanto, foi utilizado o estudo de caso, uma metodologia que possibilita ao pesquisador explorar detalhadamente um fenômeno dentro de seu contexto real, conforme o referencial teórico de Stake (2003), que sustenta que o estudo de caso qualitativo é uma estratégia eficaz para a compreensão de fenômenos complexos.

A coleta de dados foi realizada por meio de entrevistas semiestruturadas com 15 gestores de secretarias municipais de educação e diretores de escolas de municípios selecionados. As entrevistas foram conduzidas via plataforma online (*Teams* ou *Google Meet*), seguindo um roteiro que abordou questões relacionadas aos desafios da gestão, estratégias de implementação e eficácia da busca ativa escolar. A partir da transcrição das entrevistas, os relatos foram submetidos à leitura e à sistematização com auxílio da ferramenta “Atlas TI”, por meio da criação de categorias definidas a partir das respostas dos entrevistados e dos objetivos específicos da pesquisa, seguindo a trilha proposta por Clark (2006).

O referencial teórico, os dados recentes sobre a evasão escolar, abandono e distorção idade-série, as percepções obtidas com as entrevistas e a discussão sobre

os resultados obtidos encontram-se expostos ao longo do trabalho, cujos próximos capítulos serão resumidamente apresentados a seguir.

O Capítulo 2 explora os principais conceitos e teorias relacionados à centralidade da escola como ator da rede de proteção social, à evasão escolar, à equidade educacional e à distorção idade-série. O Capítulo 3 detalha os procedimentos metodológicos adotados no estudo, incluindo a abordagem qualitativa, o tipo de pesquisa, os métodos de coleta e análise de dados e a descrição dos municípios e entrevistados selecionados para os estudos de caso. O Capítulo 4 traça o panorama de evasão, abandono e distorção idade-série no país e no Estado de São Paulo, central nesta pesquisa, apresentando os dados recentes destes indicadores. O Capítulo 5 apresenta os principais aspectos da percepção dos entrevistados sobre a implementação da busca ativa escolar nos seus municípios, os desafios vivenciados e o impacto dessa política na proteção social, na equidade educacional e na redução da evasão escolar.

Já o Capítulo 6 traz as análises acerca dos resultados, identificando os aspectos principais apresentados nas entrevistas, como os desafios de vulnerabilidade familiar, migrações interestaduais e falhas na atualização de dados, além da ausência de um sistema nacional de matrículas, que dificulta o rastreamento dos alunos. Foram abordadas, também, possíveis soluções e os métodos e abordagens de municípios que implementam essa política de forma eficaz, como o estabelecimento de parcerias intersetoriais, a customização de estratégias conforme as realidades locais, a atuação em rede, envolvendo assistência social, saúde e educação e o fortalecimento da formação de professores e diretores.

O Capítulo 7 apresenta proposta de atuação do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, voltada, principalmente, a orientar e incentivar os municípios a adotarem essas ferramentas, favorecendo, dentro de sua função pedagógica e orientativa, a construção de capacidades estatais municipais. Finalmente, o Capítulo 8 sintetiza as conclusões da pesquisa, destacando as contribuições do estudo para o campo das políticas públicas educacionais e propondo sugestões para o aprimoramento da busca ativa escolar nos municípios paulistas. Além disso, serão apontadas limitações da pesquisa e recomendações para estudos futuros.

Espera-se, assim, que o trabalho possa contribuir com a melhoria das políticas educacionais voltadas à inclusão e à equidade no Brasil, ao explorar a implementação da busca ativa escolar em municípios de São Paulo, que já possuem essa estratégia

incorporada em sua estrutura. Com base nas experiências e percepções desses gestores e diretores de escolas, busca-se identificar boas práticas, desafios e oportunidades para o fortalecimento dessa política pública, promovendo uma educação mais equitativa para crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade e reavaliando o papel da escola como ente central na rede de proteção social no Brasil.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 A centralidade da escola como ator de proteção social**

O papel central da escola na rede de proteção social, especialmente em contextos de vulnerabilidade é objeto de estudos de diversos pesquisadores, não sendo recentes as discussões sobre o papel da educação no desenvolvimento de pessoas, comunidades e países. Já na década de 70, Minzey e Le Tarte (1972), em seus trabalhos, buscaram definir a escola comunitária.

Matarrita-Cascante e Brennan (2012) buscaram caracterizar o desenvolvimento comunitário, reconhecendo a natureza multidisciplinar e a diversidade de formas de participação nas comunidades ao redor do mundo, estabelecendo tipologias para as diferentes formas de desenvolvimento comunitário: desenvolvimento comunitário imposto, dirigido e autodesenvolvimento. Os autores destacaram que cada uma dessas tipologias tem suas fragilidades e potências e devem ser vistas como complementares.

Compreender a escola dentro desta perspectiva de desenvolvimento comunitário é fundamental, ao considerarmos a escola como um espaço de interação social e desenvolvimento, capaz de desempenhar papel importante na construção de capital social, fortalecimento de laços comunitários e na promoção de ações coletivas que reduzem desigualdades e elevam as condições de vida da comunidade no seu entorno.

Os rankings de exames internacionais, como o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA) da OCDE revelam-se um importante componente dessa discussão, ao pressionar governos e profissionais da educação por melhores resultados e, em sentido contrário, produzir uma reação ao excesso ênfase no desempenho dos testes, fomentando um movimento em favor do desenvolvimento de

escolas que também possam promover o bem-estar comunitário (Budge, 2010; Mette; Stanoch, 2016; Schafft, 2016; Green, 2017 apud Burgos; Exner; Spink, 2023).

Burgos, Exner, Spink (2023) examinaram uma experiência recente com Centros Educacionais Unificados (CEUs) em São Paulo, concebidos como recursos comunitários para todos nas áreas ao seu redor e que, além de ministrar as aulas regulares do Ensino Infantil, Fundamental e Médio, são dotados de espaços como teatro, espaços esportivos variados, centros de informática e outros.

Na conclusão de seu trabalho, os autores destacaram o papel importante que os CEUs desempenham na promoção do desenvolvimento social e cultural, especialmente em áreas periféricas e vulneráveis que, antes, não tinham acesso a essas atividades, ressaltando, no entanto, que ainda há caminhos a serem percorridos e obstáculos a serem superados, como a falta de mecanismos formais e práticas consistentes de integração, para que esses espaços estejam plenamente integrados como parte essencial das comunidades.

No Brasil, foi com o advento da CF de 88 que a educação ganhou contornos de direito fundamental e, neste contexto, o papel da escola na sociedade passou a ser visto não só como espaço de aperfeiçoamento cognitivo, de socialização ou de formação política, mas como espaço protetivo de direitos (Santos, 2019). Nesta toada, além da Carta Magna, esse entendimento encontra-se explicitado no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90); na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/96); no Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2004); nas Diretrizes Curriculares da Educação em Direitos Humanos; e, mais recentemente, no artigo 7º do Marco Legal da Primeira Infância, que recomenda a criação dos Comitês Intersetoriais de Políticas Públicas para a Primeira Infância, privilegiando, assim, a intersetorialidade como linha mestra desta construção.

Observa-se, assim, a formação do entendimento de que a escola é também um espaço protetivo de direitos. Segundo a UNICEF destacou, no estudo “Comunidade escolar na prevenção e respostas às violências contra crianças e adolescentes” (2022), embora a escola sozinha não seja capaz de enfrentar as violações de direitos das crianças e dos adolescentes decorrentes de desigualdades sociais, econômicas, étnico-raciais, de gênero, entre tantas outras, é preciso pensar nessa instituição como parte de uma rede de proteção da criança e do adolescente, que compartilha responsabilidades com outros serviços e instituições. Neste sentido, o estudo complementa que:

[...] a comunidade escolar precisa se entender como parte de uma rede de proteção da criança e do(a) adolescente, que envolve outras instituições, como Conselhos Tutelares, serviços socioassistenciais, unidades de saúde, sistema de justiça etc.

De fato, a pobreza na infância e na adolescência tem múltiplas dimensões e representa uma série de privações de direitos interrelacionadas, além das diferentes vulnerabilidades a que estão expostos e que impactam seu bem-estar. O Estudo "Pobreza Multidimensional na Infância e Adolescência no Brasil", realizado pela UNICEF, com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PnadC) Anual, dos anos 2016 a 2022, analisou o acesso de crianças e adolescentes a seis direitos básicos: renda, educação, informação, água, saneamento e moradia e evidenciou que o percentual de meninas e meninos na pobreza multidimensional<sup>1</sup> caiu de 62,9%, em 2019, para 60,3%, em 2022.

Apesar dessa aparente melhora, o estudo chama atenção, dentre as privações analisadas, para a piora recente na dimensão de educação, especialmente no que diz respeito ao analfabetismo. Neste contexto, a proporção de crianças de 7 anos de idade que não sabem ler e escrever aumentou de 20% para 40% entre 2019 e 2022, o que acende “um alerta para a urgência de políticas públicas coordenadas em nível nacional, estadual e municipal para reverter esse quadro”.

Para Cury (2008, p. 11), a qualidade e a equidade da educação são objetivos implícitos na noção constitucional do direito à educação universalista, destacando a desigualdade que se reproduz no contexto escolar:

[...] os sujeitos vitimizados continuam a ser os mesmos: negros, índios, migrantes, moradores da periferia, pessoas com mais idade. Em uma palavra: os que são vítimas de uma renitente e injusta distribuição da renda. Daí que situações de desigualdade, de disparidade e de discriminação produzidas de fora da escola acabam por reforçar situações de precariedade no interior dela.

Especialmente em contextos de vulnerabilidade, a escola, ao atuar de forma articulada com outras políticas e serviços, fortalece a rede de proteção social e contribui para a construção de uma educação equitativa, tendente a não reproduzir os ciclos de desigualdade e exclusão observados na sociedade.

---

<sup>1</sup> Tal percentual corresponde a 31,9 milhões de crianças e adolescentes brasileiros privados de um ou mais direitos, de um total de 52,8 milhões no país.

## 2.2 Equidade educacional

A Organização Mundial da Saúde (OMS) define equidade como a “ausência de diferenças evitáveis entre grupos de pessoas, definidos por critérios sociais, econômicos, demográficos ou geográficos” (OMS, 1998). Alves, Soares e Xavier (2016), ao descreverem as desigualdades de aprendizado entre grupos de alunos definidos pelo sexo, cor e nível socioeconômico, com base nos dados da Prova Brasil de 2005 a 2013, indicaram haver muitas formas de caracterizar as desigualdades educacionais. Segundo os autores, medir o acesso de cada indivíduo a uma escola, acompanhar a sua trajetória escolar e o seu nível de aprendizado são necessários para verificar as dimensões da qualidade. Quando se verificam variações nesses fatores relacionadas a grupos sociais, tem-se uma situação de desigualdade, geralmente associada à diferença e desvantagem. Já a equidade, no geral, é relacionada à justiça, estando, na educação e saúde, ligada ao tratamento desigual de desiguais: perspectiva necessária, tendo em vista a desigualdade inicial entre os cidadãos.

Este conceito está relacionado às ideias de igualdade e equidade. Enquanto a igualdade pressupõe acesso aos mesmos recursos e oportunidades, a equidade confere uma visão voltada para as condições desequilibradas e desiguais que os indivíduos experimentam. Trata-se, assim, de observar as particularidades e individualidades de cada grupo social, pensando estratégias e disponibilizando recursos para assegurar os direitos de cada um.

Falar em equidade, implica, de alguma maneira, pensar uma distribuição proporcional na alocação de recursos e elaboração de políticas públicas a favor de indivíduos e/ou grupos em situação de vulnerabilidade, assegurando “que todos os jovens estão aptos a desenvolver os seus talentos e a alcançar o seu pleno potencial independentemente do meio de onde provêm” (Comissão Europeia/EACEA/Eurydice, 2020).

As desigualdades de oportunidades educacionais no contexto brasileiro foram analisadas e documentadas em diversos estudos, indicativos de que mazelas e abismos sociais vêm sendo reproduzidos no contexto educacional, levando à persistência de desigualdades. Pode-se dizer que a discussão sobre equidade educacional no Brasil está inserida em um contexto mais amplo de análise das desigualdades sociais, culturais e econômicas que permeiam a sociedade.

Bourdieu, Passeron (1970) exploraram, em seus estudos, como o sistema educacional perpetua as desigualdades sociais ao beneficiar os alunos das classes mais altas, que já possuem o capital cultural (este compreendido como o conjunto de conhecimentos, habilidades e disposições adquiridas pela socialização familiar), necessário para o sucesso escolar.

Segundo Gama Torres, Pavez, Gomes e Bichir (2006), mesmo quando controladas as variáveis mais influentes sobre a experiência educacional - variáveis como condição socioeconômica, sexo e cor/raça – ainda persistem importantes diferenciais entre indivíduos com características sociais similares, porém moradores de regiões diferentes da cidade, sendo a performance escolar dos moradores de áreas pobres e periféricas significativamente pior, perpetuando desigualdades. Em seus estudos, os autores identificaram aspectos que parecem indicar uma diferenciação importante entre as escolas de periferia e de áreas centrais, como o tempo de permanência na escola, que é menor em escolas periféricas, normas de alocação profissional diferentes entre as regiões e a falta de incentivo para que os professores trabalhem em locais mais pobres e distantes do centro.

O texto constitucional de 1988 marca uma mudança estrutural nas políticas sociais, mirando a uma redução das desigualdades e introduzindo no sistema de proteção traços redistributivos, garantindo a provisão pública de uma série de bens, serviços e benefícios de forma universal.

É neste contexto que a equidade educacional é incorporada ao nosso ordenamento jurídico, nos termos delineados nos artigos 6º, que lista a educação como o primeiro dos direitos sociais e 205 da CF, que assegura aos cidadãos uma educação que proporcione “o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (Brasil, 1988).

Ao longo das décadas seguintes, o processo de democratização do ensino experimentado pelo país logrou incluir setores da população que até então não tinham acesso à escolarização formal. O Brasil experimentou avanços no caminho da universalização do acesso, evoluindo na normatização para que este direito se estendesse para a faixa etária de 4 aos 17 anos (Brasil, 2009).

O Plano Nacional da Educação (PNE), aprovado em 2014, previa metas para o país atingir uma educação com qualidade e mais equitativa no prazo de 10 anos (Brasil, 2014). No Plano, a ideia de equidade estava associada à ideia de justiça, inclusão de minorias e redução das desigualdades em todas as dimensões do direito

à educação (Alves; Soares; Xavier, 2016). O PNE, aprovado em 2014, foi prorrogado até 31 de dezembro de 2025, por meio da Lei nº 14.934/2024, período em que estará em discussão o novo texto de metas previstas para a próxima década (Brasil, 2023). Trata-se, assim, de uma nova janela de oportunidade para que esses conceitos sejam incorporados ao processo educacional.

É bastante consenso na literatura o reconhecimento de que, neste percurso de ampliação de acesso, foram verificados novos processos de exclusão. Os alunos recém-incluídos no sistema eram os mesmos que passavam a protagonizar as elevadas taxas de repetência e defasagem idade-série (Oliveira; Carvalho, 2019).

Assim, os estudos indicaram que, embora fosse esperado que a universalização da escola pudesse promover distribuição igualitária de conhecimentos e oportunidades, isso não se verificou na prática e o impacto esperado não se concretizou na sociedade. Nas palavras de Alves, Soares e Xavier (2016, p. 14) “com a expansão do ensino básico, as desigualdades que antes afetavam mais acentuadamente o acesso e a progressão escolar vêm se revelando pelas desigualdades de aprendizado”. Mas não só. As desigualdades de aprendizado refletem-se, também, nas trajetórias irregulares de escolarização.

Nas palavras de Gama Torres, Pavez, Gomes e Bichir (2006, p. 85), ao mencionar paradoxos da universalização,

Ao conseguir incluir alunos muito pobres, a escola pública tal como existia até então, não parece saber muito bem o que fazer com eles. Nesses casos, aplicar as mesmas regras universais relacionadas à distribuição de recursos, alocação de profissionais e critérios de transferência implica manter intacto o quadro de desigualdades educacionais entre escolas de centro e periferia.

De acordo com Crahay (2013), caberia à escola, a fim de atingir uma justiça corretiva, lutar contra o peso das desigualdades de origem social, levando todos os indivíduos a adquirirem os aprendizados fundamentais, o que nos levaria a considerar justo que se dê mais atenção àqueles que enfrentam as dificuldades mais significativas. Ainda, segundo o autor, é fundamental que a escola confira os meios para que o aluno alcance todo o seu progresso, para tanto, afastando do caminho que conduz cada indivíduo ao seu pleno desenvolvimento os obstáculos relacionados à origem social. Para Alves, Soares, Xavier (2016), a análise de um sistema educacional deve considerar tanto sua qualidade como sua equidade, aferida por medidas de desigualdade. No mesmo sentido, de acordo com Dubet (2004, p. 540),

os conceitos de igualdade e de justiça escolar que comandam essas práticas não são tão claros quanto poderia parecer à primeira vista e é importante refletir sobre a justiça escolar para avaliar o sentido e o alcance das políticas escolares.

Assim, uma educação básica justa e equânime deveria garantir uma aprendizagem comum para a proteção dos alunos mais desfavorecidos. Uma política educacional equitativa, por sua vez, seria capaz de controlar as desvantagens e as desigualdades em suas múltiplas dimensões – de gênero, de cor e nível socioeconômico dos alunos –, garantindo acesso à escola e tratamento sem distinções (Dubet, 2004).

Segundo os estudos de Field, Kuczera e Pont (2007), na educação, a equidade apresenta-se sob dois aspectos, um relacionado às oportunidades, impedindo-se que condições pessoais dos estudantes, como nível socioeconômico, raça e gênero constituam obstáculo ao sucesso escolar; e, outro, sob o prisma da inclusão, garantindo-se a todos os alunos condições igualitárias e padrão mínimo de qualidade da educação.

Neste caminho, são cada vez mais urgentes estudos e análises de políticas públicas que busquem uma compreensão que considere a redução de desigualdades e a busca por equidade como princípios norteadores para o desenho e implementação de políticas sociais, particularmente na área da saúde e educação (Valadares, 2022). Nos termos defendidos por Esping Andersen (1995), é necessário reconhecer que existem grupos, construções sociais, em situações desiguais e, por isso, deve-se tentar diminuir a possibilidade de que determinados grupos se consolidem como perdedores crônicos.

Sob esse prisma, há de se considerar que as ações inseridas no contexto educacional, mormente àquelas direcionadas à redução de desigualdades e promoção de equidade, são amplamente impactadas por burocracias, em seus diferentes níveis, o, que tem capacidade de afetar seu desenho e os resultados de sua implementação (Lotta, 2018). O processo de criação de entraves burocráticos para matrícula, a reprodução de estereótipos em relação às crianças e suas famílias, as diferentes formas de tratamento e de reforço positivo em sala de aula, o tratamento desigual com viés de gênero e de raça são alguns dos entraves que a atuação burocrática potencializa, o que compromete as dinâmicas de redução da desigualdade nas políticas sociais.

Valadares (2022), seguindo esta trilha, identificou que existem barreiras que são criadas para o tratamento de alguns alunos, principalmente aqueles em maior vulnerabilidade, destacando a necessidade de se estabelecer uma estratégia diferenciada de atuação e transpor as barreiras construídas para os grupos sociais estigmatizados, que enfrentam desvantagens. Isso requer, em sua visão, uma resposta estrutural que vai desde o desenho até a implementação e reconheça essas desvantagens, atuando pró-equidade.

A ideia de políticas universais em contextos de alta desigualdade e heterogeneidade impõe uma aparente dicotomia entre a capacidade de garantia de acesso a todos os cidadãos e a incorporação de diversidades nas estratégias desenhadas, que permitam atingir públicos distintos, potencializando o acesso dos mais desiguais (Schneider; Ingram, 2005). A aparente dicotomia entre universalismo e equidade se materializa nas diferenças entre formulação de políticas e sua implementação.

Já nos termos defendidos por Medeiros (2019), as incontornáveis reivindicações por mais equidade e igualdade devem passar a integrar a própria dinâmica das políticas públicas, não podendo mais ser tratadas de forma residual, dado o processo de complexificação do próprio sistema. Ou seja, a superação das dificuldades existentes (técnicas e políticas) passa pela incorporação da perspectiva interseccional na análise e na formulação de políticas públicas, o que é parte de um esforço de identificar os múltiplos fatores que aumentam as possibilidades de qualquer política de criar ou agravar velhas desigualdades.

Avançando nesta linha de análise, Lotta (2019) identificou que, se na formulação, é possível pensar padrões mais homogêneos, é na implementação que as diversidades e desigualdades se manifestam, o que pode levar a resultados potencialmente distintos das mesmas políticas. Este seria um desafio no desenho de políticas, de modo que, ao mesmo tempo, promovam acesso universal e equidade. Este planejamento deve prever não apenas desenhos universais, mas também a capacidade de implementação, considerando diversidades tanto populacionais como territoriais.

Esta busca por políticas públicas desenhadas no sentido da busca por uma educação mais equânime, relaciona-se com a ideia de multidimensionalidade da pobreza, segundo a qual

uma pluralidade de formas de desigualdades (e não somente a econômica) impõe barreiras que dificultam a ascensão, o desenvolvimento e a melhoria da qualidade de vida de segmentos socialmente vulneráveis ou tradicionalmente excluídos (Pires, 2019, p. 16).

Assim, após abordarmos teorias de base sobre a equidade educacional, passamos a abordar como os múltiplos desafios nesta área vêm se manifestando no contexto brasileiro, especialmente por meio da evasão, do abandono escolar e da distorção idade-série.

### **2.3 Abandono e Evasão Escolar**

O abandono escolar encontra-se caracterizado quando o aluno, matriculado, deixa de frequentar as aulas durante o ano letivo. Já a situação em que o estudante, seja reprovado ou aprovado, não realiza a matrícula para dar continuidade aos estudos no ano seguinte é entendida como evasão escolar (Instituto Unibanco, 2022).

Assim, para efeitos de conceituação, tomaremos por “evasão” a saída definitiva ou prolongada, marcada pela ausência de matrícula do estudante, resultando no não cumprimento da escolaridade obrigatória ou no atraso em relação à idade certa de cada etapa, por ocasião do seu retorno. E, por abandono escolar, o absenteísmo temporário, caracterizado pela ocorrência sistêmica de faltas dentro do ano letivo, o que pode levar à reprovação e elevar o risco de evasão (Miranda; Gonçalves, 2021).

Segundo Abrucio (2018), embora a transformação experimentada pela educação brasileira nos últimos 30 anos tenha sido significativa, com a quase universalização do Ensino Fundamental, o aumento em três vezes da porcentagem de jovens formados no Ensino Médio e a duplicação do número de alunos no Ensino Superior, ainda há muita coisa a ser feita, especialmente no que se refere à primeira infância, à evasão no Ensino Médio e ao acesso à universidade.

A literatura que se debruçou sobre o tema indica que há um conjunto de fatores que influenciam a evasão escolar, estudados ao longo dos anos sob diferentes perspectivas. Parte dos pesquisadores associa esses eventos a razões psicológicas inerentes aos fatores cognitivos e psicoemocionais dos estudantes; outra parte associa a razões socioculturais referentes ao contexto social dos alunos e as suas características familiares; parte ao contexto escolar e suas inúmeras variáveis (Mendes, 2013) e uma linha a associa ao convívio do aluno com os demais colegas,

com os docentes e, inclusive, com os demais integrantes da comunidade escolar (Lüscher; Dore, 2011).

Importa, assim, centrar a análise na constatação de que o abandono e a evasão escolares resultam de fatores internos e externos ao ambiente escolar (UNICEF, 2021). Leon e Menezes-Filho (2002) investigaram o progresso educacional no Brasil, concentrando sua análise nas características familiares e nos seus efeitos sobre as probabilidades de sucesso escolar dos indivíduos. Em suas conclusões, observaram que as taxas de reprovação escolar estão associadas diretamente à evasão, firmando a tese de que a repetência é um fator que contribui para a distorção idade-série.

Os autores traçaram uma correlação entre território e desempenho escolar, observando que estudantes da região metropolitana de São Paulo são menos propensos à reprovação em relação àqueles de outras regiões metropolitanas do país, o que também associa a esse contexto territorial à incidência de evasão ou abandono escolar no percurso do estudante. Nesta linha, seria preciso reconhecer que muitos dos que evadem a escola o fazem após uma série de repetências, sendo que uma parcela significativa evade sem finalizar o Ensino Fundamental (Instituto Unibanco, 2022).

De fato, o fracasso escolar, fenômeno composto pelas variáveis de distorção idade-série, repetência e abandono/evasão escolar, foi naturalizado ao longo dos anos na cultura brasileira, sob argumentos de meritocracia e de que cada aluno, com suas aptidões e esforços próprios, ou a ausência deles seria responsável pelo seu sucesso escolar (UNICEF, 2021). Essa cultura do fracasso escolar acaba por excluir sempre os estudantes em situação de maior vulnerabilidade, que já sofrem outras violações de direitos dentro e fora da escola.

Silva Filho e Araújo (2017) destacaram que fatores socioeconômicos, como a pobreza e a desigualdade social, exercem grande influência sobre a evasão escolar, especialmente entre estudantes mais vulneráveis, apontando também a violência, tanto dentro quanto fora do ambiente escolar, como uma causa significativa. Mesma linha percorrida por Lüscher e Dore (2011), que, ao buscar entender as razões para o fracasso escolar, a evasão e o abandono, concluíram que as circunstâncias externas à escola, como grau educacional dos pais, renda e estrutura social da família são fatores importantes para o sucesso ou fracasso escolar dos estudantes.

Dialogando com essas análises, a UNICEF (2022), citando dados da Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar (PeNSE) 2019, do IBGE, afirmou que 11,6% de

estudantes de 13 a 17 anos declararam ter deixado de ir à escola pelo menos um dia, nos 30 dias anteriores à pesquisa, por não se sentirem seguros no caminho de casa para a escola ou da escola para casa. O percentual é o dobro quando se compara o índice entre estudantes de escolas públicas (12,5%) e de escolas privadas (6,1%).

Neri (2015) centrou seus estudos a partir da perspectiva de pais e estudantes. Para ele, são os principais protagonistas da cena educacional. Segundo o autor, é fundamental a difusão do conhecimento a esses atores acerca da importância da educação e do custo do abandono escolar. Ao realizar pesquisa com jovens de 15 a 17 anos sobre os motivos de estarem fora da escola, contribuindo com os vastos estudos que já buscaram compreender o que leva um estudante a deixar a escola, o autor concluiu que a maior parcela respondeu ausência de interesse intrínseco (cerca de 40%), seguida por necessidade renda e trabalho (27%), a insuficiência de oferta (cerca de 8%). Para ele, é imperioso que as políticas educacionais voltassem seu olhar a alunos e suas famílias. Em suas palavras:

Mesmo se vencermos todas as batalhas para adotar as melhores práticas educacionais, perderemos a guerra caso as mesmas não contem com a consciência, concordância e ação destes atores.

A pandemia da covid-19, além de causar um aprofundamento das desigualdades socioeconômicas, tornou-se mais um elemento que favorece o abandono escolar, uma vez que afastou os estudantes das instituições, enfraquecendo suas conexões com a educação (Instituto Unibanco, 2022). O estudo “Cenário da Exclusão Escolar no Brasil - Um alerta sobre os impactos da pandemia da Covid-19 na Educação”, da UNICEF, identificou que, em novembro de 2020, mais de 5 milhões de meninas e meninos de 6 a 17 anos não tinham acesso à educação no Brasil, alertando que o país corria o risco de regredir duas décadas no acesso à educação. Neste sentido,

a crise causada pela pandemia da COVID-19 reforça a necessidade de melhorar a equidade na educação, na medida em que a mudança para um ensino à distância e a redução de tempo letivo comportam desafios acrescidos para os alunos desfavorecidos e podem agravar potencialmente as desigualdades existentes (Comissão Europeia/EACEA/Eurydice, 2020).

Pesquisa realizada em 2021, por iniciativa da organização internacional Global School Leaders, com a colaboração do Centro Lemann, da Associação Nova Escola e do Instituto Reúna, envolveu cerca de 3.700 diretores, vice-diretores e

coordenadores pedagógicos, e indicou que o fosso de desigualdade entre os cenários vivenciados por escolas públicas e privadas foi aumentado no período da pandemia e as disparidades de acesso acirradas. Enquanto nas escolas privadas 81,3% dos gestores indicaram que pelo menos 75% dos alunos tinham acesso a meios tecnológicos, na rede pública apenas 23,1% das lideranças escolares estimaram esse mesmo nível de acesso.

Mesmo estudo indicou que dentre os gestores que responderam à pesquisa, 51,5% noticiaram que conseguiram manter contato com mais de 75% dos estudantes, seja para compartilhar materiais seja para manter o vínculo com a unidade escolar. Dentre os professores, o percentual nessa categoria é menor, 28,3%. Esses dados são preocupantes, especialmente se consideradas as disparidades e desigualdades de acesso aos meios tecnológicos das famílias, o que aponta para uma dificuldade de manutenção de vínculos com as crianças e jovens inseridas em famílias de maior vulnerabilidade nesse período, que não conseguiram acessar, em larga escala, os materiais e participar das atividades escolares.

Pesquisa realizada pelo Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br), do NIC.br, responsável pela produção de indicadores e estatísticas sobre o acesso e o uso da Internet no Brasil, indicou que 98% dos estudantes brasileiros de áreas urbanas acessavam a internet por meio do celular; em contrapartida, apenas 41% acessavam por um computador de mesa. Nas regiões Norte e Nordeste, o acesso por celular se mantinha, mas por computador de mesa caía para 34% (Centro Regional de Estudos para o desenvolvimento da Sociedade Da Informação, 2019). Segundo Lemann (2021), “estas dificuldades sugerem a possibilidade de acirramento das desigualdades na aprendizagem das(os) estudantes, principalmente dentre as(os) mais pobres”.

Koslinski e Bartollo (2021) mapearam estratégias pedagógicas e formas de comunicação adotadas por escolas e professores com as famílias durante a pandemia de covid-19, concluindo, em seu estudo, que o despreparo da rede de ensino, relacionado à dificuldade de relacionamento entre os entes federativos e a condição de vulnerabilidades de muitas famílias, foi obstáculo ao processo de aprendizado e permanência dos estudantes na escola nesse período. A pesquisa indicou, neste sentido, haver um padrão entre dificuldade de comunicação e perfil socioeconômico das famílias, possivelmente associado à dificuldade de acesso à internet, ao acesso a computadores, tablets e às diversas ferramentas eletrônicas de comunicação.

Este cenário revela-se muito desafiador para as redes de ensino, que tem de lidar com a questão da evasão e do abandono escolar, com o agravamento trazido pelo período da pandemia.

## 2.4 Distorção Idade-Série

O indicador distorção idade-série é o dado estatístico que acompanha, em cada série, o percentual de alunos que têm idade acima da esperada para o ano em que estão matriculados, medindo, assim, a defasagem em relação ao ano escolar adequado à sua faixa etária. Neste sentido, é esperado que os indivíduos que ingressam na pré-escola aos 4 anos de idade concluam a educação básica em uma trajetória regular, com níveis adequados de aprendizagem, idealmente, até os 17 anos. Segundo o Censo,

são descritos em situação de distorção idade-série todos os alunos que em nenhum momento do ano letivo apresentaram-se com idade recomendada para a série frequentada- a idade de 6 anos é considerada ideal/recomendada para o ingresso no 1º ano do ensino fundamental (INEP, 2023).

A relação entre o ano escolar e a idade do indivíduo no sistema educacional brasileiro constitui uma característica da qualidade do fluxo educacional, bem como de garantia de igualdade nas oportunidades de acesso, permanência e trajetória escolar regular, sendo de fundamental relevância enfrentar essa distorção e suas causas. No contexto brasileiro, há um conjunto de leis que garantem o direito à escolarização na idade certa, destacando-se a Constituição Federal, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e o Plano Nacional da Educação.

A literatura educacional brasileira tem formado consenso no sentido de que a distorção idade-série é um dos desafios mais importantes das últimas décadas. De acordo com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF, 2018), para “romper o círculo vicioso da reprovação, do atraso, da distorção idade-série e do

abandono”, é preciso que haja um esforço conjunto de vários setores e segmentos da sociedade brasileira.

Os estudos sobre a distorção idade-série no Brasil voltaram-se a compreender os efeitos da distorção sobre outras variáveis escolares, como o desempenho dos estudantes ou a conhecer quais são os determinantes da distorção idade-série. Nesta primeira linha, Leon e Menezes-Filho (2002) observaram que estudantes com maior atraso escolar apresentam maior chance de abandonar os estudos quando concluem os ciclos escolares. Já Ribeiro (2011) enfatiza que os alunos em situação de distorção idade-série são frequentemente estigmatizados e excluídos dentro do ambiente escolar, o que contribui para um aumento das taxas de evasão. Fritsch, Vitelli e Rocha (2014), por sua vez, observam que a defasagem entre a série recomendada e a série frequentada tem grande impacto sobre a taxa de abandono dos estudantes, indicando uma relação positiva entre essas duas variáveis.

Na segunda vertente, diversos estudos buscaram entender quais são os determinantes da defasagem idade-série. Machado e Gonzaga (2007) observaram o impacto dos fatores familiares sobre a distorção idade-série, associando variáveis como renda e a educação dos pais à existência de maior ou menor defasagem idade-escolaridade, tomando por base dados da PNAD de 1996. Na conclusão de seus estudos, constaram que meninos, negros, moradores de regiões com baixo acesso a serviços públicos de qualidade, pertencentes a famílias numerosas, de baixa renda e cujos pais têm menor nível de escolaridade possuem maiores índices de distorção idade-série. Esses autores também citam a importância de se identificar esses fatores, mas acrescentam que há uma lacuna no sentido das medidas de enfrentamento ao problema, enfatizando que o olhar deve ser para além dos muros das escolas, envolvendo questões que vão além do comportamento e desempenho de estudantes e professores.

Arroyo (2010), avançando nesta análise, também destaca a importância de se voltar o olhar também a questões externas ao ambiente escolar, como aspectos econômicos, culturais, geográficos, de raça, etnia e moradia das crianças e adolescentes. Já Portella, Bussmann e Oliveira (2017) abordaram o tema a partir do estudo econométrico tanto da influência das características individuais e familiares quanto de algumas características do ambiente escolar sobre o grau de distorções idade-série dos indivíduos. Observaram, assim, que um número menor de distorções idade-série está associado às pessoas do sexo feminino, brancas ou amarelas, cuja

mãe mora no mesmo domicílio, com maior nível de educação familiar e cuja renda familiar *per capita* é maior.

Diversos autores associam a escolha das famílias pobres de não matricular os filhos na escola ao custo de oportunidade para o filho trabalhar. A necessidade de salário no curto prazo gera decisões de trabalho nos períodos considerados ideais para o desenvolvimento da educação (Araújo; Frio; Alves, 2021). Estes autores também observam que morar sem pai e mãe aumenta as chances de reprovação para o 3º ano do Ensino Médio, enquanto para o 4º ano do Ensino Fundamental morar com ambos os pais reduz as chances de reprovação em relação a viver com apenas um deles. Alunos de maior idade também apresentaram menor probabilidade do avanço escolar, indicando, inclusive, uma menor chance em concluir os ciclos escolares.

Para Ribeiro (2021), a distorção idade-série é apenas um sintoma, sendo de fundamental importância a análise de indicadores como a evasão escolar, transferência para o ensino de jovens e adultos (EJA), reprovação e aprovação para o entendimento e o enfrentamento do problema. Nesta mesma linha, a UNICEF (2018) aponta que a distorção idade-série pode ser considerada como um termômetro e um indicador de outras situações de violações de direitos que ocorrem na vida dos estudantes,

É possível afirmar, com base nas teorias acima elencadas, que a distorção idade-série e o abandono escolar são manifestações práticas das desigualdades estruturais já existentes na sociedade e que afetam o acesso equitativo à educação e aos direitos básicos de crianças e adolescentes.

### 3 PERCURSO METODOLÓGICO

As estratégias destinadas a mapear, identificar e promover a matrícula ou rematrícula de crianças e adolescentes que se encontram fora do sistema escolar, à margem do processo educacional, são conhecidas como ferramentas de busca ativa escolar. Este trabalho teve como objetivo identificar aspectos que contribuem para a implementação de uma busca ativa exitosa, tomando como base as percepções e experiências dos gestores de Secretarias Municipais de ensino do Estado de São e diretores de escola dessas redes.

Inicialmente, buscou-se delinear os principais referenciais teóricos sobre a centralidade e a importância da escola na rede de proteção social à criança e ao adolescente; equidade educacional e as variáveis que impactam no avanço de políticas públicas nessa direção e os aspectos centrais acerca da discussão acadêmica sobre evasão, abandono escolar e distorção idade-série. Foi traçado, ainda, um panorama da realidade brasileira e do Estado de São Paulo em relação a esses eventos do percurso escolar, a partir de dados oficiais.

No presente trabalho, foi adotada a teoria proposta por Stake (2003), que entende que estudos de casos, ao permitirem a exploração detalhada e contextualizada de casos específicos, são uma estratégia de pesquisa qualitativa especialmente útil para a compreensão mais aprofundada de fenômenos complexos, como é o caso da evasão escolar e seu enfrentamento. Esse tipo de abordagem permite capturar as nuances e particularidades dos eventos estudados.

Segundo o autor, "o estudo de caso é tanto um processo de aprendizado quanto um objeto de estudo", e mesmo com as limitações intrínsecas a esse tipo de pesquisa, como a impossibilidade de generalização do caso concreto, os *insights* gerados podem ser de grande importância para contextos semelhantes. Neste sentido, o mapeamento de programas e ferramentas de busca ativa escolar adotados em municípios do Estado de São Paulo indicou a existência de iniciativas implementadas ou incrementadas no período pandêmico e reconhecidas pelo alcance de bons resultados no enfrentamento da evasão escolar completar. Assim, desenhou-se espaço para a aplicação da teoria de Stake sobre a utilidade de estudos de casos para aprendizagem de estratégias de enfrentamento a problemas complexos.

Na continuidade deste processo, foram analisados os dados de busca ativa escolar lançados pelos municípios paulistas na Plataforma Busca Ativa da UNICEF,

desenvolvida em parceria com a União Nacional de Dirigentes Municipais (Undime), o Colegiado Nacional de Gestores Municipais (Congemas) e o Instituto TIM, voltada a ajudar a encontrar e levar para a escola crianças e adolescentes que estão fora dela. Junto da estratégia Trajetórias de Sucesso Escolar, a busca ativa escolar integra a iniciativa Fora da Escola Não Pode!.

Trata-se, em síntese, de uma ferramenta tecnológica disponibilizada gratuitamente, acessada por meio de adesão de Estados e Municípios, que permite ao Poder Público identificar crianças e adolescentes que estão fora do ambiente escolar, centralizando informações importantes que ficam disponíveis a diferentes áreas, como Educação, Assistência Social, Saúde, que, em conjunto, podem agir para localizar e trazer de volta esse aluno. As informações de cada caso são acessíveis em um painel, possibilitando a sua gestão, o fluxo de interação entre os responsáveis de Secretarias diversas, o histórico, o anexo de documentos relevantes e o recebimento de notificações importantes.

Foram analisados, ainda, normativos, documentos referentes às estratégias, manuais e cartilhas disponibilizadas em sítios eletrônicos oficiais dos municípios, indicativos de estratégias mais amadurecidas e robustas de implementação da busca ativa escolar, de que são exemplos os documentos do Anexo. O conjunto dessas informações permitiu o mapeamento e seleção de municípios que seriam participantes da pesquisa, com as ressalvas feitas a limitações enfrentadas em relação à disponibilidade para entrevistas, explicitadas no tópico de considerações finais.

Compuseram, assim, o grupo de municípios que participaram da pesquisa (i) aqueles com casos exitosos de enfrentamento à evasão escolar no período da pandemia de covid-19, identificados por meio de buscas em portais oficiais das Prefeituras e de Organizações da Sociedade Civil, que premiaram iniciativas neste sentido; (ii) municípios com interação significativa na Plataforma de busca ativa escolar da UNICEF, considerados, nesta situação, aqueles com casos lançados e trabalhados na ferramenta tecnológica e (iii) municípios cuja documentação disponibilizada em site oficial do município indicaram a existência de Programa de busca ativa escolar institucionalizado e com grau avançado de maturidade.

Após a seleção dos municípios que comporiam a pesquisa, os contatos foram realizados via e-mail institucional das Secretarias de Educação que indicaram os responsáveis pelo trabalho de busca ativa para as entrevistas. Em cada entrevista foi

solicitada, ainda, a indicação de diretores de escola que pudessem contribuir com sua visão para a pesquisa.

Foram realizadas entrevistas semiestruturadas, via *Teams* ou *Google Meet*, individualmente ou em grupo de servidores, com 15 participantes, responsáveis pela implementação da busca ativa no seu município, dentre Secretárias Municipais, Coordenadores de núcleos criados especificamente para esse fim e diretores de escola dos municípios: Itapevi, Jacareí, Jundiaí, Limeira, São Bernardo do Campo e São Vicente<sup>2</sup>. Os participantes, doravante denominados “entrevistados”, numerados, aleatoriamente, de números “01” a “15”, para fins de anonimização das respostas, encontram-se dispostos no quadro abaixo:

Quadro 1 - Relação de entrevistados por município

Município	Atendimento da rede	Entrevistado(a)	Duração da Entrevista
São Vicente	da Creche ao Ensino Fundamental Anos Finais	Secretário(a) Municipal	49m
Limeira	da Creche ao Ensino Fundamental Anos Iniciais	Chefe do Serviço Social Educacional	28m6s
Limeira	da Creche ao Ensino Fundamental Anos Iniciais	Diretor(a) de Escola	28m22s
Limeira	da Creche ao Ensino Fundamental Anos Iniciais	Diretor(a) de Escola	27m57s
São Bernardo do Campo	da Creche ao Ensino Fundamental Anos Iniciais	Secretário(a) Municipal	59m01s
São Bernardo do Campo	da Creche ao Ensino Fundamental Anos Iniciais	Diretor(a) de Escola	20m10s
São Bernardo do Campo	da Creche ao Ensino Fundamental Anos Iniciais	Diretor(a) de Escola	21m
São Bernardo do Campo	da Creche ao Ensino Fundamental Anos Iniciais	Diretor(a) de Escola	25m21s
Jacareí	da Creche ao Ensino Fundamental Anos Iniciais	Assistente Social	38m33s
Itapevi	da Creche ao Ensino Fundamental Anos Finais	Supervisor(a) de Ensino	38m32s
Jundiaí	da Creche ao Ensino Fundamental Anos Iniciais	Gestor(a) de Educação	46m54s*
Jundiaí	da Creche ao Ensino Fundamental Anos Iniciais	Diretor(a) de Departamento	
Jundiaí	da Creche ao Ensino Fundamental Anos Iniciais	Coordenador(a)	
Jundiaí	da Creche ao Ensino Fundamental Anos Iniciais	Coordenador(a)	
Jundiaí	da Creche ao Ensino Fundamental Anos Iniciais	Coordenador(a)	

Fonte: elaborado pela autora.

\*Reunião conjunta pela ferramenta “Google Meet”.

As entrevistas foram realizadas com apoio de um roteiro, contendo questões relacionadas à implementação da busca ativa escolar, no contexto das Secretarias Municipais de Educação, versando sobre: desafios da gestão; estratégias e ações

<sup>2</sup> A pesquisa foi devidamente aprovada pelo COMITÊ DE CONFORMIDADE ÉTICA EM PESQUISAS ENVOLVENDO SERES HUMANOS – CEPH/FGV, em 15/05/2024, conforme Parecer n. P.211.2024.

específicas adotadas pelo município para lidar com a evasão e o abandono escolar; estrutura e funcionamento da estratégia de busca ativa, incluindo a metodologia utilizada, as ferramentas de apoio, a operacionalização dessa atividade e as etapas percorridas; se o município se inspirou em algum outro programa dessa natureza para implementar a sua atividade e como se deu esse processo de adaptação; quem realiza as atividades relacionadas à busca ativa no município, de que maneira isso ocorre (como atividade exclusiva ou não) e se há algum tipo de incentivo para esses servidores; se há monitoramento da frequência escolar e como isso é feito (se há sistema, em que periodicidade, etc.); se a Secretaria de Educação estabelece atuação em rede com outros parceiros ou órgãos públicos envolvidos na busca ativa escolar; se há previsão de visitas domiciliares, quem as realiza e em que momentos ocorrem; se há feedback sobre a percepção de outros servidores da Prefeitura sobre essa prática; a percepção acerca de quais modelos de abordagem são considerados mais eficazes e bem aceitos por alunos e famílias; a identificação dos maiores desafios enfrentados na realização da busca ativa de alunos; se há sugestões ou propostas de melhorias na estratégia que possam mitigar esses desafios; como se dá o retorno do aluno à escola, em termos de permanência e acolhida e a percepção sobre o impacto dessa atividade na distorção idade-série e na equidade educacional.

O roteiro de entrevistas foi revisado após cada entrevista, sendo incorporada cada nova abordagem e informação que pudessem ser acrescentadas ao questionário e, assim, agregar ao trabalho final. A partir da transcrição das entrevistas, os relatos foram submetidos à leitura e à sistematização com auxílio da ferramenta “Atlas TI”, por meio da criação de categorias: atuação em rede; abordagem individualizada; dados de qualidade; proteção social; monitoramento de frequência, estrutura própria para busca ativa e desafios. Os resultados e a discussão acerca das percepções colhidas nas entrevistas realizadas encontram-se nos capítulos 5 e 6 do trabalho.

Abaixo, apresenta-se quadro sintético com indicadores importantes para a caracterização das redes participantes da pesquisa:

Quadro 2 - Caracterização dos municípios e estratégia de busca ativa

	<b>São Bernardo do Campo</b>	<b>São Vicente</b>	<b>Itapevi</b>	<b>Limeira</b>	<b>Jundiaí</b>	<b>Jacareí</b>
População <sup>1</sup>	810.729 habitantes	329.911 habitantes	232.297 habitantes	291.869 habitantes	443.221 habitantes	240.275 habitantes
IDH <sup>2</sup>	0,805	0,768	0,735	0,775	0,822	0,777

	São Bernardo do Campo	São Vicente	Itapevi	Limeira	Jundiaí	Jacareí
PIB per capita <sup>3</sup> em R\$	68.571,36	16.506,51	52.656,14	51.678,31	135.081,20	67.874,93
IDEB <sup>4</sup>	Anos Iniciais / Municipais – 6,7	Anos Iniciais / Municipais – 5,7 Anos Finais / Municipais – 4,9	Anos Iniciais / Municipais – 6,1	Anos Iniciais / Municipais - 7	Anos Iniciais / Municipais – 7,1	Anos Iniciais / Municipais – 6,2
Taxa de Abandono Escolar <sup>5</sup>	0,1% (Anos Iniciais do EF)	0,2% (Anos Iniciais do EF); 0,4% (Anos Finais do EF)	0,2% (Anos Iniciais do EF)	0,1% (Anos Iniciais do EF)	0% (Anos Iniciais do EF)	0% (Anos Iniciais do EF)
Estratégia de Busca Ativa adotada	Existência de estrutura multidisciplinar dentro da Secretaria da Educação – Núcleo Protege na Educação, constituído por orientadores pedagógicos, professores, psicólogos e assistentes sociais. O município também possui Comitê Intersetorial, que se reúne uma vez por mês. Lá são discutidos os casos em andamento na educação. Procedimento de Busca Ativa: a frequência escolar é monitorada diariamente. A partir de três faltas, a coordenação	Criação dentro da escola da figura do “articulador do programa criado para trabalhar os conhecimentos que a criança perdeu durante a pandemia. Esse articulador é um professor lotado na escola, responsável pelas atividades de busca ativa. A partir do monitoramento diário de frequência, as faltas são lançadas numa planilha da SEDUC. Essa planilha alimenta a plataforma da UNICEF, com a criação de um	Busca Ativa desenvolvida em parceria com o Instituto Itaú Social, e implantação da Plataforma da UNICEF no município. Setor de Cadastro, da Secretaria da Educação faz o acompanhamento dos primeiros quinze dias de aula. Caso o aluno não compareça após o início das aulas, tem início a busca ativa. Além disso, há o monitoramento das faltas dos alunos. Com 5 faltas consecutivas, o professor informa ao coordenador pedagógico e ao diretor da escola. O caso é repassado à Secretaria e o	Criação de núcleo específico de assistentes sociais dentro da Secretaria da Educação. O professor monitora a frequência diariamente. A partir de 2 faltas, o caso é passado para a secretaria escolar fazer os primeiros contatos, e, em sequência, para a direção da escola. Caso não haja sucesso, o caso é repassado ao Núcleo de Assistência Social da educação. Feita análise técnica da baixa frequência, com base nas políticas públicas que a família acessa,	O município possui Núcleo de Busca Ativa, com fluxograma estabelecido. Há monitoramento da frequência dos estudantes. A escola preenche uma ficha informando todas as tratativas que a escola fez com ao constatar as faltas, inclusive visitas domiciliares e solicitação de informações ao CRAS. Esgotadas as providências da escola, o núcleo faz ao menos 3 visitas, em horários diferentes.	O município possui um setor específico para busca ativa. Os professores realizam o monitoramento de frequência. A escola encaminha os dados do caso para a equipe da busca ativa, que alimenta os dados na Plataforma da UNICEF. A busca ativa escolar faz o mapeamento dos dados, inclusive com assistência social, para entrar em contato com a família e realizar as visitas domiciliares. A integração é feita por meio

	São Bernardo do Campo	São Vicente	Itapevi	Limeira	Jundiaí	Jacareí
	<p>pedagógica da escola entra em contato com a família, via telefone ou <i>whatsapp</i>, em pelo menos, três momentos diferentes do dia. Em caso de insucesso, é acionada a Orientadora Pedagógica, na Secretaria de Educação (cada orientadora é responsável por quatro escolas). Se a família não é localizada, a situação é cadastrada como um “caso” e encaminhada ao Núcleo Protege. São realizadas pesquisas cadastrais e contatos com a assistência social e a saúde, para a confirmação de dados e realização das visitas domiciliares. Caso necessário, são realizadas visitas conjuntas com</p>	<p>alerta para a saúde, a assistência social, o Conselho Tutelar, MP. Uma vez localizada a família, a partir dos dados da plataforma, o articulador do integra faz a visita domiciliar. Caso não haja sucesso, mesmo com apoio da assistência e da saúde, o caso vai para o Conselho Tutela. Se houver sucesso, após o retorno, o aluno é acompanhado na plataforma por 4 ciclos de 90 dias.</p>	<p>diretor faz os primeiros contatos por telefone, <i>whatsapp</i> e visita domiciliar. Não obtido sucesso, os dados são lançados na Plataforma da UNICEF para atuação intersetorial – criação do alerta e lançamento de dados e informes atualizados sobre a criança, endereço, atendimento da família em algum programa da saúde, assistência social, etc. O município possui Comitê Intersetorial.</p>	<p>nos dados cadastrais, são realizadas as visitas domiciliares pelas assistentes sociais da educação. Elaborada Resolução “Sou Presente” disciplinando os passos. O Núcleo de Assistência Social também monitora a frequência, identificando casos eventualmente não informados pela escola. Utiliza metodologia adaptada da UNICEF, mas não aderiu à plataforma. Há escolas com assistentes sociais, a depender da vulnerabilidade do território. São realizadas reuniões de rede mensais, entre Secretarias (CRAS, Saúde, Educação) e outros órgãos.</p>	<p>Não localizada a família, o caso é encaminhado ao Conselho Tutelar. Há sistema próprio da Prefeitura para gestão dos casos, utilizado de forma integrada por várias Secretarias. O município possui, também, uma plataforma chamada “Alertas da Primeira Infância”, com dados alimentados da saúde, educação, assistência social. Há Comitê Intersetorial ativo e que se reúne rotineiramente.</p>	<p>da Plataforma da UNICEF.</p>

	<b>São Bernardo do Campo</b>	<b>São Vicente</b>	<b>Itapevi</b>	<b>Limeira</b>	<b>Jundiaí</b>	<b>Jacareí</b>
	os agentes comunitários de saúde. Os alunos não localizados com êxito pelo Núcleo Proteção são cadastrados na Plataforma da UNICEF, para atuação conjunta.					

Fonte: elaborado pela autora.

1- População no último censo IBGE [2022]. Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/>. Acesso em: 10 nov. 2024.

2- PIB per capita segundo IBGE [2021]. Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/>. Acesso em: 10 nov. 2024.

3- Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) [2010]. Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/>. Acesso em: 10 nov. 2024.

4- O Ideb é calculado com base no aprendizado dos alunos em português e matemática (Saeb) e no fluxo escolar (taxa de aprovação). Disponível em: <https://qedu.org.br/>. Acesso em: 10 nov. 2024.

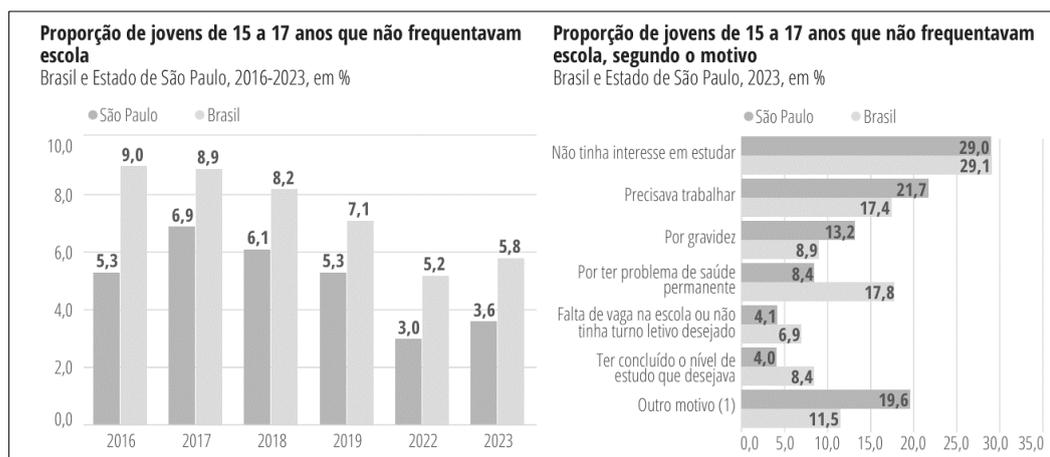
5- Indicador Taxa de Rendimento - Inep 2023. Dados referentes à rede municipal de ensino. Disponível em: <https://qedu.org.br/>. Acesso em: 10 nov. 2024.

#### 4 PANORAMA DA EVASÃO, ABANDONO E DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE

Estudo feito pela Fundação Seade, a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua do IBGE (Pnad Contínua), demonstrou que 64 mil jovens de 15 a 17 anos (3,6%) não frequentavam a escola no Estado de São Paulo em 2023. Neste mesmo ano, o Brasil apresentou proporção maior (5,8%), com 521 mil jovens fora da escola nessa faixa etária (Seade, 2024).

Em 2023, os principais motivos informados para não frequentar a escola no Estado de São Paulo e no Brasil foram a falta de interesse nos estudos (29,0% e 29,1% respectivamente); a necessidade de trabalhar (21,7% e 17,4%); gravidez (13,2% e 8,9%, respectivamente); problema de saúde permanente (8,4% e 17,8% respectivamente).

Figura 1 – Proporção de jovens de 15 a 17 anos que não frequentavam escola



Fonte: elaborado pela Fundação Seade (2024), com base nos dados da Pnad contínua.

Segundo a pesquisa, dentre as unidades da federação com as maiores proporções de jovens de 15 a 17 anos fora da escola em 2023, destacam-se Amapá e Mato Grosso, com mais de 11%. A média nacional ficou em 5,8%. São Paulo apresentou proporção abaixo da média nacional, mas ainda assim preocupante, de 3,6%.

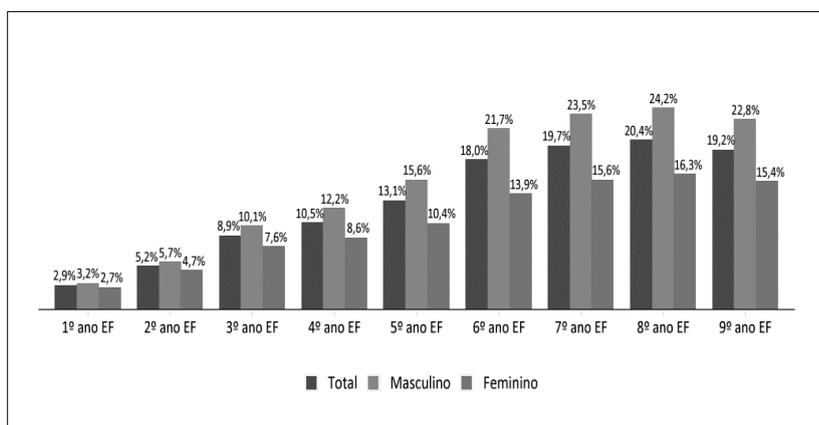
Segundo dados do Censo, em 2023, no Brasil, quando avaliado o percentual de matrículas com distorção idade-série em classes comuns (não exclusivas de alunos com deficiência), nota-se uma elevação a partir do 2º ano até o 8º ano do ensino fundamental e depois, novamente, na 1ª série do ensino médio. A distorção idade-

série alcança 17,0% das matrículas dos anos finais do Ensino Fundamental e 19,5% das matrículas do Ensino Médio.

Quando feito o recorte de gênero, a proporção de alunos do sexo masculino com defasagem de idade em relação à etapa que cursam é maior do que a do sexo feminino em todas as etapas de ensino. A maior diferença entre os sexos é observada na 1ª série do Ensino Médio, em que a taxa de distorção idade-série é de 26,4% para o sexo masculino e de 18,3% para o feminino.

Os dados do Censo 2023 indicam que a distorção idade-série do Ensino Fundamental da rede pública teve queda no último ano, passando de 13,8% em 2022 para 13,3% em 2023 (nos anos iniciais, passou de 7,7% para 8,2% e, nos anos finais, de 21,0% para 19,3%). No Ensino Fundamental, as maiores taxas de distorção da rede pública são encontradas para o 7º, o 8º e o 9º anos, com 19,7%, 20,4% e 19,2%, respectivamente.

Figura 2 – Taxas de distorção da rede pública

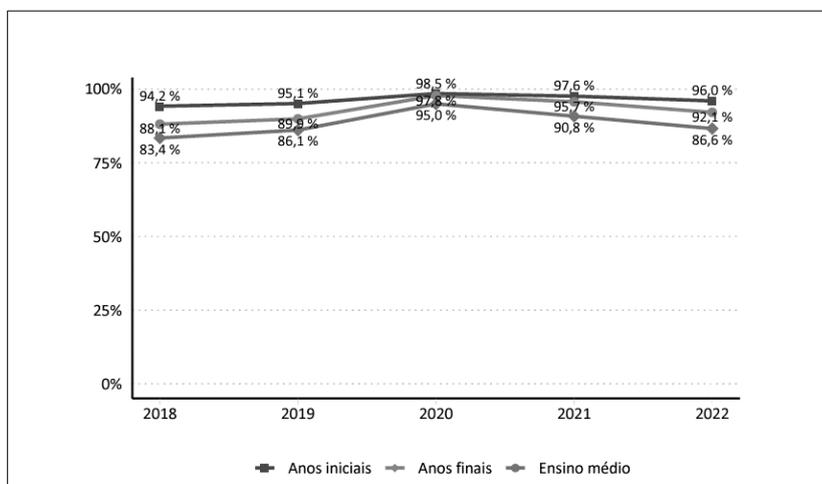


Fonte: elaborado pela Deed/Inep, com base nos dados do Censo Escolar da Educação Básica.

Estes dados devem ser vistos com cautela. O Resumo Técnico Censo da Educação Básica 2023 – Versão Preliminar do INEP destaca que as taxas de rendimento (aprovação, reprovação e abandono) impactam o atraso escolar, mensurado pela taxa de distorção idade-série. O Gráfico, reproduzido a seguir, apresenta a evolução das taxas de aprovação dos anos iniciais e finais do Ensino Fundamental e do Ensino Médio de 2018 a 2022, indicando que as taxas de aprovação tiveram uma grande elevação entre 2019 e 2020 por conta de ajustes realizados pelas escolas diante a pandemia. As reduções observadas em 2021 e 2022 estão

relacionadas ao arrefecimento da pandemia de covid-19 com retorno das taxas aos patamares observados no período pré-pandemia.

Figura 3 – Distorção idade-série



Fonte: elaborada pela Deed/Inep, com base nos dados do Censo Escolar da Educação Básica.

Segundo conclusões do estudo da UNICEF (2023), os resultados da dimensão educacional relativos à distorção idade-série ou escolarização na idade certa apresentaram um cenário de melhora, o que deve ser interpretado com cautela, pois tais dados podem não significar, de fato, que os estudantes permaneceram vinculados à escola nesse período, mas serem decorrentes da progressão automática dos estudantes durante o período pandêmico. Um estudo realizado pela UNICEF (2021) traçou o panorama da exclusão escolar antes e durante a pandemia, indicando que o Brasil corre o risco de regredir duas décadas no acesso de meninas e meninos à educação. Destacou, emblematicamente que:

[...] a exclusão escolar tem classe e cor. A situação de vulnerabilidade em que se encontram crianças e adolescentes pobres, pretas(os), pardas(os) e indígenas, no Brasil, não é uma coincidência, não é resultado de um processo histórico que, tal como a natureza, não é previsível nem controlável, mas da manutenção de escolhas que condenam grandes parcelas da população à invisibilidade, ao abandono e ao silenciamento (UNICEF, 2021).

As parcelas da população em idade escolar mais excluídas concentram-se entre as crianças de 4 e 5 anos e entre adolescentes de 15 a 17 anos. Chama atenção, ainda, o alerta de que a parcela de adolescentes de 15 a 17 anos, que deveria estar cursando o final da Educação Básica, pode diminuir ano a ano sem que políticas voltadas ao acesso e à permanência se realizem no Ensino Médio. Isso se daria em

função da dinâmica demográfica, que tem apontado a diminuição dessa parcela da população nos últimos anos em todas as regiões brasileiras. O país corre o risco, assim, de ver acirradas as suas desigualdades e caminhar para uma educação cada vez menos equânime, deixando à margem do sistema educacional parcela significativa dos nossos jovens.

Os números são alarmantes e foram agravados pela pandemia da covid-19. Com escolas fechadas, os mais vulneráveis, que já se encontravam em cenário de exclusão, ficaram ainda mais longe de seu direito de aprender. Aqueles que estavam matriculados, mas, por suas condições socioeconômicas tinham menos meios de permanecer conectados ao ambiente escolar (por falta de acesso à internet, ausência de equipamentos de apoio, agravamento da situação de pobreza e outros fatores), acabaram evadindo das escolas. Desenha-se, assim, um cenário extremamente desafiador para o planejamento de políticas públicas educacionais, afetado, sobretudo pela qualidade e confiabilidade da produção de dados no período de crise, no contexto da pandemia da covid-19.

## 5 PERCEPÇÃO DOS ENTREVISTADOS

A partir da transcrição das entrevistas realizadas com os 15 participantes, os relatos foram submetidos à leitura e à sistematização com auxílio da ferramenta “Atlas TI”, por meio da criação de categorias: a) desafios; b) atuação em rede; c) abordagem individualizada; d) dados de qualidade; e) proteção social; f) monitoramento de frequência e g) estrutura própria para busca ativa. Essa categorização seguiu a teoria proposta por Clark (2006), por meio da abordagem indutiva, em que os temas emergem diretamente dos dados coletados.

Os participantes foram, inicialmente, consultados sobre os desafios mais relevantes na estruturação e implementação da busca ativa escolar no seu município. Mesmo sem haver qualquer espécie de lista prévia, muitos desafios foram comuns a todos os respondentes: vulnerabilidade das famílias; dificuldades de acesso, contato e comunicação, já que, muitas vezes, os dados dos alunos não estão atualizados nos cadastros das escolas; migração expressiva das famílias, inclusive, de maneira sazonal para viagens ao Norte e Nordeste; ausência de sistema nacional de matrículas escolares e limitações próprias do serviço público, que possui recursos limitados e demandas crescentes.

No campo das melhores medidas para o sucesso da estratégia de busca ativa, a tabela abaixo indica a quantidade de vezes em que cada uma das categorias foi mencionada pelos respondentes:

Tabela 1 – Categorias mencionadas pelos participantes

	Partici pante 1	Partici pante 2	Partici pante 3	Partici pante 4	Partici pante 5	Partici pante 6	Partici pante 7	Partici pante 8	Partici pante 9	Partici pante 10	Particip antes 11 a 15	Tot ais
Abordag em individua lizada	1	4	7	1	2	3	3	3	7	2	1	34
Atuação em rede	8	3	1	2	7	1	3	2	7	4	4	41
Dados de qualidad e	4	1	0	0	2	2	0	0	2	2	1	14
Estrutur a própria para a busca ativa	2	3	1	2	0	0	0	1	2	1	3	15
Monitora mento de frequênc ia	1	2	1	1	2	1	2	1	1	1	1	14

	Participante 1	Participante 2	Participante 3	Participante 4	Participante 5	Participante 6	Participante 7	Participante 8	Participante 9	Participante 10	Participantes 11 a 15	Totais
Proteção social	3	4	2	3	8	2	0	1	3	1	1	28

Fonte: elaborada com base nos dados das entrevistas sistematizados na ferramenta "Atlas TI".

Com base nos dados da tabela acima, conclui-se que os pontos mais destacados pelas redes, e mencionados por todas elas, foram a abordagem individualizada e a atuação em rede, com 34 e 41 menções, respectivamente.

A categoria de respostas “abordagem individualizada” congregou afirmações sobre a tratativa junto a alunos e famílias na realização efetiva da busca pela criança ou adolescente em risco de abandono ou evasão; o olhar personalizado e humanizado sobre os problemas e vulnerabilidades que obstam ou dificultam a jornada escolar do aluno e a atenção pedagógica e de adaptação do estudante que retorna ao ambiente escolar após um período de afastamento.

O tópico “atuação em rede” abarca todas as menções à rede de colaboração formada por diferentes atores nos municípios; a criação de Comitês; a colaboração formal ou informal entre Secretarias e a construção e sistematização de fluxos das demandas entre as diversas áreas que integram a busca ativa escolar, como saúde, educação e assistência social. Destacaram-se, das análises efetuadas, os seguintes resultados:

### 5.1 Escola vista como mecanismo de proteção social

Os desafios da desigualdade associados à questão da estrutura familiar e vulnerabilidade socioeconômica dos alunos foram mencionados pelos respondentes como inseridos no campo de atuação das redes que têm ferramentas de busca ativa eficazes. Nesta linha, o “entrevistado” 01 afirma: “a gente vive situação de altíssima vulnerabilidade social. Algumas famílias estão além da borda social é muito triste. Até do CadÚnico, elas estão fora. E essa é a nossa criança, que é o nosso desafio”.

Mesmo sentido da afirmação do “entrevistado” 05, ao centrar a escola como um ator importante na estrutura de proteção social à criança e ao adolescente: “é necessário que a escola hoje seja entendida como um elemento fundamental na rede de proteção dos direitos da criança”.

Observou-se que todos os entrevistados pontuaram a importância dessa ferramenta para a garantia de direitos a crianças e adolescentes em situação de

vulnerabilidade, inserindo essa medida como um fator de proteção social. Nesta linha, o “entrevistado” 01 aponta a posição de acesso privilegiado que a escola tem em relação a acessos em determinadas localidades, sendo, em contextos de vulnerabilidade social, um dos poucos elos existentes entre aquela criança e o Poder Público:

[...] às vezes a escola consegue entrar onde ninguém consegue entrar. [...] Aí não está de home schooling. Não. Ela está sem comer, ela está sofrendo violência [...] E a gente vê que é uma cadeia, não é? Porque assim, olha, a menina não está aprendendo, o menino, vacinou? Porque ele é a mesma criança, né.

Já o “Entrevistado” 02 concorda com essa caracterização da escola como elemento de proteção social, ressaltando, para tanto, os vínculos de confiança que se estabelecem nesta relação do aluno com professores e funcionários das escolas:

[...] Porque a criança fora da escola, infelizmente é um prejuízo imenso. É um risco imenso porque escola é também um espaço de proteção. [...] O vínculo que eles criam com a professora ou a confiança eles não tem em outro lugar fora a escola, né?

As escolas não estarem alheias às realidades vivenciadas por seus alunos foi um fator mencionado como de grande valia na redução da evasão escolar, que acaba por estender seus efeitos à garantia de direitos básicos, como alimentação e proteção. Neste contexto, destaca-se o relato do “Entrevistado” 09, que pontua a importância da realização de busca ativa escolar para uma aproximação da escola à realidade desses alunos, muitas vezes, oportunizando soluções e acessos antes não evidentes às redes:

[...] Eles falaram, olha, eu vou levar eles para escola se não tem comida em casa, não tem roupa. Educação não é prioridade pra gente. Nessa hora eu entrei em contato com o Cras, né? Eu falei, olha, como é que eu vou pedir para uma mãe pensar na educação da criança, se não tem comida em casa? Se ela não tem roupa para colocar nas crianças. Aí o cras fez uma visita, porque a família também não tinha nem condição de ir. [...] “Eu acredito que a busca ativa está aqui para auxiliar em tudo, porque se não está indo para a escola, alguma coisa está acontecendo. Às vezes é coisa muito simples, é coisa que a escola poderia ter feito e não fez, né?”

O “Entrevistado” 05 seguiu na mesma linha, ressaltando que a busca ativa escolar é uma estratégia que vai além da frequência escolar, mas avança para os contextos variados de vulnerabilidades, insegurança, escassez e negligências, em

que se dá essa ausência, oportunizando, assim, informações e contatos importantes para a proteção social e a garantia de direitos:

Então, falar sobre busca ativa hoje não é só falar de não frequência escolar, mas é de aprofundamento nas causas que levam a criança a não frequentar a escola, não é [...]

Deixa eu te relatar assim, recentemente eu tive um caso que envolveu a saúde e a segurança. Um pequeno tem uns 3 anos, mais ou menos, aparece na escola com uma grande queimadura. A queimadura era tamanha, ele foi prensado numa churrasqueira [...]

Qual é o nosso papel nessa preservação e na garantia no sistema nacional de garantia de direitos [...]

Trazer para dentro da escola, é mais do que simplesmente diminuir números ou melhorar isso ou melhorar aquilo é da proteção, não é?

Neste sentido, o “entrevistado” 08 também destaca que a contribuição da busca ativa escolar vai além do monitoramento de frequência, para alcançar as causas do abandono, pontuando que a escola deve ser vista como parte da rede de proteção dos direitos da criança, atuando na identificação e abordagem de situações de violência e vulnerabilidade:

Enfim, a busca ativa é necessária porque há ações de negligência e essa negligência não é só no comparecimento da escola. Pode aparecer por meio da alimentação da criança, chegando com fome, ou mesmo com cuidados que precisam. Então, assim a gente faz um monitoramento que é muito além de garantir apenas que ele está vindo à escola.

Extraem-se dos trechos destacados que a busca ativa é vista pelas redes como elemento essencial para garantir o bem-estar e a integridade dos estudantes, indo além da simples presença na escola para alcançar a acolhida e o acompanhamento das famílias, especialmente em tempos de fragilidade como o período pós-pandemia. Nesta linha, destaca-se a fala do “entrevistado” 10, que, além do fator proteção social, enxerga essa atividade como integrante de uma rede complexa, sem que haja sobreposição da oferta de serviços:

Então, é hora de acionar a rede de proteção. Será que essa criança estava doente e eu preciso do acompanhamento da Secretaria da Saúde? Será que essa criança estava passando necessidade porque o pai estava desempregado? Eu vou acionar o desenvolvimento social? Quem eu vou acionar nesse momento? Essa criança estava passando por agressão, abuso? Eu vou acionar quem? A segurança? O conselho tutelar? Então, daí entra a rede de proteção.

Essa ação coordenada entre os diversos foi melhor esmiuçada no item seguinte.

## 5.2 Atuação em rede

A atuação em rede, especialmente nos casos mais desafiadores, que envolvem contextos de privação e violação de direitos, como os de violência doméstica, foi mencionada por todos os participantes como fundamental para o sucesso da busca ativa. Além disso, a presença de profissionais de áreas diversas, como assistentes sociais, psicólogos, psicopedagogos, dentro da Secretaria da Educação e, no caso de algumas redes, até mesmo nas escolas de bairros mais vulneráveis, foi apontada como uma estratégia extremamente valiosa para o sucesso da busca ativa escolar. O “entrevistado” 09 exemplificou essa atuação em rede na prática do seu município:

[...] A gente tem um vínculo bem forte com a saúde e com a assistência, então se a gente não acha o endereço atualizado, a gente liga para o postinho, a gente vai ver na saúde, se não conseguiu, ver se a família é referenciada no cras. [...]

Aí, depois disso, tenta entrar em contato com a família. Aí começa a nossa peregrinação. Olha, teve uma família que morava tão longe, eu tinha um endereço, mas era tão afastado, mas tão afastado de Jacareí, que eu achei que eu estava fazendo uma viagem para o litoral. E quem foi que levou a gente? Foi o agente comunitário. Ele falou, olha, eu fui lá esses dias dar vacina. Eu sei onde ele mora. Era uma viagem. E assim, se não fosse ele, nunca, teria achado aquela casa.

A importância dessa atuação integrada com outras Secretarias foi destacada também pelo “entrevistado” 05, que pontuou a importância da integração com a atenção básica de saúde, que tem contato direto e periódico com as famílias, no processo da busca ativa escolar:

[...] Eles acionam as famílias com mais rapidez do que a gente. Eles conhecem as famílias, né? Então, aqui a nossa relação saúde, educação, ela é muito próxima. Ela é íntima, a minha secretaria adjunta, ela tem reuniões semanais com a equipe da atenção básica.

Essa integração com a área da saúde, também, foi apontada como fundamental pelo “entrevistado” 07, que acrescentou a importância dos agentes comunitários de saúde para o acesso e a localização das famílias:

[...] Notificamos a assistente social da equipe técnica que acompanha a escola em casos mais extremos. A gente chegou a precisar fazer esse acionamento com o serviço de saúde, porque essa escola que eu estou hoje, ela tem uma particularidade muito boa que é ser vizinha da UBS - a unidade básica de saúde. Então a gente também tem uma relação bem agradável, bem harmônica com eles e em situação uma situação extrema a gente recorreu às agentes comunitárias de saúde para fazer esse contato com a família [...]

quando a gente consegue articular as agentes comunitárias de saúde, elas têm uma entrada muito mais fluída e orgânica, porque já é da dinâmica delas. E aí elas usam da questão da saúde para também trazer, né? A importância de retomar as aulas na escola. Então, é uma articulação que eu vejo bastante produtiva, bastante benéfica.

O “entrevistado” 02, ao falar sobre essa articulação, chamou atenção à realização de reuniões periódicas de atores integrantes da rede de proteção à criança e ao adolescente e de diversos departamentos no município:

[...] o serviço social identificando que tem alguma situação que exige uma interlocução com uma outra política pública, já faz essa interlocução”. [...] Existem reuniões de rede em cada território. Uma vez por mês, então é ali, é o cras, da assistência social, organização, uniões, os profissionais da educação, pessoal da saúde, das OSC, todas daquela região participam, e os assistentes sociais das escolas.

Também foi destacado o papel da plataforma Busca Ativa da UNICEF na formatação dessa atuação intersetorial, com a disponibilização de uma interface tecnológica capaz de centralizar os dados e permitir a visualização por diferentes atores, conforme fala do “entrevistado” 10:

[...] Mas aí nós temos reuniões mensais para que os membros do comitê tenham consciência. Porém, a partir do momento em que eu colocar essa criança na plataforma, todos que estão cadastrados vão visualizar o caso e vão observar que é caso novo, porque na plataforma a gente tem todos os dados da criança, a data de inserção, entendeu? Então, todos podem acompanhar. Se eu for na plataforma e fizer alguma observação que eu encontrei a criança matriculada em uma determinada região, então aí, vamos supor, eu encontrei a criança matriculada na região de Barueri, que é uma região próxima a nossa.

Eu dou encerramento do caso, porque eu sei que essa criança está na escola, sendo acompanhada. Porém, se essa criança for matriculada na região de Itapevi, eu sei que essa criança esteve numa situação de vulnerabilidade porque ela ficou fora da escola. Digamos que seja a vulnerabilidade, tá? Ela ficou por um período fora da escola, então eu devo acompanhar para saber o porquê.

A importância de estabelecer parcerias e redes de apoio entre os diversos setores para garantir a proteção e assistência adequada às crianças em situações vulneráveis foi, de fato, muito mencionada.

A atuação integrada de órgãos como o Conselho Tutelar, Assistência Social, Saúde e Educação demonstrou-se ser essencial para identificar e intervir em casos de violência ou negligência. Essa integração acontece por meio de estruturas específicas, como núcleos ou coordenadorias, com grande participação dos Comitês Intersetoriais. Parcerias com agentes de saúde e conselhos tutelares também foram pontuadas como fundamentais para garantir a integridade e proteção das crianças, como visto nos relatos acima, carecendo, entretanto, de maior institucionalização dessa colaboração, sendo essas parcerias frequentemente associadas aos vínculos estabelecidos pelos profissionais atuantes na localidade.

Neste raciocínio, o “entrevistado” 05 descreveu a atuação da estrutura própria criada em seu município para a realização da busca ativa escolar, destacando sua composição múltipla e a realização de reuniões no Comitê Intersetorial:

[...] O núcleo protege é composto de profissionais múltiplos e temos assento numa coisa que é muito importante que você já sabe que é do comitê Inter Setorial de ações [...]

Então o comitê se reúne uma vez por mês, a primeira quarta-feira de todo mês, então todos os casos são passados, não é? Nós temos uma planilha que percorre os membros desse comitê, então se uma criança está comigo aqui, eu faço uma sinalização na planilha. A educação fez a saúde, já observa.

O Comitê Intersetorial foi abordado por diversos participantes, tendo sua importância destacada para uma busca ativa eficaz e em rede, sendo relatadas, também, dificuldades para a sua efetiva implementação e atuação, como pontuou o “entrevistado” 10:

Então, por isso que nós temos que ter essas reuniões do comitê intersetorial constantemente para tentar buscar, não é impor, mas que eles tenham uma consciência de responsabilidade compartilhada. Chamar para trabalhar junto. Isso, chamar para trabalhar junto.

E muitas vezes a gente ouve assim, ah, hoje eu não posso, a minha demanda é muito grande, eu não vou poder participar da reunião, entendeu? Então, aí acontece essa oscilação na participação.

### **5.3 Visitas domiciliares**

Todas as redes participantes relataram realizar visitas domiciliares, acionadas pela ocorrência de faltas às aulas, sem retorno do contato feito por meio de *Whatsapp* ou ligação telefônica pela escola ou pelo núcleo de busca ativa. Os entrevistados enfatizaram a importância dessa atividade para entender as situações familiares,

como cenários de violência e vulnerabilidade socioeconômica, e relataram que, ao sair em campo, muitas vezes trabalham em conjunto com outros sistemas, como saúde e assistência social.

Os desafios narrados em relação à visita domiciliar referem-se à escassez de servidores disponíveis especificamente para a atividade, a necessidade de veículos, às vezes, para ida a lugares distantes, à dificuldade de acesso a alguns locais e barreiras de aceitabilidade das famílias. A abordagem humana e empática, no sentido da não culpabilização das famílias, foi enaltecida como boa estratégia de mitigação das dificuldades de acesso e comunicação nas visitas domiciliares. Neste sentido, destaca o “entrevistado” 02:

Quando é necessário identificar alguma situação do contexto da criança, de violência, de vulnerabilidade, então, ele precisa até ou mesmo pela dificuldade do contato pela perda.

Por exemplo, uma criança começou a faltar e a gente não conseguiu mais contato, nem pelo telefone, nem pelo WhatsApp. Então a gente tem que ir até lá para ver o que aconteceu, né? Se mudou de cidade, se mudou de região e aí a gente tenta ver. A gente procura pelos outros sistemas também, porque tem um sistema da saúde, tem um sistema da assistência social.

Já o “entrevistado” 09 pontuou a importância de insumos e estrutura para a realização da visita domiciliar, que se apresenta como a única forma de contato com a família:

[...] Acho que em todo lugar de carro. Então, eu tento agendar um carro uma vez na semana e faço as visitas. Não consegui por telefone, eu vou na casa. Mas primeiro eu tento por telefone.

No sentido da abordagem a ser adotada durante a visita domiciliar, o “entrevistado” 01 pontuou que uma abordagem equivocada pode causar ruptura dos vínculos com a família, destacando a necessária sensibilidade nessa conversa:

[...] O assistente de direção tem que ter essa sensibilidade de conversar com essa família, porque também, dependendo da abordagem, você perde a família, né?

A estratégia da visita domiciliar mostrou-se muito eficaz, especialmente em casos em que os dados de cadastro dos estudantes não se mostram suficientes ou o contato com as famílias não é possível, por trocas de número de telefones ou transferências não comunicadas à escola. Como o cadastro de matrículas não é

nacional, quando a família se muda para outro Estado sem informar à rede, o aluno não pode ser monitorado. O “entrevistado” 15 detalhou esse procedimento:

[..] Nós temos normalmente cinco a seis dias, uma semana, né? Para começar a fazer a primeira visita. Então a gente vai fazer a primeira visita na casa dessa família. Sempre em um período escolhido.

Então se nós escolhemos, por exemplo, período da manhã, uma segunda-feira, a gente vai fazer visita. Não tem ninguém que nos atenda. Nós batemos no comércio do lado, na casa do vizinho do lado, uma família que está passando.

Conseguimos alguma informação? Se conseguimos alguma informação, olha, a família só se encontra no período da tarde. A segunda visita é no período contrário. Tanto o dia da semana, quanto o horário.

Para que a gente possa certificar mesmo que não tem. E muitas vezes, realmente, a gente encontra alguém da família, porque trabalha, né? Ou então, fizemos a segunda visita, não encontramos ninguém. Observamos a residência.

Não, a casa está com aspecto, a gente conversa muito, faz trabalho bem dupla. Parece que está abandonada. Olhamos se tem correspondência, se tem roupa no varal, se tem brinquedo.

A gente já observa tudo isso. E daí começa a bater nos vizinhos, né? Ah, não, essa família está assim, só que trabalha o dia inteiro. A criança fica numa outra com a avó, vai dando informação.

Ou então já vem. Não, essa família mudou-se já faz tempo, mas a gente não sabe. Sabe que foi para Alagoas.

Sabe que foi para Ceará. Mais ou menos isso, né? Então, o que a gente faz aí? Nós não temos certeza, porque o nosso SED, só sabemos quando ele é transferido para o estado de São Paulo [...].

A realização de visitas domiciliares mostrou-se um componente da estratégia de busca ativa comum a todas as redes e com uma avaliação positiva dos entrevistados sobre sua realização, apesar das dificuldades narradas.

#### **5.4 Abordagem individualizada e humanizada**

Muitas redes participantes das entrevistas relataram a importância do trabalho de monitoramento contínuo dos alunos com histórico de rompimento de vínculo com a escola, numa abordagem individualizada, que alcance as dificuldades de aprendizagem que este aluno possa enfrentar, além de contextos externos ao ambiente da escola, que podem ser trabalhados de forma acolhedora, fortalecendo a conexão e o senso de pertencimento do aluno.

Neste sentido, uma das diretoras entrevistadas mencionou que os alunos precisam acreditar “serem vistos” pela escola, ressaltando o caráter de “invisibilidade” que recai sobre muitas crianças em situação de vulnerabilidade no contexto escolar.

O “entrevistado” 09 descreveu a dificuldade de aproximação que existe num primeiro contato com a família, enfatizando que a abordagem humanizada e empática é importante para romper essas barreiras iniciais e proporcionar o diálogo:

[...] Eu gosto de saber o rostinho da mãe e da família, ver onde mora. No começo muita família atendia no portão e olhava com metade da carinha assim, né? Hoje não. Eles chamam para entrar, quer um café? [...] Acho que é a forma de falar mesmo, igual eu falo para eles, não estou aqui para julgar. Eu só quero saber realmente o que está acontecendo, porque eu estou aqui para te ajudar, né?

Nesta mesma linha de abordagem, o “entrevistado” 06 fala sobre a importância da acolhida da família, especialmente no período pós-pandemia, para a identificação e solução da causa do abandono escolar:

[...] Então, quando a gente recebe essa família também, a gente procura entender o que está acontecendo, se a família está passando por algum problema que a escola possa ajudar, porque tem coisas que a gente também não consegue interferir. Então, por exemplo, aí é uma questão de transporte, então nós vamos ver a possibilidade dessa criança conseguir um transporte [...]  
Eu acho importante para trabalhar acolhida dessas famílias. Porque pós pandemia as famílias ficaram muito fragilizadas, né. Então, é essa acolhida de preocupação mesmo, de falar, olha, eu como escola, eu estou aqui e eu me preocupo com o seu filho. Eu me preocupo se ele está bem. Eu me preocupo se ele está alimentado. Eu me preocupo se ele está cuidado e eu me preocupo principalmente com o desenvolvimento pedagógico dele, porque a questão pedagógica também caiu bastante.

Também no sentido da acolhida das famílias, o “entrevistado” 02, ressalta a importância de que as pessoas se sintam respeitadas nas suas condições:

O importante é identificar o motivo da baixa frequência. Identificando o motivo é que são definidas as ações [...]  
Então isso aí ajuda, as pessoas se sentem acolhidas, elas se sentem respeitadas nas suas condições e normalmente, elas respondem as nossas orientações, né?

Já o “entrevistado” 03 chama atenção à necessidade de que a criança e o adolescente de fato acreditem que são importantes para a comunidade escolar, que são vistos pelos professores e pela escola como um todo:

[...] eu acho que a hora que a gente consegue inculcar na criança que ela é importante, para o professor dela, para a escola, ela passa a querer vir e passa também a querer cobrar os pais disso [...] Então a gente procura sempre mostrar para ela o quão importante é o que ela está fazendo aqui. É mostrar que essa criança e que essa família é vista, eu te vejo”.

O “entrevistado” 08 destacou que, mesmo sendo uma escola grande, com muitos alunos matriculados, a busca ativa é um trabalho que exige olhar individualizado para funcionar, uma vez que cada caso é único em suas particularidades:

[...] A gente faz de forma artesanal, artesanal. E olha que a escola é grande, nós temos mais de 1000 crianças matriculadas, mas a gente vai olhando cada caso, porque cada caso é um caso.

Neste mesmo sentido, o relato do “entrevistado” 11 enfatiza a importância de uma abordagem humanizada, em contraponto ao tom “policialesco” a que normalmente as famílias com maior vulnerabilidade são expostas:

[...] Então, a gente precisa ter uma abordagem que significa que a gente não está ali para julgar. Até porque muitas das situações que nós encontramos, elas são bem difíceis de serem digeridas, muitas vezes. Enfim, e a gente, na tentativa de humanizar, a gente acaba se embrenhando com as famílias e muitas vezes a gente faz encaminhamento para a UBS, encaminha a família para o conselho tutelar, para a assistência social, para o CREAS [...] E que muitas vezes essas crianças, e às vezes é engraçado que a família reconhece, fala, olha, aqui em casa é meio complicado e eu sei que lá na escola ela ou ele tem uma situação bacana e por aí a gente acaba encontrando uma porta para poder colocar outras questões que muitas vezes as crianças acabam sofrendo por não estarem frequentando. Então, a deixa é a humanização. A humanização do acolhimento, a humanização da escuta, a humanização da abordagem, inclusive. Até porque muitas dessas famílias, elas estão acostumadas, infelizmente, com uma abordagem mais truculenta, uma abordagem mais policialesca, uma abordagem mais investigativa, muitos dos casos. Então, a gente tem ido mais ou menos por esse caminho e tem sido bom. É a primeira pergunta que eles fazem, né? É a primeira pergunta que eles fazem.

Os trechos destacados enfatizam a importância da atenção individualizada às crianças e às famílias, buscando entender e ajudar em suas necessidades, identificando as causas da baixa frequência escolar e oferecendo acolhimento e suporte adequados. Além disso, chama atenção o destaque dado à abordagem empática e respeitosa, reconhecendo a vulnerabilidade das famílias e buscando soluções efetivas para garantir a frequência escolar das crianças.

## **5.5 Atuação no retorno do aluno à escola e a importância no combate à evasão**

O período de acolhida do aluno no seu retorno à escola é citado pela maioria dos entrevistados como sendo de fundamental importância para garantir a sua

permanência no ambiente escolar. Os participantes mencionaram a abordagem dos professores na sala de aula, num contexto de não culpabilização da criança e do adolescente pelo abandono/evasão escolar, como fundamental para que não haja recorrência e seja, de fato, entregue a esse aluno um ambiente de escuta e aprendizado, com retomada dos conteúdos perdidos, acompanhamento pedagógico e medidas de reinserção no ambiente social escolar.

O “entrevistado” 03 vai nesta trilha de raciocínio, destacando a importância do trabalho pedagógico de qualidade:

Eles voltam para a escola e aí a gente vê que tá dando certo, que eles estão indo para a escola, e eu acho que uma coisa também, pra não evadir, é dar um trabalho pedagógico de qualidade, por que a hora que ele chegar na outra escola, ele continua motivado, mais do que se ele já chega lá em déficit.

O “entrevistado” 01 enfatiza que a busca ativa atingirá seu potencial se o aluno retornar à escola e permanecer, o que só ocorre se houver acolhimento: “então, não adianta só voltar, tem que ficar”. E o “entrevistado” 06: “e precisa fazer um acolhimento sim, porque essa criança passou alguns dias fora da sala de aula, né?”

No mesmo sentido, menciona o “entrevistado” 11:

[...] depois da busca ativa, o menino voltou para a escola, voltou para a escola, a gente vai olhar a forma pedagógica do trabalho. Então, nossa, perdeu um monte de matéria, não, vai ter que fazer um reforço, vai ter que fazer atividade complementar, vamos ter que pôr no AEE, porque é uma criança com uma deficiência e que, no fim, ficou sem atendimento. Então, a gente vai olhar todos os aspectos pedagógicos dessa interação da criança com a escola.

Foi bastante mencionada a importância desse monitoramento contínuo para a redução da evasão escolar, garantindo-se a permanência na escola após períodos de ruptura. O “entrevistado” 10 destacou resultados visíveis na sua rede:

[...] E nós encontramos casos diversos, sabe? Eu não tenho nem como enumerar a quantidade de crianças que nós trazemos e as situações vivenciadas por essas crianças também. Então, a gente consegue muito, assim, tanto é que a nossa taxa de evasão no município era menos de 0,5. Então, a gente não chegava a nem um por cento de evasão.

E a gente ainda continua nessa busca porque é aquilo que eu te falei. Eles migram muito. É um dia aqui, outro dia ali.

Então, o mesmo aluno que desapareceu em março, quando chega em abril, final de abril, começo de maio, ele já está matriculado de novo. Então, nós temos um número muito pequeno.

## 5.6 Dados de qualidade

As redes participantes mencionaram a importância de se utilizar dados de qualidade para combater a evasão escolar. A falta de atualização e precisão nas informações cadastrais dos alunos foi apontada como um fator desafiador, pois dificulta o contato com as famílias, prejudicando a identificação e o acompanhamento dos estudantes. Nesta linha, a elevada incidência de alteração de endereço e número de telefone foi mencionada por todos os entrevistados como uma realidade experimentada no dia a dia do contexto escolar e que dificulta o acesso à criança e ao adolescente que apresentam faltas na escola ou não realizam a matrícula no ano escolar seguinte. Neste sentido, o “entrevistado” 05 mencionou:

Isso é porque a camada populacional com a qual nós trabalhamos, ela lida, ela trabalha com telefones descartáveis, telefones de chip, né? Ela não atende telefonemas, porque, no geral, são cobranças. É, ela tem um perfil.

O “entrevistado” 08 destaca a dificuldade de realizar contato telefônico com as famílias, o que, é de certa maneira, suplantado pelo uso do Whatsapp:

A escola tem WhatsApp, isso tem sido realmente uma forma muito rápida de contatar a família, porque às vezes agenda do aluno, que é um documento também, né...os pais não olham todos os dias, né? Mas o WhatsApp, todo mundo olha toda hora, não é? [...]

A gente não fica mais tanto tempo tentando falar no celular, porque hoje, muitas vezes as pessoas estão trabalhando, não podem atender o celular. Telefone fixo. São poucas pessoas que tem, né? É interessante como as coisas se vão se configurando.

Neste mesmo caminho, o “entrevistado” 09 pontua a desatualização dos endereços nos bancos de dados da rede escolar:

Mas nem sempre tem o telefone dos responsáveis. O endereço igual eu falei pra você muitas vezes, e sinceramente, na maioria não tá atualizado, né?

As mudanças de domicílio entre Estados foram apontadas como um grande problema para a atividade de busca ativa, já que os entrevistados indicaram que o sistema utilizado no Estado de São Paulo, “Secretaria Escolar Digital” (SED)

proporciona a visualização, em tempo real, das matrículas realizadas no Estado, mas, não possui interligação com o Censo, que sistematiza os dados em âmbito Federal. Assim, o aluno que deixa de residir no Estado de São Paulo por algum período se torna “transparente” para os cadastros que alimentam a busca ativa escolar, só retornando ao sistema caso os responsáveis, ao retornarem, demandem matrícula na rede. Neste sentido, enfatizou o “entrevistado” 06:

[...] Como professora, o meu maior desafio era conseguir acessar essa família. [...]  
Da criança que volta para o nordeste ou volta para a região norte do país. E a gente não consegue contato e a gente fica sabendo que mudou porque o algum vizinho disse, né? Porque no sistema continua aparecendo para a gente, porque é um sistema diferente.

O “entrevistado” 01 utiliza a expressão “criança transparente” ressaltando o quanto ficam invisíveis às redes e ao próprio trabalho de busca ativa os alunos que se mudam de Estado, dada a ausência de um sistema nacional de dados de matrícula: [...] “Essa criança é transparente. A gente fala que ela vem de outro Estado, que a base de dado é outra e essa a gente não enxerga”. Mesma dificuldade, relacionada à migração, foi pontuada pelo “entrevistado” 10:

[...] Então essas são algumas dificuldades que nós encontramos, principalmente quando a criança sai do Estado. Porque se ela está no Estado e está matriculada, nós conseguimos encontrá-la através da SED, que é a secretaria digital.  
Então a gente vai através do R.A. da criança, a gente vai encontrá-la dentro do Estado. Se ela foi para outro Estado aí, impede de que a gente consiga encontrá-la. Agora, se ela vai para a escola particular também, a gente corre esse risco de não conseguir encontrar.

Neste contexto, a relação com a Assistência Social foi apontada como um fator de amenização desse obstáculo, na medida em que o Cadúnico, muitas vezes, está mais atualizado com os dados de endereço e telefone das famílias do que os cadastros das escolas. Os entrevistados mencionaram que é comum a família procurar inicialmente o CRAS do município de residência ao retornar ao Estado. Alguns participantes mencionaram a parceria com os Agentes Comunitários de Saúde, que realizam as visitas domiciliares no âmbito da Estratégia de Saúde da Família. O “entrevistado” 05, nesta toada, enfatizou a importância da intersetorialidade para a produção de dados de qualidade:

[...] Você precisa dos números, você precisa saber onde elas estão e para ter esse nível, esse nível de conhecimento sobre as famílias e sobre as crianças só num trabalho Inter setorial.

Já o entrevistado “02” detalha esse procedimento de busca de informações sobre as famílias em sistemas variados das Secretarias Municipais:

[...] A gente procura pelos outros sistemas também, porque tem um sistema da saúde, tem um sistema da assistência social. Além dos que são da educação.

Então a gente tenta localizar essas famílias também.

Usa o Bolsa família para localizar, né? Pra ver se a criança está matriculada, se mudou de cidade.

O único problema é que quando é outro estado, a gente, porque o educacenso, que é o sistema nacional da educação, ele fica aberto em alguns momentos, apenas em alguns períodos do ano.

Então, se a família mudou lá pra Bahia, eu não vou conseguir localizar pelo SED, porque o SED é do Estado. Então é um desafio nosso, é esse também.

## **5.7 Monitoramento de frequência**

O monitoramento da frequência diário foi mencionado por todos os participantes como a parte inaugural da busca ativa. As escolas acompanham a frequência dos alunos, algumas internamente, por diário de classes ou planilhas, outras por meio de sistema de leitura de códigos de barras de carteirinhas. A quantidade de ausências que demandam o contato com a família variou de uma rede para a outra, de 2 a 5 faltas consecutivas.

## **5.8 Estrutura própria e multidisciplinar de busca ativa**

Parte das redes entrevistadas possui estrutura própria estabelecida para a atividade busca ativa escolar, a maior parte delas composta de maneira interdisciplinar, com profissionais da assistência social, psicólogos e professores. Mesmo nas cidades que não possuem essa estrutura, a sua criação foi enaltecida como boa prática, limitada, no entanto, por fatores orçamentário-financeiros ou decisão política de âmbito local.

O “entrevistado” 4 pontuou que, na sua rede, a alocação de assistentes sociais ocorre de acordo com a vulnerabilidade da região em que a escola se localiza, indicando uma escolha racional de utilização dos recursos disponibilizados à rede:

Eu tenho uma assistente social fixa, porque a minha escola na escala de prioridades do serviço social, ela é prioritária, né? Porque é uma região mais vulnerável e é uma região com mais problemas sociais socioeconomicamente, mais vulnerável. Então eu tenho a assistente social fixa.

Já o “entrevistado” 5 explica o surgimento de núcleo de atenção social, multidisciplinar, dentro da estrutura da Secretaria da Educação:

A infância versus pandemia e pós pandemia, é uma questão que não nos é só emblemática, mas difícil. E requer estudo, requer ação, requer estratégia, requer um esforço com o conjunto multidisciplinar para dar conta. Foi nesse escopo que a gente criou o núcleo Protege, porque nós começamos a perceber não só um aumento de casos de violência contra a infância, de desrespeito à integridade e aos direitos da criança.

## 6 DISCUSSÃO

Evidências trabalhadas neste estudo, obtidas por meio de entrevistas sistematizadas com auxílio da ferramenta “Atlas TI”, apontam para ações e condutas da burocracia escolar em seus variados níveis que favorecem uma busca ativa escolar eficaz, capaz não só de mitigar a evasão e o abandono escolar e garantir que o percurso educacional ocorra na idade certa, mas de garantir a permanência na escola dessas crianças e jovens que já tiveram seus vínculos rompidos em algum momento, ampliando a teia de proteção social aos alunos vulneráveis e inseridos em contextos familiares e sociais complexos.

Inicialmente, cabe observar que a Plataforma busca ativa escolar da UNICEF<sup>3</sup> contava, em outubro de 2024, com 146 municípios do Estado de São Paulo cadastrados, sendo 21 ativos (com casos informados nos últimos 30 dias), 125 inativos (sem casos informados nos últimos 30 dias) e 11 aguardando configuração. O reduzido número de cadastrados no Estado (pouco mais de 22% dos 645 totais) e, especialmente de usuários ativos, sinalizam que há muito espaço e oportunidade de avanço na cultura da busca ativa, especialmente no sentido de metodologia a ser aplicada.

A plataforma disponibiliza as causas para o abandono escolar registradas pelas redes:

Quadro 3 - Causas de abandono escolar na Plataforma da UNICEF

Quantidade	Motivo
18	Adolescente em conflito com a lei
16	Criança ou adolescente com deficiência física
33	Criança ou adolescente com deficiência intelectual
18	Criança ou adolescente com deficiência mental
12	Criança ou adolescente com deficiência sensorial
67	Criança ou adolescente com deficiência(s) que impedem ou dificultem a frequência à escola
233	Criança ou adolescente com doenças (que impedem e/ou dificultem a frequência à escola)
13	Criança ou adolescente em abrigos
11	Criança ou adolescente em situação de rua
14	Criança ou adolescente que sofrem ou sofreram abuso / violência sexual
27	Crianças ou adolescentes migrantes estrangeiros
843	Evasão porque sente a escola desinteressante
351	Evasão porque sente a escola desinteressante (Desinteresse pela escola)
2605	Evasão porque sente a escola desinteressante (Desinteresse pelos estudos)
156	Falta de documentação da criança ou adolescente
19	Falta de infraestrutura escolar (Escola)
32	Falta de infraestrutura escolar (Vagas)
49	Falta de transporte escolar
19	Falta de transporte escolar (Transporte escolar público)
3	Falta de transporte escolar (Transporte público - ônibus, metrô, trem, balsa, barco etc.)
34	Falta de transporte escolar (Transporte particular - veículo próprio)
33	Gravidez na adolescência

<sup>3</sup> Disponível em Busca Ativa Escolar Municípios. Acesso em 02.out. 2024.

Quantidade	Motivo
5	Preconceito ou discriminação racial
24	Trabalho infantil
34	Uso, abuso ou dependência de substâncias psicoativas
56	Violência familiar
5	Violência na escola (Discriminação de gênero)
5	Violência na escola (Discriminação racial)
3	Violência na escola (Discriminação religiosa)
2	Violência na escola (Discriminação por orientação sexual)
12	Violência na escola (Bullying)
11	Violência na escola (Conflitos com outros estudantes)
8	Violência na escola (Conflitos da criança e/ou adolescente com funcionários, docentes ou gestores da escola)
1510	Mudança de domicílio, viagem ou deslocamentos frequentes
18	Violência no território
6	Evasão reportada pelo Educacenso/INEP
1	Evasão e/ou infrequência reportada pela escola, município ou estado

Fonte: elaboração própria com base nos dados da Plataforma Busca Ativa da UNICEF

Os dados apresentados convergem com os resultados da pesquisa realizada, sendo também muito mencionada, pelas redes entrevistadas, a perda do interesse na escola, por diversas razões, dentre as quais: a repetência de ano, a distorção idade-série e as migrações frequentes de domicílio. Dialogam também com as teorias apresentadas neste estudo, como as de Machado e Gonzaga (2007) e Arroyo (2010), que associam a evasão e o abandono escolar a fatores relacionados às famílias e suas vulnerabilidades, ao território e à trajetória de fracasso escolar dos estudantes, que, estigmatizados e desestimulados, tendem a deixar a escola.

No contexto dos desafios, chama atenção a relatada ausência de um sistema nacional de matrículas escolares por boa parte dos entrevistados, que dificulta o rastreamento da matrícula ou não do estudante em outros Estados e a percepção, em tempo, do abandono escolar. Assim, ficou clara a existência de uma lacuna preocupante quando os alunos migram de Estado, tornando-se “invisíveis” às redes que realizam busca ativa escolar.

As crianças que nunca foram matriculadas, mas já atingiram a idade obrigatória de ingresso na educação básica (04 anos), também são um desafio para a busca ativa, demandando esforços, por exemplo, para a realização de cruzamentos de dados com os sistemas da assistência social, como o CadÚnico, o Bolsa Família, os cadastros da Estratégia de Saúde da Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Uma das redes relatou a realização periódica de mutirões de cruzamento de dados para alimentar a busca ativa dessas crianças, promovendo sua matrícula na idade certa.

De fato, segundo a UNICEF (2021), os grupos mais atingidos pela exclusão escolar são justamente os das crianças na faixa etária de 4 a 5 anos, que, legalmente, já devem estar inseridas na rede escolar, mas dependem de demanda manifesta dos pais e da oferta de vagas e os jovens que deveriam cursar o Ensino Médio. Juntos, essas crianças e adolescentes correspondem a mais de 90% dos excluídos da escola. Essa constatação leva a uma preocupação adicional em relação ao monitoramento pelas redes do acesso à escola e atendimento à meta 1 do PNE<sup>4</sup>, já que, sem esses dados, as filas de espera ou até a ausência delas, não considerarão parcela importante das crianças, que se tornam “invisíveis” aos gestores municipais.

Ainda na seara de dados de qualidade, informações sobre raça se mostraram incipientes, sendo pouco mencionados recortes neste sentido. Uma das redes mencionou a dificuldade de obtenção desse dado no cadastro dos alunos, mesmo existindo previsão de preenchimento de campo específico no formulário de matrícula disponibilizado nas secretarias das escolas, revelando a necessidade de se internalizar na cultura dos profissionais que atuam na “linha de frente” a importância dessas informações para a formulação de políticas públicas de equidade educacional.

Já no campo das boas práticas de implementação da política de busca ativa escolar, as percepções coletadas demonstraram ser imprescindível a compreensão crítica das desigualdades estruturais para evitar que a política educacional perpetue ou amplifique as desigualdades existentes na sociedade. Essas ferramentas de busca ativa precisam, assim, ser desenhadas e adaptadas para reconhecer e enfrentar desigualdades, promovendo uma abordagem mais equitativa e inclusiva e não estigmatizada do estudante e sua família.

Machado e Gonzaga (2007) já destacavam, em seus estudos, que há uma lacuna no sentido das medidas de enfrentamento ao ciclo da distorção idade-série, que é influenciado por fatores externos ao ambiente escolar, enfatizando que o olhar deve ser para além dos muros das escolas, envolvendo questões que vão além do comportamento e desempenho de estudantes e professores e estão por trás das faltas e do abandono escolar.

O trabalho desenvolvido por municípios que implementaram e aperfeiçoam constantemente metodologias de busca ativa escolar dá um passo na direção dessa

---

<sup>4</sup> META 1: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.

desconstrução de estereótipos e estigmatização, ao aproximar a comunidade da escola à realidade do estudante e, de maneira empática, às dificuldades e vulnerabilidades vivenciadas por eles e suas famílias. Essa abordagem humanizada foi apontada por todas as redes como fator fundamental para o estabelecimento de conexão com a família, favorecendo a comunicação e a formação de vínculos de confiança, que colaboram para o retorno da criança à escola.

A tese desenvolvida por Valadares (2022) indicou que, em muitos casos, existe uma representação negativa que os professores constroem sobre os alunos em piores condições socioeconômicas e que o desenho das políticas, muitas vezes, não favorece o desenvolvimento de estratégias que visam a compreender as vulnerabilidades a que esses estudantes estão expostos. Assim, os alunos com menor capital socioeconômico, cujos pais têm menos conhecimento e que residem em territórios mais vulneráveis, teriam seu acesso a um ensino de qualidade prejudicado.

Assim, essa linha de desenho da estratégia, conectando a escola com a realidade externa do estudante, de maneira mais individualizada e empática, embora seja de difícil implementação, pois demanda um processo de convencimento e formação de toda a comunidade escolar e de quebra de paradigmas de estigmatização, é vital, segundo a percepção dos entrevistados, para o sucesso da busca ativa.

Esse raciocínio dialoga com o trabalho desenvolvido por Gama Torres, Pavez, Gomes e Bichir (2006), que afirma que a escola em locais com alta concentração de pobres precisa ter um tratamento diferenciado por parte da política educacional, capaz de compensar as desigualdades apontadas, sendo fundamental, em suas palavras, encontrar um modo de convencer os professores de que vale a pena investir nesse “outro” que mora nas favelas e periferias, sem o qual o processo educacional terá muitas dificuldades de avançar, de forma igualitária, em nosso país.

As visitas domiciliares, realizadas por todas as redes participantes da pesquisa, demonstraram ser mais exitosas, seguindo essa premissa de abordagem e uma escuta atenta, favorecendo, inclusive, fluxos e acessos a outros direitos e serviços, como os inseridos no contexto da assistência social e da saúde. Neste sentido, demonstraram ser valiosos os esforços de identificação das causas do abandono e evasão escolar, a partir da compreensão individualizada sobre a situação escolar e familiar do aluno. Esse mapeamento passou a servir como norteador de todo o fluxo

de atividades para os casos identificados, inclusive em relação aos atores a serem envolvidos no processo de busca ativa.

Ao estudar um mutirão de busca ativa para identificação de pessoas fora do Cadúnico, Bachtold (2016, p. 278) definiu esse tipo de política pública como aquela que “por meio da burocracia, o Estado empenha-se em classificar o que é “de fora” para “dentro”, em tornar o não conhecido em legível, em conhecer e codificar tudo o que ocorre no seu território – e em suas margens”.

Sobre as visitas realizadas por agentes estatais, destacou:

Para os “invisíveis”, os que vivem “à margem”, essas pessoas (os “atravessadores”) são as faces e os corpos do Estado. Faces e corpos presentes e próximos, pois conhecem suas realidades, ouvem suas histórias, ajudam a resolver seus problemas, fornecem informações valiosas ou impedem o acesso a elas. São, também, pessoas que têm poderes: de conceder ou retirar benefícios, de consultar o sistema, de cobrar ou não obrigações, de acelerar ou retardar processos.

Também, os gestores escolares, professores, assistentes sociais e diretores que realizam as visitas domiciliares são o “Estado” se apresentado à família e ao estudante, se aproximando da realidade vivida por eles, daí a importância do trabalho que realizam. Esse estreitamento de vínculos e estabelecimento de um fluxo mais ágil e eficaz das demandas das famílias colabora para reverter a lógica perversa de que a exclusão viraliza, espalhando seus efeitos a uma cadeia de direitos negligenciados em escala, ao passo que a inclusão, neste caso, materializada pelo acesso à educação, não teria o mesmo efeito multiplicador.

Outro fator de destaque foi a criação de estruturas de assistência social ou multisetoriais dentro do arcabouço das Secretarias de Educação, o que foi observado pelos entrevistados como um avanço na conformação da escola como ator importante na rede de proteção social dos estudantes, contribuindo para que a educação caminhe no sentido da equidade, entendimento que dialoga com os estudos de Matarrita-Cascante e Brennan (2012), a respeito da escola comunitária.

Segundo a UNICEF (2022), o acesso à educação fortalece o acesso a uma série de outros direitos e a informações fundamentais para que crianças e adolescentes possam crescer e se desenvolver em todo o seu potencial. Essa ideia é um dos fundamentos de uma “Educação que Protege”. É na escola que, muitas vezes, violências sofridas por crianças e adolescentes são percebidas pela primeira vez. As entrevistas indicaram não se tratar de transfigurar a característica de espaço de

ensino-aprendizagem da escola, mas, de a enxergar também como ator sensível ao seu público-alvo e às condições enfrentadas, que influenciam, sobremaneira, o processo de ensino-aprendizagem e a equalização de oportunidades e acesso ao saber.

Foi possível extrair, também, que o contato estreito que a unidade escolar tem com a criança a coloca numa posição de vantagem no que se refere à observação de comportamentos, de dificuldades de aprendizagem e, até mesmo, de eventuais violações de direitos. Diante disso, utilizar essa vantagem para estender a proteção a essas crianças e adolescentes para além dos muros escolares é um fator de relevo na busca de uma educação mais equânime, menos desigual e de maior qualidade. Essa conexão seria capaz de fortalecer a autoestima do estudante, o sentimento de inserção social, de pertencimento ao ambiente em que se insere e extravasa seus efeitos para além das faltas e da permanência escolar.

A escola adquire, neste contexto, um papel central na proteção dos alunos em situação de vulnerabilidade, utilizando-se da oportunidade de ser, em muitos casos, o único direito social e local de proteção ofertados a essas crianças e adolescentes, para buscar, com esforços em rede, ampliar os acessos e as oportunidades a outros direitos.

A UNICEF, citando a Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar (PeNSE) 2019, destacou que 21% dos estudantes de 13 a 17 anos relataram ter sofrido agressões cometidas pelo pai, pela mãe ou por outro responsável alguma vez nos últimos 12 meses. Em relação à violência sexual, 14,6% afirmaram que já foram forçados, alguma vez, a ter relação sexual ou qualquer outro ato sexual contra a vontade. Tais dados, alarmantes, muitas vezes, evidenciam seus reflexos na excessiva quantidade de faltas dos alunos, que podem ocorrer para esconder a violência sofrida, pela necessidade que o adolescente sente de estar em casa para proteger algum familiar que sofre agressões, dentre outros.

Assim, a busca ativa escolar conecta de forma relevante a escola à sua função na rede de proteção social, aproveitando-se do fato de ser este ambiente um dos primeiros locais onde a violência dá seus sinais, para proporcionar resposta rápida de enfrentamento e cuidado.

A fim de evitar-se a sobreposição de atividades e de ofertas entre as Secretarias, o que terminaria por enfraquecer os esforços da busca ativa escolar,

mostrou-se central a criação de um Comitê Intersetorial<sup>5</sup> nos municípios, com a composição mais ampla e plural possível, garantindo-se, assim, que o trabalho seja intersetorial. Uma das redes relatou, no entanto, a dificuldade em se manter o Comitê atuante e com clara definição e compartilhamento de responsabilidades entre as diversas áreas, como saúde, educação, assistência social e segurança pública, sendo frequentes os adiamentos nas reuniões programadas e a recusa em assumir determinados casos, que, num primeiro momento, pareceriam atribuição de uma das pastas.

É importante enfatizar que atuação em rede foi um dos pontos mais destacados pelos entrevistados, com variáveis abordagens: parceria estabelecida pelos funcionários que atuam na busca ativa com os agentes comunitários de saúde da localidade, por sua livre iniciativa; contatos institucionais entre Secretarias e com outros órgãos, como Conselho Tutelar e Judiciário; conexão com a Assistência Social por meio dos assistentes sociais lotados para trabalhar na Secretaria de Educação; criação de núcleos ou áreas multidisciplinares e criação de fluxos de comunicação, com a constituição de plataformas centralizadas de informações ou adesão ao modelo da UNICEF.

Essa prática dialoga como as teorias de Menicucci (2002), que define a intersetorialidade como um novo meio de abordagem dos problemas sociais, pelo qual o indivíduo é visto em sua totalidade, superando a desarticulação e a segmentação que, geralmente, ocorrem nas ações públicas, e de Serra (2005), que destacou a importância de políticas transversais especialmente em políticas que busquem a equidade e a inclusão.

Conhecer e mapear previamente os atores capazes de ajudar a identificar crianças e adolescentes em risco de exclusão escolar e de colaborar para o seu retorno ao ambiente escolar mostraram-se ser parte da construção dessa rede integrada de atuação. Soma-se a isso a atuação coerente e de acordo com a realidade e dinâmica territorial do município, considerando, ainda, fatores como migração, vulnerabilidade social ou enfrentamento de cenários de violência doméstica.

---

<sup>5</sup> Segundo a UNICEF, 2017, devem ser convidados o Centro de Referência da Atenção Social – CRAS; o Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS; Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA; Conselho Tutelar; Ministério Público; Conselhos Setoriais diversos; Câmara Municipal; Associação de Moradores; etc.

Ainda que o município tenha optado pelo uso da ferramenta tecnológica da UNICEF ou soluções similares, observou-se, no trabalho, ser muito relevante para o sucesso da estratégia de busca ativa que toda a atuação fosse colaborativa, com o estabelecimento de parcerias e adoção de diretrizes conjuntas com as demais Secretarias e atores envolvidos na rede de proteção social. Foi possível notar, ainda, que municípios com maior maturidade na estratégia de busca ativa escola tendem a customizar a utilização da ferramenta busca ativa da UNICEF, adequando-a, de maneira mais efetiva, à sua realidade, agregando ganhos especialmente no fortalecimento da atuação em rede nos municípios.

É de se considerar, ainda, que, conforme os problemas sociais se tornam mais complexos e multifacetados, podendo ser categorizados como *wicked problems* (Roberts, 2000), a articulação intersetorial se torna não apenas uma recomendação, mas uma necessidade para a eficiência das políticas públicas. Neste sentido, a atuação das redes que utilizam a estratégia da busca ativa escolar parece caminhar numa direção de fortalecimento de vínculos mais estruturada e sistematizada, as quais, embora ainda demandem aperfeiçoamentos e vivenciem obstáculos inerentes à política pública, como escassez de recursos financeiros e humanos e rupturas de continuidade em trocas de gestão, indicam uma virtuosa intersecção entre as áreas da educação e da proteção social.

Essa atuação diferenciada faz aumentar o engajamento, buscando escutar e envolver os alunos, em um formato de gestão democrática, que tenta entender a perspectiva do aluno (Valadares, 2022). Neste sentido, observou-se ser uma boa prática a formação dos profissionais (professores, diretores, supervisores escolares, coordenadores pedagógicos) para a postura de acolhida e não estigmatização do aluno que retorna ao ambiente escolar, após um período de faltas ou mesmo de ruptura de vínculo.

Nas palavras de Crachay (2013), “mais do que nunca, o conceito de tratamento das diferenças merece a atenção dos professores. Trata-se, para eles, de evitar, o quanto puderem, as discriminações negativas para promover as discriminações positivas”. Segundo Valadares (2022, p. 163),

[...] por serem engrenagem chave nessa transformação, é importante desconstruir nos profissionais da educação, estigmas que fortalecem a educação desigual, como a visão de que os estudantes oriundos de famílias pobres não estão interessados na escola, tentando propor ativos para

desconstruir as barreiras que recaem sobre os alunos em situações mais desiguais.

Os resultados apresentados permitem a conclusão de que a atuação sistêmica, com profissionais de variadas especialidades voltados a intervenções nos diversos problemas enfrentados pelos alunos, observados a partir de uma abordagem individualizada do estudante, é uma prática de relevo para o sucesso da busca ativa escolar, produzindo benefícios na rede de ensino, especialmente no enfrentamento da ruptura de vínculos com o contexto escolar.

Cabe, finalmente, agregar a estas boas práticas as lições de Travitzki (2017), que, ao buscar identificar fatores que poderiam reduzir a correlação negativa entre a formulação e implementação de políticas públicas, especialmente no acesso e tratamento, especialmente em contexto de grandes desigualdades, destacou: (i) valorização salarial de professores e diretores; (ii) experiência dos diretores; (iii) atuação criativa do professor e disponibilidade de recursos pedagógicos para a sua atividade e (iv) ambiente escolar seguro com espaço de convivência.

## 7 CONTRIBUIÇÃO DO CONTROLE EXTERNO

Falar em política pública no âmbito da atuação do controle externo passa pela compreensão de todo o processo formativo dessas ações governamentais, que buscam, em síntese, a solução de problemas que afligem a sociedade. Tais políticas emanam de comando estatal, ainda que exercidas com auxílio e parcerias estabelecidas com a sociedade civil e obedecem a determinados princípios institucionais: envolvem conflitos e precisam de legitimidade; acesso; funcionamento e controle.

Ao tratar da instrumentalização do direito à educação, a CF dispôs ser competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios proporcionar os meios de acesso ao ensino (artigo 23, inciso V, da Constituição Federal), delimitando a aplicação vinculada de recursos na educação pública por cada um dos entes federados. Aos Tribunais de Contas compete, constitucionalmente, a fiscalização da aplicação desses recursos, que somam os chamados mínimos de aplicação no ensino. Mas não só.

Em sua atuação, voltada também ao campo da efetividade dos gastos públicos, as Cortes de Contas buscam compreender a dinâmica dos problemas enfrentados na educação pública, colaborando para o alcance real de efetividade das políticas e recursos destinados à educação, para que os gestores públicos atinjam o objetivo primordial destes gastos, que é a oferta de educação de qualidade à sociedade. Assim, a política educacional, com seus entraves e desafios, constitui tema central no planejamento da atuação dos Tribunais de Contas, tanto do ponto de vista do caráter orientador e pedagógico de duas ações quanto sob o prisma da avaliação da efetividade das políticas públicas empreendidas pelos gestores

Neste contexto e tomando como base a premissa cada vez mais presente nas agendas públicas, de escassez e limitação dos recursos, frente a demandas crescentes e cada vez mais complexas, emerge a necessidade de que o gestor público esteja municiado de informações, *expertise* e capacidade, de forma que o seu processo decisório se aproxime cada vez mais da técnica, sem perder de vista as necessidades sociais, alocando os recursos disponíveis eficaz e eficientemente. Pode-se, neste contexto, extrair a legítima conclusão de que a atuação dos Tribunais de Contas vem caminhando da mera análise de regularidade e cumprimento dos

ditames legais de aplicação dos recursos públicos para um contexto mais amplo de aplicação, voltado aos resultados obtidos com as políticas públicas implementadas.

Assim, o foco do controle externo foi se alterando, na mesma medida em que a própria forma de pensar a atuação estatal e de implementar políticas públicas mais assertivas avançou. O TCE volta, neste momento, seu olhar, à função pedagógica, com ações preventivas, e à exigência de resultados, indo além das formalidades. A sua própria missão institucional foi ampliada e passou a enunciar meios e balizas de atuação: “fiscalizar e orientar, por meio da atuação preventiva e corretiva e da avaliação de atos e resultados, para que os recursos públicos sejam utilizados de maneira adequada e transparente, em benefício da sociedade”.

Na seara da estratégia de busca ativa escolar, os resultados apresentados demonstraram que a adoção da metodologia e da plataforma da UNICEF por municípios que não possuem expertise nessa temática pode ser de grande valia para a estruturação desse trabalho no município. Assim, com o transcurso do tempo e o ganho de maturidade institucional da política na rede, os municípios tendem a customizar a solução, adequando-a à sua própria realidade de maneira mais eficaz, desenvolvendo sua atuação em conjunto com outras secretarias e órgãos.

O i-EGM, índice de efetividade da gestão municipal, ferramenta criada em 2015 pelo TCE SP, com foco em infraestrutura e processos dos municípios, já possui, na sua dimensão i-Educ, duas questões relacionadas à busca ativa escolar, sendo uma delas relativa à adesão à ferramenta da UNICEF e outra sobre metodologias e estratégias próprias dos municípios. Em 2021, 79 municípios responderam não possuírem estratégias de busca ativa implementadas (TCESP, 2022). Neste sentido, uma contribuição a ser oferecida pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, no âmbito dos seus municípios jurisdicionados, seria o fomento e o incentivo à adesão à plataforma da UNICEF e à criação dos Comitês Intersetoriais nos municípios.

Outra possibilidade de atuação refere-se à divulgação e oferta de capacitação sobre boas práticas no campo da busca ativa municipal, aproveitando-se do alcance de suas formações, cursos, simpósios e encontros com dirigentes e servidores municipais para disseminar esse conhecimento, contribuindo para a difusão não só da ferramenta, mas de como ela pode ser potencializada para promover a equidade educacional e a redução da evasão escolar nos municípios paulistas. Assim, a adoção de soluções inovadoras e eficientes pode ser acelerada por meio da troca de conhecimentos, e o Tribunal de Contas, nesse sentido, pode facilitar essa rede de

aprendizagem entre os municípios paulistas, contribuindo para a implementação de políticas mais eficazes de busca ativa.

Avançando no campo das possíveis contribuições, a realização de levantamentos e cruzamentos de dados, matéria de conhecimento e insumo do TCE SP, podem ser um instrumental valioso para o planejamento e a construção da política de enfrentamento à evasão, abandono escolar e distorção idade-série. Um exemplo seria a realização de cruzamentos dos dados do CadÚnico com os de matrícula, para identificação de crianças já em idade escolar, mas que não frequentam a escola.

Os Tribunais de Contas vêm se fortalecendo como atores importantes na consolidação de políticas públicas de qualidade e na garantia do uso eficiente dos recursos públicos. Ao apoiar a implementação de estratégias de busca ativa escolar, o TCE SP pode contribuir diretamente para a redução da evasão escolar nos municípios paulistas e para o avanço em termos de equidade, fortalecendo o direito constitucional à educação, especialmente aos mais vulneráveis. Suas ações de fiscalização, auditoria e capacitação podem se tornar elementos essenciais para que os gestores municipais possam alcançar os objetivos da busca ativa escolar com maior eficiência e eficácia.

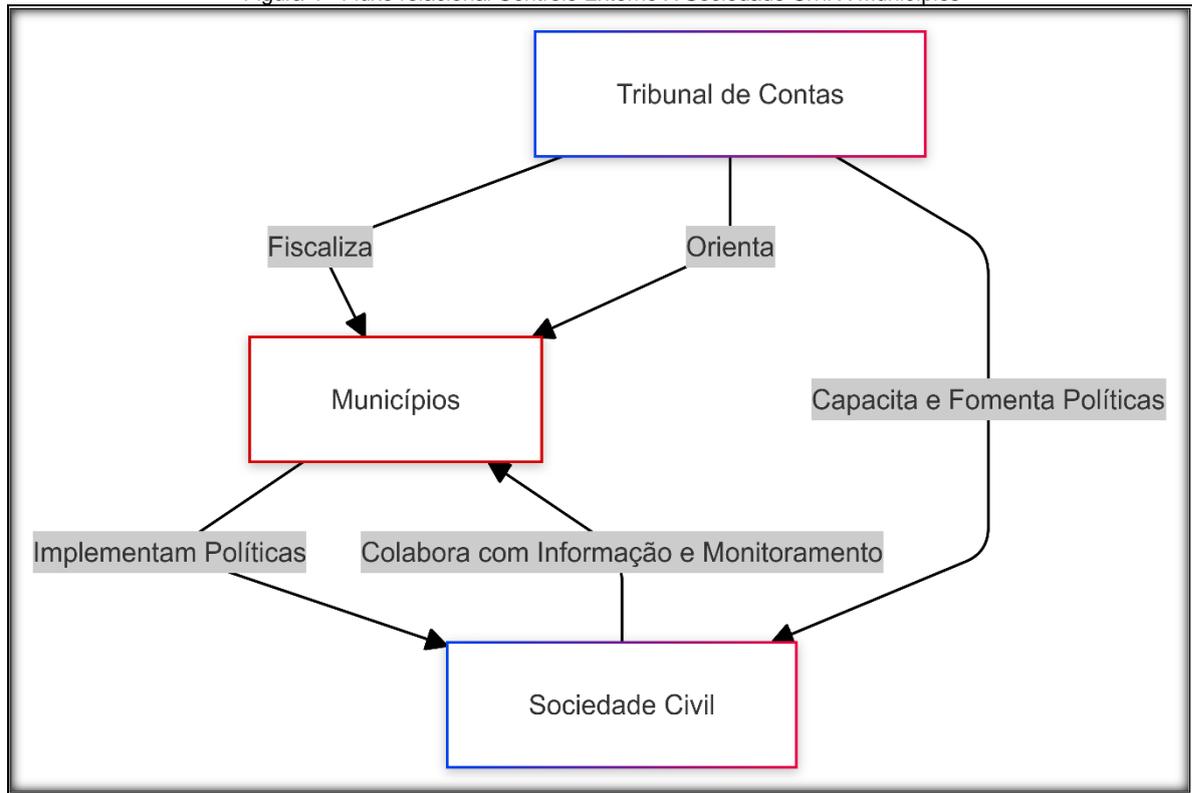
Neste sentido, os estudos desenvolvidos por Segatto, Euclides e Abrucio (2021, p. 15) demonstraram que:

capacidade técnico-administrativa e político-relacional são fundamentais para que as secretarias possam aumentar a continuidade das políticas, estabelecer objetivos estratégicos, articular os diferentes programas e mobilizar as escolas em torno de metas, especialmente por meio do acompanhamento pedagógico.

É importante registrar que a implementação de políticas intersetoriais eficazes representa um desafio significativo, tanto para os gestores públicos, exigindo a articulação entre diferentes setores e a coordenação de esforços para maximizar o impacto social, quanto para o Controle Externo, que, cada vez mais, terá que se capacitar para auditorias e exercício de sua função pedagógica neste contexto complexo.

Nesta trilha, importa pensar a colaboração do Controle Externo para a implementação de estratégias eficazes de busca ativa, tendo em consideração a necessidade de adaptação ao desafio de se avançar no campo das políticas intersetoriais. A figura abaixo busca contribuir para essa construção:

Figura 4 - Fluxo relacional Controle Externo X Sociedade Civil X Municípios



Fonte: elaborada com IA Mermaidchat com base no texto do capítulo.

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho buscou demonstrar, sob variados enfoques, a importância da busca ativa escolar como uma estratégia essencial na busca da equidade educacional e da centralidade da escola como ator capaz de contribuir para a proteção social de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade. Em um contexto de desigualdades estruturais como o vivenciado no Brasil, a evasão, o abandono escolar e a distorção idade-série revelam-se não apenas como indicadores de falhas educacionais, mas também como reflexos da imensa desigualdade social reproduzida no ambiente e nas políticas educacionais.

Neste sentido, a busca ativa escolar emerge como um instrumento capaz de “ver” e acolher crianças e adolescentes invisibilizados, contribuindo para a construção de um trabalho em rede, capaz de colaborar no enfrentamento ao desafio da exclusão escolar, que, agravado pela pandemia da covid-19, impulsiona a reprodução de ciclos intergeracionais de pobreza, comprometendo não só o avanço da qualidade do ensino, mas os esforços de inclusão e universalização observados nas últimas décadas.

O trabalho tratou de responder de que forma a implementação da estratégia de busca ativa escola em municípios do Estado de São Paulo tem contribuído para a redução da evasão escolar e a promoção de equidade educacional? O objetivo central foi investigar como as diferentes estratégias têm sido implementadas, explorando a eficácia destes trabalhos na redução da evasão escolar e na promoção de uma educação mais equitativa, por meio da percepção dos entrevistados, gestores municipais e diretores de escolas. Foram abordados desafios principais, abordagens de enfrentamento que se mostram exitosas e oportunidades da busca ativa, buscando extrair a metodologia e os pontos de destaque para sua implementação.

Foram tratadas, ainda, propostas para a atuação do Controle Externo, em especial o desempenhado pelo Tribunal de Contas de São Paulo, no sentido de colaborar e incentivar os municípios que ainda não desenvolveram estratégias nesse sentido. A pesquisa abordou, assim, um dos principais desafios do sistema educacional brasileiro: garantir que todos os alunos, especialmente os mais vulneráveis, tenham acesso e permaneçam na escola, a partir da perspectiva das estratégias de busca ativa escolar estudadas, buscando contribuir no alcance dos

alunos mais vulneráveis, ou seja, aqueles que estão à margem do sistema educacional, trazendo-os de volta ao contexto escolar.

O percurso de revisão de literatura transitou pelas principais teorias de base sobre a centralidade da escola na rede de proteção social de crianças e adolescentes, abordando a importância deste olhar para o desenvolvimento da comunidade como um todo; equidade educacional; evasão e abandono escolar e distorção idade-série. Na sequência, foram destacados os principais dados sobre a evasão, o abandono e a distorção idade-série no Brasil e no Estado de São Paulo. Buscou-se, em sequência, desvendar boas práticas, abordagens bem-sucedidas e estratégias eficazes, tomando por base casos práticos observados em municípios paulistas selecionados para a pesquisa.

Concluindo as análises, foi possível observar que a compreensão crítica das desigualdades estruturais, com enfoque na abordagem humana, individualizada e escuta atenta e empática, é fundamental para evitar que as políticas públicas, como a de busca ativa, perpetuem ou amplifiquem as desigualdades existentes. Assim, é desejável que essas estratégias sejam desenhadas e adaptadas para reconhecer e enfrentar essas desigualdades, promovendo uma abordagem mais equitativa e inclusiva, com olhar para além dos muros das escolas e da ausência escolar.

A compreensão sobre as causas que levam ao abandono e à evasão; o monitoramento contínuo da frequência escolar, que dá impulso à realização de visitas domiciliares; a atuação em rede, congregando de forma participativa diversos atores e setores da política municipal, como educação, saúde e assistência social; a criação de Comitês Intersetoriais; a criação de estruturas como núcleos, divisões ou coordenadorias, multidisciplinares e específicas para a realização de busca ativa escolar foram os principais pontos de destaque trazidos a partir das percepções dos entrevistados, que já possuem experiência prática neste trabalho e superaram desafios similares nas redes.

Observou-se, a partir deste trabalho, que a estratégia é valiosa e as lições extraídas dos casos práticos analisados podem contribuir para que a prática seja difundida nos municípios paulistas, de forma que, adaptada e customizada à realidade local, produza resultados importantes não só na redução da evasão e do abandono escolar, mas no caminho de uma educação mais inclusiva e equânime. A escola apresentou-se, para além de sua função educativa, como um elemento central na rede de proteção, principalmente por ser, muitas vezes, o único elo de acesso a outros

direitos sociais e o principal espaço de convívio das crianças, com formação de vínculos de afeto e confiança que permitem, não só o cuidado, mas a identificação precoce de violações e vulnerabilidades.

A pesquisa também mapeou e identificou desafios persistentes para a implementação plena da busca ativa escolar, relativamente comuns a todas as redes participantes das entrevistas. Entre eles, foram destaque a ausência de sistemas de dados integrados, a migração familiar sazonal e as limitações de recursos humanos e financeiros nas secretarias municipais de educação, que obstam a criação de estruturas específicas para a realização deste trabalho. Esses obstáculos evidenciam a necessidade de apoio institucional e de políticas públicas robustas que possam fornecer os recursos e a estrutura necessária para que a busca ativa escolar alcance seu máximo potencial.

Cabe, neste ponto, uma reflexão sobre os desafios que permeiam o retorno desses alunos à escola. Ao ser reinserindo ao contexto escolar esse estudante encontra a mesma estrutura escolar, que não foi capaz, pedagógica e socialmente, de mantê-lo estudando e, que de alguma maneira, o levaram ao abandono e à evasão. Mesmo reconhecendo a relevância da busca ativa no processo de formação de trajetórias escolares regulares, é forçoso reconhecer que se ela não vier acompanhada de mudanças estruturais na própria escola, no modo de se relacionar com os alunos e no processo ensino x aprendizagem, os seus ganhos restarão, em alguma medida, limitados.

Neste sentido, a busca ativa escolar, mesmo enfrentando desafios, muitos deles inerentes e comuns ao desenvolvimento e implementação de políticas públicas, demonstrou ser uma importante estratégia para a diminuição da desigualdade de tratamento e promoção de equidade no ambiente escolar, ao trazer a situação de cada aluno para o olhar individualizado e humanizado da escola e da gestão. A estratégia pode ser valiosa ferramenta de enfrentamento ao problema da evasão e do abandono escolar, que, se bem estruturada e implementada, apresenta respostas interessantes, mantendo na escola, ou, trazendo de volta ao contexto educacional, as crianças e os jovens com maior risco de ruptura de vínculos e de trajetórias educacionais não regulares.

No curso da pesquisa, foram encontradas algumas limitações relativas aos dados de distorção idade-série obtidos após o período da pandemia de covid-19 e à disponibilidade das redes de ensino para responder a entrevista, que se deu em ano

eleitoral nos municípios, o que pode ter impactado na opção de participar ou não. Com relação aos dados de distorção idade-série, é preciso que sejam olhados com cautela, considerando os efeitos das progressões de série observados durante o período pandêmico.

Isso porque, segundo o INEP (2024), nos anos de 2020 e 2021, por conta da pandemia, as escolas adotaram uma série de ajustes no planejamento curricular alinhados às recomendações do Conselho Nacional de Educação (CNE) e de organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef). Dentre as recomendações da Resolução CNE/CP nº 2/2020, houve o replanejamento do currículo e do calendário escolar de forma a assegurar a inclusão de eventuais objetivos não cumpridos em 2020 no ano letivo de 2021 e a sugestão de que avaliações e exames de conclusão do ano letivo de 2020 levassem em conta os conteúdos curriculares efetivamente oferecidos aos estudantes, com revisão dos critérios adotados nos processos de avaliação com o objetivo de evitar o aumento da reprovação e do abandono escolar, que acabariam impondo uma nova penalidade aos estudantes para além da própria pandemia.

O cenário narrado permitiu termos um bom panorama inicial acerca da influência dessas estratégias de busca ativa sobre a educação pública e seus estudantes. Mas, analisar o impacto das estratégias nos índices de distorção idade-série. Trata-se, assim, de oportunidade de pesquisa futura. Uma análise bem acurada sobre o possível efeito de estratégias bem-sucedidas de busca ativa escolar sobre os índices de distorção idade-série no médio prazo também será de grande valia para estimar a importância dessa ferramenta tomando por base dados quantitativos, o que demandaria transcurso de tempo, já que, como mencionado, a pandemia afetou os registros das trajetórias escolares.

Os desafios enfrentados no transcurso do trabalho de busca ativa, tanto por estudantes quanto pelas próprias redes, e que, de alguma maneira limitam o sucesso da política pública ou sua expansão nas redes, também merecem ser tratados em pesquisas futuras, de maneira que o estudo aprofundado das causas do abandono e das dificuldades que se desenham na busca ativa possa contribuir para o amadurecimento deste trabalho.

Outro ponto que oferece oportunidade de estudos futuros relaciona-se ao desafio narrado por alguns participantes sobre as crianças que estão fora da escola,

mas nunca estiveram matriculadas em uma unidade educacional no Estado de São Paulo, e, muitas vezes, não constam em cadastros da Assistência Social ou da Saúde. Foi destacada a limitação imposta pela ausência de um sistema nacional unificado de dados de matrículas, de forma que a criança que nunca foi matriculada ou frequentou apenas escolas de outros Estados acaba não sendo vista na busca ativa escolar em São Paulo.

O desenho de estratégias eficazes para alcançar a criança que se encontra à margem da atuação estatal, que nunca foi matriculada em uma escola, que não consta do CadÚnico ou em programas de transferência de renda, encontrando-se, assim, invisível aos olhos do Estado, constitui importante e desafiadora missão para os gestores públicos. Somam-se, ainda, a este grupo, as crianças e adolescentes que não possuem a documentação exigida pela burocracia para realizar a matrícula em uma unidade escolar, inseridas em famílias alheias aos meios de acesso a cadastros identitários, comprovantes de endereço formal, por exemplo. No campo da pesquisa, a busca por respostas ou metodologias capazes de fazer frente a esse desafio constitui terreno ainda pouco explorado de estudo e com muitas respostas a serem alcançadas.

Finalmente, o trabalho permitiu conclusões importantes sobre aspectos práticos da atuação das redes de ensino que impulsionam e favorecem uma busca ativa responsiva aos desafios da trajetória escolar irregular, exercendo influência especialmente sobre os alunos inseridos em contextos de vulnerabilidade, que encontram na escola um espaço não só de aprendizado, mas de proteção e cuidado, sob perspectivas intersetoriais de atuação. Essa estratégia pode ser vista, assim, como uma ponte fundamental para a garantia de direitos e para a construção de uma educação mais equânime.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. Uma breve história da Educação como política pública no Brasil. *In*: DALMON, D; C. SIQUEIRA, C; BRAGA, F. (orgs.). **Políticas Educacionais no Brasil: o que podemos aprender com casos reais de implementação?** São Paulo: Edições SM, 2018.
- ARAÚJO, Jevuks Matheus; FRIO, Gustavo Saraiva; ALVES, Pedro Jorge Holanda. O efeito do Bolsa Família sobre a distorção idade-série. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 51, n. 02, p. 343-371, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0101-41615125jgp>. Acesso em: 05 ago. 2024.
- ARROYO, Miguel G. Políticas educacionais e desigualdades: à procura de novos significados. **Educação & Sociedade**, [s. l.], v. 31, p. 1381-1416, 2010.
- BACHTOLD, Isabele Villwock. Quando o Estado encontra suas margens: considerações etnográficas sobre um mutirão da estratégia de busca ativa no estado do Pará. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, ano 22, n. 46, p. 273-301, jul./dez. 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-71832016000200010>. Acesso em: 20 nov. 2024.
- BICHIR, Renata Mirandola; FERREIRA, Maria Paula; DA GAMA, Haroldo JOVENS NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO: EXPLORANDO O EFEITO DAS RELAÇÕES DE VIZINHANÇA. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Recife, v. 6, n. 2, p. 53-69, 2004. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=513952500005>. Acesso em: 17 out. 2024.
- BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude. **A reprodução: elementos para uma teoria do sistema de ensino**. São Paulo: Editora Vozes, 2023.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. 496 p. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88\\_Livro\\_EC91\\_2016.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf). Acesso em: 24 nov. 2024.
- BRAUN, Virginia; CLARKE, Victoria. Using thematic analysis in psychology. **Qualitative Research in Psychology**, [s. l.], v. 3, n. 2, p. 77-101, 2006. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>. Acesso em: 2 out. 2024.
- BURGOS, Fernando; EXNER, Marina Katurchi; SPINK, Peter. Community schools and community development: São Paulo's Unified Education Centres seen from the other side of the street. **Community Development Journal**, [s. l.], v. 58, n. 3, p. 419-434, 2023.
- CENTRO LEMANN. **Pesquisa com lideranças escolares sobre o impacto da COVID-19: relatório para o Brasil**. [s. l.]: Centro Lemann, 2021. Disponível em: <https://centrolemann.org.br/pesquisa-com-liderancas-escolares-sobre-o-impacto-da-covid-19-2021/>. Acesso em: 9 nov. 2024.

CENTRO REGIONAL DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO. Indicadores. Alunos de escolas urbanas, por dispositivos utilizados para acessar a internet. **Cetic.br - Centro Regional para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação**, 2019.

COMISSÃO EUROPEIA/EACEA/EURYDICE. **A Equidade na Educação Escolar na Europa: estruturas, políticas e desempenho dos alunos**. Relatório Eurydice. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2020.

CRAHAY, Marcel. Como a escola pode ser mais justa e mais eficaz?. **Cadernos Cenpec | Nova série**, [s. l.], v. 3, n. 1, dec. 2013. ISSN 2237-9983. Disponível em: <https://cadernos.cenpec.org.br/cadernos/index.php/cadernos/article/view/202>. Acesso em: 25 ago. 2024.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação escolar, a exclusão e seus destinatários. **Educação em Revista**, [s. l.], p. 205-222, 2008.

DA GAMA TORRES, Haroldo *et al.* Educação na periferia de São Paulo: ou como pensar as desigualdades educacionais. In: RIBEIRO, Luiz Cesar; KAZTMAN, Ruben. **A cidade contra a escola: segregação urbana e desigualdades educacionais em grandes cidades da América Latina**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2008.

DUBET, François. O que é uma escola justa? **Cad. Pesqui.**, São Paulo, v. 34, n. 123, p. 539-555, dez. 2004. Disponível em: [http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-15742004000300002&lng=pt&nrm=iso](http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742004000300002&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 26 ago. 2024.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. O futuro do Welfare State na nova ordem mundial. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, [s. l.], v. 35, 1995. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/8y4pY8qDFzGt5gXqhFhwvXx/?lang=pt>. Acesso em: 24 nov. 2024.

FIELD, S., M.; KUCZERA; PONT, B. **No More Failures: Ten Steps to Equity in Education, Education and Training Policy**, Paris: OECD Publishing, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264032606-en>. Acesso em 24 ago. 2024.

FRITSCH, Rosangela; VITELLI, Ricardo; ROCHA, Cleonice Silveira. Defasagem idade-série em escolas estaduais de ensino médio do Rio Grande do Sul. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, [s. l.], v. 95, p. 218-236, 2014.

FUNDAÇÃO MARIA CECÍLIA SOUTO VIDIGAL. **Busca ativa escolar: guia de implementação nos municípios**, [s. n. s. l.], 2019. Disponível em: [https://issuu.com/fmcsv/docs/busca\\_ativa\\_escolar\\_-\\_guia\\_de\\_implementa\\_ao\\_nos\\_mu](https://issuu.com/fmcsv/docs/busca_ativa_escolar_-_guia_de_implementa_ao_nos_mu). Acesso em: 14 jul. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Educação 2023 - PNAD Contínua**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/17270-pnad-continua.html>. Acesso em: 05 set. 2024.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA - INEP. **Resumo Técnico**: Censo Escolar da Educação Básica 2023. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2023. Disponível em: <https://riep.inep.gov.br/items/2a3e230d-1545-43c6-9203-68637d4bb8b4>. Acesso em: 05 set. 2024.

INSTITUTO UNIBANCO. **Evasão escolar e o abandono**: uma guia para entender estes conceitos, 2022. Disponível em: <https://observatoriodeeducacao.institutounibanco.org.br/em-debate/abandonoeevasao-escolar>. Acesso em 1 set. 2024.

KOSLINSKI, M. C.; BARTHOLO, T. L. A pandemia e as desigualdades de oportunidades de aprendizagem na educação infantil. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 32, p. e08314, 2021. DOI: 10.18222/eae.v32.8314. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/eae/article/view/8314>. Acesso em: 1 set. 2024.

LEON, Fernanda Leite Lopez de; MENEZES-FILHO, Naércio Aquino. Reprovação, avanço e evasão escolar no Brasil. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, [s. l.], v. 32, n. 3, 2002.

LÜSCHER, Ana Zuleima; DORE, Rosemary. Política educacional no Brasil: educação técnica e abandono escolar. **Revista Brasileira de Pós-Graduação, Brasília**, Brasília, v. 8, n. 1, p.147-176, dez. 2011. <https://doi.org/10.21713/2358-2332.2011.v8.244>. Acesso em 31 ago. 2024.

MACHADO, Danielle Carusi; GONZAGA, Gustavo. O impacto dos fatores familiares sobre a defasagem idade-série de crianças no Brasil. **Revista Brasileira de Economia**, [s. l.], v. 61, p. 449-476, 2007.

MATARRITA-CASCANTE, David; BRENNAN, Mark. Conceitualizando o desenvolvimento comunitário no século XXI. **Desenvolvimento Comunitário**, [s. l.], v. 43, n. 3, p. 293-305, 2012.

MEDEIROS, Rogério de Souza. Interseccionalidade e Políticas Públicas: Aproximações conceituais e desafios metodológicos. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

MENDES, Marcelo Simões. Da inclusão à evasão escolar: o papel da motivação no ensino médio. **Estudos de Psicologia**, Campinas, v. 30, n. 2, p. 261-265, jun. 2013. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-166X2013000200012>. Acesso em: 01 set. 2024.

MENICUCCI, T. M. G. Intersetorialidade, o desafio atual para as políticas sociais. **Revista Pensar BH**, Belo Horizonte, Edição temática n. 3 - maio/jul. 2002.

MINZEY, Jack D.; LETARTE, Clyde. **Community Education**: From Program to Process, [s. n. s. l.], 1972.

MIRANDA, N; GONÇALVEZ, C. A atuação do gestor escolar no enfrentamento da evasão no ensino médio da rede estadual paulista. **Educação em Perspectiva**, Viçosa, v. 12, p. e021001, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.22294/eduperppgeufv.v12i00.8914>. Acesso em: 01 set. 2024.

NERI, Marcelo *et al.* **Motivos da evasão escolar**. Rio de Janeiro: FGV, 2015.

OLIVEIRA, Marina Meira de; CARVALHO, Cynthia Paes de. Enfrentando o fracasso escolar no nível local: a atuação discricionária de professores e diretores escolares na implementação de uma política educacional. *In*: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

PORTELLA, Alysso Lorenzon; BUSSMANN, Tanise Brandão; OLIVEIRA, Ana Maria Hermeto de. A relação de fatores individuais, familiares e escolares com a distorção idade-série no ensino público brasileiro. **Nova economia**, [s. l.], v. 27, n. 3, p. 477-509, 2017.

RIBEIRO, C. A. C. Desigualdade de oportunidades e resultados educacionais no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 1, p. 41-87, 2011.

RIBEIRO, S. C. A pedagogia da repetência. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 5, n. 12, p. 6-21, maio/ago.1991.

ROBERTS, N. Wicked problems and network approaches to resolution. **International Public Management Review**, [s. l.], v. 1, n. 1, 2000.

SCHNEIDER, HELEN M. INGRAM. Review: Social Construction for Public Policy Reviewed Work: Deserving and Entitled: Social Constructions and Public Policy. **Public Administration Review**, [s. l.], v. 65, n. 5. 2005.

SEGATTO, C. I.; EUCLYDES, F. M.; ABRUCIO, F. Capacidades estatais e seus efeitos nas Políticas Municipais de Educação. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 26, n. 84, 2021. DOI: 10.12660/cgpc.v26n84.81938. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/81938>. Acesso em: 14 out. 2024.

SERRA, Albert. La gestión transversal: expectativas y resultados. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, Caracas, n. 32, jun. 2005.

SILVA FILHO, Raimundo Barbosa; ARAÚJO, Ronaldo Marcos de Lima. Evasão e abandono escolar na educação básica no Brasil: fatores, causas e possíveis consequências. **Educação Por Escrito**, Porto Alegre, v. 8, n. 1, p. 35-48, jan.-jun. 2017. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/poescrito>. Acesso em: 06 set 2024.

STAKE, R. E. Case Studies. *In*: N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (org.), **Strategies of Qualitative Inquiry**, [s. l.]: Sage Publications, 2003. p. 134-164.

TORRES, H *et al.* Educação na periferia de São Paulo: como pensar as desigualdades educacionais? *In*: RIBEIRO, L. C. Q.; KAZTMAN, R. (eds.). **A cidade contra a escola: segregação urbana e desigualdades educacionais em grandes cidades da América Latina**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2008.

TRAVITZKI, R. Qualidade com Equidade Escolar: Obstáculos e Desafios na Educação Brasileira. **REICE. Revista Iberoamericana Sobre Calidad, Eficacia Y Cambio En Educación**, [s. l.], v. 15, n. 4, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.15366/reice2017.15.4.002>. Acesso em: 14 ago. 2024.

UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância. **Cenário da Exclusão Escolar no Brasil: um alerta sobre os impactos da Pandemia de covid-19 sobre a educação no Brasil**, [s. l.]: UNICEF, 2021. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/media/14026/file/cenario-da-exclusao-escolar-no-brasil.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2024.

UNICEF - FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. **Pobreza multidimensional na infância e adolescência no Brasil**. Brasília: UNICEF Brasil, 2022. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/relatorios/pobreza-multidimensional-na-infancia-e-adolescencia-no-brasil-2022>. Acesso em: 23 ago. 2024.

UNICEF Brasil - Fundo das Nações Unidas para a Infância. **Enfrentamento da Cultura do Fracasso Escolar: Reprovação, Abandono e Distorção Idade-Série**. [s. l.]: UNICEF, 2021. Disponível em: [trajetoriaescolar.org.br](http://trajetoriaescolar.org.br). Acesso em: 31 ago. 2024.

UNICEF Brasil - Fundo das Nações Unidas para a Infância. **Comunidade escolar na prevenção e resposta às violências contra crianças e adolescentes**. Brasília: UNICEF, 2022. Disponível em: [www.unicef.org/brazil/media/12701/file/comunidade-escolar-na-resposta-as-violencias.pdf](http://www.unicef.org/brazil/media/12701/file/comunidade-escolar-na-resposta-as-violencias.pdf). Acesso em: 05 set. 2024.

VALADARES, Lara Farah. **Desenho e implementação de políticas públicas: desigualdade e equidade nas políticas de educação e saúde**. 2022. Tese (Doutorado em Administração) – Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2022.