

A Busca Ativa / Monitoramento da frequência diária do estudante em escolas da rede municipal de ensino de Fortaleza, iniciativa para garantia de permanência dos alunos na escola como política pública

Edilia Maria Ribeiro Máximo

Universidade Estadual do Ceará - UECE

Prof. Dr. Antônio Germano Magalhães Júnior

Universidade Estadual do Ceará - UECE

<https://revistas.uece.br/index.php/inovacaotecnologiasocial/article/view/10411>

Resumo

Garantir a permanência de crianças e adolescentes nas escolas é um desafio a ser enfrentado em todo o país, principalmente nas redes públicas de ensino. O presente artigo versa sobre a implementação da Busca Ativa / Monitoramento da frequência diária do estudante na rede municipal de ensino de Fortaleza, como política pública para garantir a permanência de crianças e adolescentes na escola. O marco temporal da pesquisa inicia em 2017 e estende-se até o início do segundo semestre de 2021. A pesquisa é qualitativa, e exploratória e documental, por meio do acesso as fontes como: portaria, termo de cooperação, atas de reuniões, publicações em site, ou seja, documentos que fomentam a Busca Ativa como política pública. Este artigo tem como objetivo analisar segundo os parâmetros considerados por RUA, para a implementação de uma política ser considerada bem sucedida. Como referencial teórico foi apoiado por Rua (2014), Sechii (2010 e 2019), Santos (2015) e Howelett, Rasmesh e Perl (2013). A pesquisa relevou que a Secretaria Municipal de Educação vem consolidando as diretrizes de implantação de modo a ser bem sucedida.

Palavra-chave políticas públicas; ciclo de políticas públicas; implementação; busca ativa / monitoramento da frequência diária do estudante.

Abstract

Ensuring the permanence of children and adolescents in schools is a challenge to be faced across the country, especially in public schools. This article deals with the implementation of Active Search / Daily Student Attendance Monitoring in the Fortaleza municipal education system, as a public policy to ensure the permanence of children and adolescents in school. The research timeframe starts in 2017 and extends to the beginning of the second half of 2021. The research is qualitative, exploratory and documentary, through access to sources such as: ordinance, cooperation agreement, minutes of meetings, publications in

website, that is, documents that promote. This article aims to analyze according to the parameters considered by RUA, for the implementation of a policy to be considered successful. As a theoretical framework, it was supported by Rua (2014), Sechii (2010 and 2019), Santos (2015) and Howelett, Rasmesh and Perl (2013). The research revealed that the Municipal Department of Education has been consolidating the implementation guidelines in order to be successful.

Key-word public policies; public policy cycle; implementation; active search / daily student attendance monitoring.

Introdução

A democratização do acesso e da permanência de crianças e adolescentes nas escolas está estabelecida pela Constituição Federal de 1988, em seu artigo 205, o qual assegura que a educação é um direito de todos, e no artigo 206, que certifica que é dever do Estado garantir a educação básica obrigatória e gratuita, inclusive para todos os que a ela não tiveram acesso na idade certa. Da mesma forma, o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA de 1990, em seu artigo 53, estabelece que todas as crianças e adolescentes têm o direito à educação, com garantia de igualdade de condições para o acesso e permanência na escola.

A Busca Ativa/ Monitoramento da frequência diária do estudante é uma iniciativa para garantir a permanência dos alunos nas escolas municipais de Fortaleza, como política pública educacional para combater os indicadores de infrequência, abandono e evasão escolar, tendo em vista a diminuição das desigualdades educacionais na rede municipal de ensino de Fortaleza.

O artigo disserta sobre a análise de política pública educacional e contou com uma revisão bibliográfica sobre políticas públicas, reportando-se ao ciclo das políticas públicas e a fase de implementação, fase central de referência, que subsidiará a compreensão da Busca Ativa / Monitoramento da frequência diária do estudante como garantia de direito na rede municipal de ensino de Fortaleza

Garantir a permanência de crianças e adolescentes nas escolas é um problema desafiador a ser enfrentado principalmente nas redes de ensino público. A permanência de cada aluno na escola é um dever social e deve ser também um esforço coletivo. Diante do arcabouço legal a Secretaria Municipal da Educação de Fortaleza instituiu um Sistema de Busca Ativa para assegurar o monitoramento e ações contra a infrequência, abandono e evasão.

O artigo foi de natureza exploratória, com abordagem qualitativa. A pesquisa foi de cunho documental e contou com uma revisão bibliográfica sobre políticas públicas com foco no ciclo de políticas públicas, explorando o processo de implementação.

Políticas públicas: formulações teóricas e conceituais

A política pública como campo de conhecimento vem obtendo significativa relevância nas últimas décadas. Destaca-se diante da ação de lidar com inúmeros problemas que desafiam os Governos. Na trajetória de construção, as definições de políticas públicas foram sendo apresentadas em conformidade com as conjunturas analíticas. Em sua essência, é a promoção de ação para enfrentar um problema que seja considerado relevante e que envolva uma coletividade.

Souza (2006) extraiu e sintetizou os principais elementos:

A política pública distingue entre o que o governo pretende fazer e que, de fato, faz.

A política pública envolve vários níveis de governo e não necessariamente se restringe a participação formais, já que os informais são também importantes.

A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras.

A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados.

A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo.

A política envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, ela implica também em implementação, execução e avaliação. (Souza, 2006, p. 36)

Na compreensão de Secchi (2010) sob influência de Heideman, a perspectiva de política pública vai além do governamental, por não ser o governo o único a promover políticas públicas.

O que define se uma política é ou não pública é a sua intenção de responder a um problema público, e não se o tomador de decisão tem personalidade jurídica estatal ou não estatal. São os contornos da definição de um problema público que dão à política o adjetivo de pública. (Secchi, 2010, p. 4)

As definições de políticas públicas conduzem o foco da atenção para o governo, onde se desenvolvem os embates em torno dos interesses, preferências e ideias. Assumindo em geral, uma visão holística, na qual o todo importa mais que a soma das partes, na qual se contam ideologias, interesses, indivíduos, instituições e as relações, apesar das diferenças relativas dos fatores relacionados. Como holística, perpassa por diversas disciplinas, teorias e modelos analíticos (SOUZA 2006).

Do ponto de vista de Saraiva (2006), política pública trata-se de:

Um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, ideias e visões dos que adotam ou influem na decisão. (Saraiva, 2016, p. 28)

Em síntese, uma política pública surge do reconhecimento, por partes dos atores sociais, de problema social real que necessite de uma intervenção pública ou política (SARAVIA 2006).

Neste artigo, dentre as diversas conceituações abordadas, teve como referência a definição apresentada por Souza (2002, p. 5): “o processo de formulação de política pública é aquele através do qual os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real.” A escolha se deu pela possibilidade de compreender o processo de implementação da Busca Ativa / Monitoramento da frequência diária do estudante como intervenção para garantir a permanência dos alunos na escola, de modo a evitar o abandono e a evasão escolar.

O ciclo de políticas públicas como modelo de análise

O ciclo de política públicas (*policy cycle*) trata-se referencial teórico-analítico cuja a abordagem possibilita investigar a trajetória de uma política, por fases, com sequências independentes, sem a necessidade de ser compreendida de forma linear. O ciclo de política possibilita a análise da elaboração de uma política, da origem à extinção. Surgiram várias propostas analíticas para o ciclo de políticas públicas, das quais se destacaram Lasswell (1956), Lindblom (1968), May e Wildavsky (1978) e Jones (1984).

Para Secchi (2010), a concepção do ciclo de política permite compreender o processo das políticas públicas em fases sequenciais e independentes, que por vezes se apresentam misturadas e com alteração nas sequências. Para alguns autores, o processo entre as fases pode ser incerto por falta de nitidez entre as fronteiras.

Para a compreensão acerca da realização de políticas, programas, projetos ou ações faz-se necessário considerar sob que condições são constituídas. O ciclo de uma política é um esquema que possibilita interpretações de cada fase. A formulação, implementação e a avaliação de políticas públicas, proporcionando a observação sobre o processo de definição da agenda, do comportamento dos atores sociais, possibilitando a ampliação do olhar para além do conteúdo da política pública em si, permitindo entender para quem e o porquê de ter sido elaborada.

Homlett, Ramesh e Perl, (2013) destacam que mais importante que a sequência de um ciclo é a percepção de que a política é formada por estágios com características específicas. Há várias versões para o modelo do ciclo de políticas públicas. Os autores fazem referências do modelo proposto por Horold Lasswell (1971) *que* dividiu o processo em sete estágios: “informação, promoção, prescrição, invocação, aplicação, término e avaliação.” Esse estudo tem como referência as sete fases apresentadas por Secchi (2010, p. 33): “identificação do problema; formulação da agenda; formulação de alternativas; tomada de decisão; implementação; avaliação; e extinção.”

A identificação do problema é o elemento fundamental para explicar a formulação da agenda governamental. A definição de problema está centrada na disputa de interesse de conflitos e mobilizações de grupos políticos. O acesso desses grupos ao sistema político é outro fator a ser considerado para que um problema seja foco de interesse de uma política. As disputas entre os grupos ganhadores e perdedores são percebidas quando um grupo, o grupo vencedor, demonstra a solidez das ideias defendidas e ao mesmo tempo tenta dissuadir ideias contrárias. E grupo derrotado busca expandir e politizar o conflito. Segundo Capella (2018),

As estratégias de expansão dependem, em parte, da própria natureza do problema: quanto menos específico (mais ambíguos); quanto maior o alcance social (real ou percebido); quanto mais relevante do ponto de vista temporal (mais urgente); menos técnico for o problema; e quanto menores precedentes claros o problema tiver – maiores serão as chances de expansão dos conflitos, ou seja, maiores as chances de mobilizar a audiência. (Capella, 2018, p. 18),

O problema é algo a ser descoberto ou diagnosticado, a escolha sofre influências sociais e a decisão de agir absorve reflexos das arenas políticas. Observa-se ainda que, após o reconhecimento do problema, inicia-se o segundo momento. Este se refere ao ato de incorporar o problema, já considerado público na agenda de governo.

A agenda ocorre com a inclusão de problema público na lista de prioridade do poder público. Acontece quando há a decisão de intervir do poder público. De modo a contribuir, Saravia (2006) esclarece:

Na sua acepção mais simples, a noção de “inclusão na agenda” designa o estudo e a explicitação do conjunto de processos que conduzem os fatos sociais a adquirir status de “problema público”, transformando-os em objeto de debates e controvérsias políticas na mídia. Frequentemente, a inclusão na agenda induz e justifica uma intervenção pública legítima sob a forma de decisão das autoridades públicas. (Saravia, 2006, p.33)

A elaboração de alternativas é a fase de construção e determinação das possíveis soluções para o problema e se constitui com o estabelecimento de estratégias e análise das possíveis consequências de cada estratégia para a solução. Para Secchi (2010, p. 37). “A formulação de alternativas de solução se desenvolve por meio de escrutínios formais ou informais das consequências do problema e dos potenciais custos e benefícios de cada alternativa disponível.”

É na fase de elaboração de alternativas que programas, projetos, ações e métodos são planejados para alcançar os objetivos. São consideradas escolhas políticas, viabilidade técnica, econômicas e administrativas para as escolhas das opções. Visando contribuir, Saraiva (2010) manifesta que a fase de elaboração pode gerar tensão ao apontar que

A elaboração de políticas pode ser vista como atividade política incontornável, em que as percepções e os interesses dos atores individuais entram em todos os estágios. Nesse caso, a implementação transforma-se em atividade problemática e não em algo que deva ser dado como óbvio, como no modelo racional: a política é vista como barganha, o meio ambiente como conflitivo e o processo mesmo é caracterizado pela diversidade e pelas suas limitações. (Saraiva, 2010, p. 33)

Em seguida ocorre a tomada de decisão, etapa em que as alternativas discutidas e analisadas são aprovadas totalmente, parcialmente ou não são aprovadas como curso oficial das ações, com a definição dos objetivos, marcos jurídicos e financeiros. Para HOWLETT et al (2013) para a tomada de decisão há importantes pontos como:

Em primeiro lugar, a tomada de decisão não é estágio autocontido e também não é sinônimo de todo o processo da tomada de decisão política. Ela é, antes, um estágio específico, firmemente alicerçado nos estágios anteriores do ciclo da política. Ela implica fazer escolhas de um número pequeno relativamente pequeno de opções políticas alternativas, identificando no processo da formulação da política, com vista a resolver um problema público. Em segundo lugar, essa definição ressalta o fato de que a partir de um processo decisório podem resultar diferentes tipos de decisões. Isto é, as decisões podem ser “positivas”, no sentido de que elas têm o propósito, depois de implantadas, de alterar o status quo de alguma maneira, ou podem ser “negativas”, no sentido de que o governo declara que nada fará de novo em relação a um problema público, mas manterá o status quo. Em terceiro lugar, essa definição sublinha o ponto de que a tomada de decisão política não é um exercício técnico, mas um processo inerentemente político. (HOWLETT et al, 2013, p. 157)

A escolha das alternativas merece atenção, uma vez que as prioridades validadas pelos elaboradores não são determinadas só pela razão técnica: o poder político dos diferentes atores e setores da vida social e sua capacidade de articulação dentro do sistema político são os que realmente determinam as prioridades.

Na sequência, a implementação é o momento da materialização do planejamento para executar uma política. Para Saravia (2006, p. 34), “trata-se da preparação para pôr em prática a política pública. A elaboração de todos os planos, programas e projetos que permitirão executá-la.” Execução é pôr em prática as ações estabelecidas para atingir os objetivos da política. Na percepção de Rua (2014, p. 35), é o momento em que “as decisões inicialmente tomadas deixam de ser apenas intenções e passam a ser intervenção na realidade”. A autora cita que:

Na prática, a implementação pode ser compreendida como o conjunto de decisões e ações realizadas por grupos ou indivíduos, da natureza pública ou privada, as quais são direcionadas para a consecução de objetivos estabelecidos mediante decisões anteriores sobre uma determinada política pública. (Rua, 2014, p. 89).

A avaliação é a fase em que o processo é examinado com a intenção de verificar até que ponto os objetivos foram atingidos e de que forma a política está funcionando. Segundo Howlett et al (2013, p. 199) “A profundidade e completude da avaliação depende daqueles que decidem iniciá-la e/ou empreendê-la e do que pretendem fazer com as conclusões ou constatações a que chegaram a seu respeito.”

A etapa da avaliação pode ser utilizada como uma ferramenta política, uma vez que reflete o sucesso ou insucesso dos esforços para resolver um problema, visto que os resultados podem ser usados para melhorar, prestar contas e para legitimar a continuidade, o avanço ou a extinção.

No que se refere à extinção de uma política, segundo Secchi (2010) esta geralmente está condicionada a três fatores:

O problema que originou a política é percebido como resolvido;
Os programas, as leis ou as ações que ativaram a política pública são percebidos como ineficazes;
O problema, embora não resolvido, perdeu progressivamente importância e saiu das agendas políticas e formais. (Secchi, 2010, p. 53)

A operacionalização de política, programa, projeto ou ações dependem de um conjunto de normas. Com o propósito de compreender as normas que orientam a Busca Ativa/ Monitoramento da frequência diária do estudante, a seção seguinte versa acerca da implementação desse projeto.

A busca ativa /monitoramento da frequência diária do estudante: iniciativa de implementação na política educacional municipal de Fortaleza

A constituição Federal de 1988 (CF/88) traz que, a educação é pautada nos princípios da igualdade de condições para o acesso e permanência na escola. No entanto, as políticas públicas implementadas na educação básica em todo o país não promoveram as condições necessária para se alcançar o patamar de qualidade.

Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) em 2018, havia 11,3 milhões de pessoas com 15 anos ou mais de idade analfabetas, o que corresponde a uma taxa de analfabetismo de 6,8%. O alfabetismo é um problema crônico, que tem demandado esforços para ser resolvido, contudo os números refletem que muitas crianças e adolescentes ficaram pelo caminho. Os dados na figura 1 revelam a interrupção da trajetória escolar e o reflexo na aprendizagem.

Figura 1 - Dados Educacionais.



Fonte: IBGE/Pnad. Inep/Mec. Anuário de Educação 2018.

Constata-se que as desigualdades educacionais são persistentes no cenário brasileiro, tendo em vista que a exclusão por reprovação, abandono e evasão persistem em desafiar os governos.

O Plano Municipal de educação é norteador das políticas educacionais embasadas em um panorama de diagnóstico, diretrizes, objetivos, metas e estratégias de operacionalização. Dentre as prioridades e metas a serem alcançadas, há de se observar que determinada estratégia pode despontar como pré-requisito para metas a serem superadas.

A autonomia e a responsabilidade definida na Constituição Federal de 1988 aos municípios, colocando a educação básica a cargo do município, os condicionam a grandes desafios educacionais. O diagnóstico apresenta o cenário da educação básica nacional, explícita que as políticas públicas educacionais empreendidas não foram suficientes para atingir os resultados esperados. A erradicação do analfabetismo, a manutenção das crianças e adolescentes na escola e aprendizagem efetiva precisam ser assegurados. O cenário da rede de ensino municipal de Fortaleza segue a mesma realidade, a se observar na tabela 2.

Tabela 1 - Rendimento de Fortaleza de 2018

Etapa Escolar	Reprovação			Abandono			Aprovação		
	Porcentagem	Quantidade	Porcentagem	Quantidade	Porcentagem	Quantidade			
Anos Iniciais	2,3%	2.031 reprovações	0,3%	237 abandonos	97,4%	85.307 aprovações			
Anos Finais	4,8%	3.211 reprovações	1,1%	764 abandonos	94,0%	62.784 aprovações			

Fonte QEdU referentes a 2018.

Na rede de ensino municipal de Fortaleza, no que tange à garantia à permanência, institui-se como projeto a Busca Ativa / Monitoramento da frequência diária do estudante de crianças e adolescentes na rede municipal de ensino, a ser trabalhada em duas perspectivas: prevenção e resgate, visando contribuir para a diminuição da taxa de abandono. Para Todos pela Educação (2018).

Política educacional é política pública. E como toda política pública, seu sucesso, seja do ponto de vista de sua eficiência, eficácia ou efetividade, está altamente relacionado (ainda que não exclusivamente) à qualidade técnica de seu desenho e de sua implementação. Todos pela Educação, 2018, p. 28)

A Secretaria Municipal de Educação, para obter avanços nos indicadores educacionais busca possíveis formas de lidar com os problemas, e o faz por meio de instrumentos. Para Capella (2018, p. 75) Os instrumentos de políticas públicas “estruturam a ação pública, ou seja, estabelecem padrões institucionalizados de conduta entre indivíduos e organizações”.

A instrumentalização está relacionada à indicação de medidas concretas e procedimentos formais, como a criação de leis, estabelecimento de um conjunto de programas, projetos, entre outras ações. Para enfrentar seus desafios a SME implementa a Busca Ativa / Monitoramento da frequência diária do estudante em um sistema próprio de monitoramento. O Sistema institui-se em por meio de portaria. O instrumento jurídico normatiza as ações a serem desenvolvidas pelo órgão.

A implementação da Busca Ativa / Monitoramento da frequência diária do estudante será compreendida na concepção de RUA 2014 com as indicações descritas pela autora para considerar se uma implementação é bem sucedida como política pública, de modo a analisar a iniciativa do município para implantar uma política em cumprimento as metas do plano municipal de educação.

A implementação: análise de indicações para ser bem sucedida

A seção pretende aproximar o foco de análise de implementação de políticas públicas apresentada por RUA 2014, com as ações desenvolvidas pela SME com o objetivo de implementar a Busca Ativa Escolar/ Monitoramento da frequência diária do estudante como ação pública para garantir a permanência dos alunos na escola. Para alguns autores, segundo RUA, para a implementação de uma política ser bem sucedida, há seis indicações que serão utilizadas como parâmetros de verificação.

A saber: a primeira indicação: a legislação estabelece objetivos claros e consistentes, ou estabelece critérios para solucionar conflitos entre objetivos; segunda indicação: a legislação incorpora uma teoria que identifica os principais fatores causais, que afetam os objetivos da política e proporcionam aos agentes implementadores jurisdição sobre os grupos-alvos para alcançar os objetivos; terceira indicação: a legislação estrutura o processo de implementação de maneira a maximizar a probabilidade de que os agentes implementadores e grupos-alvo tenham o desempenho desejado. Isso envolve dotar as agências com a adequada interação hierárquica, apoio em regras decisórias, recursos financeiros suficientes e acesso às autoridades que dão apoio à política; quarta indicação: os líderes da agência implementadora possuem habilidades gerenciais e políticas suficientes e estão comprometidos com os objetivos definidos em lei; quinta indicação: o programa é ativamente apoiado por grupos organizados da sociedade e por alguns parlamentares chaves durante o processo de implementação, com o judiciário sendo neutro ou simpático; e sexta indicação: a prioridade dos objetivos não é subvertida durante o tempo pela emergência de políticas contraditórias ou por mudanças em condições socioeconômicas relevantes que fragilizam a teoria causal ou as bases de apoio ao programa. Rua (2014) analisa a implementação como:

A implementação, portanto, compreende o conjunto dos eventos e atividades que acontecem após a definição das diretrizes de uma política,

que incluem tanto o esforço para administrá-la, como seus substantivos impactos sobre as pessoas e eventos. Rua (2014, p. 89)

Nessa perspectiva a abordagem da referida autora permitirá compreender se a implementação ocorre de forma devida e se vem a ser bem sucedida pelas indicações acima mencionadas.

A legislação e os objetivos

A Constituição Federal de 88, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB nº 9.394/96 e Estatuto da Criança e do Adolescente são legislações que estabelecem, em seus artigos, prerrogativas claras e consistentes para que o Estado, família e sociedade atuem de forma concreta, para que crianças e adolescentes possam ter garantido a permanência na escola. Permanecer na escola impõe aos alunos uma frequência escolar assídua. A ocorrência de faltas, ou seja, a infrequência compromete a aprendizagem, pode levar a reprovação, a distorção idade/série, o abandono e a evasão.

As legislações mencionadas acima estabelecem em seus âmbitos jurídicos referências incontestáveis. No que se refere à Constituição Federal:

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

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

§ 3º Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.

Quanto à LDB nº 9.394/96:

Art. 12. Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de:

[...]

VII - informar pai e mãe, conviventes ou não com seus filhos, e, se for o caso, os responsáveis legais, sobre a frequência e rendimento dos alunos, bem como sobre a execução da proposta pedagógica da escola;

VIII - notificar ao Conselho Tutelar do Município a relação dos alunos que apresentem quantidade de faltas acima de 30% (trinta por cento) do percentual permitido em lei;

Nos termos do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA:

Art. 53. A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-se-lhes:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

Art. 56. Os dirigentes de estabelecimentos de ensino fundamental comunicarão ao Conselho Tutelar os casos de:

[...]

- II - reiteração de faltas injustificadas e de evasão escolar, esgotados os recursos escolares;
- III - elevados níveis de repetência.

Art. 98. As medidas de proteção à criança e ao adolescente são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos nesta Lei forem ameaçados ou violados:

- I - por ação ou omissão da sociedade ou do Estado;
- II - por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável;

De forma a cumprir os preceitos legais, a Busca Ativa/ Monitoramento da frequência diária do estudante realizada pela SME apresenta-se com objetividade de cumprimento à base legal. Propõe, de acordo com a apresentação do projeto estruturante, eliminar a infrequência do estudante e, em consequência, assegurar a efetivação das aprendizagens e minimizar o abandono escolar e a reprovação, monitorando, diariamente, a frequência escolar.

Fatores causais e a jurisdição para alcançar os objetivos

A responsabilização do Estado com as crianças e os adolescentes não acaba quando elas são incluídas na escola. Muito pelo contrário, inúmeros motivos afastam as crianças e adolescentes da escola, dentre os quais: situação de rua, conflito com a lei, trabalho infantil, preconceito ou discriminação racial, violência familiar ou na unidade escolar, ou mesmo uma evasão por considerar a escola desinteressante. UNICEF 2020

As situações apresentadas demonstram os desafios a serem superados na Rede Municipal de Ensino de Fortaleza. É dever dos dirigentes promover estratégias para que as problemáticas sejam minimizadas e não elevem os índices de reprovação, abandono e distorção idade/série, principalmente nos anos finais do ensino fundamental. A base legal mencionada no item anterior dá a jurisdição para que a SME atue promovendo ações que assegurem a permanência de crianças e adolescentes nas escolas da rede.

A estruturação para o desempenho desejado

A Prefeitura Municipal de Fortaleza instituiu um Sistema de Busca com normas para a Rede Municipal de Educação, através da PORTARIA Nº 0603/2018- SME, definindo diretrizes gerais para a gestão do referido sistema. Tendo como fundamento uma base legal, considera que o monitoramento efetivo das infrequências escolares junto às escolas municipais de Fortaleza é uma ferramenta de gestão eficaz na adoção de medidas em tempo hábil no percurso do educando pela escola.

De modo a aprofundar o entendimento, a Portaria 603/18 SME esboça as seguintes atribuições e competências:

- I - Implementação do Sistema informatizado de Registro Diário da Frequência Escolar na rede municipal de ensino de Fortaleza;
- II - Fortalecimento da parceria com Instituições que tenham assento na gestão e monitoramento das ações destinadas à busca ativa dos educandos da rede municipal de ensino de Fortaleza;
- III - Implementação do Sistema informatizado de Registro de Acompanhamento dos procedimentos diários pertinentes à Busca Ativa na rede municipal, que consiste em comunicação via telefone com a família ou o próprio estudante, caso tenha alcançado a capacidade civil, envio de comunicado escrito, visita domiciliar e, por último, esgotados os meios de busca do estudante pela unidade de ensino, envio de ofício ao Conselho Tutelar;
- IV - Promoção de ações efetivas para a identificação, retorno e permanência dos alunos evadidos na rede municipal de ensino de Fortaleza.
- V - Elaboração do plano de ação articulado envolvendo SME, Distritos de Educação, escolas, famílias e

instituições parceiras; VI – Instituição do Comitê de Aprendizagem como instância de gestão, monitoramento e avaliação do Sistema de Busca Ativa; VII – Designação do grupo técnico da SME responsável pela coordenação das atividades internas e externas de implementação dos Sistemas; VIII – Instituição do Comitê Gestor para acompanhamento e monitoramento das atividades pactuadas, que serão definidas por meio de Regimento Interno, elaborado após ato de criação do referido Comitê. (Fortaleza, 2018)

A portaria contém as instruções que regula o serviço a ser executado na rede de ensino. Dessa forma, o alinhamento para que todas as unidades executem as ações, possibilitam o desempenho almejado.

O gerenciamento em prol dos objetivos

O comprometimento dos gestores públicos com a Busca Ativa/ Monitoramento da frequência diária do estudante pode ser percebido por meio da publicação de decreto que estabelece o monitoramento e acompanhamento para ação pública e pode ser percebido mediante o acompanhamento do plano proposto para a câmara de educação no Plano Fortaleza 2040, monitorado via sistema.

Em 2019 é publicado o decreto nº 14.405, que atualiza o regulamento da SME, redefinindo as competências e atribuições de todo o quadro administrativo da secretaria. Foi definido o comprometimento dos agentes públicos com a Busca Ativa. O referido decreto contempla uma estruturação para promover uma sistematização dos dados e uma interlocução entre as células da instituição, além de propiciar o engajamento de todas as instâncias hierárquicas da secretaria em prol da Busca Ativa, a saber:

Art. 29 – Compete à Célula de Superintendência (CESUP)

XI – coordenar o processo de Busca Ativa dos alunos matriculados na rede municipal de ensino

Art.37 compete às Células de Acompanhamento e superintendência Escolar da SME e dos Distritos de Educação:

[...]

IV – monitorar acompanhar e consolidar os dados da Busca Ativa dos alunos matriculados na rede de ensino;

[...]

VI – monitorar a alimentação de dados pelas escolas, em sistema da SME, visando consolidar indicadores de gestão escolar da rede municipal de ensino;

[...]

Art. 46 compete à Coordenadoria Planejamento

XIII – participar do monitoramento da Busca ativa de crianças e jovens na Rede Municipal de Ensino e na Cidade de Fortaleza em articulação com as instituições parceiras.

Art. 73 São atribuições básicas do Diretor Escolar

XIX – manter o Sistema de Busca Ativa diariamente atualizado, cumprindo as medidas estabelecidas no procedimento operacional padrão integrante do sistema

Art. 76 – São atribuições básicas do Secretário Escolar:

XVI – manter registros atualizados de levantamento de dados estatísticos (frequência, reprovação, aprovação, aprovação) e informações educacionais;

O sucesso de uma política pública está relacionado, entre outras coisas, às ações, às escolhas e à forma como os burocratas executam o seu trabalho. Dessa forma, os procedimentos elencados constataam a construção de uma estrutura gerencial para o acompanhamento da política, sendo assim, há empenho para o seu sucesso.

Apoio ao programa

No que diz respeito a compromissos firmados para atuar em defesa da educação, é importante destacar que o município, para cumprir o seu dever frente ao direito à educação, conjuga parcerias de cooperação.

Em 2017, a prefeitura de Fortaleza assina termo de cooperação técnica com a Unicef (Fundo das Nações Unidas para a Infância) para a implementação de programas a serem acompanhados pela Plataforma dos Centros Urbanos (PCU), com o objetivo de promoção dos direitos das crianças e adolescentes mais afetados pelas desigualdades na cidade. À Secretaria Municipal de Educação (SME) coube, como objetivo, priorizar ações para minimizar a taxa de abandono escolar da rede pública no ensino fundamental, a taxa de distorção idade-série da rede pública.

Em 2018, o Governo do Estado do Ceará lança, por meio da Secretaria da Educação do Ceará (SEDUC), o Programa Nem Um Aluno Fora da Escola, com o objetivo de garantir acesso e permanência de todas as crianças e jovens de 4 a 17 anos na escola. Os 184 (cento e oitenta e quatro) municípios foram convidados a assinar o termo de compromisso. O município de Fortaleza firmou o seu compromisso com o programa.

Dando continuidade aos esforços de mitigar os riscos de abandono e evasão, a SME, firma acordo de cooperação técnica pela Busca Ativa às crianças e adolescentes que estão fora da escola. A ação é articulada pelo Ministério Público com a Secretaria Municipal da Educação (SME), tendo como parceiros as secretarias municipais da Saúde (SMS), dos Direitos Humanos e Desenvolvimento Social (SDHDS), além da Secretaria da Educação do Ceará (Seduc). Expandindo as estratégias, a SME, no mesmo período, faz adesão à plataforma Busca Ativa Escolar da Unicef.

O termo de cooperação assinado determina as responsabilidades e as competências dos partícipes. A saber, estabelecer a troca de informações e de relatórios relacionados aos objetivos do Termo; executar, com apoio na plataforma disponibilizada pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF, as ações previstas no Termo. Os compromissos firmados em prol da Busca Ativa demonstram o envolvimento e a responsabilização assumida com a política.

Objetivos: relevância e prioridade

A exclusão escolar é uma realidade que desafia as redes de ensino em todo o país. Resgatar as crianças e os adolescentes que ainda não tiveram o direito ao acesso garantido e assegurar aos que estão matriculados a permanência são objetivos que não podem ser subvertidos por força da lei e por governos comprometidos em mudar o cenário das desigualdades educacionais. Três indicativos são fundamentais para promover a concretização do direito à educação. São eles: o acesso das crianças e dos jovens à escola, conforme previsto pela legislação; trajetória adequada entre ano/série e a aprendizagem de todos os alunos na idade certa. É importante ressaltar que a frequência escolar perpassa por todos os indicativos citados. Logo, a implementação da política demonstra a relevância do problema e a prioridade dada para resolvê-lo.

Considerações finais

O artigo propôs-se a compreender o processo de implementação da Busca Ativa / Monitoramento da frequência diária do estudante em escolas da Rede Municipal de Ensino de Fortaleza, como política pública para garantia de permanência dos alunos na escola. Sendo assim, coube considerar que, para uma política pública ser bem sucedida na implementada, há uma conjuntura de ações a serem realizadas pela instituição implementadora. Buscou-se durante a pesquisa, identificar a realização dos aspectos apresentados por RUA (2014) como condicionantes para determinar se a implantação de fato seguiu os tramites de uma implementação de uma política pública bem sucedida.

Verificou-se que a secretaria instituiu o sistema de busca ativa por meio de Portaria 0603/18, e o compartilhamento das responsabilidades foi regulamentado por decreto nº 14.405/2019. As ações interventivas para o controle da infrequência, incidem no enfrentamento nos índices de abandono, distorção idade/série e evasão escolar, desafios a serem mitigados por redes de ensino comprometidas com a qualidade da aprendizagem.

O sistema de implementado estabelece um controle de monitoramento diário. A rede municipal de ensino de Fortaleza adotou ações operacionais organizadas e sequenciais a serem efetivadas por monitoramento e acompanhamento. Assim, eliminam as ações improvisadas, aleatórias de combate à infrequência.

Cabe notar que as ações sequenciais da busca ativa: telefonema, comunicação por escrito, visita domiciliar e envio de ofício ao Conselho Tutelar realizadas pelas unidades escolares da rede municipal, configuram-se como uma estratégia imprescindível para identificar e mapear crianças e adolescentes que estão com frequência irregular na escola ou em risco de abandono.

Por se tratar de uma nova forma de monitoramento, esta iniciativa possibilitará elencar dados concretos que possibilitarão analisar e sugerir mudanças que favoreçam a superação dos desafios enfrentados pela política pública. Lembrando Lucke (2009, p. 45), "O monitoramento é o processo de acompanhamento sistemático e descritivo dos processos de implementações de plano ou projeto de ação, com o objetivo de garantir sua maior efetividade". Diante dos fatores elencados, conclui-se que a secretaria tem uma trajetória consistente e bem sucedida no processo de implementação da política.

Referências bibliográficas

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

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Planalto, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 17 jan. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Estatuto da Criança e do Adolescente. Brasília, DF: Planalto, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm. Acesso em: 20 nov. 2018.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 2006**. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB. Brasília, DF: Senado, 2006. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaTextoSigen.action?norma=551270&id=14225871&idBinario=15716407>. Acesso em: 24 mar. 2020.

FORTALEZA. Decreto Nº 14.405, de 22 de abril de 2019. Aprova o regulamento da Secretaria Municipal da Educação (SME). **Diário Oficial do Município**, Fortaleza, ano 64, n. 16.492, p. 1-18, 30 abr. 2019.

FORTALEZA. Portaria nº 0603/2018-SME. Institui as normas do Sistema de Busca Ativa para a Rede Municipal de Educação de Fortaleza, define diretrizes gerais para a gestão do referido Sistema e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Fortaleza, ano 64, n. 16.287, p. 7, 25 jun. 2018

HOWLET, Michael, RAMESSH, M., PERL, Anthony. **Políticas públicas: seus ciclos e subsistemas; uma abordagem integradora**. Tradução técnica Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

LÜCK, Heloísa. **Dimensões da gestão escolar e suas competências**. Curitiba: Positivo, 2009.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. ed. 3, Florianópolis: UFSC, 2014

SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas: coletânea**. v.2, Brasília: ENAP, 2006.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. ed. 1, São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: conceitos, tipologias e subáreas**. 2002. Disponível em: <http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/3843/material/001-%20A-%20POLITICAS%20PUBLICAS.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2021.

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

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Educação já: uma proposta suprapartidária de estratégia para a Educação Básica brasileira e prioridades para o Governo federal em 2019-2022**. ed. 3, dez. 2018. Disponível em: https://www.todospelaeducacao.org.br/_uploads/_posts/170.pdf. Acesso em: 15 abr. 2021.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Panoramas da educação básica: Fortaleza (CE)**. Disponível em: https://www.todospelaeducacao.org.br/_uploads/_posts/510.pdf?297323078. Acesso em: 20 nov. 2019.

XIMENES, Daniel de Aquino. **Implementação de políticas públicas: questões sistêmicas, federativas e intersetoriais**. Brasília: Enap, 2018.