



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
PRÓ-REITORIA DE ENSINO MÉDIO, TÉCNICO E EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA
PROGRAMA NACIONAL DE FORMAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

JOSÉ ANTONIO CORDEIRO DE OLIVEIRA

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES: ANÁLISE DA
BUSCA ATIVA ESCOLAR**

CAMPINA GRANDE

2022

JOSÉ ANTONIO CORDEIRO DE OLIVEIRA

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES: ANÁLISE DA
BUSCA ATIVA ESCOLAR**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Coordenação do curso de Pós graduação Lato Sensu em Gestão Pública Municipal, modalidade a distância, da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Gestão Pública Municipal.

Área de concentração: Políticas Públicas

Orientadora: Profa. Dra. Milena Barbosa de Melo

CAMPINA GRANDE

2022

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

O48p Oliveira, José Antônio Cordeiro de.
Políticas públicas para crianças e adolescentes:
[manuscrito] : análise da busca ativa escolar / José Antônio
Cordeiro de Oliveira. - 2022.
24 p.

Digitado.

Monografia (Especialização em Gestão Pública
Municipal) - Universidade Estadual da Paraíba, Pró-Reitoria de
Ensino Médio, Técnico e Educação a Distância , 2023.

"Orientação : Profa. Dra. Milena Barbosa de Melo ,
Coordenação do Curso de Direito - CCJ."

1. Políticas públicas. 2. Crianças e adolescentes. 3. Busca
ativa escolar. I. Título

21. ed. CDD 323.352

JOSÉ ANTONIO CORDEIRO DE OLIVEIRA

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES: ANÁLISE DA
BUSCA ATIVA ESCOLAR

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Coordenação do curso de Pós graduação Lato Sensu em Gestão Pública Municipal, modalidade a distância, da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Gestão Pública Municipal.

Área de concentração: Políticas Públicas.

Aprovado em: 24/11/2022.

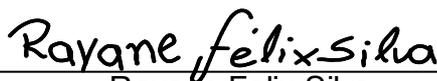
BANCA EXAMINADORA

Documento assinado digitalmente
 MILENA BARBOSA DE MELO
Data: 10/02/2023 15:20:36-0300
Verifique em <https://verificador.iti.br>

Profa. Dra. Milena Barbosa de Melo (orientadora)
Universidade Estadual da Paraíba



Esley Porto
Universidade Estadual da Paraíba



Rayane Felix Silva
Universidade Estadual da Paraíba

RESUMO

O trabalho analisou as políticas públicas voltadas para a efetivação do direito a educação pelas crianças e adolescentes a partir da adoção da teoria da proteção integral na Constituição Brasileira de 1988 e, posteriormente no Estatuto da Criança e do Adolescente. Após uma análise mais abrangente, o presente trabalho voltou-se a compreender melhor a estratégia da busca ativa escolar, considerando que é um importante instrumento para que os gestores públicos adotem. Tem por objetivo analisar o papel dos gestores municipais na implementação de políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes, sobretudo a partir da busca ativa escolar. Conforme bibliografia consultada, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) identificou inúmeras crianças e adolescentes fora do ambiente escolar e, em seguida, elaborou uma estratégia com a finalidade de diminuir o abandono e exclusão escolar. A partir das técnicas de pesquisa bibliográfica e documental, com abordagem dedutiva aos dados coletados, pode-se concluir que os gestores municipais têm um papel importante na implementação da estratégia da busca ativa escolar, a fim de mobilizar profissionais e agentes para que trabalhem de forma intersetorial.

Palavras-chaves: Políticas Públicas. Crianças e Adolescentes. Busca Ativa Escolar.

RESUMÉ

El trabajo analizó las políticas públicas dirigidas a la realización del derecho a la educación de niños y adolescentes a partir de la adopción de la teoría de la protección integral en la Constitución brasileña de 1988 y posteriormente en el Estatuto del Niño y del Adolescente. Después de un análisis más completo, el presente trabajo volvió a una mejor comprensión de la estrategia de búsqueda activa de escuelas, considerando que es un instrumento importante para que los administradores públicos adopten. Tiene como objetivo analizar el papel de los gestores municipales en la implementación de políticas públicas dirigidas a la niñez y la adolescencia, especialmente desde la búsqueda activa de la escuela. Según la bibliografía consultada, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) identificó a innumerables niños y adolescentes fuera del ámbito escolar y luego desarrolló una estrategia con el objetivo de reducir la deserción escolar y la exclusión. Con base en técnicas de investigación bibliográfica y documental, con un enfoque deductivo de los datos recolectados, se puede concluir que los gestores municipales tienen un papel importante en la implementación de la estrategia de búsqueda activa de escuelas, con el fin de movilizar profesionales y agentes para trabajar de manera intersectorial.

Palabras clave: Políticas Públicas. Niños y Adolescentes. Búsqueda activa de escuelas.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL	9
2.1 Considerações sobre políticas públicas	9
2.2 Da situação irregular à proteção integral de crianças e adolescentes	10
2.3 O direito à educação pós Constituição Federal de 1988	13
3 A ESTRATÉGIA DA BUSCA ATIVA	15
3.1 Considerações sobre busca ativa	15
3.2 A implementação da busca ativa escolar nos municípios e o papel dos gestores municipais	17
4 METODOLOGIA	21
5 CONCLUSÃO	22
REFERÊNCIAS	24

1 INTRODUÇÃO

A percepção mais difundida das crianças e dos adolescentes como seres em desenvolvimento no mundo moderno é fruto de um longo processo social que envolveu transformações, seja na esfera privada das famílias, seja na esfera pública da convivência social, de forma que a fase da infância e adolescência passou a ser compreendida como uma categoria socialmente construída.

No Brasil, com a “redemocratização” ocorrida nos anos 80, houve a necessidade de redefinir algumas políticas públicas que reordenaram o sistema de proteção social a partir de princípios como participação social, descentralização e universalização da atenção, sobretudo às crianças e adolescentes.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) foi uma conquista construída historicamente no decorrer de um processo que durou várias décadas, inspirando-se em idéias de lutas empreendidas pela sociedade civil, com reflexo nos avanços relacionados aos direitos humanos, tanto em âmbito nacional quanto internacional.

Sendo que, a positivação de direitos, por si só, não garante a proteção das crianças e adolescentes, sendo necessária a implementação de políticas públicas que venham garantir a efetivação dos direitos já positivados. Um exemplo caro disso ocorre com o direito à educação (assegurado pela Constituição Brasileira de 1988 e pelo ECA), o qual se efetiva a partir da instalação de escolas, a contratação de professores e a elaboração de estratégias para garantir a permanência desses alunos na escola.

A busca ativa escolar surgiu como uma metodologia importante de auxílio aos governos estaduais e municipais, para identificação, registro e acompanhamento de crianças e adolescentes em situação de abandono ou evasão escolar, com a participação de profissionais e agentes que auxiliem na implementação dos trabalhos propostos.

Neste trabalho, para subsidiar a análise, formulou-se o seguinte problema de pesquisa: a busca ativa escolar é uma política pública efetiva na garantia do direito à educação de crianças e adolescentes?

Como forma de atender o questionamento, o desenvolvimento do trabalho encontra-se estruturado em dois capítulos, a saber: em um primeiro momento são analisadas as políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes no Brasil, inclusive, com ênfase na garantia do direito à educação; em seguida é promovida

uma análise da estratégia de busca ativa, sobretudo analisando a busca ativa escolar como sendo uma política pública a ser implementada pelos gestores municipais.

Este estudo teve como objetivo geral analisar o papel dos gestores municipais na implementação de políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes, sobretudo a partir da busca ativa escolar. Os objetivos específicos foram: compreender as políticas públicas; reconhecer a quebra de paradigmas entre a situação irregular do menor e a teoria da proteção integral de crianças e adolescentes; e enfatizar a necessidade de implementação de políticas públicas focadas na garantia do direito à educação.

No tocante à metodologia, o presente trabalho foi desenvolvido a partir das técnicas de pesquisa bibliográfica e documental, utilizando-se fontes primárias (relatórios da UNICEF), legislação brasileira e internacional) e fontes secundárias (livros, teses, dissertações e trabalhos acadêmicos), cujos dados receberam uma análise dedutiva.

Como resultado, espera-se contribuir, academicamente, para o esclarecimento de tema, cuja relevância ganha força no atual momento histórico, principalmente após o surgimento da pandemia do Covid-19 (considerando que aumento o número de crianças e adolescentes fora escola, conforme apresenta a bibliografia consultada) e, do ponto de vista técnico, espera contribuir com a apresentação de políticas públicas que visem mudar essa realidade e que estimulem aos gestores municipais a implementá-las, especificamente a busca ativa escolar.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL

2.1 Considerações sobre políticas públicas

O objetivo principal desse trabalho não é apresentar conceitos e/ou teorias para as políticas públicas, todavia é necessário introduzir esse capítulo com algumas rápidas considerações gerais sobre o tema para, em seguida, se voltar mais ao objeto de estudo.

Conceituar política pública não é algo simples, considerando a possibilidade dela ser interpretada das mais diversas maneiras. Entretanto, pode-se considerá-la como: “um conjunto de meios, decisões e ações, que congregam diferentes atores e concentram esforços, utilizados pelos governos com vistas a mudar uma realidade, efetivar direitos e atender necessidades público-sociais” (PALUDO, 2013, p. 309).

Em virtude de permitir uma conceituação ampla, pode-se considerar que as políticas públicas são montadas por diferentes atores, com relações formalizadas ou não, cujas ações se voltam para algo concreto que existe em um território e que precisa ser modificada. Com isso, é essencial lembrar que ela é pública exatamente por se refere ao interesse público no geral.

O que deve ficar claro é que as políticas públicas devem ocupar um lugar central no planejamento de uma gestão pública, a fim de que esse planejamento seja executado com competência (pelo gestor ou por alguém delegado por ele) e que sejam eficazes nos resultados pretendidos.

Diversas são as finalidades da elaboração e implementação das políticas públicas, das quais se destacam: promover mudanças, manter os partidos no poder, promover a justiça social, fortalecer a democracia, atender as demandas da sociedade, promover o desenvolvimento - visando melhorar a qualidade de vida das pessoas (PALUDO, 2013).

É importante destacar que a avaliação da política pública deve ser realizada constantemente, a fim de saber se ela está sendo executada com êxito, se precisa ser reavaliada (parcialmente ou totalmente), até mesmo, se deve ser interrompida a sua execução.

No caso das políticas públicas municipais, os atores envolvidos devem, preferencialmente, conhecer ou fazer parte do território que ela será aplicada,

considerando que a realidade de cada município tem as suas particularidades e, nem sempre, terão o mesmo plano de ação.

Conforme será detalhado no tópico seguinte, as políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes foram se adaptando a realidade do Brasil, a fim de evitar que esse público continuasse a ser considerados “irregulares” para o Estado e para a sociedade como um todo.

2.2 Da situação irregular à proteção integral de crianças e adolescentes

No Brasil, até o final dos anos 80, a legislação aplicável às crianças e adolescentes era regida pelo binômio: abandonado/infrator, no qual o “direito do menor” se baseava exclusivamente na doutrina da situação irregular, conforme previsão legislativa do Código de menores de 1927 e 1979.

Essa doutrina fundamentava-se no fato de que o menor necessitava de “ação protetora”, considerando a sua situação jurídica de abandono, de forma que a saída era a internação em estabelecimentos ditos “educacionais”, nos quais estavam outros menores que tinham sido “condenados” pela prática de infrações penais.

Nessa mesma época, o papel do Estado alinhava-se à perspectiva de um modelo autoritário, com a percepção de violação e restrição dos direitos humanos, sobretudo na discriminação racial e de gênero, onde se construía uma imagem de infância por aquilo que ela não tinha e não era.

Dessa forma, a teoria jurídica do direito do menor desempenhava papel especial na ressignificação da realidade, ou seja, ela dispunha de um aparato capaz de transformar o menino e a menina pobre em “menor em situação de risco” e, portanto, destinatário da responsabilização individual pela sua própria condição de irregularidade (CUSTÓDIO, 2008).

Analisando sistematicamente o Código de Menores 1979 e as circunstâncias apresentadas, podem-se extrair as seguintes conclusões quanto à atuação do Poder Estatal, no que diz respeito à infância e juventude sobre a ótica da doutrina da situação irregular:

- (i) uma vez constatada a "situação irregular", o menor passava a ser objeto de tutela do Estado; e (ii) basicamente, toda e qualquer criança ou adolescente pobre era considerado "menor em situação irregular", legitimando-se a intervenção do Estado, através da ação direta do Juiz de

Menores e inclusão do menor no sistema de assistência adotado pela Política Nacional de Bem-Estar do Menor. (LEITE, 2006, p. 93).

Por outro lado, quando se associava a doutrina da situação irregular à ideologia da segurança nacional, tornava-se evidente a idéia de centralização como o referencial para o modelo de gestão de políticas públicas predominante, pois a qualidade da atuação estatal restringia-se, cada vez mais, pela forma autoritária e não-participativa imposta à administração pública, incompatível com um país que almejava a participação popular (CUSTÓDIO, 2008).

Entretanto, começaram a ocorrer processos de mudanças no campo jurídico e social, considerando que os fortes sinais de falência desse sistema, de forma que no âmbito da ONU foi estabelecida uma comissão responsável pela produção de uma Convenção sobre os Direitos da Criança. Além do mais, a sociedade brasileira ingressava em uma nova fase de sua transição política para a democracia, marcada pela emergência de mobilizações sociais, sobretudo.

Nessa época, no que diz respeito aos direitos das crianças e adolescentes, a doutrina jurídica da situação irregular perdia adeptos e, na mesma proporção, a doutrina da proteção integral ganhava novos aliados, de forma que a “nova doutrina” visava a construção de uma sociedade onde todos poderiam gozar de direitos humanos reconhecidos como fundamentais na nova Constituição que se elaborava.

Sendo assim, a Constituição Brasileira de 1988 constituiu a base fundamental do direito da criança e do adolescente, estando diretamente relacionados aos princípios e diretrizes da teoria da proteção integral, que por consequência provocou uma reforma no ordenamento jurídico, político e institucional sobre todos planos, programas, projetos ações e atitudes por parte do Estado, em estreita colaboração com a sociedade civil, nos quais os reflexos se (re)produzem sobre o contexto sócio-histórico brasileiro.

A ideia central da proteção integral da criança e do adolescente foi capaz de promover a articulação de uma teoria própria em determinado momento histórico, isso porque conseguiu, ao mesmo tempo, conjugar necessidades sociais prementes que envolveram mudança de valores, princípios e regras com a perspectiva emancipadora do reconhecimento dos direitos fundamentais à criança e ao adolescente (CUSTÓDIO, 2008).

Em síntese, a doutrina da proteção integral prevê que todas as crianças e adolescentes devem ser considerados pessoas em desenvolvimento e sujeito de

direitos, os quais merecem proteção da família, da sociedade e do Estado, sem distinções sociais.

Em 1990 foi promulgada a Lei Federal nº 8.069, denominada como Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), a qual é resultado de várias discussões em fóruns e movimentos populares, além das inúmeras denúncias que circulavam nos meios de comunicação relacionadas à violência contra crianças e adolescentes (ALVES, 2007).

O ECA rege-se pelos princípios do melhor interesse, paternidade responsável e proteção integral, visando a conduzi-los à maioria de forma responsável, como sujeito da própria vida, para que possam gozar de forma plena de seus direitos fundamentais (DIAS, 2016).

Dessa forma, o Brasil foi o primeiro país latino-americano a construir uma legislação voltada para a proteção das crianças e adolescentes, alinhando-se às prerrogativas de tratados internacionais como a Declaração Universal dos Direitos da Criança e a Convenção Internacional sobre os direitos da criança (ARANTES; OLIVEIRA, 2020).

O ECA tem em sua primeira parte uma “declaração de direitos”, na qual consta vários dispositivos sobre os direitos das crianças e dos adolescentes no campo da saúde, educação, trabalho, liberdade, convivência familiar e comunitária. Esses dispositivos constituem um direito cogente, com validade imediata, independentemente de outras regulamentações (GONZÁLEZ, 2015).

No geral, o ECA apresentou uma nova política caracterizada pela modificação da tutela jurídica do Estado para um compromisso do Estado oferecer e garantir assistência integral, pública, gratuita e universal às crianças e aos adolescentes, percebidos como sujeitos de direito (MENDONÇA, 2002).

Dessa maneira, é importante analisar o preceituado no artigo 3º do ECA, o qual estabelece que:

A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade (BRASIL, 1990).

A fim de que sejam executadas todas as garantias inseridas na doutrina da proteção integral, é essencial a observância ao Princípio do Superior Interesse da

Criança em qualquer decisão que lhe disser respeito, pois conforme a própria Constituição Federal reconhece que eles estão em desenvolvimento.

Sendo assim, considerando essa “nova fase” na defesa dos direitos e garantia dos direitos das crianças e adolescentes, a partir da posituação na Constituição Brasileira e na legislação infraconstitucional, torna-se necessária a adoção de medidas que garantam a efetivação desses direitos, das quais se destacam as políticas públicas.

2.3 O direito à educação pós Constituição Federal de 1988

Assegurado pela Constituição Brasileira de 1988 e reafirmado pelo ECA, o acesso à educação de crianças e adolescentes é um direito social e fundamental, inerente ao seu pleno desenvolvimento. Este direito é, ao mesmo tempo, uma responsabilidade da família, da sociedade e do Estado, conforme expresso pelo artigo 205 do texto constitucional.

Esse dever deve ser exercido mediante observância das garantias elencadas no artigo 208, quais sejam: a educação básica obrigatória e gratuita dos 04 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade; a progressiva universalização do ensino médio gratuito; o atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência; a educação infantil em creche e pré-escola às crianças até 05 (cinco) anos de idade; o acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística; e a oferta de ensino regular e o atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, através de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (BRASIL, 1988).

Neste sentido, percebe-se que a Constituição Federal de 1988 trouxe em seu texto a garantia de vários direitos às crianças e adolescentes, dos quais se destaca (para este trabalho) o direito à educação, de forma que se inaugura uma nova concepção formal de educação e de escola a partir de três premissas jurídicas:

a primeira delas é que crianças e adolescentes se apresentam à escola como sujeitos de direitos, e não indivíduos menores (de acordo com o então vigente código de menores), em suas capacidades cidadãs, que demandam objetivamente serviços de qualidade; a segunda delas define a escola como um espaço privilegiado de proteção dos direitos desse segmento da população, que em articulação com outras instituições estrutura o Sistema de Garantia de Direitos e fortalece a rede social protetiva de direitos; e a terceira premissa, derivada das duas anteriores, é a necessidade de se forjar um novo paradigma de educação enquanto direito humano subjetivo,

no qual os seus princípios primordiais (totalidade, disponibilidade, acessibilidade, aceitabilidade e adaptabilidade) ganham contornos de efetivação de política pública demandada pela sociedade civil. (SANTOS, 2019, p. 1).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9394/96), regula a oferta do direito à educação como dever do Estado, e aborda a escola como espaço de formação de cidadania. Embora não destaque expressamente a necessidade de se consolidar a escola como ambiente garantidor e protetor de direitos, percebe-se um avanço democrático a partir das demonstrações de respeito à liberdade e o apreço à tolerância como base para o ensino.

Portanto, cabe aos gestores públicos a elaboração de políticas públicas voltadas à promoção e garantia dos direitos das crianças e adolescentes, considerando que essas políticas compreendem um conjunto de decisões e de ações tomadas por diferentes atores, com o intuito de resolver, de maneira pontual, um problema politicamente definido como coletivo.

No caso específico, delimitado para esse trabalho, conforme dados a seguir apresentados, pode-se observar que há um elevado número de crianças e adolescentes fora da escola e que o país corre o risco de regredir mais de duas décadas no que diz respeito ao acesso de crianças e adolescentes à educação (UNICEF, 2021).

3 A ESTRATÉGIA DA BUSCA ATIVA

3.1 Considerações sobre busca ativa

Uma sociedade que busca um futuro mais justo e equânime para todas as pessoas necessita utilizar todas as estratégias necessárias para garantir o respeito e a garantia efetiva dos direitos de cada cidadão. A simples oferta de serviços (mesmo que de qualidade) pelo poder público não garante essa efetivação, sendo necessária a implementação de ações afirmativas e direcionadas às populações menos favorecidas, para que acessem as políticas públicas que lhes são de direito.

Com isso, passa a existir uma necessidade do Estado e da sociedade civil organizada ir até os cidadãos que, por diversas razões e fatores, deixam de buscar os serviços oferecidos pelo Estado. Todavia, a ausência dessa busca não pode ser considerada como uma “rejeição”, sendo necessária a realização de ações que garantam o acesso desses serviços por eles.

No Brasil, a estratégia da busca ativa passou a ser utilizada, inicialmente, na área da saúde, em seguida na assistência social, as quais a utilizam até os dias atuais. Os primeiros projetos educacionais de busca ativa surgiram a partir de 2003, no Estado do Rio Grande do Norte, com a finalidade de identificar as crianças com deficiência que não frequentavam a escola regularmente (UNICEF, 2022).

Com a estratégia da busca ativa torna-se possível a definição de ações a serem desenvolvidas nos territórios (seja um específico, seja em mais de um), a partir de um planejamento envolvendo todos os órgãos/instituições para se reorganizar o trabalho pensando nas pessoas que estão em condição de vulnerabilidade. Sendo assim, pode-se considerar que a partir do reconhecimento das necessidades e da identificação da complexidade das demandas descobertas, o objetivo da estratégia da busca ativa é mapear certas situações de risco e vulnerabilidade social.

Portanto, as ações de busca ativa devem ser planejadas a partir de conhecimentos já consolidados sobre aquele território, como, por exemplo, dados sobre as vulnerabilidades que afetam a vida das famílias; dados referentes à inclusão escolar e ao acesso à rede de saúde; participação das famílias em programas e projetos de inclusão produtiva; dados referentes às potencialidades do território, entre outros (UNICEF, 2022).

As equipes de referência devem desenvolver as ações de busca ativa em dois níveis, que são o planejamento e a ação direta:

As ações de planejamento envolvem a construção dos objetivos; a articulação dos conhecimentos pré-existentes sobre o território; o estabelecimento dos procedimentos e a decisão dos instrumentos que serão utilizados no processo operativo. A ação direta é o momento da execução das atividades previstas no planejamento. É nesta ação que ocorre o deslocamento das equipes de referência para o território. (FERNANDES, 2016, p.37)

Ou seja, quando se pensa em executar uma busca ativa, os atores envolvidos devem estar preparados para realizar várias atividades ao mesmo tempo, inclusive readequando o que estava planejado para que se produza um melhor diagnóstico sobre as famílias e o território onde vivem.

No âmbito nacional, a busca ativa escolar é uma das estratégias previstas no Plano Nacional de Educação (PNE) e surgiu a partir da identificação de milhares de crianças e adolescentes fora da escola, mesmo considerando que o Brasil vinha avançando lentamente na garantia do acesso de crianças e adolescentes à educação.

O desenvolvimento da busca ativa escolar é fruto da parceria entre vários órgãos, quais sejam: o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), o quais foram apoiados pelo Colegiado Nacional dos Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas) e pelo Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (Conasems).

No Brasil, em 2019 havia quase 1,1 milhão de crianças e adolescentes com idade escolar obrigatória fora da escola, entretanto, com a “chegada” da pandemia do Covid-19 esse número aumentou consideravelmente, de forma que, em novembro de 2020 mais de 5 milhões de crianças e adolescentes não tinham acesso à educação (UNICEF, 2021).

Com isso, fica mais evidente que os estados e municípios devem intensificar os esforços para promover a universalização do acesso de crianças e adolescentes à educação básica, enfrentando o abandono e a exclusão escolar (sobretudo com a interrupção das atividades escolares presenciais e o fechamento dos prédios escolares, durante a pandemia do Covid-19).

A partir de 2020, a busca ativa escolar teve que adequar à metodologia para contemplar as particularidades do novo contexto (em virtude da pandemia do Covid-19), sobretudo com ações voltadas para o risco do abandono escolar e o apoio aos estados e municípios na garantia do retorno daqueles que estão fora da escola e a permanência dos matriculados (UNICEF, 2022).

Os professores e os gestores escolares têm um papel fundamental nessa estratégia, pois eles podem acompanhar a frequência escolar e identificar as crianças e adolescentes com maior risco de vulnerabilidade social e, com isso, acionar a rede de proteção existente nas secretarias de assistência social e, até mesmo, a rede de saúde pública, daí a importância das estratégias serem desenvolvidas de forma intersetorial.

3.2 A implementação da busca ativa escolar nos municípios e o papel dos gestores municipais

A estratégia da busca ativa escolar cria condições práticas para que cada comunidade promova o engajamento pelo enfrentamento ao abandono e exclusão escolar, a partir de uma metodologia social e uma plataforma gratuita, a qual permite aos municípios e estados identificarem as crianças e adolescentes fora da escola e acionar diferentes áreas para garantir a matrícula e frequência escolar.

Para que ocorra a adesão pelo município, é essencial que os gestores públicos (prefeitos) tenham a vontade de instalar essa política pública no seu município, pois, ele é quem adere formalmente à estratégia de forma on-line ou é ele quem designa um gestor político para fazer a adesão (UNICEF, 2022).

Essa figura política tem o papel de organizar um comitê gestor, o qual é composto por representantes das secretarias municipais ligadas diretamente ou indiretamente aos direitos das crianças e adolescentes a partir do organograma de cada município, a exemplo da secretaria de assistência social, secretaria de saúde, secretaria de esportes, secretaria de planejamento, dentre outras.

Paralelo a isso, o prefeito e o gestor político designarão um coordenador operacional, que será responsável pelo planejamento, execução e acompanhamento do plano de ação e de todas as ações da busca ativa escolar.

Todas essas ações devem ser planejadas/avaliadas juntamente com o comitê gestor, o qual pode convidar outras instituições, órgãos e organizações da

sociedade para acompanhar o trabalho de busca ativa, com reuniões mensais ou bimestrais.

É extremamente importante essa intersetorialidade para que a estratégia da busca ativa obtenha êxito, porque a idéia é que possa reunir os segmentos com atuação voltada para as crianças e adolescentes e que, com isso, discutir os encaminhamentos e as soluções para os casos mais complexos. Para esse comitê, podem ser convidados representantes do conselho tutelar, da câmara municipal, do ministério público, entre outros.

Cada secretaria municipal participante do comitê define e indica o supervisor institucional, ao qual ficarão atrelados os integrantes do grupo de campos ligados àquela pasta, de forma que eles supervisionarão o grupo de campo formado pelos agentes comunitários e os técnicos verificadores, bem como das organizações da sociedade civil relacionadas a sua área de atuação. Esse supervisor institucional também participará da elaboração e implementação do Plano de Ação da estratégia em cada município, juntamente com o gestor político e coordenador operacional.

É bem importante que esse supervisor tenha conhecimento técnico de sua área de atuação e capacidade de articulação com os demais setores, considerando que ele terá um importante papel para a resolução dos casos sob a sua responsabilidade (UNICEF, 2022).

Finalizada a etapa de formulação da equipe, chega-se na fase de identificação dos diferentes profissionais e atores sociais com atuação naquele município que possam contribuir com a identificação das crianças e adolescentes que estão fora da sala de aula, seja por questão de abandono ou exclusão escolar.

Geralmente, esses profissionais já fazem visitas regulares e domiciliares no município, a exemplo dos agentes comunitários de saúde, agentes de endemias, visitantes do programa criança feliz e/ou técnicos da assistência social. Via de regra, eles são essenciais para a elaboração do mapeamento porque estão mais próximos à realidade da população.

Da mesma forma, os atores sociais escolhidos conhecem a realidade do público a ser atingido com àquela determinada política pública, exatamente por ter relação com os mesmos e, muitas vezes, já terem algumas atividades desenvolvidas, mas executadas isoladamente.

Após a realização do mapeamento, pelos profissionais e atores acima referidos, o coordenador operacional coordenará a elaboração coletiva do plano de

ação a ser implementado naquele município, o qual deverá conter uma contextualização sobre o município; as metas; as atribuições; a forma de trabalho do comitê gestor; a comunicação e mobilização; o fluxo dos casos; a atuação do grupo de campo; e a previsão de formação (UNICEF, 2022).

Para facilitar o desenvolvimento dos trabalhos da estratégia, foi desenvolvida uma plataforma (www.buscativaescolar.org.br) que permitirá o registro e gerenciamento de casos e crianças e adolescentes fora da escola ou em risco de abandono, com acesso pelos profissionais e atores envolvidos.

A principal finalidade desse trabalho não é apresentar o fluxo na plataforma citada, pois seria necessário um estudo mais aprofundado (principalmente na prática) para poder se chegar às conclusões. Entretanto, é oportuno citar que o fluxo de trabalho inicia pelo alerta feito pelo agente comunitário; o supervisor institucional aceita ou rejeita o alerta e designa um técnico verificador; o técnico faz um diagnóstico, fará visita domiciliar e conclui uma análise técnica; e, por fim, o supervisor institucional realiza a gestão do caso perante as secretarias participantes, para que seja feita uma articulação intersetorial a fim de acompanhar o caso por um tempo (média de um ano).

Decorrido o período de acompanhamento, com o retorno ou permanência da criança ou adolescente para a escola, o caso é concluído e, caso a estratégia não logre êxito, o caso também é alimentado na plataforma, com a elaboração de uma justificativa.

Neste sentido, percebe-se que toda essa estratégia só funciona efetivamente se tiver a adesão e o comprometimento dos gestores públicos (de todas as esferas) com a elaboração e execução políticas públicas voltadas para as crianças e adolescentes.

Agregado a isso, tem que existir o comprometimento de todas as pessoas envolvidas nessa “cadeia”, pois só após a conclusão de uma etapa é que se pode iniciar outra, exatamente por essas serem interligadas e dependentes uma das outras, seja na adesão, seja na elaboração do plano, seja na alimentação da plataforma.

Por fim, faz-se necessário informar que os gestores municipais devem estar atentos a toda a movimentação da busca ativa escolar no seu município, pois somente nos próximos anos é que teremos dados mais concretos sobre a utilização dessa estratégia a âmbito nacional, entretanto, no âmbito local ela será

cotidianamente. Para uma análise mais abrangente, se acredita que os dados apresentados à plataforma ainda receberão análises e posteriormente é que serão divulgados.

4 METODOLOGIA

Do ponto de vista metodológico, a pesquisa foi desenvolvida utilizando-se as técnicas de pesquisa bibliográfica e documental. As fontes primárias incluíram a legislação brasileira (como por exemplo: a Constituição Federal de 1988, o Código de Menores, o Estatuto da Criança e do Adolescente); legislação internacional (como por exemplo: a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Declaração Universal dos Direitos da Criança e a Convenção Internacional dos Direitos da Criança); e relatórios do UNICEF.

As fontes secundárias incluíram livros, teses, dissertações e trabalhos acadêmicos de autores brasileiros, sobretudo os voltados para o âmbito das políticas públicas garantidoras dos direitos das crianças e dos adolescentes.

Os dados coletados foram condicionados e foi atribuída uma análise dedutiva, partindo de premissas gerais – a partir da proteção integral das crianças e adolescentes – para particulares, buscando uma conclusão lógica sobre o que foi proposto a analisar.

5 CONCLUSÃO

É preciso lembrar que uma ruptura paradigmática traz consigo a proposição de outros problemas antes desconhecidos ou desconsiderados, mas também abandona problemas antes selecionados como relevantes. Isso pode observado com clareza na comparação do direito menor com o direito da criança e do adolescente, pois o último mostra-se constituído por valores, princípios, regras, métodos e problemas científicos radicalmente diferenciados do anterior.

Além do mais, sabe-se que a constituição de uma nova teoria poderá não responder imediatamente a todos os problemas que lhe são propostos, pois é necessário o tempo para sua realização, e mesmo assim, inúmeros outros problemas não serão resolvidos.

No entanto, é inegável que as conquistas positivadas na Constituição Brasileira de 1988 proporcionou efetivas quebras de paradigmas, principalmente no que diz respeito aos direitos das crianças e adolescentes (objeto de estudo do presente trabalho), pois a adoção da proteção integral das crianças e adolescentes foi pensada para transformar toda uma visão errada que se tinha sobre eles no Brasil.

A partir de então, os gestores municipais passaram a ter uma responsabilidade ainda maior para com esses “seres em desenvolvimento”, pois se torna imprescindível a implementação de políticas públicas que concretizem a proteção integral a eles e, sobretudo, que garantam a efetivação dos direitos positivados.

Um desses direitos é exatamente o direito à educação, de forma que os gestores devem desenvolver planos de ação eficazes para garantir o acesso às escolas, mas também, a permanência de crianças e adolescentes no ambiente escolar. Com isso, surgem vários programas e estratégias para que sejam identificados àqueles que estão em situação de abandono ou de exclusão escolar.

Tal como demonstrado ao longo do trabalho, a estratégia da busca escolar ativa ganhou mais notoriedade a partir dos dados apresentados pela UNICEF após a pandemia do Covid-19, quando foi percebido que inúmeras crianças e adolescentes estavam fora do ambiente escolar.

Com a adesão à busca ativa escolar (realizada pelos gestores municipais) o município passa ter acesso gratuito a uma plataforma virtual e montará a sua equipe

de trabalho, principalmente focando na intersectorialidade. Os profissionais e agentes envolvidos devem ter alguma relação com o público alvo, considerando que a elaboração do plano de ação e o desenvolvimento dos trabalhos só serão eficazes a partir de um conhecimento prévio da realidade.

Além do mais, os gestores municipais devem direcionar a ação dos profissionais comprometidos a partir de um trabalho articulado e integrado com toda uma rede de serviços capaz de consolidar a garantia do acesso à educação de forma plena, respeitando, inclusive, as faixas etárias previstas no texto constitucional.

Os desafios são imensos, mas quando se tem gestores públicos que enxergam a necessidade de mudança na condução da coisa pública, principalmente nas ações voltadas para as crianças e adolescentes, torna-se mais fácil a implementação de políticas públicas já existentes e, até mesmo, a possibilidade de implantação de novas políticas públicas.

No caso dos municípios, o “problema” deve ser compartilhado com todas as esferas do governo e, com isso, o gestor municipal convoca todas as secretarias e segmentos envolvidos para que se trabalhe a intersectorialidade, a qual é indispensável para que as políticas públicas que tragam resultados, pois se cada um continuar agindo de forma isolada, corre-se o risco da política pública não ser eficaz e de não atingir os objetivos pretendidos.

REFERÊNCIAS

ALVES, Emeli Silva. Infância e Juventude: Um breve olhar sobre as Políticas Públicas no Brasil. **Revista Linhas**. Florianópolis, v. 2, n. 1, 2007. Disponível em: <https://www.revistas.udesc.br/index.php/linhas/article/view/1298>. Acesso em: 05 nov. 2022.

ARANTES, Esther Maria de Magalhães; OLIVEIRA, Eliana Rocha de. Trinta anos do estatuto da criança e do adolescente: participação social e a luta por direitos. **Conselho federal de psicologia (Brasil)**, Brasília: 2020. Disponível em: <https://site.cfp.org.br/wp-content/uploads/2020/07/Acesse-aqui.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2022.

BRASIL. Código de menores. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l6697.htm. Acesso em: 04 nov. 2022;

_____. Constituição da república federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 04 nov. 2022;

_____. Estatuto da criança e do adolescente. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 04 nov. 2022.

CUSTODIO, André Viana. **Teoria da proteção integral: pressuposto para compreensão do direito da criança e do adolescente**. Disponível em: <file:///C:/Users/Jose/Downloads/657-Texto%20do%20Artigo-2087-1-10-20090114%20.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2022.

DIAS, Maria Berenice. **Manual de direitos das famílias**. 4. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

FERNANDES, Rosa Maria Castilhos; HELLMANN, Aline (org.). **Dicionário crítico: política de assistência social no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2016.

GONZÁLEZ, Rodrigo Stump. **Políticas públicas para a infância no Brasil – análise do processo de implementação de um novo modelo**. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/media/14026/file/cenario-da-exclusao-escolar-no-brasil.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2022.

LEITE, Carla Carvalho. Da doutrina da situação irregular à doutrina da proteção integral: aspectos históricos e mudanças paradigmáticas. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 23, p. 93-107, jan./jun. 2006.

MATTOS, Adriana Jéssica Quevedo de. Entre conquistas e desafios: políticas públicas para a infância e juventude no Brasil (1990-2022). **Revista Ibero-Americana de humanidades, ciências e educação**, São Paulo, n.8, p. 841–851, 2022.

MENDONÇA, Maria Helena Magalhães de. **O desafio da política de atendimento à infância e à adolescência na construção de políticas públicas equitativas.**

Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/X6D6jdTrCbd8NSX5TyB3vqH/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 05 nov. 2022.

PALUDO, Augustinho. **Administração pública.** 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier: 2013.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas.** 3. ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2014.

SANTOS, Émina. A educação como direito social e a escola como espaço protetivo de direitos: uma análise à luz da legislação educacional brasileira. **Educação e Pesquisa**, São Paulo: Faculdade de Educação da USP, v. 45, 2019.

SILVA, José Irivaldo Alves de Oliveira; SILVA, Luiz Antônio Coelho (org.). **A gestão pública municipal: múltiplas abordagens.** Campina Grande: EDUEPB, 2018. *E-book*.

UNICEF. **Busca ativa escolar: a implementação do município.** 2. ed., Brasília: UNICEF, 2022;

_____. **Busca ativa escolar: contexto geral da busca ativa no Brasil.** 2. ed., Brasília: UNICEF, 2022;

_____. **Busca ativa escolar: manual dos administradores.** Brasília: UNICEF, 2017;

_____. **Cenário da Exclusão Escolar no Brasil: um alerta sobre os impactos da pandemia da COVID-19 na Educação.** Brasília: 2021.