

A EXCLUSÃO ESCOLAR, 2018-2022, NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL DA EDUCAÇÃO BÁSICA: O SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS DA CRIANÇA E DOS ADOLESCENTES À LUZ DA *POLICY INTEGRATION*, NOS MUNICÍPIOS DE SANTO ANDRÉ E DIADEMA, NO ABC PAULISTA

Maria da Penha Silva Gomes¹

Resumo

Este trabalho refere-se ao projeto de doutorado em Políticas Públicas para o estudo comparado das redes municipais da Educação Básica das cidades de Diadema e Santo André. O objetivo é identificar a relação e o protagonismo de escolas com os órgãos governamentais da saúde, educação, assistência social em ações para articulação e integração de políticas públicas para redução do abandono escolar nos anos iniciais do ensino fundamental. Utilizaremos a teoria da *Policy Integration* que discorre sobre soluções de problemas complexos quando da integração de dois ou mais órgãos decisores de políticas públicas. Na metodologia utilizaremos abordagens quantitativas produzidas por instituições oficiais para elaboração do Diagnóstico das Redes de Educação, seleção aleatória das amostras e delimitação dos estudos de caso, dois para um dos municípios citados. Realizaremos entrevistas com os decisores das políticas e da gestão escolar para identificarmos a existência de políticas públicas integradas e com os membros da comunidade escolar, pais, responsáveis e moradores da comunidade do entorno para identificarmos os pontos de atenção e cuidados para com as crianças durante a prática docente, nas relações familiares e na comunidade. Os resultados das pesquisas serão analisados por meio da triangulação dos dados secundários, qualitativos e dos estudos de caso.

Palavras-chave: Educação. ECA. Proteção Social. Evasão escolar. *Policy Integration*.

Abstract

Vê present the purposes of the doctoral project in Public Policies for the comparative study of the municipal networks of Basic Education in the cities of Diadema and Santo André. The objective is to identify the relationship and the role of schools with government agencies of health, education, social assistance in actions for articulation and integration of public policies to reduce school dropout in the early years of elementary school. We will use the theory of "Policy Integration" that discusses solutions to complex problems when integrating two or more public policy decision-making bodies. In the methodology we will use quantitative approaches produced by official institutions for the elaboration of the Diagnosis of Education Networks, random selection of samples and delimitation of case studies, two for one of the municipalities mentioned. We will conduct interviews with policy makers and school management to identify the existence of integrated public policies and with members of the school community, parents, guardians and residents of the surrounding community to identify points of attention and care for children during teaching practice, in family relationships and in the community. The research results will be analyzed through the triangulation of secondary, qualitative and case study.

Keywords: Education. ECA. Social Protection. School dropout. Policy Integration.

¹ Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Fundação Universidade Federal do ABC.

1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa estudará o cotidiano de escolas municipais, com matrículas dos anos iniciais (1o ao 5o ano) do ensino fundamental das Redes Municipais de Educação, das cidades de Diadema e Santo André, na região do ABC paulista do estado de São Paulo. O critério das Redes se deu a partir da comparação dos resultados do Censo Escolar, 2018-2021 do Inep. Entre as sete cidades² do ABC paulista, as Redes apresentam características similares acerca do número de matrículas e díspares nos resultados do abandono e da evasão escolar. Essas características demonstram ser oportuna a realização da pesquisa sobre a da evasão e abandono escolar à luz da existência e eficiência das políticas públicas integradas no SGDCA. Utilizando-se de técnicas de avaliação de políticas públicas, onde a Rede diademense pelo padrão de menor incidência de abandono e evasão será referenciada como caso de tratamento e, a andreense por apresentar a maior incidência de abandono e reprovação, figurará como caso controle.

Para atingir nossos objetivos partimos da seguinte pergunta de pesquisa: As políticas integradas, previstas no Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescentes (SGDCA) podem impactar a evasão e abandono escolar? Na literatura produzida, segundo PASE, H. L. et al (2020) a legislação brasileira estabeleceu que é de competência das famílias, da comunidade, da sociedade e do Estado assegurar a proteção integral a todas as crianças e adolescentes brasileiros, de forma articulada e interdependente. Para o cumprimento dessa articulação, em 2006, o Estado brasileiro por meio do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), em cumprimento aos dispositivos da Constituição Federal do Brasil (BRASIL, 1988) e do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), (BRASIL, 1990) que dispôs em mais de trinta artigos os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do SGDCA, estabelecendo as diretrizes para Políticas Públicas Integradas orientando que o Sistema articulará os sistemas nacionais de operacionalização de políticas públicas, especialmente nas áreas da saúde, educação, assistência social, trabalho, segurança pública, planejamento, orçamentária, relações exteriores e promoção da igualdade e valorização da diversidade (BRASIL, 2006), inclusive, as instituições e os representantes da sociedade civil.

Na abordagem teórica e revisão da literatura, revisaremos a legislação para o SGDCA que indica fortemente a consonância às Políticas Públicas Integradas porque o Sistema determina a reunião de diferentes órgãos públicos, instituições e representantes da sociedade

² O Grande ABC está inserido a sudeste da Região Metropolitana de São Paulo, é composto por sete municípios: Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra. A área territorial é de 828 km².

civil para articular políticas públicas voltadas a garantia para infância e juventude, portanto, remete à teoria *Policy Integration*, que discorre sobre ações e estratégias de integração de políticas públicas envolvendo vários elementos com dinâmicas diferentes na solução de problemas complexos, para isso, apresentam-se uma estrutura multidimensional em quatro dimensões da integração: 1) estrutura política; 2) envolvimento de subsistemas; 3) objetivos de políticas e 5) instrumentos de políticas, segundo Candel e Biesbroek (2016). Na literatura essa teoria é recomendada para compreensão de desafios sociais atuais como as mudanças climáticas, o subemprego, a migração involuntária, a segurança alimentar e o terrorismo exigem algum nível de integração de política. Nesse contexto, o cumprimento das garantias dos direitos da Criança, Adolescentes exige ações e atendimento de mais de um nível de subsistemas de governo, constituindo-se em um campo de análise à luz da teoria citada.

Para a execução dos propósitos deste Projeto utilizaremos metodologias quantitativas e qualitativas, compreendendo quatro etapas. A elaboração do Diagnóstico das Redes de Educação para caracterização do perfil com destaque para o número de matrículas, taxa de rendimento (evasão, abandono e aprovação escolar), mapeamento das políticas públicas integradas, para essa etapa. Para o levantamento de dados utilizaremos os dados secundários do Censo Escolar da Educação Básica do Inep, das Secretarias Municipais de Educação (SME) dos municípios citados, da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia (IBGE). Na seleção da amostra utilizaremos cálculos estatístico para identificar quais são as escolas, com maior e menor número de estudantes evadidos e que abandonaram a escola. A pesquisa qualitativa será realizada por meio de questionários semiestruturados os decisores e trabalhadores da política pública municipal, na área da educação, saúde e assistência social. Nas escolas, com as equipes da gestão escolar, professores, membros da comunidade escolar e do entorno; gestão e profissionais dos demais órgãos das SGDCA; Conselheiros Tutelares (CT) da área de abrangência das escolas selecionadas; membros do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA). Na análise dos realizaremos triangulação, sendo a produção de tabelas e gráficos para os dados quantitativos utilizaremos o software NVivo. Espera-se identificar se existem e quais são as eficiências das Políticas públicas integradas no SGDCA. Para isso, avaliaremos o impacto das políticas integradas, suas lacunas e coesões, na evasão e abandono escolar no que tange às para garantia do acesso, permanência e conclusão de crianças nos anos iniciais do ensino fundamental da educação pública municipal.

2 DESENVOLVIMENTO

No Brasil, o debate sobre o abandono e a evasão escolar é histórico, seja pela sociedade civil organizada, acadêmica ou órgãos decisores da política pública entre os governos Municipais, Estaduais e a União. Cabe pontuar acerca dos conceitos abandono e evasão, ambos frequentemente são utilizados como sinônimos, portanto, antes de seguirmos com nossa discussão, é importante pontuar a definição da legislação sobre a pertinência adequada. Segundo o Ministério da Educação (MEC) em sua portaria no 177, de 30 de março de 2021, que instituiu o Programa Brasil na Escola, o abandono escolar é definido como o estudante em idade escolar que deixa de frequentar as aulas no decorrer de um ano letivo. A evasão escolar diz respeito ao estudante em idade escolar que não retornou ao sistema de educação formal após abandono ou reprovação. As Redes de ensino podem definir o mínimo de frequência exigida a fim de classificá-las (BRASIL, 2021). Um dos desafios é que os dados dos sistemas de educação das Redes não são conectados, portanto, não é possível cruzar ou intercambiar os dados para saber se o estudante seguiu os estudos em outra escola.

O Censo Escolar da Educação Básica do Inep dispõe de informações administrativas imprescindível para conhecer a situação educacional das escolas públicas e privadas de escolas localizadas nos Estados, Distrito Federal e nos Municípios. A coleta de dados ocorre anualmente e informações são disponibilizadas no mês de maio do ano seguinte. As informações subsidiam a elaboração de diagnósticos, análises e acompanhamento de políticas públicas e colaborando para o planejamento do sistema educacional brasileiro. Os dados subsidiam o cálculo de um conjunto amplo de indicadores que possibilitam monitorar o desenvolvimento da educação brasileira, como Ideb, as taxas de rendimento – que compreende os quantitativos de aprovação, reprovação e abandono escolar – e de fluxo escolar, a distorção idade-série, entre outros, os quais são referência para as metas do Plano Nacional de Educação (PNE).

2.1 Dados do censo escolar para o ensino fundamental

No ano de 2021, os dados do Censo Escolar da Educação Básica no país registraram 77.250 escolas públicas municipais como 10.109.757 matrículas nos anos iniciais do Ensino Fundamental da Educação Básica (Quadro 1). As taxas de rendimento por etapa escolar registraram-se 192.085 estudantes reprovados e 90.988 que abandonaram, um total de 283.073 estudantes que deixaram de frequentar as escolas municipais no país. No Estado de São Paulo, das 1.764.079 matrículas, foram reprovados 15.877 e 3.528 abandonos, um total de 19.405 estudantes deixaram de frequentar a escola no estado paulista. As setes cidades do ABC paulista, reúnem 83.686 matrículas no ensino fundamental, 1.706 estudantes foram reprovados e 306 abandonaram a escola, um total de 2.012 estudantes deixaram de

frequentar a escola no ABC paulista. Nas cidades selecionadas a Rede de educação de Diadema possuía 26 escolas e pouco mais de 12 mil matrículas e Rede de Santo André, contava com 50 escolas e cerca de 17 mil matrículas. Observa-se certa disparidade em relação à evasão e ao abandono escolar. Somados os números do citado Censo, a Rede andreense, com quase o dobro de escolas registrou 1.753 de abandonos e evasão em suas escolas. Por outro lado, a Rede diademense registrou 522 abandonos e evasão em suas escolas.

Quadro 1 - Taxa de rendimento escolar, anos iniciais, do Ensino Fundamental, das redes de educação das sete cidades do ABC paulista, 2018 e 2021.

MUNICÍPIOS	2018					2021				
	Nº Escolas	Matrículas	Reprovação	Abandono	Aprovação	Nº Escolas	Matrículas	Reprovação	Abandono	Aprovados
Santo André	49	17.081	500	27	16.554	50	16.837	455	67	16.315
São Bernardo do Campo	77	43.771	1.235	70	42.466	75	43.359	1.214	217	41.928
São Caetano do Sul	21	6.538	204	0	6.634	21	6.840	21	0	6.819
Diadema	20	12.758	72	33	12.653	26	12.389	25	12	12.352
Mauá	15	2.201	4	2	2.195	13	1.954	0	10	1.944
Ribeirão Pires	9	2.295	41	0	2.254	9	2.307	35	0	2.272
Rio Grande da Serra	0	0	-	-	-	0	0	-	-	-
Total	191	84.644	2.056	132	82.756	194	83.686	1.750	306	81.630

Fonte: Elaborado pela autora. Taxas de Rendimento 2021. *Censo Escolar da Educação Básica*. Inep, 2022.

Assim, essa pesquisa buscará compreender o motivo pelo qual os anos iniciais da rede de educação da cidade de Diadema, com menor número de escolas, registrou o menor número de abandono e evasão escolar quando comparada aos anos iniciais da rede de educação da cidade de Santo André, que possui quase o dobro de escolas diademenses. Para tanto, levantaremos dados e informações tendo as escolas como equipamento-chave, identificando-se as articulações com os órgãos e instituições de saúde, assistência social e outras instituições integrantes do SGDC e as relações do cotidiano da comunidade escolar, pais, responsáveis e com a comunidade do entorno sobre as ações e/ou estratégias para reduzir a evasão e o abandono escolar.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa encontra-se em fase estruturação e pré-qualificação, os dados apresentados serão atualizados e ampliados as recentes pesquisas do Censo Escolar, Populacional. Consideramos que a evasão escolar no primeiro ciclo do ensino fundamental da Educação Básica, pode estar relacionada às possíveis falhas nas políticas integradas dos órgãos e instituições públicas que integram o SGDCA. A hipótese é que essas falhas comprometem as garantias de direitos das crianças para o acesso e permanência no ensino fundamental, levando crianças a abandonarem ou evadirem-se da escola, o que nos convida à seguinte reflexão sobre os propósitos do SGDCA, se a escola configura como o ambiente de referência para a criança e adolescentes, “O que acontece na articulação das políticas públicas dos órgãos que integram o SGDCA que não impede a evasão e o abandono escolar de uma criança? Na rotina escolar os gestores têm como incumbência solucionar ou evitar a evasão, tendo como principais aliados o Conselho Tutelar, a família, comunidade do entorno, os órgãos da saúde e da assistência social. As falhas nas políticas integradas podem estar relacionadas à múltiplos problemas. Por outro lado, a coesão e êxito de políticas integradas podem elaborar e estabelecer ações e/ou projetos integrados para a redução da reprovação e evasão escolar, garantindo o acesso, permanência e bom desempenho escolar, bem como as garantias dos direitos previstos nas legislações sobre a infância e juventude. Evitando que crianças e adolescentes percam a escola como referência.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. BRASIL. Lei 8069 de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.

BRASIL. Lei 8069 de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o **Estatuto da Criança e do Adolescente** e dá outras providências.

BRASIL. Lei 113 de 19 de abril de 1996. Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do **Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente**

Candel, J.J.L., Biesbroek, R. **Rumo a uma compreensão processual da integração de políticas**. *Policy Sci* 49, 211–231 (2016). Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11077-016-9248-y>

PASE, H. L. et al. **O Conselho Tutelar e as políticas públicas para crianças e adolescentes**. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 18, n. Cad. EBAPE.BR, 2020 18(4), p. 1000–1010, out. 2020. <https://doi.org/10.1590/1679-395120190153>

"O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001"