

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE DARCY RIBEIRO  
CENTRO DE CIÊNCIAS DO HOMEM – CCH  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS SOCIAIS – PPGPS**

**O DIREITO À EDUCAÇÃO SOB A PERSPECTIVA DO CONSELHO TUTELAR:  
UMA ANÁLISE NO MUNICÍPIO DE ITAPERUNA (RJ)**

**BRÍGIDA NAVARRO SANCHES DA SILVA**

**CAMPOS DOS GOYTACAZES – RJ  
Setembro/2021**

**O DIREITO À EDUCAÇÃO SOB A PERSPECTIVA DO CONSELHO TUTELAR:  
UMA ANÁLISE NO MUNICÍPIO DE ITAPERUNA (RJ)**

**BRÍGIDA NAVARRO SANCHES DA SILVA**

Dissertação apresentada ao Centro de Ciências do Homem, Programa de Pós- Graduação em Políticas Sociais/PPGPS, da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro - UENF, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Políticas Sociais. Área de concentração: Educação, Cultura, Política e Cidadania.

Orientadora: Dr<sup>a</sup>. Joseane de Souza

**CAMPOS DOS GOYTACAZES – RJ**  
**Setembro/2021**

### FICHA CATALOGRÁFICA

UENF - Bibliotecas

Elaborada com os dados fornecidos pela autora.

5586

Silva, Brígida Navarro Sanches da.

O DIREITO À EDUCAÇÃO SOB A PERSPECTIVA DO CONSELHO TUTELAR : UMA ANÁLISE NO MUNICÍPIO DE ITAPERUNA(RJ) / Brígida Navarro Sanches da Silva. - Campos dos Goytacazes, RJ, 2021.

165 f. : il.

Bibliografia: 149 - 159.

Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais) - Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Centro de Ciências do Homem, 2021.

Orientadora: Joseane de Souza.

1. Educação como direito social no Brasil . 2. Principais instituições de efetivação do direito à educação . 3. Infrequência escolar no município de Itaperuna (RJ). I. Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. II. Título.

CDD - 361.61

**O DIREITO À EDUCACÇÃO SOB A PERSPECTIVA DO CONSELHO  
TUTELAR: UMA ANÁLISE NO MUNICÍPIO DE ITAPERUNA (RJ)**

**BRÍGIDA NAVARRO SANCHES DA SILVA**

Dissertação apresentada ao Centro de Ciências do Homem, Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais/PPGPS, da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro - UENF, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Políticas Sociais.

Aprovada: 02 de setembro de 2021.

BANCA EXAMINADORA:



---

Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup>. Joseane de Souza - Presidente/Orientadora  
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro - UENF



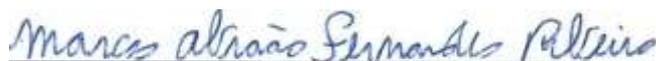
---

Prof<sup>º</sup> Dr. Leandro Garcia Pinho  
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro - UENF



---

Prof<sup>º</sup> Dr. William dos Santos Melo  
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro - UENF



---

Prof<sup>º</sup> Dr. Marcos Abraão Fernandes Ribeiro  
Instituto Federal Fluminense - IFF

**CAMPOS DOS GOYTACAZES-RJ**  
**Setembro/2021**

## AGRADECIMENTOS

A Deus, pela direção, sabedoria, cuidado e proteção.

Ao meu esposo Walceir, pela compreensão, paciência e incentivo; a minha filha Walquíria, pelas orientações e o apoio emocional; e ao meu filho Bruno, pelo incentivo e parceria junto a Uenf.

À minha orientadora, professora Dr<sup>a</sup> Joseane de Souza pelo acolhimento na Uenf, pela orientação, paciência e parceria durante todo desenvolvimento da pesquisa.

A todos os professores do Programa que no decorrer desta pesquisa compartilharam dos seus conhecimentos.

Aos colegas acadêmicos e amigos do Mestrado pela troca de experiência e conhecimentos. Vocês são maravilhosos e inteligentes!

A Uenf pela oportunidade de apoio a pesquisa.

A Secretaria de Assistência Social da Prefeitura de Itaperuna pela confiança e oportunidade.

Ao Conselho Tutelar de Itaperuna representado pelos conselheiros Adenilson Zacharias, Claudia Sampaio, Tanúcio Côre, Fabio Oliveira, Viviane Martins, Alexssander Curty e Elisângela Nunes; minha admiração pelo grandioso trabalho desenvolvido, o qual serviu de motivação e incentivo à pesquisa.

A equipe técnica do Conselho Tutelar em que tive a oportunidade de trabalhar (Ellen Patrício – Psicóloga, Elen Rodrigues - Assistente Social e Alba Valéria - Pedagoga). Vocês contribuíram muito com meu conhecimento e o desejo de buscá-lo!

Ao Josiel Rodrigues, o administrativo do Conselho Tutelar, muito obrigada pelo apoio, orientações e por ser esse “anjo” sempre disposto a contribuir!

A todos que, de uma forma muito especial estiveram comigo nessa caminhada pelo conhecimento. A vocês, minha afetuosa gratidão!

## Dedicatória

Dedico essa pesquisa aos alunos das escolas públicas que ainda encontram dificuldades de permanecerem no ambiente escolar e de fazer deste um espaço privilegiado de conhecimentos. A vocês alunos, não desanimem, mesmo que os obstáculos pareçam incontornáveis, não deixem de acreditar que a escola é importante e pode colaborar com o seu desenvolvimento.

“A escola é importante, influencia, e muito, nossas vidas. O que levamos de tantas horas vividas no tempo de escola? Levamos hábitos, sobretudo. Hábitos de pensamento, formas de raciocínio, gestos, sensibilidades, formas de fazer, de compartilhar, de intervir. Levamos mentalidades, valores e autoimagens. Levamos pensamentos materializados em formas de pensar. Não apenas conhecimentos abstratos, mas conhecimentos materializados em formas de conhecer. Levamos sentimentos do mundo, da sociedade e do ser humano materializados em formas de sentir” (Miguel Arroyo, 2013, p. 53).

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	19
<b>1 EDUCAÇÃO COMO DIREITO SOCIAL NO BRASIL.....</b>	26
1. 1 Educação como direito social.....	26
1. 2 Uma breve evolução histórica sobre o direito à educação nas legislações brasileiras – Antes de 1988.....	31
1. 3 A educação como direito social e os avanços das políticas educacionais após 1988.....	41
1. 3. 1 Políticas educacionais na gestão do presidente José Sarney.....	42
1. 3. 2 Políticas educacionais na gestão do presidente Fernando Collor.....	44
1. 3. 3 Políticas educacionais na gestão do presidente Itamar Franco .....	46
1. 3. 4 Políticas educacionais na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso.....	48
1. 3. 5 Políticas educacionais na gestão do presidente Luíz Inácio Lula da Silva.....	56
1. 3. 6 Políticas educacionais na gestão da presidente Dilma Rousseff.....	60
1. 3. 7 Políticas educacionais na gestão do presidente Michel Temer.....	62
1. 3. 8 Políticas educacionais na gestão do atual presidente Jair Messias Bolsonaro.....	64
<b>2 PRINCIPAIS INSTITUIÇÕES DE EFETIVAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO .....</b>	67
2. 1 Rede de proteção para garantir a educação como direito social .....	68
2. 2 A Família e sua responsabilidade como direito à educação.....	74
2. 3 A Escola e sua responsabilidade para garantir a educação como direito social.....	75
2 3. 1 Infrequência, exclusão e evasão: conceituando os termos e discutindo suas relações no ambiente escolar .....	78
2 3. 2. Escolas e Conselho Tutelar um diálogo permanente e necessário.....	84
2 3 3 A FICAI como instrumento de garantia ao direito à educação.....	88
2 4 O CT e suas atribuições para garantir a educação como direito social.....	90
2 4 1 O Conselho Tutelar e a Escola: empecilhos em torno do direito à educação.....	97
<b>3 INFREQUÊNCIA ESCOLAR NO MUNICÍPIO DE ITAPERUNA (RJ) .....</b>	100

3. 1	Itaperuna: município polo da mesorregião Noroeste Fluminense.....	100
3. 1. 1	Ideb: um sinalizador da educação básica.....	106
3. 1. 2	A organização da educação básica em Itaperuna.....	111
3. 2.	Conselho Tutelar de Itaperuna.....	114
3. 2. 1.	Um retrato da infrequência nas escolas municipais do EF II de Itaperuna, a partir das FICAIs.....	116
3. 2. 2.	A atuação do Conselho do Tutelar no combate à infrequência.....	133
	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>145</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>149</b>
	<b>Anexo: Modelo da FICAI .....</b>	<b>160</b>
	<b>Apêndice: Termo de Concordância da Instituição.....</b>	<b>163</b>

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 – Vista parcial de um CAIC, no Piauí.....	45
Figura 2 – Níveis da educação.....	49
Figura 3 – Saeb e as interferências das Políticas educacionais.....	54
Figura 4 – Obrigatoriedade do ensino segundo legislações educacionais .....	61
Figura 5 – As três avaliações que compõem o Saeb.....	62
Figura 6 – Principais Instituições de efetivação do direito à educação.....	67
Figura 7 – Representação global da Rede de Proteção.....	70
Figura 8 – Sistema Único de Assistência Social.....	72
Figura 9 – Responsáveis pela infrequência no ambiente escolar.....	84
Figura 10 – Representação das Instituições envolvidas no processo – FICAI.....	88
Figura 11 – Medidas protetivas aplicadas pelo CT para garantir o direito à educação	94
Figura 12 – Resumo da atuação do conselho Tutelar.....	97
Figura 13 – Mesorregião Noroeste Fluminense.....	101
Figura 14 – Mapa da região Noroeste Fluminense de acordo com o IVS em 2010.....	105
Figura 15. – Visão panorâmica do Ideb no Brasil em 2019.....	107
Figura 16 – Legenda da tabela 7.....	110
Figura 17 – . Fluxograma da Educação Básica do Município de Itaperuna .....	112
Figura 18 – Itaperuna e sua divisão de acordo com sua zona de localização.....	113
Figura 19 – Localização do Conselho Tutelar.....	114
Figura 20 – Conselho Tutelar de Itaperuna .....	114

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Expansão das Universidades Públicas (2003 a 2010).....	59
Gráfico 2 – Número de FICAIs X total de alunos matriculados no EFIL.....	118
Gráfico 3 – Infrequência escolar de acordo com o sexo.....	119
Gráfico 4 – Responsáveis pelo aluno na escola .....	120
Gráfico 5 – Idade dos alunos infrequentes.....	121
Gráfico 6 – Bairros com maiores índices de infrequência escolar.....	122
Gráfico 7 – Infrequência segundo a série cursada pelo aluno.....	123
Gráfico 8 – Periodicidade das faltas dos alunos infrequentes.....	124
Gráfico 9 – Comunicação à família realizada pela escola.....	127
Gráfico10 – Comparecimento dos responsáveis ao estabelecimento a convite da escola.....	127
Gráfico11 – Visita domiciliar realizada pela escola.....	128
Gráfico12 – Motivos principais da infrequência escolar.....	132
Gráfico13 – Motivos secundários da infrequência escolar.....	132
Gráfico14 – Comparecimento dos responsáveis ao Conselho.....	134
Gráfico15 – Principais ações do CT.....	135
Gráfico16 – Segunda ação do CT.....	135
Gráfico17 – Retorno da FICAI as escolas.....	137
Gráfico18 – Resultados da intervenção do CT.....	138

## ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 – IFDM: Consolidado da mesorregião Noroeste Fluminense.....	103
Tabela 2 – IDHM dos municípios da mesorregião noroeste fluminense em 2010.....	103
Tabela 3 – Ranking dos índices do IVS da região Noroeste Fluminense.....	105
Tabela 4 – Ideb das Escolas públicas do EF II do Estado do Rio de Janeiro.....	107
Tabela 5 – Ideb das escolas municipais do EF II (9º ano) da mesorregião Noroeste...	108
Tabela 6 – Ideb do EF II das escolas municipais de Itaperuna.....	108
Tabela 7 – Taxa de Rendimento das Escolas municipais de Itaperuna do EFII (2019)	109
Tabela 8 – Taxa de escolarização dos municípios Noroeste Fluminense.....	110
Tabela 9 – Itaperuna: Infrequência, segundo a modalidade de ensino em 2019.....	116
Tabela 10 – Infrequência por escolas municipais do EF II em Itaperuna em 2019.....	117
Tabela 11– Números de infrequentes por total de alunos matriculados.....	123
Tabela 12 – Faltas consecutivas acima de 15 dias nas FICAIs do EF II em 2019.....	124
Tabela 13 – Infrequência por distorção nas escolas.....	125
Tabela 14 – Ano escolar com maior índice de distorção idade/série.....	126
Tabela 15 – Motivos principais da Infrequência reconhecidos pelas escolas.....	130
Tabela 16 – Motivos secundários da Infrequência reconhecidos pelas escolas.....	130
Tabela 17 – Motivos de infrequência relacionados aos fatores extraescolares.....	131
Tabela 18 – Motivos de infrequência relacionados aos fatores intraescolares.....	131
Tabela 19 – Resumo da atuação do CT de Itaperuna das FICAIs .....	136

## ÍNDICE DE QUADRO

Quadro 1 – Etapas da Cidadania Moderna.....	28
Quadro 2 – Competência dos Municípios de acordo com a LDB/96.....	50
Quadro 3 – Competência dos Estados de acordo com a LDB/96.....	50
Quadro 4 – Competência da União de acordo com a LDB/96.....	51
Quadro 5 – Atribuições do Conselheiro Tutelar de acordo com o Art. 136 do ECA....	92
Quadro 6 – Medidas de Proteção aplicadas pelo Conselheiro Tutelar.....	93
Quadro 7 – Medidas aplicadas aos pais ou responsáveis pelo Conselheiro Tutelar.....	94
Quadro 8– Divisão dos bairros de Itaperuna de acordo com as zonas territoriais.....	113
Quadro 9 – Características gerais atribuídos aos alunos.....	139
Quadro 10 – Características atribuídas aos familiares.....	140
Quadro 11 – Palavras que caracterizam o CT.....	142
Quadro 12 – Palavras que caracterizam a própria escola.....	142

## RESUMO

SILVA, Brígida Navarro Sanches da. O DIREITO À EDUCAÇÃO SOB A PERSPECTIVA DO CONSELHO TUTELAR: UMA ANÁLISE NO MUNICÍPIO DE ITAPERUNA (RJ). Campos dos Goytacazes, RJ: Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF, 2021.

O tema central desta pesquisa constituiu-se a partir da discussão do direito à educação sob a perspectiva do Conselho Tutelar. Uma vez que de acordo com a lei 8.069/90, o referido órgão tem a responsabilidade no auxílio do processo de infrequência e evasão escolar. Assim, buscou-se trazer contribuições sobre esse processo analisados através das Fichas de Comunicação do Aluno Infrequente (FICAI) no município de Itaperuna - RJ. Para compreender melhor essa realidade, realizou-se a pesquisa bibliográfica sobre o desenvolvimento da educação como direito social; assim como, as instituições que trabalham em prol da garantia do direito à educação. Por meio da pesquisa bibliográfica percebeu-se a dificuldade da educação em se estabelecer como um sistema educacional público, laico e de qualidade. Nesta perspectiva histórica, foi em 1920 a 1930 que um movimento em prol de uma educação com essas características originou-se. No entanto, devido ao desenvolvimento sociopolítico e econômico do país, este foi permeado de muitos retrocessos. Contudo, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, a educação é inserida no rol dos direitos sociais, sendo reconhecida como um direito subjetivo. Em relação à pesquisa empírica, esta foi submetida à metodologia da Análise do Conteúdo sobre a fundamentação da pesquisadora Laurence Bardin (1977). Através desta foi possível coletar, organizar, analisar os dados e tecer resultados do processo em relação às ações das escolas e do Conselho Tutelar. Buscou-se também analisar os motivos das infrequências escolares, a partir de duas vertentes: fatores extraescolares e intraescolares. Os fatores intraescolares estão diretamente relacionados com o ambiente escolar. Dentre as dificuldades apresentadas, encontram-se a maneira como a escola articula seu currículo e avaliação no processo escolar, de modo que muitos alunos tornam-se excluídos por não alcançar as propostas estipuladas. E isso, de certa forma contribui com o processo de infrequência escolar, uma vez que gera desinteresse, repetências e distorção idade/série. Nesse caso, o sistema de ensino poderia ter uma responsabilidade maior com esses alunos infrequentes ou evadidos, pois a escola deveria ser capaz de acolhê-los e inseri-los, já que ela é a principal referência de educação formal. Ainda com base nas análises das FICAIs identificou-se que as escolas encontram dificuldades em gerir esse processo. Entre essas dificuldades, podem-se enumerar algumas, tais como: de manter atualizados os dados dos alunos, fazer com que os responsáveis pelos alunos compareçam ao ambiente escolar e realizar visitas domiciliares. Quanto às ações do CT, a maior dificuldade está condicionada ao tempo de intervenção e o envio das respostas à escola, tendo em vista que há um grande número dos endereços desatualizados; com isso, muitas famílias não são encontradas. Nesse aspecto alguns pesquisadores afirmam que essas duas instituições estão reduzindo a efetividade de suas ações. Contudo, mesmo em razão das dificuldades as intervenções do CT têm sido positivas diante da realidade, pois 84% retornaram ao ambiente escolar, sendo 72% para mesma escola, e 12% para outra escola. No entanto, 16% dos casos não obtiveram êxito nas ações das FICAIs permanecendo, assim, esses alunos, nesse período, ausente do ambiente escolar.

**Palavras-chave:** Direito Social; Conselho Tutelar; Educação Básica; Infrequência; FICAI.

## ABSTRACT

SILVA, Brígida Navarro Sanches da. THE RIGHT TO EDUCATION FROM THE PERSPECTIVE OF THE GUARDIANSHIP COUNCIL: AN ANALYSIS IN THE MUNICIPALITY OF ITAPERUNA (RJ). Campos dos Goytacazes, RJ: Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF, 2021.

The central theme of this research was constituted from the discussion of the right to education from the perspective of the Guardianship Council. Since, in accordance with Law 8069/90, the aforementioned body is responsible for assisting in the process of infrequency and school evasion. Thus, we sought to bring contributions about this process analyzed through the Communication Sheets for Infrequent Students (FICAI) in the municipality of Itaperuna - RJ. To better understand this reality, a bibliographical research was carried out on the development of education as a social right; as well as institutions that work to guarantee the right to education. Through bibliographical research, it was noticed the difficulty of education in establishing itself as a public, secular and quality educational system. In this historical perspective, it was in 1920 to 1930 that a movement in favor of an education with these characteristics originated. However, due to the country's socio-political and economic development, it was permeated with many setbacks. However, from the promulgation of the Federal Constitution of 1988, education is included in the list of social rights, being recognized as a subjective right. Regarding the empirical research, this was submitted to the methodology of Content Analysis on the foundation of the researcher Laurence Bardin (1977). Through this it was possible to collect, organize, analyze the data and weave the results of the process in relation to the actions of the schools and the Guardianship Council. It was also sought to analyze the reasons for school failures, from two perspectives: extra-school and intra-school factors. Intraschool factors are directly related to the school environment. Among the difficulties presented are the way in which the school articulates its curriculum and assessment in the school process, so that many students become excluded for not achieving the stipulated proposals. And this, in a way, contributes to the process of school failure, as it generates disinterest, repetition and age/grade distortion. In this case, the education system could have a greater responsibility for these infrequent or dropout students, as the school should be able to welcome and insert them, since it is the main reference for formal education. Also based on the analysis of the FICAIs, it was identified that schools find it difficult to manage this process. Among these difficulties, some can be listed, such as: keeping student data up to date, getting those responsible for the students to attend the school environment and carrying out home visits. As for the actions of the CT, the greatest difficulty is conditioned to the time of intervention and the sending of responses to the school, considering that there is a large number of out-of-date addresses; with this, many families are not found. In this respect, some researchers claim that these two institutions are reducing the effectiveness of their actions. However, even because of the difficulties, the TC interventions have been positive in face of reality, as 84% returned to the school environment, 72% for the same school, and 12% for another school. However, 16% of the cases were not successful in the actions of the FICAIs, thus, these students remained absent from the school environment during this period..

Keywords: Social Law; Guardianship Council; Basic Education; Infrequency; STAY

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AC–Análise do Conteúdo  
ANA – Avaliação Nacional de Alfabetização  
Aneb – Avaliação Nacional da Educação Básica  
Anresc – Avaliação Nacional do Regimento Escolar  
ANDE – Associação Nacional de Educação  
ANPED – Associação Nacional de Pesquisa e Pós graduação  
BNCC – Base Nacional Comum Curricular  
BPC – Benefício de Prestação Continuada  
CAPS – Centros de Atenção Psicossocial  
CEDES – Centro de Estudos Educação e Sociedade  
CF – Constituição Federal  
Ciac - Centros Integrados de Atendimento à Criança  
CIEPs – Centros Integrados de Educação Popular  
CLT – Consolidação das Leis do Trabalho  
CMDCA – Conselho Municipal do Direito da Criança e do Adolescente  
CNE – Conselho Nacional de Educação  
CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente  
CRAS – Centro de Referência de Assistência Social  
CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social  
CT – Conselho Tutelar  
DCNEB – Diretrizes Curriculares Nacional da Educação Básica  
DEED – Diretoria Estatísticas Educacionais  
ECA – Estatuto da Criança do Adolescente  
EF – Ensino Fundamental  
EJA – Educação de Jovem e Adulto  
EM – Ensino Médio  
Enade – Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes  
ENEM –Exame Nacional do Ensino Médio  
EPT– Educação Profissional e Tecnológica  
FHC – Fernando Henrique Cardoso  
FICAI – Ficha de Comunicação do Aluno Infrequente

Firjan – Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro  
FNE – Federação Nacional da Educação  
FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental  
FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
Ideb – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)  
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano  
IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal  
IFDM – Índice Firjan do Desenvolvimento Municipal  
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
IVS – Índice de Vulnerabilidade Social  
LDB -- Lei de Diretrizes e Bases  
MEC – Ministério da Educação  
Mobral – Movimento Brasileiro de Alfabetização  
MP – Medida Provisória  
NASF – Núcleos de Apoio à Saúde das Famílias  
ONGs – Organizações não governamentais  
OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público  
OSPB – Organização Social Política Brasileira  
PBF – Programa Bolsa Família  
PCNs – Parâmetros Curriculares Nacionais  
PDT – Partido Democrático trabalhista  
PEC – Proposta de emenda Constitucional  
Peti – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil  
PI – Piauí  
PIB – Produto Interno Bruto  
Pisa – Programa Internacional de Avaliação de Estudantes  
PL – Projeto de Lei  
PNAC – Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania  
PND – Plano Nacional de Desenvolvimento  
PNE – Plano Nacional de Educação  
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
PPP – Projeto Político Pedagógico

Pronatec – Programa Nacional ao Ensino Técnico e ao Emprego

Prouni – Programa Universidade para todos

RAF – Responsável pelo Acompanhamento da Frequência

Reuni – Restruturação e Expansão da Universidades Federais

Saeb – Sistema Nacional de Educação Básica

SEEDUC – Secretaria de Educação do Estado do Rio de Janeiro

Senac – Serviço Nacional de Aprendizagem comercial

Sinaes – Sistema Nacional da Avaliação da Educação Superior

Sisu – Sistema de Seleção Unificada

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

TCE – Tribunal de Contas do Estado

TRI – Teoria de Resposta ao Item

UAB – Universidade Aberta do Brasil

UBS – Unidade Básica de Saúde

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

## INTRODUÇÃO

O Conselho Tutelar (CT) é um dos órgãos garantidor dos direitos das crianças e adolescentes, desse modo, para uma boa atuação necessita de um grande apoio da gestão municipal. Trabalhar comprometido com sua demanda local precisa ser o compromisso dos conselheiros, os quais devem sempre buscar apoio junto à Secretaria de Assistência Social do município.

Um diferencial dessa parceria entre CT de Itaperuna e a Secretaria de Assistência Social é a presença do profissional de pedagogia junto à equipe técnica do CT. Isso tem sido uma exceção de Itaperuna ao se observar outros Conselhos nos municípios vizinhos. Foi a partir desta experiência, com o exercício da função de Pedagoga na Prefeitura Municipal de Itaperuna, lotada no CT, que a motivação pela pesquisa iniciou-se.

O Conselho é um órgão que trabalha na intermediação de várias situações que envolvem o direito da criança e do adolescente, dentre elas, está a infrequência e a evasão escolar. Nesse processo, o conselheiro atua junto à família e a escola, analisando e propondo ações, assim como, requisitando serviços públicos, caso seja necessário, com o objetivo de contribuir com a permanência dos alunos nas escolas.

Essa realidade é desafiadora e complexa, pois, é preciso considerar os diferentes atores que são participativos do processo e que por isso exercem influência na manifestação do fenômeno de infrequência e evasão escolar. Nesse contexto, para melhor intermediar essa comunicação entre escola e Conselho, a Secretaria de Educação do Estado do Rio de Janeiro, desde 2004 assinou um termo de compromisso com o Ministério Público.

A partir dessa realidade, o município de Itaperuna implementou o sistema de Ficha de Comunicação do Aluno Infrequente (FICAI). Essa ficha traz as informações básicas relacionadas aos alunos infrequentes, tais como: os dados cadastrais, os motivos da infrequência escolar e sua situação escolar. Nela também existe o campo para a escola e o Conselho registrar suas ações, assim como, outro campo direcionado ao Ministério Público, caso o CT precise recorrer a esse órgão.

Entender de fato o processo de infrequência escolar é ir além analisando as causas que se encontram implícitas, servindo de obstáculos à ausência do aluno ao ambiente escolar e, conseqüentemente, impedindo o exercício do direito à educação, assim como, o processo de desenvolvimento de sua cidadania. Na garantia do direito, o CT precisa, portanto, trabalhar em prol da conscientização dos envolvidos, com o objetivo de romper as barreiras que

entravam o processo de permanência do aluno no ambiente escolar e conseqüentemente a formação educacional destes.

Conhecer essa realidade de infrequência escolar torna-se de suma importância para garantir a educação como direito social desse público-alvo, tanto para exigir das famílias sua responsabilidade com o direito dos seus filhos, bem como também para articular e propor ações nas escolas e em toda Rede de Garantia de Direitos do município. Ainda vale ressaltar que esse público-alvo tem prioridade na política pública como cita a Lei 8.069/90 no Art. 4º do Parágrafo único na alínea “c” ao afirmar categoricamente que “A garantia de prioridade compreende: [...] preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas”.

Dessa forma, aprofundar o conhecimento sobre a educação como direito social e o que, a partir desta, está sendo realizado tanto pelo Conselho quanto pelas escolas é fundamental para o aprimoramento das ações, tendo em vista que, o direito à educação não se resume somente na efetivação da matrícula, mas no direito de nela permanecer, o direito de ter um ensino de qualidade, o direito de ter espaço para o desenvolvimento de sua formação no exercício da cidadania, o direito de ser reconhecido como protagonista de sua história, com respeito, apreço e tolerância (BRASIL, 1996).

Assim, por me envolver com essa realidade, trabalhando em 2015 e 2016 diretamente no auxílio das análises das FICAIs, houve a percepção da necessidade de explorar mais as informações contidas na ficha, objetivando melhorar a elaboração de ações de políticas públicas que garanta uma maior efetividade da permanência do aluno na escola e conseqüentemente do direito à educação. Compreender as causas e conseqüências das infrequências – se está relacionada a fatores internos, isto é, se possuem relação direta com a escola, ou externos, uma vez que, os diagnósticos podem levar as ações diferentes.

Foi nessa direção que a pesquisa procurou responder a seguinte questão problema: o elevado número de FICAIs que chegam ao conselho tutelar, em relação ao ensino fundamental II da escola pública em Itaperuna, refletem um processo de exclusão ou evasão escolar? Assim, essa pesquisa iniciou-se em 2019, na perspectiva de compreender o direito à educação e o relacionamento do aluno no processo de infrequência e/ou exclusão escolar.

Considerando esse questionamento, a dissertação tem como objetivo geral contribuir com a produção de conhecimentos com a finalidade de colaborar com a efetivação do direito à educação a partir da compreensão dos motivos que levam os alunos do ensino fundamental das escolas públicas a tornarem-se infrequentes do processo educacional. Neste intuito, analisar-se-ão os casos de infrequências enviados ao CT, pelas escolas públicas municipais de Itaperuna, do ensino fundamental II, no período anual de 2019.

Além do objetivo geral, a pesquisa tem como proposta o desenvolvimento de quatro objetivos específicos que serão desenvolvidos ao longo dos capítulos pela pesquisa. O primeiro objetivo específico é analisar a educação como direito social no Brasil. Para contribuição da fundamentação teórica do problema de pesquisa, realizar-se-á uma revisão bibliográfica, a partir de artigos publicados em periódicos, livros e/ou coletâneas sobre a temática, teses de doutorado e dissertações de mestrado.

Tendo em vista a natureza da proposta, utilizar-se-á também a pesquisa documental, para levantamento das regulamentações pertinentes. Para esta análise, especificamente, busque-se um resgate histórico, com o intuito de verificar nas Constituições Federais brasileiras a concepção de educação e analisar a evolução desta em torno das políticas educacionais desenvolvidas no país, desde a época do Brasil colônia até o momento atual, perpassando pela análise da educação inserida ao rol dos Direitos Sociais na Constituição Federal de 1988.

Dessa forma, uma maior ênfase será dada à Constituição Federal de 1988 e às legislações em vigor, que tratam do direito à educação da criança e adolescente - a Lei 8.069/90; e a Lei de Diretriz e Base da Educação - Lei 9.394/96. Para a pesquisa bibliográfica deste capítulo recorrer-se-á às fundamentações dos teóricos como: Romanelli (1986), Carvalho (2002), Martins (2008), Abrucio (2018), Saviani (2010, 2016, 2018), entre outros autores que discutem o tema. O resultado desta primeira etapa da pesquisa será apresentado no primeiro capítulo.

No segundo capítulo, também de natureza teórico-conceitual, discutir-se-á os conceitos de infrequência, exclusão e evasão escolar, bem como as possíveis relações (causa-consequência) entre eles. Ainda neste, analisar-se-á como se estabelece o diálogo entre as escolas municipais e os Conselhos Tutelares, no que diz respeito às infrequências, exclusões e evasões escolares. Assim como a etapa anterior, esta também envolve revisão bibliográfica e pesquisa documental.

Partindo dos parâmetros conceituais adotados principalmente por Arroyo (2007, 2013, 2015, 2019), Scheinvar (2012), Diniz (2015) e Burgos *et al* (2014) e das análises documentais embasadas a partir da Resolução SEEDUC nº 5.533 de 01 de agosto de 2017, a Resolução nº 3.256 de 22 de agosto de 2006 e normativas internas do próprio Conselho, pretende-se sob a luz da literatura, entender os três grandes problemas: infrequência, evasão e exclusão escolar suas relações e como esta tem afetado a escola brasileira na atualidade.

Neste contexto, abordar-se-á a rede de proteção criada a partir da Lei 8.069/90 que fundamentam a proteção integral da criança e adolescentes; a família na responsabilidade com

o direito à educação do seu tutelado; a escola como espaço formal da educação e sua atuação na garantia de direito e da proteção integral. Além disso, discute-se a importância do CT, suas atribuições em defesa do direito à educação, em especial, quanto à infrequência e evasão escolar; e a FICAI como uma ferramenta na comunicação com vistas à permanência do aluno na escola.

No terceiro capítulo buscar-se-á identificar os motivos da infrequência e classificá-los à luz da literatura sobre os conceitos de exclusão escolar, analisando as ações desenvolvidas pela escola e pelo Conselho Tutelar, tendo em vista o que nos aponta o diagnóstico.

Dessa forma, com o intuito de melhor entender e responder a esses dois objetivos apresenta-se o município de Itaperuna com suas características socioeconômicas em perspectiva comparada com os demais municípios da região Noroeste Fluminense em relação ao Estado do Rio de Janeiro. Uma vez que Itaperuna exerce forte influência nessa região, por ser esse município de maior extensão territorial, com características econômicas e sociais importantes, auxiliando junto aos municípios vizinhos em ofertas de serviços prestados (IBGE, 2017).

Nesse sentido, além dos dados referentes à população (volume e crescimento), que serão obtidos junto ao IBGE, utilizar-se-á para esta análise o índice FIRJAN de desenvolvimento municipal, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS). Outro indicador a ser utilizado, específico da educação, tema central desta dissertação, é o Ideb, que se apresentam para a avaliação da educação básica, dois instrumentos: um externo e outro interno. E, dessa forma, traz informações de forma direta, com o fluxo escolar (aprovação, reprovação e abandono escolar), tornando-se assim, um grande direcionador das políticas educacionais da educação básica.

Dando continuidade à pesquisa, apresentar-se-á o CT de Itaperuna, sua localização, infraestrutura e organização, e depois se apresenta a pesquisa de campo através das análises das FICAIS, de 2019 pela metodologia da Análise de Conteúdo (AC), desenvolvida por Bardin (1977). A FICAI é o principal instrumento de comunicação entre escola e Conselho Tutelar, em relação à infrequência e a evasão escolar. Dessa forma, conhecê-la e analisá-la é imprescindível para esta pesquisa.

A FICAI apresenta-se dividida em seis (6) blocos, a saber: o 1º traz informações específicas sobre a escola – endereço, telefone e número do censo escolar; o 2º traz informações específicas sobre os alunos, tais como endereço, número da matrícula escolar, filiação e telefone do responsável; o 3º informa a situação escolar do aluno, seu nível de

escolaridade, série e turma, as datas das faltas, a data de comunicação da escola com a família e um breve relato da situação envolvendo os motivos da infrequência do mesmo; no 4º são apresentadas as medidas adotadas pela escola, como a data da visita familiar, justificativa da falta, data de encaminhamento da FICAI ao Conselho, incluindo relatório anexado<sup>1</sup>; no 5º são anotadas as medidas aplicadas pelo Conselho Tutelar, e no 6º e último bloco, que traz informações referentes à atuação do Ministério Público, campo este que não será abordado nessa pesquisa.

Como afirmado anteriormente, a metodologia escolhida para auxiliar na interpretação dos dados fornecidos pela FICAI é a Análise de Conteúdo (AC), desenvolvida por Bardin (1977), técnica muito usada para análise em pesquisas qualitativas nas mais variadas áreas do conhecimento, em especial, nas Ciências Sociais (BARDIN, 1977). A técnica é realizada em três etapas: pré-análise, exploração do material e tratamentos e resultados.

A primeira fase, pré-análise, pode ser caracterizada pela coleta e organização (ou sistematização da informação). Em geral nessa fase é realizada uma “leitura flutuante” (BARDIN, 1977, p. 95), ou seja, uma leitura superficial de todo o material disponível. A partir desta leitura são definidos os critérios de seleção, que cumpram os princípios de “exaustividade, representatividade, homogeneidade e pertinência” (BARDIN, 1977, p. 96).

No caso desta pesquisa, foi realizado um contato inicial com o Conselho Tutelar de Itaperuna, para solicitação de acesso às FICAIs, o que se encontra em anexo desta dissertação. Através da metodologia de ‘leitura flutuante’ constatou-se um número significativo de fichas, devido ao grande número de séries/anos escolares compreendidos.

A partir desta primeira análise, percebeu-se a necessidade de se fazer um recorte espacial e temporal e decidiu-se trabalhar com os dados das FICAIs de alunos do Ensino Fundamental II (EF II), das escolas municipais de Itaperuna, referentes ao ano de 2019 por duas razões: (i) porque na oportunidade em que a pesquisa estava sendo desenvolvida essas FICAIs foram as últimas a serem arquivadas no CT, portanto, os dados eram os mais recentes; e (ii) porque naquele ano aconteceram as avaliações externas nas escolas - o Saeb, e, de acordo com Silva *et al* (2013), há uma grande possibilidade desse acontecimento trazer uma ampla movimentação nas escolas em busca de um bom desempenho nesta avaliação externa e necessitando, então, de enviar mais FICAIs, ao CT.

---

<sup>1</sup> Junto a FICAI muitas escolas enviam um relatório-ofício com as sínteses dos procedimentos adotados por elas, nas intervenções dos alunos infrequentes. Esse relatório-ofício encontra-se em seu fundamento no Art. 23 § 1º na resolução 5.533/2017

Quanto à restrição do estudo ao EF II, é justificado devido ao elevado número de alunos infrequentes, nesse nível de ensino, conforme verificado na leitura flutuante das FICAIs. No ano de 2019, das 581 FICAIs enviadas ao CT, o EF II correspondeu um total de 34%, ficando o EF I com 33%, o EM com 17% e 16% entre as turmas da EJA, Correção de Fluxo e a Educação Infantil.

Nesse universo, procurou-se restringir o estudo às escolas municipais, mesmo cientes da administração compartilhada da educação básica entre estado e município. Porém, para atender o princípio da “homogeneidade” presente na metodologia da AC, julgou-se prudente trabalhar apenas com um dos segmentos.

A partir da leitura flutuante das FICAIs e dos critérios definidos para seleção das fichas a serem analisadas, compôs-se o ‘corpus da pesquisa’, isto é, identificou-se e separou-se um total de 89 FICAIs para serem analisadas. A partir disso, as fichas foram separadas por escola, segundo a data de registro. Uma vez separado e organizado todo o material, seguiu-se com a aplicação da metodologia realizando a exploração do material.

Nessa fase organizou-se uma planilha para a sistematização das informações. Nas linhas desta planilha, a identificação das FICAIs; nas colunas as variáveis a serem observadas, definidas a partir da análise da própria ficha. A confecção desta planilha tornou possível a elaboração das tabelas de frequência a partir das quais se estimou indicadores simples e elaboração de gráficos e quadros para análise das fichas.

As informações dos relatórios anexados também foram utilizadas para a elaboração desta tabela, ressaltando-se que das 89 FICAIs enviadas ao CT que foram selecionadas para análise na pesquisa, somente 46 (52%) enviaram o relatório-ofício anexado. Ao analisar os relatórios enviados pelas escolas ao Conselho, percebeu-se que, de uma maneira geral, estes se apresentam de forma sucinta e padronizada, o que facilitou a identificação das categorias, que neste caso tornaram-se as variáveis da pesquisa.

De acordo com a importância das palavras apresentadas, o que também justifica a opção pela AC, pois “produzir inferências sobre o texto objetivo é a razão de ser da análise de conteúdo; confere ao método relevância teórica, implicando pelo menos uma comparação onde à informação puramente descritiva sobre o conteúdo é de pouco valor”, conforme observou Campos (2004, p. 613).

Realizou-se uma busca por 10 (dez) palavras mais importantes em cada um dos relatórios e gerou um quadro, no qual as palavras foram agrupadas por suas semelhanças, para depois serem separadas em subcategorias. Essas subcategorias foram divididas de acordo com as características que se apresentavam: a família, o aluno, a escola ou ao CT. A partir disso

fez-se então os agrupados pelas características semanticamente, para então, seguir para a próxima fase - tratamento dos resultados.

Uma vez organizada a planilha a partir das informações das FICAIs e os relatórios anexados, deu-se início a quarta e última etapa a AC: tratamento e resultado. Nesse sentido, confeccionaram-se tabelas de frequência, gráficos, quadros, e estimaram-se indicadores a partir dos quais se realizou nossas inferências e interpretações sobre o perfil dos infrequentes do município; as ações da escola para reduzir a infrequência; os motivos da infrequência; e sobre as ações do CT em torno da infrequência.

Para aplicação correta da metodologia, os resultados foram analisados à luz do referencial teórico desenvolvido no capítulo 1 e 2. Como ressalta Campos (2004, p. 613), gerar inferência na AC “significa, não somente produzir suposições subliminares acerca de determinada mensagem, mas em embasá-las com pressupostos teóricos de diversas concepções de mundo e com as situações concretas de seus produtores ou receptores”.

Dessa forma, durante a fase de tratamentos e resultados faz-se necessário à volta nos pressupostos teóricos pertinentes à pesquisa, pois é a partir deste que a relação entre os dados obtidos fará sentido no que está oculto sob a realidade aparentemente observada (CAMPOS, 2004). Buscou-se, portanto, realizar um itinerário que servisse de base para as análises das FICAIs, a partir da metodologia da Análise do Conteúdo de Bardin como apresentado. Posto isso, apresenta-se o primeiro capítulo da pesquisa que discute a educação como direito social no Brasil.

## 1. EDUCAÇÃO COMO DIREITO SOCIAL NO BRASIL

O Direito à educação, hoje no Brasil, faz parte de um rol de direitos sociais. Este direito foi reconhecido na Constituição Federal de 1988 (CF/88), a partir desta o dever do Estado tornou-se mais transparente, formal e abrangente. Assim, trata-se do próprio texto constitucional garantindo ao cidadão ferramentas jurídicas para reivindicar o cumprimento do direito (CURY, 2002).

Na CF/88, o preâmbulo estabelece o Estado Democrático de Direito no “exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça.” A Constituição, em seu Art. 6º, estabelece como direitos sociais: “a educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e infância e a assistência aos desamparados” (BRASIL, 1988).

Com o objetivo de analisar a educação como direito social no Brasil, este capítulo se propõe a pesquisar a evolução da educação em diferentes épocas até se estabelecer como um direito social na CF/88, para uma melhor compreensão esse se divide em três seções: a primeira, a Educação como direito social, nesta se apresenta a discursão sobre a evolução dos direitos e a cidadania na perspectiva dos pesquisadores Bobbio (2004), Marshall (1963, 2002) e Carvalho (2002).

A segunda aborda a evolução histórica da educação nas legislações brasileiras antes da CF/88, fundamentando-se nas análises de Saviani (2010), Romanelli (1986), Abrucio (2018), Martins (2008), entre outros. E, por fim, é discutida a educação como direito social e seus avanços nas políticas educacionais a partir da CF/88 até os dias atuais, em uma perspectiva histórica. Para tal, valer-se-á da contribuição de Saviani (2016, 2018), Abrucio (2018), Oliveira (2009), Martins (2008), entre outros. Desse modo, buscar-se-á compreender a importância da Educação como um direito social conquistado ao longo dos anos no país.

### 1.1 Educação como direito social

De forma constitucional, os direitos sociais foram reconhecidos pela primeira vez na Constituição do México (1917) e, logo após, pela Constituição da República Alemã-Weimar (1919). Percebe-se que todo o movimento deu-se após a Revolução Industrial iniciada na Inglaterra no século XIX, sob a influência do movimento sindical e de uma nova “concepção (...) de que era preciso reposicionar a abrangência dos direitos fundamentais, alargando-se o

conceito de cidadania e operando-se a alteração no conceito de dignidade da pessoa humana” (ARAÚJO, 2013, p. 17).

Para melhor compreender a evolução desse direito analisaram-se os estudos feitos por Bobbio (2004) e Marshall (1963). Embora com perspectiva diferentes, ambos os pesquisadores trazem à tona a discussão sobre a evolução dos direitos e, conseqüentemente, a noção de direito social e do desenvolvimento da cidadania.

De acordo com a análise histórica desenvolvida por Bobbio (2004), os direitos fundamentais são aqueles inerentes ao homem, em que o estado e nem a própria pessoa pode renunciá-lo, tornando-se, assim, um direito inalienável, proporcionando uma vida digna na sociedade, contudo estes direitos ampliam-se, de acordo com a demanda traduzida por cada época, de acordo com lutas e protestos da população. Portanto, o que pode ser considerado fundamental e inviolável em determinada tempo, pode deixar de ser em outra, como por exemplo, o autor cita o direito à propriedade.

Segundo o autor, o processo histórico de formação do direito apresenta-se em três gerações, ou fases. Uma primeira geração que corresponde à formação dos direitos naturais, esses direitos todas as pessoas possuem, pela sua própria natureza, neles estariam presentes os direitos civis e políticos. São direitos individuais, e exigem de forma direta um afastamento do Estado, mesmo sendo esse seu principal destinatário (BOBBIO, 2004).

Na segunda geração, emergiram os direitos relacionados à vida digna: trabalho, educação, saúde, moradia, dentre outros, os quais ampliaram a participação das comunidades, proveniente das lutas de classes e conquistas operárias no século XIX. Assim, nesta segunda geração, estariam incluídos os direitos sociais, “que expressam o amadurecimento de novas exigências — podemos mesmo dizer, de novos valores —, como os do bem-estar e da igualdade não apenas formal, e que poderíamos chamar de liberdade através ou por meio do Estado” (BOBBIO, 2004, p. 20). A diferença para esse autor, da primeira e da segunda geração é que a primeira se apresenta como direitos negativos, isto é, impõem limites ao Estado, já a segunda, exigem ações concretas do Estado.

Já a partir do século XX, de acordo com Bobbio surge a terceira geração, que abarca os direitos que estariam ligados a uma especificidade e, portanto, direcionado a um grupo, como o direito da Defesa do Consumidor, os Direitos das Crianças e dos Adolescentes, entre outros. Assim, os direitos da terceira geração precisam e devem ser protegidos contra todos aqueles que o violarem, inclusive o próprio Estado.

Segundo Bonavides (2009), alguns autores reconhecem outras gerações, que seriam uma quarta e uma quinta. Sobre esse assunto, Bobbio (2004, p. 96) também se manifesta

dizendo que “nascem todos dos perigos à vida, à liberdade e à segurança, provenientes do aumento do progresso tecnológico”, esse autor cita como exemplo a bioética.<sup>2</sup>

Já em relação ao desenvolvimento dos direitos na visão do pesquisador T. H. Marshall percebe-se que ele pesquisa e reconhece os direitos em função da cidadania - de forma substantiva, admitindo que ela vá além de uma cidadania formal indicativa de um pertencimento de um Estado-nação.

Marshall (1963) a partir de sua obra “Cidadania e Classe Social” associa a ampliação da cidadania substantiva aos direitos civis, políticos e sociais. No quadro 1, apresenta-se uma síntese do modelo Marshalliano, através da qual é possível visualizar e entender os elementos que envolvem a cidadania, em cada período histórico.

Quadro 1 - Etapas da cidadania moderna

Direitos	Definição	Século de origem
Civis	Direitos inerentes à liberdade individual, liberdade de expressão e de pensamento; direito de propriedade; direito à justiça.	XVIII
Políticos	Direito de participação no exercício do poder político. Direito de candidatar-se a cargo eletivo e direito de votar em candidatos de cargos eletivos.	XIX
Sociais	Direitos que se referem ao bem-estar econômico e social, desde a segurança até ao direito de partilhar do nível de vida, segundo os padrões prevaletentes na sociedade.	XX

Fonte: Elaboração própria a partir de Marshall (1963)

Segundo a teoria marshalliana, a noção de cidadania se amplia com desenvolvimentos dos direitos, sendo a cidadania plena referente a um status que oportuniza ao indivíduo desfrutar na íntegra de participação política, dos direitos civis e sociais.

O primeiro elemento é o reconhecimento do direito civil, neste caso estão às liberdades básicas e fundamentais das pessoas, tais como: liberdade de ir e vir, liberdade de pensamento, liberdade religiosa, entre outras. Inclusive, há de se ressaltar, a liberdade de ter acesso à justiça para se defender. Assim, esse primeiro elemento foi importante para abrir o caminho ao desenvolvimento da cidadania.

<sup>2</sup> Para esta pesquisa não há necessidade de aprofundamento desta geração, porque não existe relação direta com o objeto deste estudo.

O Segundo elemento estaria vinculado ao direito político, o qual concede aos indivíduos o direito de participar de forma direta do exercício do poder. Refere-se, portanto, ao direito de votar e ser votado. Já o terceiro elemento está relacionado aos direitos sociais, que visam garantir aos indivíduos um mínimo de bem-estar, uma segurança socioeconômica (SOUKI, 2006).

Marshall (1963) ao falar sobre o desenvolvimento do terceiro elemento – direitos sociais – descreve o processo que aconteceu na Inglaterra, nas legislações trabalhistas. Para este autor foi a partir dos conflitos gerados pelas manifestações destes trabalhadores que se originaram os elementos sociais, analogamente, para ter acesso a alguns direitos sociais reconhecidos pelas leis (*Poor Law*)<sup>3</sup> os indivíduos eram obrigados a renunciar os direitos que já haviam sido conquistados.

No entanto, o que se observa mais tarde no século XIX e que estes não estavam coerentes com o ‘status de cidadania’. Pois, havia uma visão distorcida e ambígua da legislação trabalhista: a formalização das relações de trabalho fazia com que os indivíduos abrissem mão dos seus direitos tanto civis quanto os políticos, em prol de melhores condições nas fábricas (BELLO, 2007).

Ainda de acordo com a visão marshalliana cada um dos elementos da cidadania está associado a um quadro institucional, que trabalha para garantir a sua sustentação. Assim, para os direitos civis, têm-se os tribunais de justiça; para os direitos políticos, os parlamentos e os conselhos do governo local, os quais representam a população; e para desenvolvimento dos direitos sociais, tem-se uma rede de serviços sociais e o sistema educacional (MARSHALL, 1963).

Desse modo, torna-se importante aqui resgatar a visão do pesquisador Bobbio (2004) em relação ao processo de cidadania associando-a com a visão de Marshall (1963). Para Bobbio (2004, p. 40) como apresentado acima os “direitos individuais tradicionais” são “obrigações negativas”, já com relação à visão marshalliano teria a exceção o direito à justiça, pois nesse caso o estado tem por obrigação de garantir o acesso da população necessitada economicamente. Já em relação ao direito social tanto Bobbio (2004), quanto Marshall (1963) afirma sobre a necessidade da intervenção do Estado na economia como forma de garantir um bem estar social (SAES, 2003).

---

<sup>3</sup> “Com o objetivo de se preservar a ordem social então vigente, através da administração da pobreza e da eliminação da vadiagem, foram editadas na Inglaterra, em 1601 e 1603, duas leis conhecidas como *Poor law* .(BELLO,2007, p. 29).

Assim, seguindo o raciocínio de Bobbio (2004), este afirma que os direitos individuais podem ser compreendidos enquanto ‘liberdades’, já os direitos sociais são classificados como ‘poderes’. No entanto, “quanto mais aumentam os poderes dos indivíduos, tanto mais diminuem as liberdades dos mesmos indivíduos” (BOBBIO, 2004, p. 15). Isso acontece porque na sociedade capitalista há uma luta a partir do conflito entre “liberdade e poderes”, como já afirmava Marshall (1963) sobre cidadania e capitalismo no século XX, que estas estariam em “guerra”, por apresentarem polos antagônicos, visto que a cidadania busca o princípio da “igualdade”, já o capitalismo prevalece a “desigualdade”.

Sobre esse mesmo raciocínio em torno da sociedade, Bobbio (2004) manifesta-se dizendo que “são mais livres na medida em que menos justas e mais justas na medida em que menos livres” (BOBBIO, 2004, p. 24). Assim, pode-se inferir que quando há pouca intervenção do Estado na vida econômica e social existe maior possibilidade de constituir uma sociedade desigual e injusta.

Já com relação, especificamente no Brasil, a formação da cidadania não ocorreu da mesma forma de como se desenvolveu na Inglaterra colocado por Marshall (1963) e também não se apresentou como desenvolvido por Bobbio (2004). Muitos autores, entre eles Carvalho (2002), consideram que ela aconteceu de forma invertida, isto porque no caso brasileiro, primeiro vieram os direitos sociais, oferecidos e implantados em época de autoritarismo - iniciada no governo Vargas, com a CLT (1943) e se intensificaram durante o governo militar. Depois vieram os direitos políticos - inicialmente restritos a homens alfabetizados, foram paulatinamente se ampliando se tornando universais com a CF/88, e por último, os direitos civis que apesar de algumas conquistas, ainda se encontram longe de ser uma realidade plena.

Marcas como a escravidão, o coronelismo, foram os primeiros obstáculos na formação dos direitos e conseqüentemente no processo de cidadania (SOUKI, 2006; CARVALHO, 2002). Tavolaro (2009) também concorda que a formação da cidadania ocorreu de forma peculiar em relação às sociedades centrais modernas, no entanto, adverte que: “a luz, pois, de algumas reflexões da teoria sociológica contemporânea, a ideia de um ‘desvio da experiência da cidadania no Brasil’ torna-se algo merecedor de cuidadosas reavaliações” (TAVOLARO E TAVOLARO; 2010, p. 360).

Contudo, na visão de Carvalho (2002), ao chegar ao período de 1930 a 1945, a maneira como foi organizado e distribuído os benefícios sociais dificultou o desenvolvimento da cidadania, porque não se teve uma participação democrática, uma vez que se tratava de um período em que a participação política era baixa ou até mesmo nula e havia uma precariedade do direito civil.

A partir de 1937 houve uma grande mudança política no Brasil, com o golpe do Estado Novo<sup>4</sup>. Segundo Carvalho (2002, p. 109) “de 1937 a 1945 o país viveu sob um regime ditatorial civil, garantido pelas forças armadas, em que as manifestações políticas eram proibidas, o governo legislava por decreto, a censura controlava a imprensa, os cárceres se enchiam de inimigos do regime.”

De 1945 a 1964 – período conhecido como República Populista ou Quarta República – vigorou a Constituição de 1946, que trouxe alguns benefícios em relação aos direitos políticos que haviam sido suspensos durante o período da Era de Vargas. No entanto, os analfabetos continuavam sem direito ao voto. Um pequeno movimento de Reforma Agrária começava a aparecer. Foi um período de grande crescimento da desigualdade social, em virtude do processo de industrialização e de intenso êxodo rural (ROMANELLI, 1986).

Entre período 1964 e 1985 o Brasil estava vivenciando o período conhecido como ditadura militar. Assim como, no Estado Novo, esse período foi de completa decadência para os direitos civis e políticos e de favorecimento aos direitos sociais (CARVALHO, 2002).

Logo após o regime militar (1985) o termo cidadania ganhou um novo significado. A CF/88 restituiu os direitos civis e políticos e ampliou, universalizando os direitos sociais. Assim, dentre o rol dos direitos sociais, destaca-se a educação, tema em torno do qual se desenvolve esta pesquisa. Para melhor compressão do processo de conquistas dos direitos sociais, na próxima seção apresenta-se a discussão da evolução histórica em torno das principais legislações brasileiras relacionadas à educação até a promulgação da CF/88.

## 1.2 Uma breve evolução histórica sobre o direito à educação nas legislações brasileiras – Antes de 1988

Ao analisar a história do Brasil com relação às políticas educacionais, nota-se que raramente existiam propostas que fossem articuladas e consistentes, no longo prazo. Geralmente eram privilégios concedidos a grupos de elites que tinham interesses particulares. Neste contexto, é importante considerar que as propostas para a educação se reduziam em leis ou decretos que alcançavam apenas parcelas (reduzidas) da população.

O elitismo, os acordos políticos e os regimes - Monarquias, Ditaduras e República - que existiram ao longo da história brasileira impediram o surgimento de propostas de políticas públicas em educação que atendessem aos interesses da coletividade e favoreceram o

---

<sup>4</sup> Período que ficou conhecido como a Era de Vargas.

surgimento de ações que acabavam por atender e defender os interesses partidários e particulares (ROMANELLI, 1986).

Dessa forma, segundo Saviani (2010), algumas características desenvolvidas durante a história do Brasil têm refletido nas políticas educacionais e em todo sistema de ensino e com isso, têm dificultado - ou até mesmo impedido - a consolidação de propostas que proporcionem uma educação pública de qualidade.

Com a finalidade de entender melhor essa relação ‘passado-presente’, em torno da educação, faz-se necessário conhecer um pouco mais das características de cada época histórica, suas ideologias e políticas desenvolvidas em prol da trajetória do Brasil enquanto nação. Segundo Romanelli (1986, p. 19), a “evolução do sistema educacional, a expansão do ensino e os rumos que esta tomou só podem ser compreendidos a partir da realidade concreta criada pela herança cultural, evolução econômica e estruturação do poder político.”

Posto isso, apresenta-se nesta seção - cinco marcos temporais, de acordo com sua evolução histórica em torno das políticas educacionais: a educação brasileira no período Colonial e Imperial; a educação na Primeira e Segunda República; a educação na Era de Vargas; a educação na Quarta República; e, por fim, a educação no Regime Militar.

No Brasil colônia – 1500 a 1822, os primeiros documentos de uma política educacional foram chamados de “Regimentos” de D. João III, editados em 1548. O objetivo desses “Regimentos” era orientar o governador geral e os Jesuítas que aqui chegaram junto com o Padre Manuel da Nóbrega, nele estavam redigidos 48 artigos, que regulamentava administração colonial de forma geral (SAVIANI, 2010).

Por questões políticas e econômicas os Jesuítas entraram em divergência com Marquês de Pombal e foram expulsos, em 1759. Segundo Martins (2008, p.45), “com a expulsão dos jesuítas, foi desmantelada a estrutura educacional por eles montada e ficamos praticamente sem educação elementar e média”. Depois da expulsão, o Estado inseriu as aulas régias através da Lei Portuguesa de 6 novembro de 1772. No entanto segundo Saviani (2010, p.22):

A responsabilidade do Estado com o financiamento do ensino era limitada ficando a cargo do próprio professor a provisão das condições materiais relativas ao local, geralmente sua própria casa, e à sua infraestrutura, assim como os recursos pedagógicos a serem utilizados no desenvolvimento do ensino.

Em 1808, com a chegada da Corte Portuguesa ao Brasil houve uma modificação na educação. Com o objetivo de atender a elite e suprir as carências deixadas pela Colônia, foram criadas as primeiras instituições de ensino superior (NASCIMENTO, 2007). Em 1822 o Brasil torna-se independente de Portugal. Mas, sua primeira Constituição, promulgada em

1824, não trouxe alterações substanciais no setor da educação, mantendo, no campo educativo, o funcionamento das ‘aulas régias’ (SAVIANI, 2010).

De acordo com a Carta Constituinte no seu Art. 179, inciso XXXI “a instrução primária, é gratuita a todos os cidadãos” (BRASIL, 1824), porém é importante ressaltar que, naquela época, a cidadania era restrita ficando assim excluídos as mulheres, os índios e os escravos. Em 15 de outubro de 1827 foi promulgada a primeira legislação educacional - Lei de Instrução primária. Segundo Abrucio (2018, p. 42) “o Brasil escolheu um caminho elitista desde as origens, deixando a grande massa da população fora do processo educacional”. Nascimento (2007) também corrobora com essa interpretação ao afirmar que:

A presença do Estado, nesse momento, era quase imperceptível, pois estávamos diante de uma sociedade escravagista, ditatorial e formada para atender a uma minoria encarregada do controle sobre as novas gerações. Fica evidenciada a contradição da lei que propugna a educação primária para todos. No entanto, o governo imperial atribuía às províncias a responsabilidade direta pelo ensino primário e secundário, através das leis e decretos que vão sendo criados e aprovados, sem que sejam aplicados, pois não existiam escolas e poucos eram os professores (NASCIMENTO, 2007, p. 200).

Em 1834, dez anos após a promulgação da Constituição, foi instituído o Ato Adicional que autorizava as Assembleias Legislativas das províncias a elaborarem o seu próprio “Regimento”, isto é, suas legislações. No final do período imperial havia, segundo Nascimento (2007, p.1), um “grande abismo educacional entre a maioria da população brasileira que, quando muito, tinham uma casa e uma escola, com uma professora leiga para ensinar os pobres brasileiros excluídos do interesse do governo Imperial.”

De acordo com Martins (2008) o final desse período houve muitas interferências políticas e sociais que abalaram o Império: mudanças sofridas pela Igreja e pelo exército, a guerra do Paraguai, a Lei do ventre Livre (1871) e a abolição da escravatura (1888). Esses fatores interferiram na economia, na política e também na dinâmica social.

Todos estes eventos tiveram como origem um movimento de ideologia liberal de caráter republicano e ideias positivistas que ganharam espaço entre os intelectuais e o próprio exército que passou a lutar pelo fim dos privilégios da aristocracia; por um estado laico; pela educação feminina e pela valorização da Ciência. No contexto do liberalismo e do positivismo foi, então, proclamada a independência, em 1889. E, logo em seguida, foi promulgada a Constituição Republicana de 1891.

Com a Proclamação da República, extinguiu-se o regime de padroado, houve a separação entre Estado e Igreja e o ensino religioso foram excluídos das escolas públicas. De acordo com Saviani (2010) nesse período origina-se o que poderia ser reconhecida como a

escola pública “aquela organizada e mantida integralmente pelo Estado e abrangendo todos os graus e ramos de ensino” (SAVIANI, 2010, p. 29).

No entanto, o próprio Saviani (2010) comenta que embora se tenha alcançado o que deveria ser uma escola pública, as camadas populares não eram atendidas integralmente. Estas recebiam apenas o ensino básico que o preparassem para trabalhar nas fábricas ou nas fazendas. Assim, caracterizava-se como uma escola que atendia os interesses da elite, a qual reforçava a dominação do período imperial.

Em 1891 foi promulgada a primeira Constituição da República Federativa do Brasil. Com relação à educação, pode-se dizer que a descentralização favoreceu a estruturação dual do sistema educacional brasileiro, cabendo à união sua oferta do ensino superior e o secundário, e aos estados o ensino elementar e profissional. Segundo Romanelli (2008, p. 42) “isso acabou gerando uma desorganização completa na construção do sistema educacional, ou melhor, dos sistemas educacionais brasileiros.”

Martins (2008) também comenta que a partir desta Constituição a educação passa a ser reconhecida como um direito de todos os brasileiros, incluindo assim, as mulheres, e os ex escravos, no entanto a sua oferta estava dependente da iniciativa privada, dado que o governo não organizou meios para atender a demanda.

Em 1911 foi promulgada a Lei Orgânica Rivadávia Corrêa, que considerava a presença do aluno como facultativa e concedia liberdade às instituições de ensino, ao mesmo tempo em que considerou o ensino não obrigatório pelo poder público. Através dela o Estado não possuía mais interferência no setor educacional. Assim o ensino ficou livre, não precisando ser comprovado certificado de estudos secundários para curso de nível superior, as faculdades poderiam receber seus alunos pelos ‘exames de admissão’ (MARTINS, 2008).

Segundo Cury (2009), essa lei ficou reconhecida na história da educação como aquela que desregulou excessivamente a educação nacional permitindo a omissão do Estado. Como essa lei trouxe sérios problemas para o sistema educacional, em 1915 foi feita a Reforma ‘Carlos Maximiliano’ que além de rever o ensino como não oficial também fez reforma ao Colégio Pedro II (MARTINS, 2008).

Segundo Nagle (2001) essas reformas aconteceram pela falta de orientação da educação nacional e da divisão administrativa adotada pela Constituição. Além dessas reforças citadas, várias outras reformas educacionais aconteceram nesse período, no entanto apesar das muitas reformas, segundo Saviani (2010, p. 31) “estávamos ainda longe de instituir escolas públicas efetivamente populares”. Esse mesmo autor (2010) ainda comenta que as escolas pareciam vitrines para os filhos das classes das oligarquias dominantes.

Ao entrar na década de 30, segundo Martins (2008), esta foi um período com muita influência política, econômica e cultural. Ainda se inclui nela a força social e política da burguesia que estava em ascensão graças ao processo de industrialização, ainda incipiente. Com esse novo cenário político, econômico e social emergiram duas frentes políticas, ideologicamente opostas: de um lado os conservadores, representados pelos produtores de café, e, do outro lado, os liberais, representados em grande parte pela burguesia e por uma parcela da camada média da população.

No plano político, crescia o descontentamento: as oligarquias do café detinham um poder ilimitado nas mãos, e o Partido Republicano Paulista (PRP), representante máximo dos latifundiários do café, comandava o país. Assim, a luta política configurou-se entre dois polos: de um lado, os latifundiários do café; de outro, a burguesia industrial, alguns latifundiários descontentes com a política econômica, as classes médias e o operariado, segmentos excluídos de participação efetiva do poder (MARTINS, 2008, p.59).

Segundo Martins (2008) nesse clima de rivalidade e disputas eclodiu a Revolução de 30, marco do rompimento com a política oligárquica existente, isto é, com o domínio dos grandes cafeicultores no poder, e da ascensão da emergente burguesia industrial. Nesse período inicia-se o governo provisório de Getúlio Vargas.

Nesse processo de “modernização social” foi criado, ainda em 1930, o “Ministério da Educação e Saúde Pública”. Francisco Campos ao assumir o Ministério editou sete decretos que ficaram conhecidos como “Reforma Francisco Campos”. Com tal reforma, baseada nos fundamentos escolanovistas, Campos centralizou a Educação, e atendeu a proposta dos educadores católicos, com a inclusão do ensino religioso. Assim, por meio dessa reforma foi organizado o Conselho Nacional de Educação, o Ensino Superior, Secundário e Comercial. No entanto, nas palavras de Martins, (2008, p. 63):

Apesar da importância dessa reforma para o Ensino Superior, percebemos que ela manteve o caráter elitista da educação brasileira, pois a tônica da reestruturação do sistema de ensino recaiu sobre o Ensino Secundário e o Superior, em detrimento do ensino Primário, Normal e Profissional. Assim, o ensino voltado para as camadas populares não sofreu alterações substanciais.

O momento áureo nesse período com relação à educação popular deu-se com o lançamento dos “Manifestos dos Pioneiros da Educação Nova”, em 1932. Um dos maiores objetivos desse Manifesto era a reconstrução do ensino público de maneira que pudesse tornar a escola popular, obrigatória, laica e gratuita; e que meninos e meninas pudessem conviver no mesmo espaço (SAVIANI, 2010, p. 34). Romanelli (1986) e Martins (2008) reconhecem a

importância destes Manifestos, ao admitirem que a educação deva ser tratada como um problema social e não como privilégios de alguns.

Também sobre esse contexto, Nagle (2001) comenta que na Primeira República surgiram dois grandes movimentos ideológicos em torno da educação os quais denomina “o entusiasmo pela educação”, referindo-se à luta pela alfabetização e expansão das escolas, e “o otimismo pedagógico”, referindo-se à influência do movimento da Escola Nova. No entanto, como ressalta Saviani (2010), como as ideias e as experiências da Escola Nova, implicavam em custos mais elevados comparativamente às aulas tradicionais, esta ficou restrita a um projeto experimental, executado com parceria de escolas privadas.

Segundo Romanelli (1986), sob esse ideário de mudanças foi promulgada, em 1934, a segunda Constituição Republicana, redigida sob influência do movimento da Revolução Constitucionalista, de 1932. O diferencial dessa Constituição em relação à anterior foi, sem dúvida, a inclusão de direitos econômicos, sociais e culturais; a definição de um plano nacional de educação. No entanto, devido à sua breve vigência, nem sequer o Plano Nacional da Educação chegou a ser implementado, pois em 1937 ocorreu o golpe do Estado Novo.

De acordo com Martins (2008, p. 51) “é difícil chegar a um consenso no que representou o Estado Novo para o povo brasileiro”. Um governo que chegou provisoriamente e instalou-se a partir de um golpe de estado apoiado pela burguesia e pelos latifundiários com a intenção de conter movimentos crescentes da oposição, surgidos em 1935. Instalou-se, assim, um governo autoritário, centralizador e, sobretudo, populista (MARTINS, 2008)

Segundo Martins (2008) com o surgimento da política do Estado Novo, os avanços conquistados através dos Manifestos dos Pioneiros retrocederam. A educação passou a ser usada como meio de divulgar os ideários à nação, solidificando a política do Estado. De acordo com Martins (2008, p. 64) “o governo autoritário, fortemente centralizado, não possibilitava a proliferação de pensamentos que discordassem de seus princípios.”

A Constituição de 1937 ao ser promulgado legitimou os poderes absolutos ao ditador. Com relação à educação, especificamente, a Constituição apresenta aspectos de separação.

(...) a ação supletiva do Estado com relação à educação, pois ela deixa de ser dever do Estado, e acentua a divisão entre trabalho manual e trabalho intelectual, sendo o primeiro destinado às classes menos favorecidas. Essa determinação cumpria um aspecto político, social e econômico porque prepararia ‘os menos favorecidos’ para os trabalhos de menor qualificação (MARTINS 2008, p.64).

Essa política é reforçada, a partir de 1942, quando Gustavo Capanema, então, ministro da Educação, fez uma reforma de ensino e criou várias Leis Orgânicas, dentre as quais se cita:

a lei orgânica do ensino comercial, secundário e industrial, com objetivo de fortalecer o ensino profissionalizante, que prepararia o aluno para o mercado de trabalho. Era a exigência de um mercado frente ao processo de expansão industrial. Também houve a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI, em 1942 (ROMANELLI, 1986).

Na política de Vargas é consenso entre os pesquisadores, tais como Romanelli (1986), Martins (2008) sobre a dualidade da educação como meio de gerenciar a classe trabalhadora e elevar a classe dominante. Dessa forma, fica explícita a diferenciação entre trabalho intelectual e trabalho manual; formando, desse modo, uma classe de trabalhadores vistos como instrumentos do sistema capitalista, colaborando com o aumento do lucro e da produtividade.

Na visão do professor Saviani (2010) ainda é importante ressaltar que nesse período o processo de industrialização e urbanização fez com que aumentasse a procura por escolarização, fato que antes da industrialização, além de não terem oportunidades, as pessoas de classes menos afortunadas não via na escolarização tal importância. Segundo Saviani (2010, p. 36) “pode-se considerar, pois, que a partir daí, o País caminhou ‘rumo à educação popular’, pela via da ‘ascensão das classes médias’” No entanto, os investimentos financeiros dos governos para atender a demanda estavam sempre aquém do que era esperado.

De acordo com esse mesmo autor (SAVIANI, 2010), a Constituição de 1937 retirou a vinculação orçamentária que existia na Constituição de 1934 no seu Art. 156 “a União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos” (BRASIL, 1934) que acabou por dificultar ainda mais os investimentos em educação. Esses recursos de acordo com Saviani (2010), mesmo antes em outros governos, sempre esteve abaixo do que era determinado nas Constituições.

Com o término da segunda guerra originam-se os movimentos em prol de uma redemocratização do Brasil. Em fevereiro de 1945, Getúlio Vargas ao sentir-se pressionado cria o Ato Adicional estabelecendo as datas para a eleição presidencial como afirma Martins (2008). Surgiu à esperança da sociedade em realizar mudanças nas políticas brasileiras, à construção de uma nova Constituição é debatida com a promessa da valorização e o respeito aos direitos e a liberdade de expressão tão prejudicada no governo passado. Assim, com princípios liberais democráticos e sob essa esperança a Constituição de 1946 vem restabelecer a democracia possibilitando a autonomia das Unidades Federativas.

A Constituição de 1946, que restabeleceu a democracia no país, tornou a educação um direito de todos, por compreendê-la como um fator imprescindível para o desenvolvimento

social e econômico da nação. Porém, a obrigatoriedade e gratuidade se limitavam ao ensino primário. A Constituição Federal de 1946 permitiu a iniciativa privada atuar no setor ensino, abriu caminho para a formulação e implementação de uma legislação própria da educação; e retornou com a vinculação orçamentária, obrigando a União a aplicar não menos de 10% e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não menos de 20% de suas receitas na manutenção e desenvolvimento do ensino (MARTINS, 2008).

Apesar dos avanços trazidos por esta Constituição, para Romanelli (1986) e Abruccio (2018), esta serviu mais como um instrumento político utilizado pelo Estado, para divulgar sua preocupação em relação ao acesso da população à educação, do que como instrumento real para a ascensão social da classe trabalhadora. Isso porque segundo os referidos autores, a União permaneceu praticamente ausente - em termos de investimento - no ensino básico, que permaneceu sob a responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A atenção da União permaneceu voltada para o ensino superior, basicamente.

Apesar dos recursos limitados e do baixo comprometimento da União com a educação básica, Martins (2008) identifica alguns avanços no setor – como reflexo do novo cenário econômico, ou seja, da industrialização que ganhava força, a partir de 1930 – dentre os quais se destaca a promulgação das Leis Orgânicas do Ensino Primário, do Ensino Normal e do Ensino Agrícola; a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac); e a implementação de projetos de políticas educacionais para a alfabetização de adultos, tais como a Campanha de Educação de Adolescentes e Adultos

Porém, um pouco antes desses acontecimentos, em 1948, um anteprojeto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação foi apresentado pelo então Ministro da Educação, Clemente Mariano. Segundo Romanelli (1986) pode-se dividir esse projeto de lei em dois momentos distintos, o primeiro de 1948 a 1958, – marcado pela discussão de descentralização ou centralização do ensino e, o segundo, de 1958 a 1961, marcado pela discussão sobre a liberdade de ensino, sobre o papel do estado e da família e sobre o ensino privado.

De acordo com Saviani (2010, p. 37) em meio à “resistência do poder público em investir na educação, dá-se o conflito entre os defensores da escola pública e os defensores da escola particular”. Nessa disputa, os defensores das escolas públicas reconheciam que os investimentos dos recursos públicos deveriam ser exclusivos para as escolas públicas, já os defensores das escolas privadas afirmavam que as famílias tinham o direito de escolher onde matricular seus filhos e assim reivindicavam os investimentos para as escolas particulares. Esta disputa trouxe a vitória dos defensores das escolas privadas com a aprovação da Lei

4.024 de 20 de dezembro de 1961 que em seu art. 94 alínea “b” § 1º admite bolsas de estudos e subvenções para escolas particulares.

Sobre essa época, Abrucio (2018) comenta que os principais pontos da reforma do ensino primário/ginásio<sup>5</sup> foram à reorganização dos ciclos de ensino através das legislações nacionais e a implementação do Exame de Admissão ao ensino ginásial. Segundo Abrucio (2018, p. 45) “essa avaliação [que durou até 1971] tornou-se uma das principais barreiras para o avanço das crianças na escola, tendo um enorme efeito de redução das taxas de escolarização e elitização do ensino.”

Dentre os avanços trazidos pela Lei 4.024/61, Martins (2008) destaca a elevação da educação como uma estratégia de valorização do ser humano; a reestruturação do ensino em quatro fases (ensino pré-primário, primário, médio e superior); e a divisão do currículo em três grupos de disciplinas (obrigatórias, comuns a nação; disciplinas comuns aos estados e de responsabilidade das instituições escolares). Segundo Favero; Horta; Frigotto; (1992) foi então, a partir da promulgação desta Lei 4.024 de 20 de dezembro de 1961, aliado ao plano de metas do governo de João Goulart que começou a pensar em um sistema de educação nacional.

Em 1964, iniciou-se o golpe militar e com ele uma nova Constituição, essa estabelece a educação como direito de todos, sendo obrigatória e gratuita para todos os brasileiros entre 7 e 14 anos de idade. Com essa Constituição houve um fortalecimento, por meio de bolsas de estudos, do ensino privado, mediante comprovação, por parte do aluno, de insuficiência de recursos financeiros e bom desempenho escolar. Naquele período, o governo brasileiro, com a intenção de modernizar o ensino no país, estabeleceu um acordo com os Estados Unidos, envolvendo não apenas educação, mas também todo o setor relacionado a ela (ROMANELLI, 1986).

Em 1968 teve a Lei nº 5.540 de 28 de novembro de 1968 conhecidas como Reforma Universitária. De acordo com Martins (2008) em relação a essa Reforma houve manifestação dos estudantes, pois os mesmos estavam preocupados com a estrutura das universidades. No entanto, estes estudantes foram reprimidos com armas de fogo pelos policiais.

Além dessa Reforma, nesse período houve a proibição da cátedra, por meio do decreto-lei Nº 477 de fevereiro de 1969 e a proibição de atividades extraclasse. A Reforma organizou uma nova concepção curricular, dessa forma os alunos não permaneciam muito

---

<sup>5</sup> Atual ensino fundamental I e II.

tempo na mesma turma, “esfacelou-se, assim, o movimento estudantil e efetivou-se a reforma universitária” (MARTINS, 2008, p.81).

Além da reforma universitária, nesse período, também aconteceu à reforma da educação básica, nesse sentido a mais importante ficou com a Lei 5.692 de 11, agosto de 1971 – reforma do ensino de 1º e 2º graus. A reforma do ensino médio, segundo Romanelli (1986) deu-se com a intenção de conter os alunos no ensino profissional para que pudessem ingressar rápido no mercado de trabalho sem precisar passar por um nível superior. Neste momento havia uma pressão por mais vaga de nível superior, essa acontecia por parte da sociedade através dos vestibulares. Desse modo, com a reforma menos alunos iriam se interessar pelo nível superior e não precisariam ter o investimento em mais vaga, por isso a terminalidade desse ensino.

Dessa forma, segundo Martins (2008) a Lei 5.692/71 foi escrita sobre dois princípios: continuidade, este que integrava o 1º grau – primário e ginásio; e de terminalidade – no 2º grau possibilitando o aluno inserir-se no mercado de trabalho. O Currículo também sofreu ajuste e um dos mais importantes foi à inserção de algumas disciplinas obrigatórias entre elas: Organização Social e Política Brasileira (OSPB), Educação Moral e Cívica, Educação Física, Educação Artística, Religião sendo facultativa para o aluno, no ensino do primeiro grau – Estudos Sociais. Com esse currículo foram suspensas as disciplinas de filosofia e sociologia.

Martins (2008) ao falar da reforma do 1º e 2º grau ainda complementa a análise de Romanelli (1986) e faz uma crítica quanto os seus objetivos. Segundo ela, a reforma pretendia elevar o fundamental, estendendo assim o seu período e torná-lo obrigatório. Além de superar o dualismo escolar existente, isto é, não separação do secundário do técnico. Em relação à integração do fundamental esta reforma conseguiu consolidar-se, mas em relação ao dualismo existente no segundo grau esta não conseguiu, entre os vários motivos, em especial as escolas privadas continuaram a empregar um ensino de formação geral, o qual preparava para o vestibular. E ainda é importante ressaltar a falta de investimento nas escolas públicas e nos professores para administrar as disciplinas específicas, também, não houve uma política de colaboração com as empresas para consolidar a profissionalização exigida no currículo. “Assim, o ensino de 2º Grau, nas escolas públicas, nem profissionalizava, nem possibilitava uma formação geral. Não houve a cooperação entre empresa” (MARTINS, 2008, p. 83).

Sobre as reformas do ensino superior e da educação básica – 1º e 2º grau –, Saviani (2010) ainda acrescenta o papel dos Conselhos de Educação, o qual exerceu a função de elaboração e direcionamento da política educacional. “Na composição deste conselho

contava com representação das escolas particulares, esses órgãos passaram a serem alvos de poderosos *lobbys*, visando influenciar as decisões no sentido do favorecimento de seus interesses” (SAVIANI, 2010, p.39).

Já sobre uma educação de jovens e adultos, é importante ressaltar que a educação popular teve em 1967 a criação do Mobral - Movimento Brasileiro de Alfabetização. A intenção era retomar o método Paulo Freire para o letramento de jovens e adultos, de modo a erradicar os altos índices de analfabetismo no país. No entanto, devido à conjectura política foi impossível aplicar a metodologia (MARTINS, 2008).

Na percepção de Romanelli (1986), Martins (2008) e Abrucio (2018), as reformas do sistema de ensino implementadas no Brasil até o final dos anos 80 são caracterizadas pelo fracasso, constituídas de pequenos avanços e grandes retrocessos. Os primeiros anos da década de 1980 marcam o enfraquecimento do regime militar, o surgimento dos movimentos democráticos e o fortalecimento da democracia.

Assim, a ditadura termina em 1985 e, em 1988, foi promulgada a nova Constituição Federal, denominada como ‘Constituição Cidadã’, uma vez que amplia os direitos sociais – dentre os quais se destaca a educação – do cidadão brasileiro. O avanço das políticas educacionais no Brasil após a CF/88 será analisado na próxima seção.

### 1.3 A educação como direito social e os avanços das políticas educacionais após 1988

Ao refletir a Educação a partir da CF/88 faz-se necessário reconhecer todo o contexto em torno do movimento em que foi protagonizado anos antes de sua promulgação. Durante o período de 1983 a 1984 havia um grande mover da sociedade por meio de um movimento conhecido como “Diretas Já”. Esse movimento político surgiu no último governo, reduzindo, assim, ainda mais o regime militar. Muitos partidos extintos conseguiram reerguer sua legalidade através da lei da anistia<sup>6</sup>. Logo, vários movimentos e entidades sindicais voltaram atuar. Houve muitos movimentos políticos educacionais e para contribuir com esses movimentos instalou-se um Fórum Nacional da Educação Constituinte para lutar em defesa do ensino público gratuito (MARTINS, 2008).

Segundo Thomaz e Carino (2008) em relação à educação “a Constituição de 1988 recupera o conceito de Educação como direito público subjetivo<sup>7</sup> (...) e fecha o círculo com

---

<sup>6</sup>Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979.

<sup>7</sup> É a própria norma jurídica conferindo poder ao titular do direito, para que este invoque proteção do Estado caso tenha algum obstáculo para desfrutar do seu direito (BONAVIDES, 2009).

relação ao direito à Educação e à obrigatoriedade escolar na legislação educacional brasileira” (THOMAZ E CARINO, 2008, p. 111). Após várias emendas constitucionais em torno dos artigos referentes à educação, atualmente este direito encontra-se instituído no § 1º do Art. 208 da CF/88, que afirma:

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

I - Educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;

II - Progressiva universalização do ensino médio gratuito;

III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

IV - Educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;

V - Acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

VI - Oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

VII - Atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

Além de voltar a ser reconhecido como um direito público subjetivo, a educação é elencada no rol dos direitos sociais, isto é, pertencente à segunda geração dos direitos fundamentais (BOBBIO, 2004). Por ser um direito fundamental existe uma aplicabilidade imediata, possuindo instrumento de ação caso haja omissão legislativa (THOMAZ; CARINO, 2008).

Assim, com o intuito de entender melhor essa relação dos movimentos em prol dos direitos sociais e a educação em torno das políticas educacionais sob a influência da CF/88 faz-se necessário analisar os governos dessa nova República. Dessa forma, esta seção será subdividida de acordo com os mandatos presidenciais: Tancredo Neves/José Sarney, Fernando Collor, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso, Luíz Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff, Michel Temer e por fim o atual Presidente Jair Messias Bolsonaro.

Mesmo com todo movimento em torno da democracia, o presidente Tancredo Neves foi eleito por via indireta com a incumbência de fazer a transição; contudo, com a sua morte, em 1985, o seu vice José Sarney, assumiu a Presidência.

### 1.3.1 Políticas Educacionais na gestão do Presidente José Sarney

Nos debates realizados nas universidades com ênfase na crise educacional, a educação básica era o alvo, tendo em vista que era a que mais necessitava de rápidas ações. Dessa

forma, a premissa de ‘universalização e qualidade’ do ensino tornou-se compromisso desse governo, (MARTINS, 2008).

Com o intuito de organizar as políticas do país e traçar as estratégias de governo criou-se o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (PND)<sup>8</sup>. Ele era um dos instrumentos de transformações políticas, econômicas e sociais do país, com o objetivo de se avançar frente à economia, auxiliar no combate da pobreza e ainda estipular a participação do Estado, constituindo assim, as três grandes metas deste governo: política, economia e social (BRASIL, 1986).

Nesse plano, a educação se estabeleceu em duas vertentes: a oferta e a permanência de todas as crianças entre 7 a 14 anos de idade nas escolas públicas durante o período da educação fundamental. De acordo com o PND os atrasos na educação fundamental eram grandes e observava-se isso no diagnóstico apresentado pelo PND:

Os déficits de escolaridade no Brasil permanecem virtualmente inalterados há vários anos. Na década de 80, a matrícula nas quatro primeiras séries do 1º grau cresceu em ritmo inferior ao do aumento vegetativo da população. E mesmo quando as matrículas na primeira série aumentaram em ritmo similar ao crescimento da população, não se reduziram os déficits: os alunos ingressam na escola, mas não conseguem progredir regularmente ao longo das quatro séries. Acumulando repetências, acabam desistindo (BRASIL/PND, 1986, p. 65).

O PND estabeleceu objetivos para a educação, entre eles cita-se: no ensino de primeiro grau – a universalização do ensino; no 2º grau – melhorias e ampliações; quanto à modalidade supletiva (BRASIL/PND, 1986).

Nessa época, um importante marco durante o governo José Sarney entre educação e democracia aconteceu em 1986, a IV Conferência Brasileira de Educação em Goiânia, com proposta democrática em prol de uma educação voltada à abrangência de todos, que resultou um documento importante conhecida como “A Carta de Goiânia”. Essa teve como entidades organizadoras a Associação Nacional de Educação (ANDE), a Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação (ANPED) e o Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES).

O objetivo dos interessados em debater os temas que problematizavam a educação brasileira era de articular ação, a fim de estruturarem uma proposta para a nova Constituição e para a nova Lei de Diretrizes e Base para a educação nacional - LDB (ANDE; ANPED; CEDES, 1986). Entre os muitos problemas da educação da época ressaltam-se:

Mais de 50% de alunos repetentes ou excluídos ao longo da 1ª série do ensino de 1º grau; cerca de 30% de crianças e jovens na faixa dos 7 aos 14 anos fora da escola; 30% de analfabetos adultos e numeroso contingente de jovens e adultos sem acesso

---

<sup>8</sup>Lei n. 7.486 de 06 de junho de 1986.

à escolarização básica; 22% professores leigos; formação e aperfeiçoamento profissional de professores de todo o país e salários aviltado em todos os graus de ensino (ANDE; ANPED; CEDES, 1986, p. 6).

Além desses problemas relacionados diretamente às escolas, a “Carta” também fez críticas ao sistema político sobre a concretização de diretrizes educacionais, pois segundo eles essas se mostraram descontínua, e não atendiam grande parte da população, nas suas reais necessidades; o que existiam eram promoções em torno de políticas que criavam expectativa ilusória, desviando assim, o foco dos grandes problemas existentes (ANDE; ANPED; CEDES, 1986).

Somadas a essa crítica, a “Carta” também ressaltou o uso das verbas públicas, em grandes maiorias destinadas aos projetos que traziam impactos políticos e não as grandes prioridades efetivas, além de essa beneficiar, sobretudo grande parte da educação privada. Essa conferência e assim como a “Carta” trouxeram grandes interferências para o projeto de LDB/96.

Segundo Oliveira (1998, p.26), com “intensa movimentação da sociedade civil na assembleia Constituinte” juntamente com as Conferências originou-se o projeto em torno a LDB. Depois de muito debate em 29 de novembro de 1988 o projeto de lei (PL) nº 1.258/88 é apresentado no “âmbito do poder legislativo” e para trabalhar o prosseguimento desse projeto foi designado o relator Jorge Hage do Partido Democrática Trabalhista (PDT) que teve a responsabilidade de ouvir a sociedade civil, especialista, assim como os outros parlamentares. Segundo Oliveira (1998, p. 26):

O objetivo do projeto é o de criar mecanismos suscetíveis de controlar as ações do Executivo no que diz respeito à educação. Assim tem como pontos principais: o dever do Estado para com a educação, a definição de um sistema Nacional de Educação; a gestão democrática; a destinação de recursos públicos para as escolas públicas com as exceções previstas na Constituição.

Ao aproximar o término do Governo José Sarney e, enfim, realizadas as eleições diretas, o candidato Fernando Collor de Mello foi eleito Presidente da República.

### 1.3.2 Políticas Educacionais na gestão do Presidente Fernando Collor

Segundo Castro *et al* (2009), Collor havia herdado um sistema de ensino com uma alta taxa de analfabetismo e grandemente seletivo, isto é, ainda não havia política pública que considerava a inclusão, como por exemplo, a educação especial no sistema regular de ensino. Isso só irá acontecer a partir da Declaração de Salamanca, em 1994, e, conseqüentemente, a partir da LDB, esta que até então ainda estava tramitando através de projeto de lei. Ainda é

importante ressaltar que em relação ao nível superior, o acesso às universidades era ainda muito reduzido.

Em relação ao analfabetismo, Collor implementou o Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania (PNAC), com o objetivo de reduzir os índices que se encontravam altíssimos. No entanto, por falta de repasse financeiro, o plano não permaneceu nem mesmo por um ano (OLIVEIRA, 1998).

Em 1991, o governo Collor lançou o “Projeto Minha Gente”. Constituiu parte desse projeto os Centros Integrados de Atendimento à Criança (Ciac) – Figura 1, a proposta era levar para todos os estados a escola em tempo integral, inspirado no modelo dos Centros Integrados de Educação Pública (CIEPs), do Estado do Rio de Janeiro, implantados na gestão de Leonel Brizola.

“O projeto ‘Minha Gente’ é concebido como um esforço nacional para promover o bem-estar da criança e do adolescente, conferindo a mais absoluta prioridade aos seus direitos, a sua sobrevivência, à sua proteção e ao seu desenvolvimento” (BRASIL/INEP, 1992, p. 4). Para tanto oferecia serviços de proteção especial tanto à criança quanto a família, serviços relacionados à promoção da saúde, creches, esportes, alimentação, entre outros.

Figura 1 - Vista parcial de um CAIC, no Piauí



Fonte: Academia de letras de Campo Maior (PI)<sup>9</sup>

Em 1992, já em outra gestão governamental “os Ciacs viraram Caics e acabaram como promessa não cumprida: dos 5.000 planejados, 270 foram construídos” (FOLHA DE SÃO PAULO, 2003)<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Disponível em [https://pt.wikipedia.org/wiki/Centros\\_de\\_Aten%C3%A7%C3%A3o\\_Integral\\_%C3%A0\\_Crian%C3%A7a\\_e\\_ao\\_Adolescente](https://pt.wikipedia.org/wiki/Centros_de_Aten%C3%A7%C3%A3o_Integral_%C3%A0_Crian%C3%A7a_e_ao_Adolescente). Acesso em 13 de nov. de 2020.

Em relação ao projeto de lei 1.258/88 que se encontrava em tramitação, em 28 de junho de 1990, a Comissão de Educação aprova o substitutivo já em sua terceira versão, e em maio de 1991 recebeu 1.263 emendas dos parlamentares. Dessa forma, por causa das muitas emendas o projeto foi considerado inconstitucional, retornando assim as comissões técnicas.

No entanto, de acordo com Oliveira (1998) a questão agora estava relacionada ao interesse da política neoliberalista, o projeto não atendia os interesses do governo atual, pois devido às eleições de 1990 houve bastante alteração na composição do Congresso, de modo que essa nova composição era mais conservadora que a anterior.

Contudo, em maio de 1992 “o senador Darcy Ribeiro (PDT/RJ) apresenta outro projeto no Senado Federal (...) PL n° 67/92, assinado também, pelos senadores Mauricio Correa (PDT/DF) e Marco Maciel (PFL/PE)” (OLIVEIRA, 1998, p. 28). Esse projeto, na visão de Oliveira (1998) trazia aproximações com as aspirações políticas do governo Collor e atendia melhor a política neoliberalista.

Ao contrapor os dois projetos apresentados – o do deputado Jorge Hage e do senador Darcy Ribeiro –, pode-se dizer que houve uma grande perda democrática, porque no primeiro havia acontecido toda uma movimentação em torno de um amplo debate com a sociedade civil e com representantes em defesa da escola pública; já o apresentado pelo senador Darcy Ribeiro, até o momento, a sociedade o desconhecia (OLIVEIRA, 1998).

Embora o projeto do senador Darcy Ribeiro (PL n° 67/92) não atenda, explicitamente, aos interesses privatistas, acaba favorecendo-os, na medida em que deixa de lado questões fundamentais e polêmicas no decorrer do processo de discussão do projeto de LOB na Câmara dos Deputados como: gestão democrática da educação; estabelecimento de condições para o funcionamento das escolas privadas; destinação dos recursos públicos. Também desconsidera a criação do Conselho Nacional de Educação, tão criticado pelos ministros do governo Collor, e do Fórum Nacional de Educação (OLIVEIRA, 1998, p. 29).

Neste mesmo ano, ocorreram manifestações pedindo o *impeachment* do Presidente, o qual renunciou antes mesmo de ser efetivado o processo (CASTRO *et al*, 2009). Assim encerrou-se o governo caracterizado pela fragmentação de programas e com centralidade no poder executivo, e seu vice Itamar Franco assume a presidência.

### 1.3.3 Políticas Educacionais na gestão do presidente Itamar Franco

No governo de Itamar Franco foram poucas as políticas públicas voltadas à educação, mas, entre elas é possível destacar o importante documento que irá nortear a formulação de

---

<sup>10</sup> Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff0208200303.htm>. Acesso em 02 de dez de 2020.

muitas outras legislações: o Plano Decenal de “Educação para Todos”, inspirado na Conferência de Jontien, Tailândia, de 1991. Este plano, segundo Saviani (2018, p.295) “(...) estava focado no ensino fundamental e se propunha, em dez anos, atingir o duplo objetivo fixado na Constituição: eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental (Art. 60 das Disposições Transitórias)”.

Em relação ao projeto de lei que tramitava na Câmara e no Senado em torno da LDB, em 02 de fevereiro de 1992 o PL nº 67/92 apresentado pelo senador Darcy Ribeiro é aprovado na Comissão de Educação. No entanto, é importante lembrar que esse projeto foi construído a princípio sem participação da sociedade (OLIVEIRA, 1998). Este “(...) é aprovado em sua versão final, no dia 13 de maio de 1993, com 152 artigos, sob a relatoria da deputada Ângela Amin (PPR/SC), que apresenta subemendas revelando os interesses do ensino privado” (OLIVEIRA, 1998, p. 29).

Observa-se que nessa fase do projeto os embates políticos em torno do ensino público e privado volta a dividir os parlamentares. Com uma minoria, os “partidos de esquerda” posicionam-se em favor do ensino público. No entanto, por não conseguir uma representatividade o projeto, então, é modificado sob “conciliação”, atendendo, assim, os setores público e privado (OLIVEIRA, 1998).

Ainda no governo Itamar foi criado, em 1994, com apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento, o Projeto de Educação Básica, específico para a região nordeste que tinha com propósito o aumento de número de vagas e serviços ofertados para a região, assim como, melhorar a qualidade da educação. Sobre esse projeto, Figueiredo (2009) manifesta dizendo que os projetos financiados pelos organismos internacionais são acordos que possuem objetivo de fortalecer a política neoliberal. Assim, eles possuem características de “dar suporte às reformas institucionais e econômicas e racionalizar os programas de investimento do setor público” (FIGUEIREDO, 2009, p. 1123).

Nesse mesmo ano, 1994, outra situação que aconteceu em torno do sistema educacional foi em relação ao Conselho Federal de Educação, este foi alvo de investigações por suspeita de corrupção e influência de interesses privatistas. Quanto a isso, Saviani (2018, p. 295) afirma que “como sua composição previa a representação das escolas particulares, esses órgãos passaram a serem alvos de poderosos *lobbys* visando a influenciar as decisões no sentido do favorecimento de seus interesses.”

Nesse contexto, esse órgão foi extinto e criou-se, o Conselho Nacional<sup>11</sup>, vinculado ao MEC, com a atribuição de colaborar em formulações para as políticas nacionais de Educação, isto é, com capacidade “normativas, deliberativas e de assessoramento” do MEC, tendo como atribuições: “formular e avaliar a política nacional de educação, zelar pela qualidade do ensino, velar pelo cumprimento da legislação educacional e assegurar a participação da sociedade no aprimoramento da educação brasileira” (MEC, 2018).

No entanto, esse conselho só foi implementado em 1995, de forma paralela com a discussão em torno LDB no governo do Presidente Fernando Henrique.

#### 1.3.4 Políticas Educacionais na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso

A gestão deste presidente foi na perspectiva de Saviani (2018), a que originou um maior impacto no que se refere às políticas educacionais. Depois de uma série de modificações no texto original do projeto de lei, consegue aprovar sob a forma de Lei n. 9.394 de 20 de dezembro de 1996, que ficou conhecida como a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), a qual estabelece as diretrizes para a educação nacional e reafirma a Constituição de 1988 na garantia de direito à educação e, dessa forma, tem a grande função de regulamentar todo o Ensino Nacional seja ele público ou privado, básico ou superior.

Esta Lei permanece em vigor ainda hoje, ressaltando-se que sofreu uma série de emendas, a fim de se ajustar às necessidades da sociedade em seu tempo presente, já que se encontra com 24 anos de promulgação. Assim, como aconteceu com a CF (1988), o texto aprovado da LDB/96 refletia o momento político e ideológico do país, os conflitos e as contradições partidárias da sociedade em volta da economia (SAVIANI, 2018).

Mesmo com muitas divergências na aprovação do seu projeto de lei, essa trouxe grandes modificações em relação às outras já promulgadas em prol da educação. Observa-se que a Lei 9.394/96 amplia significativamente o conceito de educação (como se pode observar pelo texto do Art. 1º), muito embora regule a educação escolar, em ambientes formais de educação, como especifica o texto do § 1º:

Art. 1º A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais.

§ 1º Esta Lei disciplina a educação escolar, que se desenvolve, predominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias.

§ 2º A educação escolar deverá vincular-se ao mundo do trabalho e à prática social. (BRASIL, 1996)

---

<sup>11</sup> Sob a Medida Provisória nº 661 de 18 de outubro de 1994.

No §2 do Art. 1º, a LDB/96 associa a educação não só ao mundo do trabalho, mas também à prática social. Também nesse aspecto, há um grande favorecimento em busca de uma educação que valoriza a sociedade e, conseqüentemente, a sua cultura, tornando a educação mais reflexiva, crítica e mais próxima da realidade do estudante (CURY, 2002).

Segundo Lobo Neto (2002) torna-se importante à ação pedagógica vincular-se a prática social, pois ela que irá contextualizar a aprendizagem elaborada no ambiente escolar, apresentando-se de forma condizente com a formação deste, em torno dos valores que os representam. Nos Artigos 2º e 3º são explicitados os princípios e os fins a que se destina a educação:

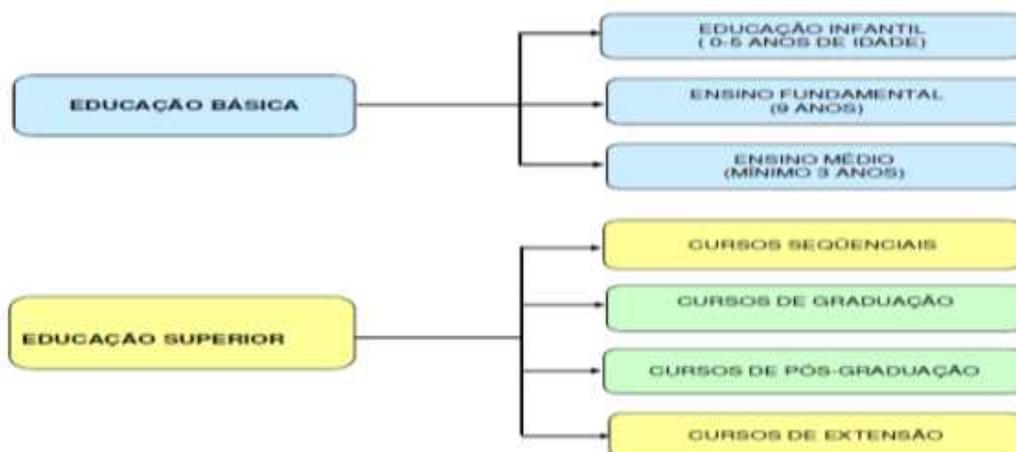
Art. 2º A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I - Igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;  
(...) (BRASIL, 1996).

Em relação ao Art. 3º, pesquisadores como Arroyo (2013, 2015), Burgos *et al*, (2014), e Diniz (2015) afirmam que o acesso ao ensino da rede pública conseguiu grandes avanços. No entanto, hoje as grandes dificuldades concentram-se em torno da permanência dos alunos, isto é percebível diante dos problemas de infrequência, evasão/abandono escolar e as taxas de escolarização. A partir dessa Lei (e de suas emendas), a educação escolar ficou dividida em dois níveis educação básica e superior conforme mostra a Figura 2.

Figura 2 - Níveis da educação



Fonte: Nascimento, 2010

Nessa nova estrutura, a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio passam a fazer parte da educação básica. O grande avanço aconteceu em função da educação

infantil, porque com essa mudança ela deixa de oscilar entre a assistência social e a educação. Já em relação ao ensino médio, ao integrar a educação básica, abre um grande espaço para mais tarde ser estendida a sua obrigatoriedade (CURY, 2002).

Além dos níveis da educação, com essa estrutura, também se estabeleceu as modalidades de ensino, com objetivo de atender as peculiaridades e as diferentes demandas de ensino: Educação de Jovens e Adultos (EJA), Educação Tecnológica e Profissional, Educação Especial e Educação a Distância. Estas modalidades encontram-se mais bem detalhadas no PNE (CURY, 2002).

Com objetivo de regulamentar o processo de descentralização previsto na CF/88 a LDB/96 definiu competências e responsabilidades dos entes federados para com a educação conforme estabelecidos nos quadros: 2, 3 e 4:

Quadro 2 - Competência dos Municípios de acordo com a LDB/96

Inciso	Compete aos Municípios em relação à educação
I	Organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados.
II	Exercer ação redistributiva em relação às suas escolas.
III	Baixar normas complementares para o seu sistema de ensino.
IV	Autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino.
V	Oferecer à educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.
VI	Assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal.

Fonte: Elaboração própria a partir da LDB/96

Assim, sob a responsabilidade de financiamento e manutenção do município, encontra-se, em especial, a Educação Infantil e o Ensino Fundamental. No entanto, compete ao Estado assegurar o Ensino Fundamental, de modo que estes entes precisam trabalhar de forma colaborativa. Já o Ensino Médio torna-se responsabilidade do Estado como se apresenta no quadro: 3.

Quadro 3 - Competências do Estado de acordo com a LDB/96

Inciso	Compete aos Estados em relação à educação
I	Organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino.
II	Definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público.
III	Elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios.
IV	Autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das

	instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino.
V	Baixar normas complementares para o seu sistema de ensino.
VI	Assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio a todos que o demandarem, respeitado o disposto no art. 38 desta Lei 9.394/96;
VII	Assumir o transporte escolar dos alunos da rede estadual.

Fonte: Elaboração própria a partir da LDB/96

Em relação à União, esta tem a importante função de articular, coordenar e redistribuir com os entes federados as políticas nacionais da educação de forma mais abrangente. Sendo assim, torna-se responsável pelas políticas de avaliações, currículos, entre outras, de forma que contemplam todo o sistema de ensino, como se observa no quadro: 4.

Quadro 4 - Competências da União de acordo com a LDB/96

Inciso	Compete a União em relação à educação
I	Elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.
II	Organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e o dos Territórios.
III	Prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva.
IV	Estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum.
IV-A	Estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretrizes e procedimentos para identificação, cadastramento e atendimento, na educação básica e na educação superior, de alunos com altas habilidades ou superdotação.
V	Coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação.
VI	Assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino.
VII	Baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação.
VIII	Assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino;
IX	Autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino.

Fonte: Elaboração própria a partir da LDB/96

Para normatizar e garantir a colaboração entre os entes federados introduzidos pela CF/88 e, posteriormente, pela LDB/96, em janeiro de 1997, por meio da Emenda Constitucional de nº 14 de 12 de setembro de 1996, o governo criou o Fundo de Manutenção

e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF)<sup>12</sup>. Este pode ser considerado um instrumento contábil que tem por objetivo a distribuição de recursos aos entes federados, estadual e municipal, distribuído de acordo com os números de alunos que se encontram matriculados tendo como base aluno e custo em determinado ano (MEC, 2018).

Assim, esse “Fundo” foi criado com objetivo de estabelecer um valor para todos os estados e municípios de acordo com as suas demandas por alunos, tornando-se mais igualitário no que se refere ao ensino obrigatório, isto é, ao ensino fundamental. A princípio foi organizado de forma transitória para atender por um prazo de 10 anos (MEC, 2018). Este vigorou até o ano de 2006, quando então foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEB - que será discutido posteriormente na gestão do Presidente Lula.

Outra importante mudança trazida pela Lei 9.394/96 foi à unificação do currículo de todos os segmentos do ensino básico. Segundo o Art. 26 da Lei 9.394/96:

Os currículos da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio devem ter base nacional comum, a ser complementada, em cada sistema de ensino e em cada estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e dos educandos (BRASIL, 1996).

Para melhor atender a escola e os professores no que se refere ao currículo, o MEC organizou os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs), visto que, “tanto a Constituição Federal quanto o Plano Decenal de Educação reafirmam a necessidade e a obrigação do Estado de elaborar parâmetros claros, capazes de orientar o ensino, melhorando a qualidade da Educação em nosso país” (BRASIL/PCN, 1998). O PCN apresenta vários objetivos relacionados ao Ensino Fundamental, dentre eles se destacam:

Compreender a cidadania como participação social e política, assim como exercício de direitos e deveres políticos, civis e sociais, adotando, no dia a dia, atitudes de solidariedade, cooperação e repúdio às injustiças, respeitando o outro e exigindo para si o mesmo respeito (BRASIL/PCN, 1998).

Segundo Thomaz e Carino, (2008), a construção do PCN recebeu várias críticas, sendo a principal delas relativa à falta de democracia na construção e elaboração do seu conteúdo. A não participação da sociedade na elaboração do documento revela uma grande contradição, pois o mesmo apresenta proposta comprometida com a cidadania, no entanto sua exigência não revelou um processo democrático.

---

<sup>12</sup> Regulamentado pela Lei de nº 9.424/96 e pelo Decreto nº 2.264/97, passou a vigorar em todo país a partir de 1º de janeiro de 1998.

Há de se ressaltar que apesar de retratar a flexibilidade na seleção dos conteúdos, o mesmo prevaleceu-se de uma organização hierarquizada e centralizada (CUNHA, 2001). Dessa forma “é o poder ditando as normas curriculares, com a velha prática de ‘gavetas’, onde as coisas são colocadas sem que todos os envolvidos no processo educativo participem” (THOMAZ E CARINO, 2008, p. 167).

Também na gestão de FHC surgiu uma grande estruturação das avaliações externas. Isso se deu pela transformação que ocorreu no Instituto Nacional de Ensino e Pesquisa (Inep). O Inep, desde a sua origem passou por várias transformações, no entanto apresentar-se-á a mais recente. Em 1985 o órgão “deixou o fomento à pesquisa e retomou a função de suporte para as decisões do Ministério da Educação” (INEP, 2020). Contudo, foi em 1995 que este incorporou o Serviço de Estatística da Educação e Cultura (Seec) e a Secretaria de Avaliação e Informação Educacional (Sediae).

Através dessa articulação o INEP<sup>13</sup> converteu-se no órgão responsável pela avaliação da educação brasileira, tornando-se assim encarregado das avaliações, pesquisas e, conseqüentemente, dos levantamentos estatísticos educacionais no âmbito nacional. Em relação às avaliações externas dos alunos do ensino básico, essa situação favoreceu a integração do Saeb (Sistema de Avaliação da Educação Básica) e o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), 1998 (SAVIANI, 2018).

Nesse contexto, aconteceu uma estruturação no Saeb, este que havia sido criado em 1988 e implementado pela primeira vez em 1990, contudo, foi em 1995 que ganhou “corpo” pela coordenação do Inep. Segundo Pestana (1998, p. 67) “as mudanças efetuadas foram de cunho metodológico e operacional”. Assim, em 1995, foi introduzido sobre a metodologia de Teoria de Resposta do Item (TRI)<sup>14</sup> e, em 1997, foi elaborado uma matriz de referência e escala de proficiência e, em 2001, articularam a matrizes de referência com base no PCNs quantos seus objetivos permaneceram o mesmo ao longo do tempo (PESTANA, 1998).

Segundo Martins (2008) o objetivo do Saeb é registrar a evolução e o desempenho dos alunos como forma de aprimorar as políticas públicas educacionais. Dessa forma, este projeto engloba as 27 Unidades Federativas e conta com o apoio e participação das Secretarias de Estados e Secretarias Municipais. Até o governo de FHC, esse levantamento era feito de dois

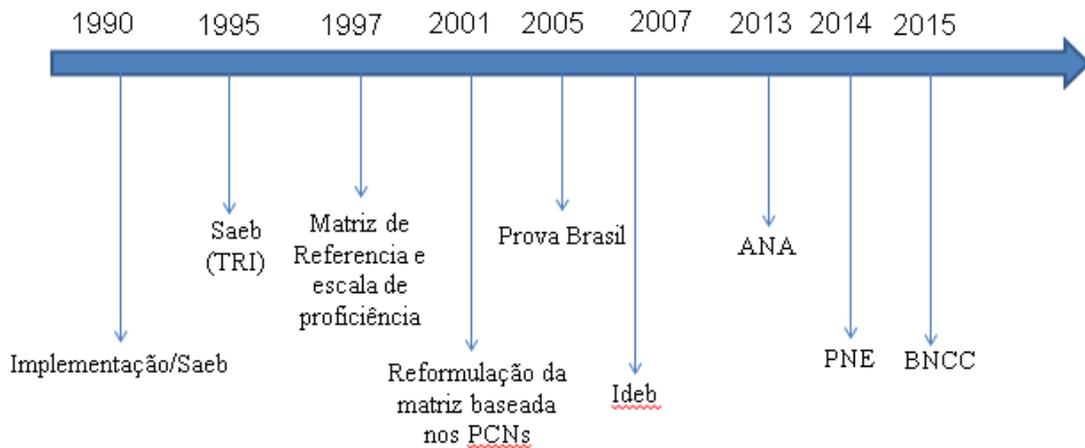
---

<sup>13</sup> Lei nº 9.447, de 14 de março de 1997. Transforma o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP em Autarquia Federal, e dá outras providências.

<sup>14</sup> Para maiores esclarecimento. PESTANA, 1998 Disponível em <http://www.rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/rbep/article/view/1225/964> Acesso em 12 de dez d 2020.

em dois anos, através das avaliações externas e tem se aprimorado no decorrer do tempo, como se observa na figura 3<sup>15</sup>.

Figura 3 - Saeb e as interferências das Políticas educacionais



Fonte: Elaboração própria

De acordo com Martins (2008), Saviani (2018) e outros, a gestão do Presidente FHC prosseguia na mesma direção que o presidente Fernando Collor, com uma visão neoliberal. Assim, tornou-se necessário fazer mudanças na educação subordinando “a formação escolar aos interesses de um novo patamar econômico, o neoliberalismo. Para concretizar essa meta, realizou-se uma mudança abrangente no arcabouço normativo da educação escolar, no currículo e na gestão do sistema educacional” (MARTINS, 2008, p. 96).

Em relação à educação básica, de especial interesse para esse trabalho, as mudanças mais importantes foram: (1) a regulamentação da educação profissional<sup>16</sup>, (2) a exigência da educação superior de professores para atuarem na educação básica<sup>17</sup> (MARTINS, 2008).

No que se refere à regulamentação da educação profissional, Martins (2008) observa que ela foi extremamente criticada pelos movimentos políticos-educacionais justamente pelo fato de ter criado (...) “um ensino profissional voltado apenas para as necessidades imediatas do mercado de trabalho, impossibilitando a formação complexa do técnico e do tecnólogo, além disso, a organização por módulos não possibilitava a interdisciplinaridade.” (MARTINS, 2008, p. 97).

<sup>15</sup> Que será discutida na gestão de outros presidentes.

<sup>16</sup> Através do Decreto nº 2.208, de 17 de abril de 1997.

<sup>17</sup> Através do Decreto nº 3.276 de 6 de dezembro de 1999.

Corroborar com esse entendimento Oliveira (2009), ao afirmar que a lógica era a empregabilidade, o que fez surgir um ensino que formasse apenas para o trabalho. Sobre isso Saviani (2018) também se pronuncia:

Tal medida significou voltar atrás no tempo, não apenas em relação à Lei n. 5.692 de 1971, mas em relação à LDB de 1961, já que esta flexibilizou a relação entre os ramos do ensino médio de então, permitindo a equivalência e o trânsito entre eles, quebrando, assim, a “dualidade de sistemas” própria das reformas Capanema da década de 1940, na vigência do Estado Novo (SAVIANI, 2018, p. 297).

Com a mesma intenção, a exigência da educação superior de professores para atuarem na educação básica - o Decreto nº. 3.276/99 pressupôs criar um espaço para formação de professores para a educação básica, no entanto a ênfase ficou em uma formação técnica, tirando, assim, a oportunidade para a pesquisa, algo que no passado foi tão desejado por Anyisio Teixeira e outros professores.

Outras críticas apresentadas por Martins (2008) em relação às políticas públicas em educação implementadas pelo governo FHC estão relacionadas na implantação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), do Exame Nacional de Cursos - o Provão<sup>18</sup>. Para essa autora (2008) “são estratégias da política educacional brasileira para testar a rentabilidade e produtividade dos cursos da educação básica e da educação superior” (MARTINS, 2008, p.98). Martins (2008) ainda comenta que sobre os princípios de “eficiência, flexibilidade e modernidade” da política capitalista na década e 1990 reforçava o caráter dual da educação.

De igual modo é o pensamento de Oliveira (2009) sobre a influência da política neoliberal, nessa época. Esta política era representada por um movimento de reformas que estava acontecendo de forma mundial e foi aderido pelo Presidente FHC, reconhecido no meio internacional como a ‘nova ortodoxa’ (Ball, 2002, *apud* Oliveira, 2009, p. 200), desenvolvendo, assim, através de cinco elementos:

1. A melhoria da economia nacional por meio do fortalecimento dos vínculos entre escolaridade, emprego, produtividade e comércio.
2. A melhoria do desempenho dos estudantes nas habilidades e competências relacionadas ao emprego.
3. A obtenção de um controle mais direto sobre o currículo e a avaliação.
4. A redução dos custos da educação suportados pelos governos.
5. O aumento da participação da comunidade local a partir de um papel mais direto na tomada de decisões relacionadas com a escola e através da pressão popular por meio da livre-escolha de mercado (Ball, 2002, p. 110, *apud* Oliveira, 2009, p. 200).

Segundo Oliveira (2009), as grandes reformas realizadas pelo governo FHC estiveram de forma contrária aos direitos e garantias que foram conquistados na Constituição de 1988.

---

<sup>18</sup> O Exame Nacional de Cursos (ENC-Provão) foi um exame aplicado aos formandos, no período de 1996 a 2003, com o objetivo de avaliar os cursos de graduação da Educação Superior no que tange aos resultados do processo de ensino-aprendizagem (OLIVEIRA, p. 2009).

Um exemplo seria a própria instituição do FUNDEF, pois, uma vez regulamentado, os recursos era somente para atender a esse público específico, deixando de lado o ensino médio. Segundo essa mesma autora (2009), esta atitude configura-se como uma característica própria da política neoliberalista, restringindo o orçamento ao mínimo necessário.

Outra importante política pública em educação que marca o governo FHC foi à instituição do Plano Nacional de Educação<sup>19</sup> (PNE). Este documento promulgado em lei é criado a cada dez anos, estabelecendo diretrizes e metas para educação em nível nacional a fim de que estas possam ser executadas no prazo. Dessa forma, esse trouxe como objetivos:

- 1) a elevação global do nível de escolaridade da população; 2) a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis; 3) a redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública e 4) democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. (BRASIL, 2001).

Este plano ficou em vigência de 2001 a 2010. Ele apresentou alguns avanços significativos em relação ao que esteve em vigência anterior criado 1996 ainda na gestão de FHC. Assim, tornou-se mais objetivo, facilitando o cumprimento e a fiscalização; como também permitiu maior abertura para os debates entre as escolas e sua comunidade escolar. No entanto, como afirma Valente e Romano (2002, p. 99) “o fundamento da Lei nº 10.172/2001 encontra-se na política educacional imposta pelo Banco Mundial ao MEC.”

Para finalizar esta subseção, observa-se que as políticas educacionais, no governo do presidente FHC, foram marcadas no âmbito legislativo por uma grande participação do MEC, não só na promulgação da Lei 9.394/96 como também na reforma constitucional levada por este governo (FRANCO; ALVES; BONAMINO, 2007). Encerra-se assim, as mais importantes políticas educacionais do governo FHC, e apresenta-se a discussão do próximo. No pleito presidencial de 2002 foi eleito presidente o Sr. Luiz Inácio Lula da Silva.

### 1.3.5 Políticas Educacionais na gestão do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva

O Presidente Luiz Inácio permaneceu à frente do governo federal no período 2003-2010. Na primeira gestão do presidente Lula (2003-2006), pode-se dizer que não houve diferenças significativas nas políticas públicas em educação, comparativamente ao governo de FHC. O presidente Lula deu prosseguimento às políticas em educação implementadas por

---

<sup>19</sup> Lei nº 10.172 de 09 de janeiro de 2001

FHC, trabalhando com o auxílio das Organizações Não-Governamentais (ONGs) e das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) (OLIVEIRA, 2009).

Segundo Oliveira (2009), no primeiro mandato do governo Lula “assistimos, nesses quatro anos, ações esparsas e uma grande diversidade de programas especiais, em sua maioria dirigida a um público focalizado entre os mais vulneráveis” (OLIVEIRA, 2009, p, 198).

Mesmo com poucas ações nesse primeiro mandato relacionado à educação básica, aconteceu a fusão de programas de transferência e renda do governo e com ela o acompanhamento da frequência escolar como condicionante para a determinação das famílias beneficiárias do programa bolsa família<sup>20</sup> como previsto no Art. 3 “a concessão dos benefícios dependerá do cumprimento, (...) à frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de outras previstas em regulamento” (BRASIL, 2004). Segundo Oliveira (2009), a escola tem exercido um papel fundamental na implementação nos programas de políticas sociais, porque a torna uma aliada com dois grandes objetivos: o pedagógico e o social.

Outra ação importante desse governo, realizada em 2005, foi à modernização do Saeb com a criação da Prova Brasil. Esta se tornou parte do Sistema, pois veio completar as informações, fornecendo dados também aos municípios e as escolas. Assim, o Saeb nessa nova estruturação, passa a ser composta agora de duas avaliações. A Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) e Avaliação Nacional do Regimento Escolar (Anresc), esta que ficou sendo conhecida como a “Prova Brasil”. A Aneb continuou sendo aplicada com seus procedimentos amostrais, tanto das redes públicas como privadas. Já a “Prova Brasil”, esta passou atender de forma censitária sendo avaliados os alunos do 5º e do 9º ano do ensino fundamental, com alguns critérios estabelecidos.<sup>21</sup> (BRASIL/INEP, 2015)

Assim, com esse novo formato de avaliação (Prova Brasil) foi possível elaborar em 2007 o índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), pois por intermédio do Saeb criou-se um índice que combinasse as médias dos alunos, com taxas apuradas no Censo Escolar (aprovação, reprovação e abandono). A partir desses resultados as escolas começaram a trabalhar com metas na intenção de melhorar a qualidade da educação pública (BRASIL/DECRETO, 2007).

---

<sup>20</sup>Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. O Programa tem por finalidade a unificação de vários programas de transferência de renda do Governo Federal, entre eles: Programa Nacional de Renda Mínima, Programa Nacional de Acesso à Alimentação, Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, Programa Auxílio-Gás do Cadastro Único do Governo Federal (BRASIL, 2004).

<sup>21</sup> Maiores informações: <http://provabrasil.inep.gov.br/educacao-basica/saeb/historico>. Acesso 16 jan 2021.

Segundo Pestana (1998) quando se pensa em aprendizagem de conteúdo é possível de se encontrar mecanismo para aferir os conhecimentos dos alunos. No entanto, o sistema torna-se incompleto por não conseguir aferir aspectos afetivos relacionados às atitudes e os valores, que também fazem parte do agir pedagógico e conseqüentemente dos objetivos do ensino. Percebe-se que o desempenho do aluno é muito mais abrangente do que só pensar nos conhecimentos adquiridos.

Ainda, no final do primeiro ano do seu mandato, o Presidente Lula extinguiu o FUNDEF e o substituiu pelo FUNDEB<sup>22</sup>. Desta feita, o FUNDEF que existiu de 1997 a 2006 deixa de existir porque foi ampliado, pois esse passou a englobar todo o ensino básico, contemplando assim os alunos desde a educação infantil ao ensino médio, tornando-se o principal financiador da educação básica. Sua implementação ocorreu de maneira gradativa nos quatro primeiros anos ficando com um período de vigência de 14 anos<sup>23</sup> (BRASIL, 2007). Nesse aspecto, segundo Oliveira (2009), foi sem dúvida uma vitória para a sociedade, pois, mesmo em época de política neoliberalista, o presidente procurou atender uma parcela significativa da população – estendendo assim a garantia de direitos.

Em 2007, através do Decreto nº 6.094, o Presidente Lula, juntamente com o ministro de Educação Fernando Haddad, cria o Plano de Metas “Todos pela Educação”, com o objetivo de promover a atuação conjunta entre União, Estados e Municípios visando à melhoria da qualidade do ensino no país.

Em relação à educação básica e pública havia uma preocupação com a qualidade da educação, com a frequência dos alunos, com a evasão, com a repetência e, ainda, em oferecer vagas em local próximo à residência do aluno (BRASIL/DECRETO, 2007). Seguindo nessa atuação do ensino básico, em 2007, cria o “Programa Mais Educação” com vigência de 2007 a 2010,<sup>24</sup> com o objetivo de estender a jornada escolar tanto na rede estadual quanto na municipal, desenvolvendo atividades optativas como: cultura, arte, esporte, promoção da saúde, entre outras (OLIVEIRA, 2009).

Também um importante investimento foi à expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (RFEPCT). Segundo Santos (2018) essa política foi idealizada a partir da elaboração do Plano Plurianual do Governo Lula (2004-2007) porque foi constatado “que havia um grande contingente da população brasileira retornando às salas de aula, em idade tardia, para cursar o ensino médio, tendo em vista as demandas no mundo do

---

<sup>22</sup> Regulamentado em 28 de dezembro de 2006 pela Medida provisória de nº 339 e convertido em Lei de 11.494 de 20 de junho de 2007.

<sup>23</sup> O que será discutido na seção do governo do Presidente Bolsonaro

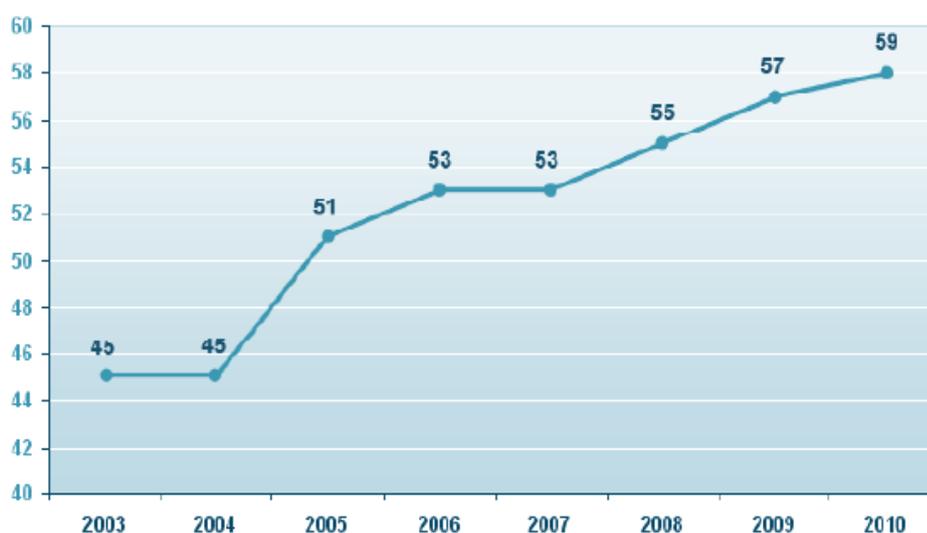
<sup>24</sup> Decreto nº 7.083 de 27 de janeiro de 2010.

trabalho em termos de escolaridade da mão de obra, naquela conjuntura.” (SANTOS, 2018, p. 115).

Já em relação ao ensino superior, muitas iniciativas foram tomadas, com o apoio do MEC e o do INEP, com a intenção de retornar a expansão do acesso ao ensino, já iniciada na década de 1990, mas que na visão de Pereira e Silva (2010) estas ocorriam em instituições privadas ou públicas que se localizavam em sua grande maioria nos centros urbanos, o diferencial deu-se com as parcerias das Universidades Abertas do Brasil (UAB).

Nesse sentido, o governo Lula procurou intensificar a ação do Estado nessa expansão universitária, criando políticas que pudessem atender um maior número de estudantes. Entre essas políticas citam-se: o Programa Universidade para Todos (ProUni)<sup>25</sup> e o Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni)<sup>26</sup>. O ProUni caracteriza-se por ser um programa que possui a finalidade de conceder bolsas de estudo sejam elas integrais ou parciais, em cursos de instituições privadas. Também em relação à universidade pública surgiu o “Reuni” com o objetivo de expandir as Universidades Públicas (PEREIRA, SILVA, 2010). A expansão destas é observada no gráfico 1.

Gráfico: 1 - Expansões das Universidades Públicas (2003 a 2010)



Fonte: Reuni (2010) *apud* Pereira e Silva (2010).

Assim, com essas políticas novos desafios foram impostos aos gestores destas instituições, originando um processo de inclusão de pessoas que estiveram historicamente

<sup>25</sup>Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2004.

<sup>26</sup>Decreto nº. 6.096, de 24 de abril de 2007.

excluídos deste segmento de ensino (PEREIRA, SILVA, 2010). Vale ressaltar que nesse governo, ainda houve ampliação do Fundo de Financiamento Estudantil - Fies. Ademais, foi instituído o sistema de avaliação superior (Sinaes) e com ele o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade). De uma forma geral, essas foram as principais políticas implementadas no decorrer governo Lula, chegando assim, no final de 2010, com novas eleições presidenciais e a candidata Dilma Rousseff, apoiada por este governo, é eleita à presidência da República, como a primeira mulher no comando do executivo federal ao longo de toda a história republicana do Brasil.

### 1.3.6 Políticas Educacionais na gestão da Presidente Dilma Rousseff

De acordo com Saviani (2018), em relação às políticas educacionais durante o governo da presidente Dilma Rousseff poucas foram as alterações em comparação com os governos anteriores. Contudo, em relação às implementações, algumas delas foram significativas como a criação de vagas de cursos técnicos em parceria com o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), instituído através da Lei n. 12.513, de 26 de outubro de 2011, com a finalidade de atender um público de forma gratuita.

O público-alvo desse Programa eram as pessoas que se encontravam em vulnerabilidade social. Esses cursos eram geralmente oferecidos pela Rede Federal de Educação Profissional, por algumas escolas estaduais (EPT) e ainda nas unidades do “Sistema S”<sup>27</sup>. Segundo Saviani (2018) havia nesse projeto uma preocupação com uma parcela da população, tais como: jovens e adultos cumprindo medidas socioeducativas, comunidades quilombola e indígenas, pescadores, mulheres responsáveis pelo sustento da família, entre outros. Foi um projeto que colaborou com a inserção deste público em busca de emprego e renda (SAVIANI, 2018).

No entanto, Saviani (2018) faz crítica sobre a forma que o Programa aconteceu, já que este acabou por colaborar com as investidas do mercado capitalista. Presencia-se uma contradição entre direitos e mercado neoliberal, através da mercantilização de serviços. Sendo a educação um direito, esta deveria ser ofertada de forma pública, universal, gratuita e de qualidade, e não ficar tendo interferências privatistas do mercado.

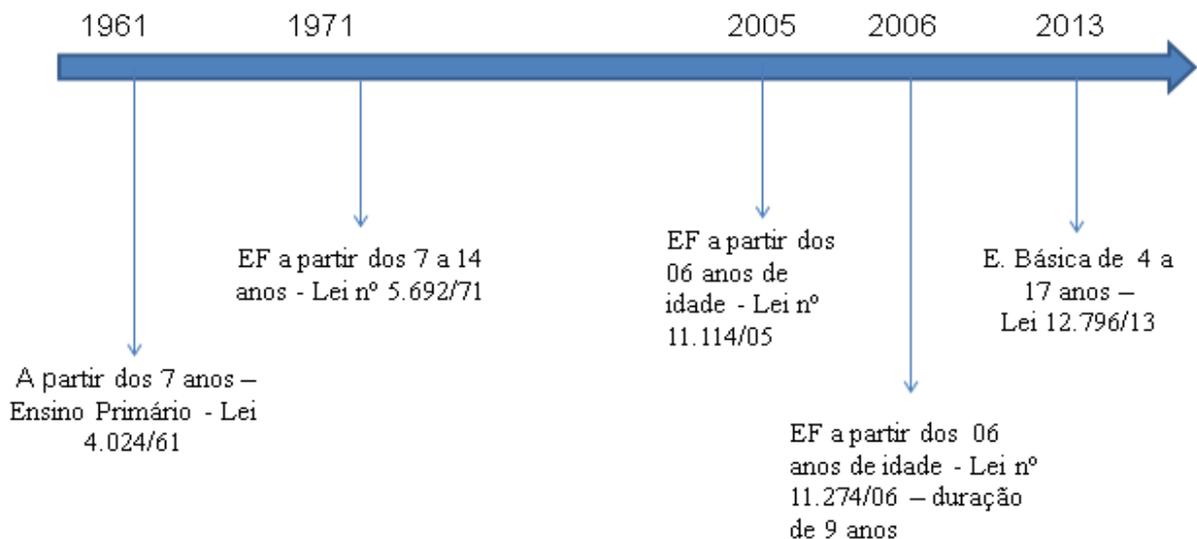
---

<sup>27</sup>“Termo que define o conjunto de organizações das entidades corporativas voltadas para o treinamento profissional, assistência social, consultoria, pesquisa e assistência técnica.” Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/sistema-s>. Acesso em 20 jan 2021.

Em 2012, institui uma importante lei que expandiu o acesso de nível superior, conhecida como a “Lei de cotas”<sup>28</sup>. Esta lei permitiu uma reserva de vagas de 50%, nos cursos de nível superior, aos alunos oriundos de escolas públicas. Esse percentual é dividido entre, alunos de menor renda, com deficiência e os que se declaram “pretos, pardos ou indígenas”.

Dentre as mudanças introduzidas pela presidente Dilma Rousseff, a de maior impacto para o Ensino Básico foi a alteração na LDB/96 através da Lei 12.796, de 4 de abril de 2013 que, além de outras autorizações, ampliou a obrigatoriedade da educação básica para a faixa de 4 a 17 anos de idade. Através da figura 4 é possível perceber a ampliação do direito à educação com a expansão da obrigatoriedade incluída na LDB/96.

Figura 4 - Obrigatoriedade do ensino segundo legislações educacionais



Fonte: Elaboração própria a partir das Leis 4.024/61, 5.692/71 e 9.394/96

Outra importante mudança foi incorporada ao Saeb, a Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA). Esta “avaliação censitária envolvendo os alunos do 3º ano do ensino fundamental das escolas públicas, com o objetivo principal de avaliar a qualidade, a equidade e a eficiência (incluindo as condições de oferta) do ciclo de alfabetização das redes públicas” (BRASIL/Inep, 2015, p. 8). Dessa forma, o Saeb a partir desta data passa ter sob o seu sistema três avaliações de larga escala, como se observa a figura 5.

<sup>28</sup> Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012.

Figura: 5 – As três avaliações que compõem o Saeb



Fonte: Brasil/INEP (2015, p.8).

Em 2014, no encerramento de seu primeiro mandato, Dilma Rousseff aprovou o novo PNE. Nesse está contido muitas metas para educação básica. Mas, entre elas, destaca-se o aumento de 10 % do Produto Interno Bruto (PIB) para a educação até o final do seu decênio. Segundo os especialistas, entre eles Saviani (2018), esse será o maior desafio no cumprimento das metas, pois é algo até então nunca previsto, nas legislações e nos planos anteriores.

Já no segundo mandato da presidente, praticamente nada foi feito de novo na área da educação, por causa do encurtamento ocasionado pelo *impeachment*, assumindo assim o governo o seu vice Michel Temer até 2018.

### 1.3.7 O direito a educação na gestão do presidente Michel Temer

Em um cenário de incertezas, é importante salientar que, muitas das metas previstas no PNE, com vigência até 2024, não terão condições de ser executadas, devido à Emenda Constitucional de nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. O objetivo dessa Emenda é “instituir um novo ajuste fiscal”. Em decorrência disso, a sociedade limita-se por 20 anos com os gastos públicos liberando apenas o reajuste do índice de inflação do ano interior (SAVIANI, 2018). Segundo Uczak, Bernadi e Rossi (2020, p. 9), essa emenda “inviabiliza o cumprimento das metas do PNE e leva ao esvaziamento de políticas inclusivas como o Fies, o ProUni.”

As mudanças em torno das políticas educacionais que se iniciou na gestão anterior, se intensificaram no governo Temer (UCZAK; BERNADI; ROSSI, 2020, p. 4). Nesse governo foi promulgada a medida provisória 746/2016, que posteriormente foi convertida na Lei nº 13.415/2017, que além de modificar a LDB, regulamentar o FUNDEB, altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), revoga a Lei 11.161/2005, e “institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral” (BRASIL, 2017). Uma ampla reforma do ensino médio, conduzida, de forma autoritária e sem respeito à democracia, segundo os autores Saviani (2018) e Araújo (2018).

Para Saviani (2018, p.302) “como responsáveis pelo Ensino Médio, conforme dispõe a LDB em vigor, os estados e o Distrito Federal deveriam ser consultados sobre a proposta de reforma desse nível de ensino”. No entanto, nem mesmo chegaram a ser informados sobre ela. De igual modo, Araújo (2018) corrobora esse entendimento ao afirmar que:

Alterou bruscamente duas das mais importantes regulamentações da educação nacional, a LDB e a Lei do FUNDEB, mesmo havendo um parecer contrário da Procuradoria Federal Dos Direitos do Cidadão e do Ministério Público Federal alertando para os riscos de uma Reforma do Ensino Médio Brasileiro por meio de Medida Provisória (ARAÚJO, 2018, p. 221).

Desta feita, observa-se que o Presidente Temer priorizou uma política de governo que atendesse a lógica do mercado e não se importando com a participação social e consequentemente com a democracia e com legislações vigentes. E ainda, para intensificar tais medidas, em abril de 2017, o MEC reorganizou a composição do Fórum Nacional da Educação (FNE), excluindo algumas entidades e incluindo outras.

Na visão dos pesquisadores como Uczak, Bernadi e Rossi (2020, p. 13), “ao assinar um decreto e desconstituir/reconstituir uma comissão, o governo golpista desconsiderou anos de mobilização e participação democrática na luta pelo direito à educação. Desrespeitou sujeitos coletivos e ignorou seus propósitos educacionais”.

Nesse mesmo ano, em 10 de outubro de 2016, Temer promulgou a Portaria n. 1.144, instituindo o Programa Novo Mais Educação,<sup>29</sup> com o objetivo de melhorar a aprendizagem em língua portuguesa e matemática no ensino fundamental. Assim, tornou-se o Programa criado no governo Lula mais racional com objetivo de reforçar a política de avaliação externa (SAVIANI, 2018).

Também sob essa gestão foi homologada a Resolução do CNE/CP de nº 2/2017 conhecida como a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) do Ensino Básico. Ressalta-se que esta se refere somente à Educação Infantil e ao Ensino Fundamental, visto que na data da

---

<sup>29</sup> Este Programa substitui o Programa lançado pelo governo Lula em 2007.

sua aprovação, o Ensino Médio ainda estava passando por uma ampla reforma iniciada por esse governo<sup>30</sup>.

Esses foram os principais pontos a serem ressaltados sobre a política de educação no governo Temer. Acontecendo assim as eleições no final de 2018 e sob o clima de muitas oposições ideológicas, dentre outros aspectos correlatos, bem como se apropriando do discurso de anticorrupção e contrário ao Partido dos Trabalhadores (PT) e outros movimentos de esquerda, o então candidato Jair Messias Bolsonaro venceu as eleições e tomou posse, em janeiro 2019.

### 1.3.8 Políticas educacionais na gestão do atual presidente Jair Messias Bolsonaro - até o atual momento

Seguindo uma direção extremista e autoritária Bolsonaro tem implementado medidas que têm intensificado retrocessos nas conquistas de direitos nas políticas educacionais da educação básica e do ensino superior, em favorecimento ao setor privado. Na área da Educação, uma de suas primeiras ações foi retirar investimentos de Instituições Públicas. Este se tem manifestado contrário às pesquisas científicas; trabalha em prol de uma educação básica domiciliar – o *homeschooling*. (TAFARREL; NEVES, 2019).

Quanto aos ataques às instituições públicas e o corte das verbas, segundo Tafarel e Neves (2019), esses não eram sobre as instituições em si, mas aquilo que a partir dela é gerado e produzido – a pesquisa, e os avanços sociais das classes excluídas.

Sobre a educação domiciliar o PL nº 2.401/19 encontra-se na câmara dos deputados, para ser avaliado por comissões especiais, uma vez que envolve várias situações e áreas, entre elas a falta de normatização jurídica na CF/88, na Lei 8.069/90 e na LDB/96, pois estas atendem ao princípio da obrigatoriedade do ensino em Instituições.

Segundo Tafarel e Neves (2019), os Deputados e Senadores que apoiam esse projeto são os mesmos que defendem o projeto da “Escola sem Partido” - a finalidade deste é combater uma “suposta doutrinação dos professores”. Assim, entende-se como um prejuízo enorme caso o projeto venha a ser aprovado, pois o mesmo afasta a criança e o adolescente do convívio social na escola, que é considerada a maior responsável para promover a socialização, a cultura e a diversidade.

---

<sup>30</sup> Para saber mais sobre a reforma consulte o portal do MEC: <http://portal.mec.gov.br/>.

Ignoram-se os estudos e as pesquisas científicas em torno dos direitos e da educação. Ainda há de se levar em consideração que seria uma abertura para a privatização da educação, retirando do Estado o dever de garantia do direito à educação. Segundo Tafarrel e Neves, (2019, p. 310), para o atual governo, “o cenário que se desenha para a educação pública brasileira é coerente com entendimento de que a educação pública é serviço e não direito” e, portanto, deve seguir lógica do mercado de que a prestação de serviços cabe ao setor privado.

Sobre o FUNDEB, no dia 21 de julho de 2020, foi aprovado na Câmara dos deputados a Proposta da Emenda Constitucional (PEC 26/2020) que torna o FUNDEB permanente. Depois disso, ela seguiu para o Senado. Além de se tornar permanente, a mudança mais importante desta ficou em torno da distribuição financeiro entre a União, Estados e Municípios, procurando ter um aumento maior gradativo da participação da União e uma distribuição mais justa com os municípios mais carentes. O governo federal – este que desde 2019 alega não ter recursos suficientes para os repasses – tentou interferir na votação da Câmara dos Deputados. No entanto, o governo acabou fechando um acordo com os parlamentares (AGÊNCIA SENADO, 2020).

Já no dia 15 de dezembro de 2020 o Senado aprova através do PL 4.372/2020 o Fundo permanente e retira as emendas que favorecia as escolas filantrópicas e do Sistema S. O PL retornou para o Congresso, e no dia 17 de dezembro de 2020 recebeu a aprovação dos Deputados em favor da totalidade dos recursos às escolas públicas. Houve, com essa aprovação, uma grande conquista para a escola pública, tornando-se Lei em 25 de dezembro<sup>31</sup> (AGÊNCIA SENADO, 2020).

Ao terminar de discutir as importantes políticas educacionais, após a educação ser elencada ao rol dos direitos sociais, presenciaram-se muitos retrocessos ao considerar a educação como direito. Nesse contexto, a maior interferência, tem ocorrido pela influência das políticas neoliberalistas, assim, no governo gestado pelo presidente FHC houve uma série de normatizações com a finalidade de se ajustar as políticas educacionais de acordo com a economia neoliberal, transferido assim muitas responsabilidades a sociedade civil (MARTINS, 2008; SAVIANI, 2018).

Contudo, mesmo com grandes dificuldades diante da política econômica foi no governo Lula que as políticas públicas educacionais conseguiram ter uma expansão dos

---

<sup>31</sup>Lei nº 14.113 de 25 de dezembro de 2020.

direitos atendendo assim, um maior número de pessoas, o mesmo fora mantido no mandato da presidente Dilma Rousseff, dando continuidade aos projetos de expansão de educação. No entanto, com o *impeachment* desta a educação intensifica suas perdas, em especial pela falta de investimentos gerada pelo ajuste fiscal (OLIVEIRA, 2009).

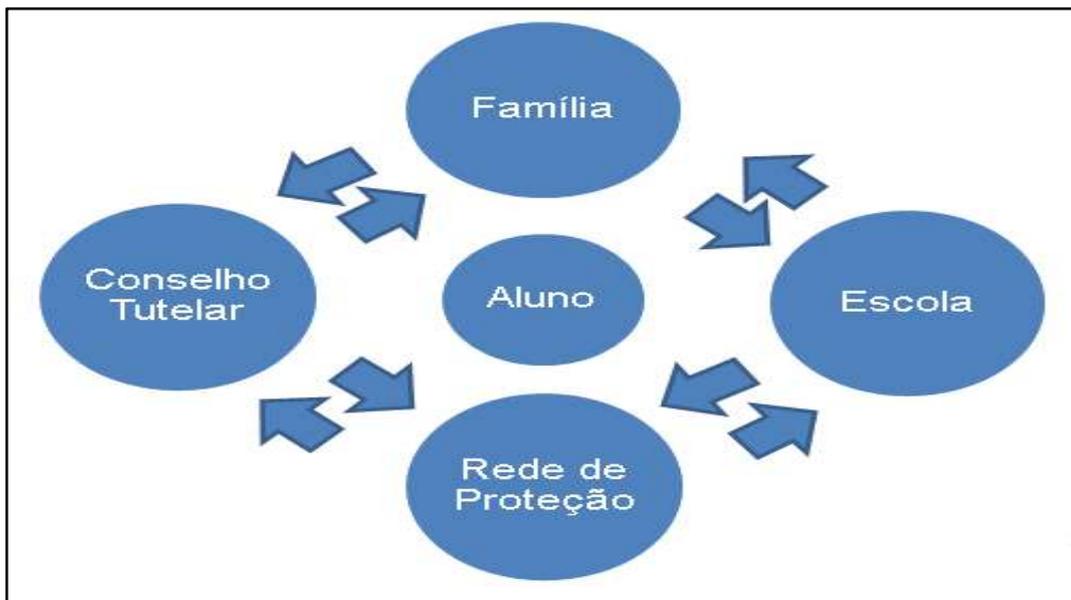
Ao chegar à discussão deste capítulo percebem-se três grandes retrocessos em relação ao direito à educação que vem se intensificando nos últimos governos: o Estado se ausentando de suas atribuições quanto à garantia de direito; a privatização da educação acontecendo por interferências de setores privados e organismos internacionais; e o direito à aprendizagem ficando condicionadas as competências e habilidades com grande foco nas avaliações meritocráticas, em uma política de inclusão-exclusão.

Vivencia-se, assim, uma fase tensa em um cenário de incertezas, que tem gerado muitas preocupações aos pesquisadores, estudiosos, defensores da educação pública e, sobretudo, daqueles que deles necessitam e esperam alinhar a educação ao seu processo de cidadania. Posto isso, no próximo capítulo desta pesquisa tem-se a intenção de abordar e discutir as principais instituições na efetivação do direito à educação.

## 2. PRINCIPAIS INSTITUIÇÕES DE EFETIVAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO

Através da inserção da educação como direito social na CF/88, como discutido no capítulo anterior, houve grandes modificações em prol das políticas educacionais com a necessidade de adequação na garantia do direito à educação. Nesse universo, o Estado democrático de direito torna-se caracterizado por diversas instituições que se encontram envolvidas com a responsabilidade de garantir o direito à educação básica de forma pública. Nesse sentido, em especial, que intervém diretamente na realização do acesso e a permanência do aluno têm-se: a família, a Escola e o Conselho Tutelar (CT), este último no sentido de acompanhar e intervir como forma de garantir o direito (KONSEN, 2000).

Figura: 6- Principais Instituições de efetivação do direito à educação



Fonte: elaboração própria a partir da Lei 8.069/90

No entanto, como se observa na figura 6, para auxiliar nessa relação, de acordo com Kosen (2000) existe um Sistema de Garantia de Direitos conhecida também como “Rede de Proteção”, que em um sentido ampliado estão inseridas as Secretarias de Educação, os órgãos da Justiça, da Saúde, da Assistência Social, entre outros, conforme figura 7, cada qual operando nas suas funções específicas. Contudo, envolvidas em prol do mesmo objetivo: garantir o acesso e a permanência do aluno a escola e fazer com que a proteção integral da criança seja prioridade (SILVA; ALBERTO, 2019).

Dessa forma, esse capítulo pretende trazer a discussão sobre as principais instituições escolares que trabalham na efetivação do direito à educação. E, a partir delas, analisar os conceitos de infrequência, evasão e exclusão escolar, a relação causa-consequência entre eles, e ainda, entender como se estabelece o diálogo entre as escolas municipais de Itaperuna e o Conselho Tutelar (CT) com relação às infrequências, evasões e exclusões escolares.

Com o intuito de atingir esse objetivo específico, o presente capítulo está estruturado sobre quatro seções: a 1ª traz a discussão da rede de proteção, essa que auxilia a escola e o CT, e conseqüentemente a família, na garantia do direito à educação; a 2ª aborda e discute a instituição família com sua responsabilidade na garantia do direito à educação; a 3ª apresenta e discute a escola e sua responsabilidade para garantir a educação como direito social, e por fim, na 4ª a instituição CT suas atribuições e funções na defesa da garantia do direito à educação escolar. Busca-se, desse modo, discutir a “Rede de Proteção” nessa relação, de maneira a garantir a educação como direito social.

### 2.1. Rede de proteção para garantir a educação como direito social

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 foi um marco na história, pois evidenciou a necessidade de que todos tenham seus direitos garantidos e respeitados. Dessa forma, a infância passou a ter cuidados especiais, e assim, em 1959, percebeu-se que essa condição necessitava de uma declaração específica. Com isso, foi aprovada a Declaração dos Direitos da Criança. A partir de então, muitos países tornaram-se signatários e apoiadores na Doutrina de Proteção Integral, criando instrumentos para efetivação de direito ao público infanto-juvenil (DIAS; GUZO, 2018).

Essa doutrina sustentada em dados biológicos, psicológicos e sociais, acredita que a infância é uma fase específica que necessita de condição peculiar para o seu desenvolvimento, pois eles ainda não estão aptos a responder por eles em sua completude. Sendo assim, tanto as crianças quanto os adolescentes passam a ser considerados “sujeitos de direitos” (BRASIL, 2007, p. 16). No Brasil, foi com a promulgação da CF/88 no seu Art. 227 que essa proteção integral ganhou destaque:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 1988).

Ao detalhar direitos e reprimir atitudes, a CF/88 cria uma base de fundamentação para a promulgação do Estatuto da Criança e Adolescentes (ECA) - Lei 8.069/90, e para garantir direitos, sustentada por esta Lei no Art. 86 encontra-se uma “Rede Proteção” (Sistema de Garantias), no qual “o atendimento aos direitos da criança e do adolescente dar-se-á por meio de um conjunto articulado de ações governamentais, não-governamentais, da união, estados e municípios” (BRASIL, 1990).

Com a criação do ECA, conforme afirmou Silva e Alberto (2019, p. 2) em seus estudos, “houve uma modificação nas políticas públicas voltadas para a infância e adolescência, que devem atuar no formato de Rede, com instituições e atores sociais articulados e integrados na garantia e proteção dos direitos desses sujeitos”.

Nesse entendimento, faz-se necessário conhecer um pouco dessa “Rede de Proteção”, para entender o papel da escola, da família e do CT na garantia da educação como direito. O que é a Rede de Proteção? Por que ela existe? Como ela se articula? Quais são os atores sociais integrantes nessa Rede que estão mais envolvidos diretamente com as escolas? Esses são alguns questionamentos que se tornam importantes ao entendimento na garantia de direito à educação.

Segundo Digiácomo (2011) e Aragão (2011), o primeiro desafio que se tem com a ‘Rede de Proteção’ é a sua implementação e estrutura nos moldes do ‘Sistema de Garantias’. Eles abordam o Art. 88 da lei 8.069/90 como sendo os Conselhos Municipais da Criança e do Adolescente (CMDCA) e o CT os órgãos que precisam estar à frente destas políticas públicas intersetoriais, em especial cita-o (CMDCA) como o indispensável à elaboração das políticas. Assim, Digiácomo (2011) pronuncia-se:

O primeiro desafio a enfrentar, aliás, é a própria estruturação de um “Sistema de Garantias” completo, com ênfase para a criação dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente e Tutelares, sendo a existência daqueles indispensável à elaboração de verdadeiras (e legítimas) políticas públicas intersetoriais para o atendimento das necessidades específicas da população infanto-juvenil local e à própria formação destes ( DIGIACOMO, 2011, p. 2 ).

Dessa forma, segundo Digiácomo (2011) fica sob a responsabilidade dos CMDCA o grande papel de discutir juntamente com os outros Conselhos Setoriais da Educação, da Saúde e da Assistência Social, para, então, deliberar e controlar as políticas públicas que estejam voltadas para as crianças e adolescentes e formar uma “Rede de Proteção” que irá auxiliar esse grupo em suas necessidades individualizadas; assim como seus familiares, trabalhando em caráter preventivo, protetivo e proativo. Para melhor explicar o funcionamento desta

“Rede de Proteção” o promotor Digiácomo organizou uma representação global, conforme visualizado na figura 7.

Figura 7 - Representação global da Rede de Proteção



Fonte: Adaptação a partir de Digiácomo (2014 ?)

De acordo com Digiácomo (2014?), não pode haver hierarquia nas intervenções entre as instituições envolvidas na “Rede de Proteção”. Entretanto, para esse autor, o CMDCA deveria ficar no centro dessa Rede, pois é esse órgão que tem incumbência de promover e discutir as políticas que envolvem o direito da criança e adolescente. E, conseqüentemente, deveria articular mais com os outros setores. De acordo com o Conselho Nacional dos Direitos das Crianças e Adolescentes (CONANDA, 2006), todas essas instituições que fazem parte desta “Rede” têm a incumbência de exercer a defesa, promoção e controle dos direitos relacionados a este público.

Art. 5º Os Órgãos públicos e as organizações da sociedade civil, que integram esse Sistema, deverão exercer suas funções, em rede, a partir de três eixos estratégicos de ação: I - defesa dos direitos humanos; II - promoção dos direitos humanos; e III - controle da efetivação dos direitos humanos (CONANDA, 2006).

Ao definir uma “Rede de Proteção”, Dias e Guzzo (2018, p.5) enfatizam que essas “são relações entre pessoas, sistemas e instituições que têm diferentes funções e que são desenvolvidas para facilitar o cotidiano de vida de pessoas e suas comunidades”. As autoras complementam que nesse formato, por ser de responsabilidade compartilhada, a intervenção fica dividida.

Já Silva e Alberto (2019) trazem uma complementação dessa definição como uma ferramenta de gestão. Nas palavras dos autores, trata-se de “uma ferramenta das políticas públicas cujo objetivo é proteger os direitos das crianças e dos adolescentes, formada pelos atores sociais das várias instituições engajadas no mesmo propósito” (SILVA; ALBERTO, 2019, p. 3). Contudo, para que haja articulação e integração essa “Rede” precisa relacionar-se

com diversas áreas de atendimento das políticas públicas como a saúde, educação, justiça, assistência social, entre outros.

A articulação da rede, isto é, entre escola, assistência social, saúde e demais órgãos destinados à proteção da infância e da adolescência faz sentido no contexto das escolas públicas brasileiras, pois possibilita uma alternativa de equidade e proteção para a população infanto-juvenil que se encontra em grupos menos favorecidos (DIAS; GUZZO, 2018, p. 4).

Em relação às tipologias de redes, segundo Pereira e Teixeira (2013), existem várias definições e tipos de redes. No entanto, devido ao contexto econômico adotado nas últimas décadas por força da política neoliberal, a mais comum é das “redes intersetoriais (são aquelas que compartilham serviços das organizações governamentais, não governamentais, do setor privados e até mesmo da comunidade, tendo em vista o atendimento integral das demandas sociais)” (PEREIRA; TEIXEIRA, 2013, p. 121).

Para a atuação das redes intersetoriais há uma grande importância nos atendimentos e serviços prestados pela Assistência Social. Em relação a essa política, ela foi efetivada em 1993 sobre a Lei nº 8.742/93. Contudo, em 2011 ela foi alterada pela Lei nº 12.435/11. Porém, mesmo no ato da sua criação, segundo Montañó (2002) ela já foi inserida sob a ótica neoliberalista, implementada pelos governos da época. Sendo assim, as conquistas obtidas pela CF/88 foram esvaziadas, paulatinamente, a despeito das disputas por direitos, resultando na precarização das ações do campo social.

Por meio dos estudos de Montañó (2002), pode-se caracterizar essa precarização, tendo foco em setores e não em detrimento a universalização, procurando atender demandas emergenciais, de forma mínima e assistencialista, por consequência da diminuição de verbas e uma grande incerteza de continuidade, além de se verificar ações envolvendo uma não cidadania, pois não há estímulo aos debates e luta por direitos, mas, ao contrário um favorecimento ao silenciamento da população. Como consequência dessas características surge um fortalecimento de ações individuais, de filantropias e atendimentos imediatistas (MONTAÑO, 2002).

Na formação dessa rede de proteção o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), através de suas políticas têm uma grande parcela de contribuição, pois é ela que abarca muitos programas, benefícios, serviços e projetos que atendem as famílias em suas vulnerabilidades.

Cabe ao SUAS garantir a Proteção Social Básica (PSB) como um conjunto de serviços, programas, projetos, benefícios que visa prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. (BRASIL, 2016, p. 24).

Para atender às suas demandas o SUAS, como demonstrado na figura 8, divide-se em dois grandes níveis: a Proteção Social Básica e a Proteção Social Especial. Esta Secretaria possui como equipamentos principais respectivamente os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), conforme Brasil (2016).

Figura 8 - Sistema Único de Assistência Social



Fonte: Ministério de Desenvolvimento e Combate a Fome, (2011)<sup>32</sup>

Como se observa na figura 8 o CRAS é a “porta de entrada” no SUAS, por causa de sua capacidade territorial. Ele também é responsável em informar e orientar a população de sua área de abrangência e trabalhar de forma articulada com toda a rede de proteção social local, com o objetivo de promover direitos de cidadania dos seus usuários. Dessa forma, é necessário estar em constante observação quanto à vulnerabilidade e risco social em sua territorialidade (BRASIL, 2016). No § 1º do Art. 6º C da Lei 12.435 de 06 de julho de 2011, diz que:

O CRAS é a unidade pública municipal, de base territorial, localizada em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinada à articulação dos serviços socioassistenciais no seu território de abrangência e à prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica às famílias (BRASIL, 2011).

O SUAS possui muitos programas que fazem parte da proteção social básica. Entre eles citam-se: os Benefícios Eventuais<sup>33</sup>, os Benefícios de Prestação Continuada (BPC)<sup>34</sup>,

<sup>32</sup> Disponível em <https://slideplayer.com.br/slide/291686/>. Acesso em: 12 de dez. de 2020.

<sup>33</sup> Um tipo de proteção social que se caracteriza por sua oferta de natureza temporária para prevenir e enfrentar situações provisórias de vulnerabilidade (BRASIL, 2018, p. 16).

<sup>34</sup> É um benefício da assistência social no valor de 1 (um) Salário Mínimo para pessoas com deficiência de qualquer idade (...) Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/Acesso> em 14 de dez de 2020.

Programas estaduais e municipais de transferência de renda<sup>35</sup> e o Programa de Bolsa Família<sup>36</sup>. Contudo, o programa que tem maior relação com a escola é o programa Bolsa Família.

No entanto, além do SUAS, existem outros equipamentos na “Rede” como a Saúde e a Justiça com atuação nas demandas das escolas. Assim, na política da Saúde inserido na esfera governamental há vários “equipamentos” que trabalham articulado na Rede, mas, que atua diretamente com a escola, dentre eles citam-se: Núcleos de Apoio à Saúde das Famílias (NASF) e as Unidades Básicas de Saúde (UBS) – este dois porque atendem nas suas territorialidades.

Além desses, ainda se tem o equipamento que trabalham com a saúde mental - o Centro de Atenção Psicossocial Infanto-juvenil (CAPSi) que atua nas necessidades de crianças e adolescentes que necessitam de atendimento em saúde mental e/ou com dependência de álcool e drogas (QUINDERE, JORGE, FRANCO, 2014; ARAGÃO, 2011).

Na atuação desta “Rede de Proteção” também é importante ressaltar o papel da Justiça envolvendo o trabalho do Ministério Público e o Juízo da Vara da Infância e Juventude. Do Art. 201 a 205 da Lei 8.069/90 encontram-se as atribuições do Ministério Público, esse que tem a incumbência de fiscalizar o cumprimento da Constituição e demais legislações tanto no cumprimento da família e da sociedade, quanto do poder público.

No âmbito extrajudicial, pode atuar na articulação com as demais instituições da “Rede de Proteção”, solicitando atendimentos e intervenções. Contudo, atua, também, no âmbito judicial como órgão intervencionista ao cumprimento da Garantia de Direitos das Crianças e Adolescentes junto a Vara da Infância e Juventude, quando não obtém êxito em suas ações e os seus tutelados estão sendo negligenciados em direitos (DIGIÁCOMO, 2014?).

Segundo Digiácomo (2014?), a “Rede” encontra muita dificuldade para trabalhar de forma ativa em suas intervenções. Um dos grandes desafios é de manter a interação entre eles, e, em especial, a continuidade de suas ações. Dessa forma, torna-se um trabalho que exige comprometimento dos profissionais, assim como, um diálogo permanente.

Já em relação à escola, Digiácomo (2014?) assinala que há necessidade de desempenhar um papel ativo, eminentemente preventivo, seja através das orientações dos responsáveis ou em estratégias de parcerias. Ressalta-se que, quanto maior mobilização junto à “Rede”, maiores avanços alcançados na defesa do direito à educação dos alunos.

---

<sup>35</sup>Para maiores informações. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8496/1/TD\\_2392.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8496/1/TD_2392.pdf).

<sup>36</sup> Já discutido no capítulo anterior.

Posto isso, analisar, entender e discutir a relação entre essas Instituições torna-se importante para essa pesquisa. É sobre essa relação representada pela figura 6, que essas seções seguintes se dispõem a discutir. Sendo a família a primeira instituição a qual a criança faz parte é interessante iniciar-se por ela.

## 2.2 A Família e sua responsabilidade com o direito à educação

Entre muitas responsabilidades da família para com o filho incumbe a ela cuidar, proteger, direcionar e orientar (MANTOAN, 2003). O Art. 229 da CF/88 prevê que “os pais têm o dever de assistir, criar e educar os filhos” (BRASIL, 1988). Assim, ela possui a responsabilidade de buscar a matrícula escolar para seu filho quando este alcança a idade determinada pela legislação. Pelo ordenamento jurídico, “código penal”, a família pode ser penalizada por abandono intelectual. No Art. 246 do Decreto Lei nº 2.848 de 7 de dezembro de 1940 constitui-se crime: “Deixar, sem justa causa, de prover à instrução primária de filho em idade escolar: Pena - detenção, de quinze dias a um mês, ou multa” (BRASIL, 1940).

Na Lei 8.069/90 essa responsabilidade encontra-se fundamentado no seu Art. 2º “a educação é dever da família (...)”. e no Art. 55, dispondo que, “os pais ou responsável têm a obrigação de matricular seus filhos ou pupilos na rede regular de ensino” (BRASIL, 1990). Atualmente, na Lei 9.394/96, esse direito precisa ser exercido a partir dos 4 (quatro) anos de idade como estabelece o seu Art. 6º “é dever dos pais ou responsáveis efetuar a matrícula das crianças na educação básica a partir dos 4 (quatro) anos de idade” (BRASIL, 1996).

No entanto, não incube a ela somente efetuar a matrícula, faz-se necessário também acompanhar todo processo de desenvolvimento escolar, com objetivo de contribuir com a permanência do aluno e, conseqüentemente, com o seu desenvolvimento. Segundo Montoan (2003), assim, participar de reuniões de pais, atender à solicitação da escola, conhecer e participar do processo pedagógico são atitudes que todos os responsáveis pela criança ou adolescente deveriam ter diante do compromisso na busca por uma educação de qualidade do seu filho. No ECA, no seu parágrafo único do Art. 53 dispõe que: “É direito dos pais ou responsáveis ter ciência do processo pedagógico, bem como participar da definição das propostas educacionais” (BRASIL, 1990).

Quando essa instituição familiar deixa de cumprir com suas obrigações e responsabilidade sobrecarrega a escola. Segundo Abrucio (2018), trabalhar a família junto ao processo educacional da escola é sem dúvida um grande desafio de muitas escolas públicas. De acordo com esse mesmo autor (2018), quanto menor for o grau de instrução dos

familiares, maior é o desafio da escola, pois no Brasil tem-se um legado histórico negativo. Isto é, desde a origem da formação do povo brasileiro há falta de valorização da educação escolar nas famílias desprovidas economicamente, somando-se a esse legado a “educação é um fenômeno cujos efeitos concretos são intergeracionais, ou seja, quanto mais as famílias, ao longo das gerações, tiverem acesso à escola, mais seus filhos e netos terão potencial de aprendizado” (ABRUCIO, 2018, p. 51).

Em sua pesquisa sobre essa discussão, Abrucio (2018) faz uma comparação do caso brasileiro com países desenvolvidos em relação às avaliações realizadas pelo Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa). Nos países observados por este autor (2018) no Pisa, os índices de analfabetismo de três a quatro gerações passadas são muito melhores do que os do Brasil.

Assim, o referido autor (2018) comenta que uma das estratégias das escolas públicas brasileiras, deve ser trabalhar a conscientização dos familiares. Abrucio (2018) adverte que é importante “estabelecer um processo contínuo de conscientização dos cidadãos em relação à relevância da Educação” (ABRUCIO, 2018, p. 51). Essa seria uma das estratégias com objetivo de alcançar mudanças, mesmo que lentas, no decorrer do tempo.

Em pesquisa realizada por Diniz (2015) evidencia a família como a instituição que pode prejudicar o processo escolar dos filhos, pois “o não acompanhamento da vida escolar dos filhos bem como a falta de apoio e de transmissão de valores pelos pais exercem influência no abandono da escola” (DINIZ, 2015, p. 26).

Observa-se que trabalhar essa relação torna-se complexa e conflituosa, pois estudos realizados por Abrucio (2018), e Diniz (2015), apontam que nem todas as famílias atendem a responsabilidade que lhe é determinada pela lei. E, assim, não correspondem às expectativas da Rede de Proteção, do CT e principalmente da Escola. Dessa forma, com o objetivo de estender o debate, discute-se o papel da escola e sua responsabilidade com o direito à educação.

### 2.3 A Escola e a sua responsabilidade para garantir a educação como direito social

A discussão da escola como um espaço social e de formação à cidadania tem sido tema recorrente entre muitos pesquisadores brasileiros, quer seja da área da educação, quer seja das demais áreas das ciências humanas, isto aconteceu em decorrência da CF/88, como apresentado no capítulo anterior desta dissertação.

Segundo Santos (2019), a partir desse contexto surge uma nova visão escolar, que tem buscado a sua materialidade perseguindo três aspectos jurídicos, a saber: o primeiro é que esses alunos, quando se apresentam à escola, precisam ser reconhecidos como sujeito de direitos, e, por isso, possuem capacidade de cidadania demandando serviços de qualidade; a segunda é quanto ao espaço escolar, este precisa ser privilegiado de proteção de direitos, e para isso a escola precisa se articular em Redes com outras Instituições; e a terceira é buscar um novo paradigma de educação para efetivar o direito humano subjetivo, desta forma precisa estar atentas aos princípios de “totalidade, disponibilidade, acessibilidade, aceitabilidade e adaptabilidade” de seus alunos (SANTOS, 2019, p. 9).

Com isso, surgem novas formas de pensar a educação. A escola, como por exemplo, passa a ser vista não só como um ambiente educacional, mas também como um dos principais espaços de socialização e como tal precisa se adequar, criar, reinventar, com o objetivo de atender a sua demanda. Corrobora Burgos *et al* (2014, p. 97) quando afirmam que “cabe à escola assegurar não apenas o direito à aprendizagem, mas à educação em sentido mais amplo, e isso também significa que ela está decididamente comprometida com a proteção integral da criança e do adolescente”

Sobre essa visão, também manifesta Abrucio (2018) dizendo que a educação tem papel central na vida dos indivíduos e das nações contemporâneas, não só como um valor agregado ao papel econômico da sociedade, capaz de auxiliar ao nível de renda de uma pessoa e, conseqüentemente, de um país. Mas, também, propicia transformações sociais ligadas à formação e o caráter do indivíduo, aspectos ligados à cidadania e aos direitos sociais. Nesse entendimento, a educação assume para si várias funções em relação à sociedade e ao indivíduo. Assim esse autor faz um destaque para quatro importantes funções.

A primeira função, para Abrucio (2018), é a “socialização dos indivíduos” (ABRUCIO, 2018, p. 38). Segundo ele, a escola acaba assumindo uma enorme função desde a infância até a idade adulta. Nesse aspecto, apesar de não ser a única instituição social a trabalhar na formação das pessoas, torna-se a mais importante pela sua grande influência nos aspectos relacionados ao tempo e aos conhecimentos.

Aliada a essa função, tem-se uma segunda função que “diz respeito à formação de cidadãos” (ABRUCIO, 2018, p. 39). As instituições escolares possuem responsabilidade para trabalhar a formação de valores e para tal precisam inserir competências no desenvolvimento de seus alunos para que estes venham entender a essência dos direitos e deveres presentes nas relações sociais.

A terceira função aborda o aspecto relacionado ao desempenho econômico – “a teoria do capital humano” (ABRUCIO, 2018, p. 40), pois é fato que o processo educacional possui valor no desempenho econômico de um indivíduo e, conseqüentemente, de uma sociedade. E, por fim, “a importância da Educação se completa com o tema da equidade. A garantia de igualdade de oportunidades educacionais é essencial para reduzir as desigualdades, que são crescentes no mundo e estruturais no Brasil” (ABRUCIO, 2018, p. 41).

Para oportunizar essas quatro funções apresentada por Abrucio (2018) ao público que se apresenta plural dentro do sistema de ensino básico, faz-se necessário pensar as políticas educacionais para os diversos perfis, desde a sua condição de gênero, raça e renda, como também aspectos ligados às deficiências. Assim, as diversidades e pluralidades dos indivíduos precisam ser consideradas.

Trabalhar na construção da diferenciação e no respeito implica entender que os pontos de partidas dos alunos são diferentes e desiguais (ABRUCIO, 2018). Sobre esse aspecto também se manifesta Burgos *et al* (2014, p. 97) ao afirmar que “a escola pública é certamente um espaço muito plural e diverso, que recebe alunos oriundos dos diferentes segmentos sociais que compõem as classes populares do país”.

Dessa forma, observa-se que a inserção dos alunos não se baseia somente na efetivação da matrícula. Para que de fato as crianças e os adolescentes tenham o seu direito à educação garantida, é preciso que além de estar inseridos no ambiente escolar, eles tenham condições de permanecerem e usufruírem do mesmo.

De acordo Mantoan (2003, p. 16) “a inclusão implica uma mudança de perspectiva educacional, pois não atinge apenas alunos com deficiência e os que apresentam dificuldades de aprender, mas todos os demais, para que obtenham sucesso na corrente educativa geral”. Dessa forma, percebe-se que em um processo inclusivo precisa haver respeito às diferenças, para que haja possibilidade de aprender em situações diversas (ABRUCIO, 2018).

Segundo Santos (2019), ainda que a escola tenha ganhado nova função, nos últimos anos, de um espaço protetivo e inclusivo, ela ainda opera com uma lógica de uma reprodução cultural e de valores de classes elitizadas. Colabora com essa opinião Ranieri (2018, p. 503) quando afirma que “embora os processos de reforma social tenham promovido progressos significativos quando comparados a outros períodos da história nacional, ainda são incompletos e há amplo espaço para melhorias, especialmente no que diz respeito à educação básica”.

Trabalhar para oferecer uma educação de qualidade para esse público tem sido um desafio constante à escola de hoje. Com a finalidade de melhorias em torno da infrequência

escolar é importante ressaltar que a Lei 9.394/96 que direciona a educação básica, tem passado por mudanças a fim de atender as demandas da contemporaneidade. Dessa forma, em seu Art. 12, além de muitas outras responsabilidades, encontram-se aspectos relacionados com a família e com a infrequência escolar dos alunos.

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

[...]

VI - Articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola;

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; (BRASIL, 1996).

Percebe-se uma preocupação na Lei em prevenir a infrequência, visto que, o inciso VIII do Art. 12 foi alterado no dia 10 de janeiro de 2019<sup>37</sup>. Antes era o percentual de 50% de infrequência e agora passou a ser de 30%, - o percentual de comunicação ao CT. Segundo Burgos *et al* (2014, p. 73), “o estudo da infrequência e da evasão escolar é um bom ângulo para se pensar a relação da escola com a situação de vulnerabilidade de crianças e adolescentes”.

Visto que toda relação escolar estará refletida de forma direta ou indiretamente entre ficar na escola ou dela querer se ausentar, nesse sentido, entender a infrequência e a exclusão e suas relações no ambiente escolar tornam-se fundamentais como meio para prevenir uma evasão ou o abandono escolar e auxiliar na garantia do direito à educação.

### 2.3.1 Infrequência, exclusão e evasão: conceituando os termos e discutindo suas relações no ambiente escolar

Por ser a escola um espaço plural, ela também se torna um espaço dinâmico e complexo, com múltiplos problemas e conflitos, relacionados ao processo de inserção e desenvolvimento dos alunos. Dentre esse processo busca-se, particularmente, entender a infrequência, a evasão e a exclusão escolar e suas relações. Segundo Burgos *et al* (2014), Diniz (2015) e Lenskij (2016), fazer o aluno permanecer na escola tem sido um grande desafio no tempo presente para todo o sistema de ensino.

---

<sup>37</sup> Lei nº 13.803, de 10 de janeiro de 2019.

Associado ao processo de infrequência e evasão escolar, encontram-se ainda, segundo Arroyo (2015), Dayrell (2007), Mantoan (2003) entre outros, o processo de exclusão, no qual muitas das vezes apresenta-se nesta relação, mas de forma não revelada. Assim, partindo do pressuposto que esses conceitos estão intimamente relacionados, faz-se necessário conceituar brevemente os termos infrequência, evasão, exclusão e ainda o abandono escolar. Este último por ser muito utilizado, nesse meio educacional, como sinônimo da palavra evasão (ARAÚJO; FILHO, 2017).

O termo infrequente de acordo com o dicionário Léxico<sup>38</sup> (2020) “diz-se do que ou de quem não é frequente; que não é habitual, que é escasso, esporádico ou raro.” Para a educação básica essa frequência é determinada pela Lei 9.394/96 em seu Art. 24 Inciso VI, que estabelece como requisito de frequência “(...) mínima de setenta e cinco por cento do total de horas letivas para aprovação;” (BRASIL, 1996).

Como esse valor refere-se um percentual de 75% durante o ano letivo, a resolução SEEDUC 5.533/17 que sustenta o processo de infrequência na rede do Estado do Rio de Janeiro fundamenta-se de forma prática em seu Art. 1º parágrafo único, que infrequente é o aluno que, sem a devida comunicação à escola, faltar 10 (dez) dias consecutivos ou alternado, mas que neste último caso, o prazo é considerado durante o bimestre (RIO DE JANEIRO, 2017).

Quando o aluno excede os limites da infrequência escolar entende-se que começa outro processo mais grave que é considerado por alguns autores como evasão e outros como abandono escolar (BRASIL, 1996; RIO DE JANEIRO, 2017). No meio educacional, esses dois termos possuem suas diferenças. No entanto, também possuem suas semelhanças. Sendo assim, destacam-se algumas semelhanças e diferenças e como entendê-los no contexto dessa pesquisa.

Em termo de semelhanças, ambos se referem à ausência do aluno ao ambiente escolar, isto é, o aluno deixou de comparecer a escola nos dias letivos sem justificativa excedendo o tempo permitido pelas legislações (RIO DE JANEIRO, 2017). Contudo, a diferença se dá em torno do ano letivo. Desse modo, “abandono quer dizer que o aluno deixa a escola num ano, mas retorna no ano seguinte. Evasão significa que o aluno sai da escola e não volta mais para o sistema” (INEP, 1998).

No entanto, sobre a definição dos termos evasão e abandono escolar, os órgãos oficiais não deixam claro qual termo utilizar, e, em sua grande maioria, utilizam os dois termos sem

---

<sup>38</sup> Disponível em <https://www.lexico.pt/infrequente/>. Acesso em: 14 de dez. de 2020.

especificar (ARAÚJO, FILHO, 2017). Exemplo disso encontra-se nas Leis 8.069/90 e 9.394/96, ambas utilizam o termo “evasão”, já a resolução SEEDUC 5.533/17 refere-se ao termo “abandono”. Assim para essa resolução no seu Art. 1º parágrafo único abandono é o “aluno que após as ações para acompanhamento da infrequência descritas na presente Resolução, sem justificativa, não retornar à unidade escolar.”

Segundo Riffel e Malacarne (2010) *apud* Araújo e Filho (2017, p.37), o termo evasão “é o ato de evadir-se, fugir, abandonar; sair, desistir; não permanecer em algum lugar”, tornando-se, portanto, semelhante ao significado de abandono escolar. Posto isso, para essa pesquisa o termo evasão e abandono escolar serão considerados sinônimos, até porque a pesquisa de campo realizada no CT teve seu recorte temporal no ano de 2019, portanto, sendo realizada no mesmo período letivo.

Contudo, devido à multiplicidade de fatores que levam os alunos a se ausentar do ambiente escolar, tanto no processo de infrequência, quanto no processo de evasão/abandono escolar ainda se faz necessário para o entendimento desta pesquisa conceituar o termo “exclusão escolar”.

De acordo com o dicionário Léxico<sup>39</sup> (2020) exclusão significa “ação ou resultado de excluir (algo ou alguém) ou de ser excluído (por outrem); apartamento o afastamento de algo ou alguém;” Nas palavras de Mattos (2012, p. 220), excluir “aquele que é posto ou sai de um processo. Aquele que é incompatível com o processo”. Dessa forma, a exclusão pode acontecer de forma não revelada, implicitamente, no processo de infrequência ou evasão/abandono escolar.

Segundo Mantoan (2003, p.13), “a exclusão escolar manifesta-se das mais diversas e perversas maneiras, e quase sempre o que está em jogo é a ignorância do aluno diante dos padrões de cientificidade do saber escolar”. Segundo essa mesma autora (2003), a escola passou por transformações, mas ainda opera na marca da seletividade, tendo em vista que a massificação do ensino exclui os que ignoram o conhecimento que a escola valoriza. Sendo assim, a exclusão escolar pode tornar-se um determinante e exercer influência no processo de infrequência e conseqüentemente na evasão/abandono escolar.

Corroborando Sagrilo (2016, p. 21) ao afirmar que “os enfrentamentos vividos no ambiente escolar podem contribuir para o afastamento desses sujeitos da escola, fazendo com que sejam classificados, portanto, como alunos evadidos”. Para ele, a exclusão atinge pessoas de todas as camadas sociais. No entanto, com maior intensidade a camada popular, isto é,

---

<sup>39</sup> Disponível em <https://www.lexico.pt/exclusao/>. Acesso em 20 de dez de 2020.

aquela que se encontra desprovida economicamente e que depende do poder público para estar inserida no processo escolar. Torna-se, portanto, um processo cruel, pois afasta as pessoas consideradas desqualificadas, e muitas vezes acontecem de forma dissimulada (SAGRILLO, 2016).

Arroyo (2015) ao avaliar o uso do termo evasão escolar sugere que ele seja substituído pelo termo exclusão escolar, uma vez que o primeiro dá a ideia de que a família e/ou o próprio aluno são os responsáveis por esta tomada de decisão e, ao mesmo tempo, isenta as instituições envolvidas – dentre elas a própria escola – de suas responsabilidades neste processo. Já o termo exclusão responsabiliza as instituições pela não efetividade do direito à educação.

Segundo Arroyo (2007; 2013; 2019), Sagrilo (2016), Mantoan (2003), entre outros autores, o processo de exclusão dentro do espaço escolar pode acontecer de várias maneiras. Contudo, em sua grande maioria, acontece pela forma de como se encontra estruturada o sistema escolar, ou seja, o seu sistema de políticas educacionais: o currículo, a avaliação quer externa ou interna e, como consequências, as aprovações/reprovações.

Sobre o currículo na visão de Arroyo (2019) há questionamentos que precisam ser feitos sobre o papel da escola na construção do currículo: “a escola e os currículos não seriam obrigados a se adaptar aos sujeitos reais do direito à educação? Por que construir um ordenamento ideal é esperar que as vidas dos sujeitos reais a ele se adaptem?” (ARROYO, 2007, p. 10).

Para esse autor (2019), hoje, dentro da escola, existem vários currículos. Mas, em especial, há uma disputa entre o currículo oficial com o currículo periférico. O currículo oficial é entendido como aquele que está formalizado, o que a escola tem por obrigatoriedade gerenciar suas disciplinas. Enquanto o currículo periférico é a demanda dos alunos dentro da sala de aula, aquilo que eles levam de questionamentos do seu dia a dia, o que eles consideram importantes para aprender. Observa-se, que na prática, no campo educacional, o currículo periférico apresenta as características próprias e reais de seus alunos, tornando assim, um campo fértil, com questionamentos, com dúvidas, aberto e dinâmico (ARROYO, 2019).

Os currículos, sua organização têm sido pensados para garantir esses direitos? Ou as lógicas em que se organizam, seus tempos, sua avaliação termina por agir como mecanismos de seleção, exclusão e negação do direito à educação, sobretudo da infância, adolescência e juventude populares? (ARROYO, 2007, p. 9)

Segundo Arroyo (2019) quando se tem a presença de um currículo oficial “fechado” o professor não tem liberdade de questionamentos para atender seus alunos, seus desejos e manifestações por conhecimentos. Em busca das aberturas no currículo, de acordo Arroyo (2013), é necessário “resistência, contestando o caráter sagrado, hegemônico, inevitável que se impõe sobre os educandos e as escolas sobre o currículo e as avaliações e, sobretudo, sobre a criatividade e autoria docente” (ARROYO, 2013, p. 38).

Assim, de acordo com Arroyo (2013, p. 16), “as teorias pedagógicas não põem em prática concepções, epistemologias de educação trazidas de fora”, mas sim de maneira pensadas e “gestadas na concretude do padrão de poder/saber colonizador, aqui nos processos concretos de dominar, submeter os povos originários, indígenas, negros, mestiços, trabalhadores livres na ordem colônia escravocratas” (ARROYO, 2013, p. 16). Na interpretação deste autor, os alunos – os maiores interessados na construção destes currículos – precisavam ter participação ativa no processo de construção curricular.

Já em relação à avaliação, a crítica de Arroyo (2013, 2019) acontece sobre as exigências do padrão de qualidade das avaliações externas organizadas pelo sistema de educação – Saeb/Ideb, no qual “o discurso em moda da qualidade na escola e na universidade é sacrificial: sacrifiquemos os incompetentes, os indisciplinados, os que nada querem, sejam alunos ou mestres e teremos a qualidade internacional de nosso sistema escolar público” (ARROYO, 2013, p. 65).

Esse mesmo autor (2013) ainda afirma que essa prática sacrificial não está acontecendo somente na escola, elas também acontecem nas redes de atendimentos, pois “elimina os atrasados, os que serão reprovados, aqueles que baixaram as médias nas provinhas e provões Brasil para que a média se eleve no ranking da média municipal, estadual, nacional e internacional” (ARROYO, 2013, p. 65). Esteban (2000) também já questionava a qualidade que as avaliações externas do sistema de ensino buscavam nas escolas.

A informação sobre os resultados torna-se pública, porém não há qualquer debate público sobre os critérios que definem a qualidade. Há uma ideia abstrata de qualidade, que não é explicitada, tampouco posta em questão: a qualidade aferida por estes instrumentos é efetivamente a qualidade socialmente necessária? (ESTEBAN, 2000, p 67).

Segundo Silva, Gimenes e Mariconi *et. al* (2013), ao trazer os resultados da avaliação externas para dentro do ambiente escolar, a escola pode apresentar “como dois lados de uma mesma moeda, ou seja, melhorar progressivamente os resultados implica, de alguma forma, tentar modificar e aperfeiçoar práticas de ensino e a própria gestão escolar” (SILVA;

GIMENES; MARICONI *et.al*, 2013, p. 6). Na visão desses autores (2013), a maneira como as escolas estão gerenciando esses resultados dentro do seu espaço escolar pode sim estar reforçando um processo de exclusão escolar.

Freitas (2018) ao se manifestar sobre as políticas de avaliação externa e currículo educacional implementada nos últimos anos, diz que elas acabam por acentuar o processo de exclusão, porque estas políticas deveriam ser formadas a partir de negociações que se apresentaria de “baixo para cima”, isto é, a partir das escolas e de suas comunidades escolares, e não de “cima para baixo”. Dessa forma, toda essa relação acaba por refletir no ambiente escolar, principalmente nas escolas públicas periféricas, configurando assim uma alta taxa de infrequência, evasão e exclusão escolar e conseqüentemente um fracasso escolar.

Na visão de Fernandes (2005), Dayrell (2007), Diniz (2015), entre outros autores que trabalham a temática, relatam que é extremamente difícil identificar as causas que levam à infrequência e à evasão/abandono escolares, por causa dos fatores que se tornam inter-relacionados ao processo de afastamento do aluno a escola.

Geralmente, as pesquisas que versam sobre isso apontam duas grandes vertentes: a que responsabilizam a escola, pelos motivos que levam os alunos a se ausentar do ambiente escolar, dessa forma, estes motivos, estão diretamente ligados às propostas pedagógicas da escola, e por isso, são consideradas como intraescolares, como exemplos citam-se: o ambiente escolar, reprovações, distorções idade/série, os assuntos relacionados à aprendizagem, currículo, avaliação, entre outros; e aquela que aponta para os motivos fora do ambiente escolar, as extraescolares; como exemplos citam-se: trabalho, vulnerabilidade familiar, problemas de saúde, entre outros (FERNANDES, 2005; DAYRELL, 2007; DINIZ, 2015).

Entender esses fatores e classificá-los mesmo que de forma didática, torna-se importante para esta pesquisa, porque auxilia no conhecimento e conseqüentemente em um melhor direcionamento das políticas públicas sociais, contra os entraves do direito à educação, conforme aponta Diniz (2015, p. 16) ao inferir que “combater a evasão significa contribuir na efetivação dos direitos da cidadania e participação, contribuindo para uma sociedade mais justa e menos excludente, potencializando o processo de autonomia e protagonismo”.

Sendo assim, entender essa relação e conseguir criar estratégias para se trabalhar a permanência do aluno no ambiente escolar torna-se primordial, até porque antes da escola enviar ao CT os casos de infrequência e evasão/abandono escolar de seus alunos ela precisa ter esgotados as suas estratégias de prevenção a infrequência escolar (BRASIL, 1996).

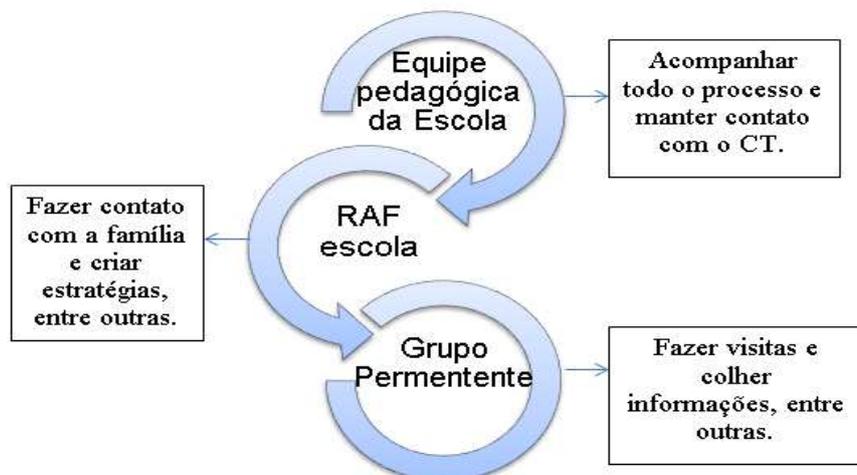
### 2.3.2 Escolas e Conselho Tutelar um diálogo permanente e necessário

Em relação às infrequências e as evasões escolares além da legislação 9.394/96 e a lei 8.069/90 que amparam o procedimento, hoje nas escolas municipais de Itaperuna seguem os procedimentos elaborados pelas resoluções SEEDUC do Estado do Rio de Janeiro, n.º 3.256 de 22/08/2006 e nº 5.533 de 31/07/2017, além de outras resoluções e portarias. Estas têm sido as principais referências norteadoras de todo o processo que envolve a infrequência escolar no Estado do RJ e no município de Itaperuna.

Assim, devido à importância destas resoluções no processo de infrequência e evasão/abandono escolar junto às escolas de Itaperuna, com o objetivo de se conhecer o diálogo entre estas duas instituições apresentar-se-á os principais artigos destas resoluções que embasam o processo.

Percebe-se que trabalhar no processo de prevenção a infrequência escolar constitui um desafio constante e necessário desde os primeiros dias de aula até o encerramento do ano letivo. Trata-se de uma tarefa desafiadora ao gestor escolar e aos professores, mas que faz parte em prol da proteção integral dos alunos e conseqüentemente do seu direito à educação, visto que “a escola passou a ser inserida no contexto dos responsáveis pela tomada de providências em relação à educação de crianças e adolescentes, responsabilidade que ultrapassa o exercício do processo de ensino-aprendizagem” (KONSEN, 2000, p.26). Dentro da escola, essa responsabilidade é organizada de acordo com a resolução nº 5.533/17 da seguinte forma, figura 9:

Figura: 9 - Responsáveis pela infrequência no ambiente escolar



Fonte: Adaptação a partir da Resolução 5.533/17

Conforme observado na figura 9, abordar-se-á de maneira resumida as responsabilidades de cada agente envolvido com o processo de infrequência e evasão/abandono dentro do espaço escolar. Na resolução SEEDUC nº 5.533/17 no seu Art. 4º “incumbir ao Diretor de Escola e sua equipe técnico-pedagógica de acompanhar permanentemente a frequência dos alunos na escola e a tomar as medidas necessárias para o combate à infrequência e ao abandono” (SEEDUC 5.333/17).

Embora as funções nesse processo sejam compartilhadas, contudo, a função de acompanhar e gerir todo o processo de infrequência na sua rede escolar, assim como organizar a sua equipe compete ao diretor juntamente com a sua equipe pedagógica. Também esta resolução estabelece que além da escola, a Diretoria Regional Pedagógica irá acompanhar e monitorar as frequências dos alunos nas unidades escolares.

Assim, para auxiliar as escolas existe um Responsável por Acompanhamento da Frequência (RAF) nas regionais ou nas secretarias de educação, e um RAF em cada escola, estas funções são consideradas § 1º do Art. 4º Resolução 5.533/17 como de relevante interesse público, por isso não são remuneradas.

O Diretor de Escola deverá indicar um servidor da equipe técnico-pedagógica como RESPONSÁVEL PELO ACOMPANHAMENTO DA FREQUÊNCIA - RAF ESCOLA, para exercício desta função, não remunerada, a qualquer título, considerando-se seu exercício, entretanto, de relevante interesse público (RIO DE JANEIRO, 2017).

Além da RAF, o diretor da unidade escolar deverá organizar o Grupo de Permanência, com o objetivo de auxiliar o trabalho da RAF, articulando ações junto à família do aluno. “O Diretor de Escola deverá criar e orientar o GRUPO DE PERMANÊNCIA, para, sob a coordenação do RAF Escola, articular ações, com o objetivo de promover ações junto à família do aluno infrequente, evitando o abandono escolar” (SEEDUC 5.533/17. Art. 4º §2º).

Ainda, segundo a Resolução SEEDUC 5.533/17 no Inciso IV do Art. 15, o Diretor da Escola tem a incumbência de fazer reuniões mensais de suas ações no combate infrequência, para essa reunião deverá participar a equipe pedagógica, o presidente do Conselho Escolar, a RAF da escola e o Grupo de Permanência, com objetivo de analisar a ações realizadas para o resgate do aluno infrequente. Quanto ao grupo de permanência este será composto não só de professores, mas também de outros representantes como cita o Art. 18 da Resolução 5.333/17:

Art. 18 - O GRUPO DE PERMANÊNCIA, composto por professores, pais, responsáveis e/ou pessoas da comunidade, deve ser criado e orientado pelo Diretor de Escola para exercício desta função, auxiliando nas ações de combate à infrequência e abandono escolar, sem ônus para o erário da Secretaria de Estado de Educação (SEEDUC 5333/17).

Também vale ressaltar a competência desse grupo de permanência quanto à visita familiar como cita o Art. 19 da Resolução 5533/17:

Compete ao Grupo de Permanência realizar ações de resgate do aluno em situação de infrequência ou abandono, entre elas visita familiar, previamente agendada, com o objetivo de observar todos os detalhes da residência, a fim de que sejam colhidos, de forma amigável o maior número de informações que auxiliem as atividades com o aluno infrequente, e sensibilizar a família do aluno para o regresso à escola.

Já a resolução SEEDUC nº 3.256/06 orienta a escola não só quanto aos procedimentos, mas também em relação aos prazos. No Art. 2º “Determinar a obrigatoriedade de Notificação de Infrequência, de crianças e adolescentes, até 18 anos incompletos, matriculados na rede estadual de ensino, após 10 dias de faltas injustificadas, consecutivos ou dez dias alternados, dentro do bimestre letivo”. No entanto, para isso a escola deverá ter trabalhado no retorno do aluno.

Sustentada por estas resoluções, percebe-se que a escola tem todo um plano de ação para trabalhar a infrequência do aluno. Primeiro, ela começa verificando a presença a fim de perceber quem se encontra na iminência do percentual de faltas. Nesse primeiro momento cabe a RAF da escola promover as ações em torno do aluno, depois há uma verificação, quanto às justificativas sob o amparo legal as suas faltas (RIO DE JANEIRO, 2004).

Os responsáveis daqueles que não possuem justificativas vão ser comunicados e convidados a comparecer na escola para, então, tomar ciência do fato e, ao mesmo tempo, apresentar as justificativas de ausência do aluno. Contudo, a escola tem liberdade de promover ações pedagógicas para resgatar este aluno (RIO DE JANEIRO, 2017).

Dentre suas ações, a escola precisa promover o acolhimento do aluno e do seu familiar; desenvolver propostas pedagógicas atrativas; oferecer atividades culturais a realidade local; realizar debates sobre temas pertinentes a comunidade escolar; procurar dialogar com os familiares, criando estratégias que os envolvem ao ambiente escolar; fazer atendimento individualizado para acolher e conhecer melhor as necessidades cognitivas, emocionais, físicas e sociais dos alunos (LENSKIJ, 2016; MANTOAN, 2003).

Segundo Lenskij (2016, p. 80) “acredita-se que, apesar das condições sócio-econômica-culturais que predisõem à infrequência, há um conjunto de fatores que favorecem a permanência na escola com sucesso e a predisposição de crianças e adolescentes estarem na escola e aprenderem”. Portanto, é nesse conjunto de fatores que a escola precisa apoiar suas estratégias. No entanto, nos casos em que os familiares não comparecerem à escola, esta precisará organizar as visitas familiares.

De acordo com a Unicef (2012, p. 31) “quando um estudante abandona a escola ou falta constantemente, o Conselho Escolar, com o apoio das instituições parceiras, entra em contato com os pais ou responsáveis para trazer o aluno de volta”. Dessa forma, a escola precisa articular-se com a Rede para o trabalho de visitação. Assim, além do grupo de permanência organizado pela escola conforme fundamentado pela Resolução SEEDUC nº 5.533/17, ela também tem uma “Rede de Proteção” que pode e deve auxiliá-la nesse sentido. Sobre isso, também comenta Ferreira (2010) que em situações diversas, de acordo com a demanda do seu aluno, essa “Rede de Proteção” poderá ser ampliada.

É importante, portanto, que a escola conheça a realidade do seu território, entendendo a comunidade escolar e o espaço em que esta se encontra inserida. Saber quais são os programas ofertados nas instituições de Assistência Social e Saúde, para possíveis encaminhamentos é de fundamental importância. Para tanto, sugere Ferreira (2010) que “é necessário que as escolas tenham um mapeamento de programas e projetos públicos (do governo) e privados (ONGs) existentes na sua área de atuação” (FERREIRA, 2010, p.204).

Observa-se que trabalhar a permanência do aluno é muito mais que uma tarefa burocrática de registros. Primeiro há toda uma demanda em volta de seus alunos que a escola tem necessidade de suprir e esforçar-se para que eles se sintam acolhidos e queiram frequentar o ambiente escolar (LENSKIJ, 2016).

No entanto, segundo Diniz (2015) haverá casos em que a escola, mesmo cumprindo sua função pedagógica, não alcançará todo o seu êxito em decorrência de suas demandas, pois a tarefa de manter o aluno na escola não é somente de sua competência, como apresentado anteriormente, há vários fatores envolvidos, inclusive, que ultrapassam a competência da escola, tornando-se reconhecidos como extraescolares (DINIZ, 2015).

Depois que a escola fez todo o seu trabalho de resgate do aluno e não obteve êxito nas suas intervenções é o CT que terá a oportunidade de intervir junto à família promovendo ações que contribuam para que os alunos retornem ao ambiente escolar (KONSEN, 2000). Como cita a Lei 8.069/90, em seu artigo 56, incisos II e III “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”.

Tanto a escola quanto o Conselho precisam alinhar-se em prol do atendimento do direito à educação. Desse modo, faz-se necessário que estas duas instituições tenham um diálogo permanente e de auxílio junto aos familiares (SCHEINVAR, 2012).

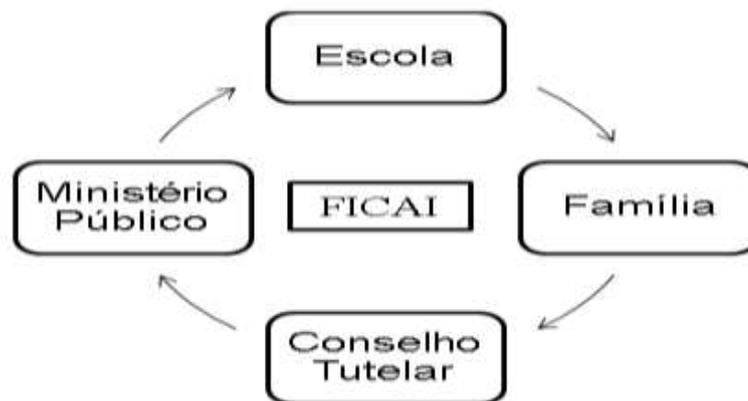
Por conhecer melhor o estudante, ter contato diário com ele, e, muitas vezes, com algum familiar, a escola pode oferecer subsídios ao conselheiro e poupar-lhe tempo e esforço na compreensão da situação. Além disso, pode ser uma importante aliada na intervenção, acompanhando as medidas aplicadas pelo Conselho e fortalecendo o trabalho junto ao estudante e sua família (FERREIRA, 2010, p. 213).

Essa comunicação entre escola e CT acontece com a entrega da ficha de comunicação do aluno infrequente (FICAI) ao CT para que possa fundamentar a sua ação, de modo a garantir ao direito à educação.

### 2.3.3 A FICAI como instrumento de garantia ao direito à educação

A FICAI é uma ficha de comunicação entre escola, Conselho Tutelar, Ministério Público e família, criada com o objetivo de procedimentar as ações realizadas pelas escolas e pelo CT no resgate do aluno infrequente como forma de garantir o direito à educação (AZEVEDO, 2011), como representada na figura 10

Figura: 10 - Representação das instituições envolvidas no processo – FICAI



Fonte: Adaptação a partir da Resolução SEEDUC 5.533/17

Dessa forma, ela é um instrumento criado para contribuir com a permanência do aluno no ambiente escolar. Segundo Azevedo (2011) a FICAI foi criada:

Não apenas como uma ferramenta para incluir alunos infrequentes, mas também como uma ferramenta para auxiliar professores, educadores e gestores a conhecerem a realidade vivida por estudantes e suas famílias, conferindo à escola informações importantes tanto para garantir a permanência dos alunos no cotidiano escolar como para garantir acompanhamento e intervenção, buscando o êxito do processo de ensino-aprendizagem (AZEVEDO, 2011, p. 7).

Sobre isso, corrobora a Unicef (2012) dizendo que “a Ficai também ajuda a identificar casos de abuso sexual e violência doméstica praticados contra crianças e adolescentes, em

razão da proximidade que propicia entre a família, a escola, o Conselho Tutelar e o Ministério Público” (UNICEF, 2012, p. 32). Naschold (2006) considera a FICAI como um instrumento capaz de promover a inclusão escolar e social na medida em que elimina as barreiras que impedem o aluno de frequentar as aulas.

Ao promover o trabalho com a FICAI, segundo Azevedo (2011), é possível viver uma nova realidade de atuação e garantir a permanência do aluno que vivem sobre a situação do trabalho infantil, da violência na família e até mesmo na comunidade, repetência escolar, e ainda vivenciar dinâmicas escolares não atrativas ao jovem. Assim, a infrequência desses alunos será exposta na FICAI e através das intervenções em Rede é possível auxiliar o aluno atendendo na sua individualidade e, conseqüentemente, nas barreiras que se colocam como entrave a frequência escolar.

Sobre essa realidade, também comenta Naschold (2006) que há uma grande diferença antes da criação da FICAI e depois com a implementação desta. Uma vez que antes da criação desse instrumento a criança ou o adolescente quando deixava de comparecer às aulas, a escola simplesmente aguardava, para que o aluno retornasse por vontade própria, caso não retornasse, seu nome desapareceria da lista de presença, passando a constar na lista dos alunos evadidos e, conseqüentemente, nas estatísticas. No entanto, depois, “com a criação da FICAI, em tese, deixa de existir, pois enquanto a FICAI não é resolvida o aluno permanece com o nome registrado na chamada da escola” (NASCHOLD, 2006. p.7).

A FICAI teve sua origem no Estado do Rio Grande do Sul no ano de 1997. Segundo a Unicef (2012, p. 31) “atualmente, além de no Rio Grande do Sul, a FICAI é utilizada em outros estados brasileiros, como Santa Catarina, Bahia, Piauí, Alagoas, Pernambuco, Rio de Janeiro e Mato Grosso”. No Estado do Rio de Janeiro, em 13 de fevereiro de 2004, foi feito um termo de compromisso entre o Ministério Público, o Governo do Estado e a associação dos Conselheiros Tutelares, através desse compromisso criaram o modelo da FICAI e resoluções para implementação de todo o trabalho desenvolvido envolta da ficha para trabalhar a infrequência escolar (RIO DE JANEIRO, 2004).

Acreditamos que a FICAI se configura como mais uma ferramenta para transformar nossas escolas em espaços coletivos de debate, alegria e criatividade. Queremos escolas com vida, com inspiração, que se relacionem com as artes e com a ciência, que conheça os gostos e tendências de seus alunos (AZEVEDO, 2011 p. 8).

No entanto, como afirma Scheinvar (2012), a escola e o Conselho Tutelar precisam olhar a FICAI como um instrumento de proteção e auxílio de resgate ao aluno e não como um meio punitivo ao aluno e a família, fato recorrente em que se vê em algumas localidades.

De acordo com Naschold (2006), a FICAI é um documento simples, mas que traz toda uma importância de informações que auxiliam na movimentação das crianças e adolescentes em busca de seu direito à educação. Assim ela se pronuncia acerca deste importante instrumento: “A ficha em si é um documento sempre preenchido em primeira instância pela escola. O documento é bastante simples, entretanto, essa simplicidade inicial encobre a complexidade e a profundidade real que o instrumento em seu movimento revela” (NASCHOLD, 2006, p. 7).

Através do preenchimento dessa ficha, o CT toma ciência dos casos relatados e tem a oportunidade de realizar as intervenções de acordo com suas atribuições que se encontram determinadas na Lei 8.069/90. Sendo assim, para melhor desenvolvimento da pesquisa apresenta-se a discussão sobre as atribuições do CT em torno da garantia do direito à educação, que nesse caso específico da FICAI, em busca do retorno do aluno ao espaço escolar.

#### 2.4 O CT e suas atribuições para garantir a educação como direito social

A efetividade do direito à educação da criança e do adolescente como discutidos nas seções anteriores dependem de várias ações e agentes envolvidos. Em especial, precisa da conscientização e da ação dos seus responsáveis, assim como da atuação das escolas, pois são estas que são encarregadas dos processos de transformação do conhecimento formal. No entanto, para auxiliar nesse processo tem-se a atuação do CT.

Segundo Kosen (1999), o CT tem suas características e funções específicas fundamentadas em Lei. Assim, em relação à defesa de direitos das crianças e dos adolescentes, ele torna-se o principal serviço de natureza pública financiada pelo poder municipal. Foi através da Lei 8.069/90 que se instituiu o órgão, formalizou sua natureza jurídica, oficializou sua composição, atribuições e sua abrangência de atuação na promoção dos direitos. De acordo com a Lei 8.069/90 no Art. 131 “o Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta Lei” (BRASIL, 1990).

Sobre essas três características: “permanente, autônomo e não jurisdicional”, Souza e Borges (2018) comentam que a permanência será duradoura e sem interrupção, nesse caso independentemente do conselheiro que executa sua função, há obrigatoriedade de se manter um fluxo contínuo. Quanto a sua autonomia, os conselheiros precisam de liberdade para

manifestar a sua decisão, esta precisa ser fundamentada nas legislações que trabalham em prol em defesa do direito e muitas das vezes em deliberação do Conselho. Dessa forma, ele não está submetido de forma hierárquica a nenhum outro poder ou órgão, apesar de receber o financiamento do governo municipal, este não tem poder sobre as decisões no âmbito das intervenções (SOUZA; BORGES, 2018).

Já em relação a não jurisdicionalidade, cabe enfatizar que o órgão não pertence ao poder judiciário, logo, não possui competência para aplicar medidas jurisdicionais. Nessa direção, apenas cumpre medidas determinadas pela justiça, isto é, suas funções estão estritamente descritas na Lei 8.069/90 (SOUZA; BORGES, 2018). Sobre isso também comenta Konsen (1999, p. 154) que “o Conselho Tutelar, resulta a investidura para determinar providências de natureza administrativa”.

Scheinvar (2012), também comenta sobre a jurisdicionalidade do CT e afirma que “os conselheiros tutelares são escolhidos pela sociedade civil para desjudicializar as práticas de garantia de direitos” (SCHEINVAR, 2012, p. 47). No entanto, para que o conselheiro consiga aplicar a Lei, faz-se necessária a prática do poder judiciário.

Para essa autora (2012), assim se configura o “grande desafio. Grande paradoxo. Como agir para aplicar a lei, sem cair nas práticas próprias ao judiciário?” (SCHEINVAR 2012, p. 47). Segundo a autora (2012), a própria estrutura da Lei colabora com as interpretações equivocadas na sociedade. Nesse mesmo entendimento, Konsen (1999, p. 172) afirma que:

Em nenhum outro momento e em nenhuma outra área, o legislador federal delegou tanta autoridade a agentes do Município como fez o Estatuto da Criança e do Adolescente, ao criar o Conselho Tutelar, investindo os conselheiros em atribuições e, especialmente, em prerrogativas de função até então inimagináveis a outros órgãos ou agentes das municipalidades.

No entanto, Konsen (1999) explica que, apesar de o CT ter sido revestido de muita autoridade, todas as suas atribuições estão previstas na Lei 8.069/90, e elas são de natureza administrativa. O autor explica que “definindo que a atividade do Conselho Tutelar se situa no campo administrativo, a sua ação deve consubstanciar-se nos princípios básicos do agir da administração, quais sejam, a legalidade, a moralidade, a finalidade e a publicidade dos atos praticados” (KONSEN, 1999, p. 171). Segundo Scheinvar (2012), é importante que as escolas e os responsáveis conheçam a função dos conselheiros para que possam responder aos questionamentos e cobranças pertinentes da sociedade. Além dessas importantes características, no Art. 132 da Lei 8.069/90 encontram-se outras, mas agora relacionadas com a composição dos cargos e o seu tempo de permanência na função:

Em cada Município e em cada Região Administrativa do Distrito Federal haverá, no mínimo, 1 (um) Conselho Tutelar como órgão integrante da administração pública local, composto de 5 (cinco) membros, escolhidos pela população local para mandato de 4 (quatro) anos, permitida recondução por novos processos de escolha (BRASIL, 1990).

Quanto às atribuições no exercício das funções dos conselheiros, em sua grande maioria encontram-se previstas no Art. 136 da Lei 8.069/90, divididas em 12 incisos. Embora nem todas sejam usualmente aplicadas pelo conselheiro nas situações relacionadas com o procedimento FICAI (KONSEN, 2000).

Contudo, por entender que o assunto de garantia de direito é complexo e às vezes existem outras situações envolvidas nas FICAIs, que vão além da infrequência e evasão/abandono, faz-se necessário apresentar todas conforme o quadro 5. No entanto, dar-se-á ênfase às atribuições que têm maior relação com o processo de garantia de direito à educação, e com as relações administrativas no exercício da função envolvendo esse direito. Considerando o exposto, o quadro 5 apresenta as atribuições dos conselheiros.

Quadro 5 - Atribuições do Conselheiro Tutelar de acordo com o Art. 136 do ECA

<b>Atribuições do Conselheiro Tutelar</b>	
Inciso I	Atender as crianças e adolescentes, aplicando as medidas previstas no art. 101, I a VII.
Inciso II	Atender e aconselhar os pais ou responsável, aplicando as medidas.
Inciso III	Promover a execução de suas decisões.
Inciso IV	Encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança ou adolescente.
Inciso V	Encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência <sup>40</sup> .
Inciso VI	Providenciar a medida estabelecida pela autoridade judiciária, a adolescente autor de ato infracional; <sup>41</sup>
Inciso VII	Expedir notificações;
Inciso VIII	Requisitar certidões de nascimento e de óbito de criança ou adolescente quando necessário; <sup>42</sup>
Inciso IX	Assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente;
Inciso X	Representar, em nome da pessoa e da família, contra a violação dos direitos previstos no <u>art. 220, § 3º, inciso II, da Constituição Federal</u> . <sup>43</sup>
Inciso XI	Representar ao Ministério Público para efeito das ações de perda ou suspensão do poder familiar, após esgotadas as possibilidades de manutenção da criança ou do adolescente junto à família natural. <sup>44</sup>

<sup>40</sup> São os casos que envolvem a “destituição do poder familiar, a guarda, a tutela e adoção” (BRASIL, 1990).

<sup>41</sup> A atribuição não é de aplicar a medida, mas sim de acompanhar a medida (KONSEN, 1999)

<sup>42</sup> O conselho pode requisitar certidões, desde que a criança já tenha sido registrada. Caso a criança não tenha sido registrada o CT deverá comunicar o juiz da vara da infância (KONSEN, 1999).

<sup>43</sup> “estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão (...)” (BRASIL, 1988). Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm#art220%C2%A73ii](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm#art220%C2%A73ii). Acesso jan. de 2021.

Inciso XII	Promover e incentivar, na comunidade e nos grupos profissionais, ações de divulgação e treinamento para o reconhecimento de sintomas de maus-tratos em crianças e adolescentes.
------------	---

Fonte: Elaboração própria a partir da Lei 8.069/90.

Para melhor compreensão das atribuições do Conselheiro faz-se necessário entender como elas se estabelecem e se relacionam entre si. Assim, no Inciso I deste Art. 136, tem-se: “atender as crianças e adolescentes nas hipóteses previstas no Art. 98 aplicando as medidas previstas no Art. 101”. Para completar o entendimento desse inciso é necessário compreender o Art. 98 desta mesma Lei, porque é a partir desse artigo que surgem as demandas em defesa do direito.

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;

III - em razão de sua conduta. (BRASIL, 1990)

Segundo Souza e Borges (2018), depois que o conselheiro certifica a ameaça ou violação de direitos quer seja pela sociedade, Estado, responsáveis ou pela própria criança ou adolescente, ele deverá aplicar medidas de proteção para que a violação ou ameaça seja contida. Essas medidas de proteção encontram-se enunciadas no inciso de I a IX do Art. 101, conforme quadro 6:

Quadro 6 - Medidas de Proteção aplicadas pelo Conselheiro Tutelar

<b>Medidas de Proteção aplicadas pelo CT de acordo com o Art. 101</b>	
Inciso I	Encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade.
Inciso II	Orientação, apoio e acompanhamento temporários.
Inciso III	Matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental
Inciso IV	Inclusão em serviços e programas oficiais ou comunitários de proteção, apoio e promoção da família, da criança e do adolescente.
Inciso V	Requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial.
Inciso VI	Inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos.
Inciso VII	Acolhimento institucional
Inciso VIII	Inclusão em programa de acolhimento familiar.
Inciso IX	Colocação em família substituta.

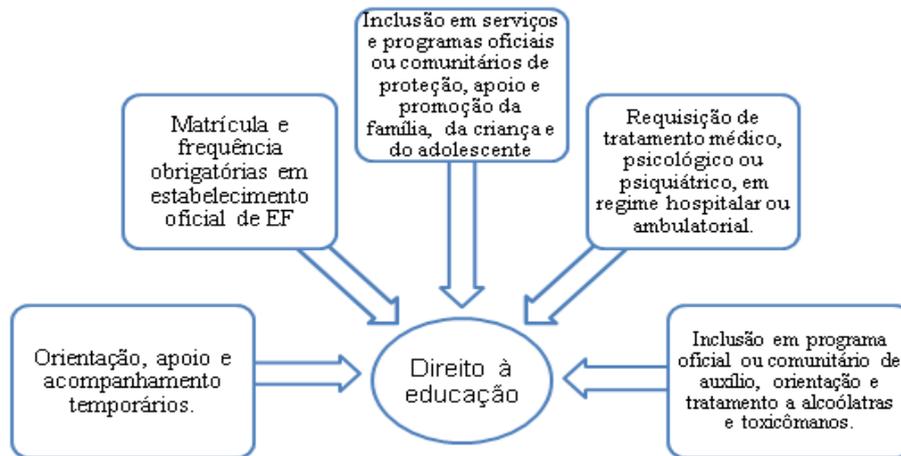
Fonte: Elaboração própria a partir da Lei 8.069/90.

Essas medidas de proteção são aplicadas com o intuito de proteger as crianças e adolescentes. Assim, é o conselheiro em sua prática de atuação que irá analisar quais delas podem e devem ser aplicadas ao ‘caso concreto’ no momento da intervenção. Nos casos

<sup>44</sup> Essa representação é feita depois que o CT faz todas as intervenções possíveis com o núcleo familiar (KONSEN, 1999).

específicos de infrequência escolar as medidas mais adotadas são as dos incisos II, III, IV, V e VI, por estarem intimamente ligadas na demanda associada ao direito à educação, conforme visualizado na figura 11 (RIO DE JANEIRO, 2004).

Figura 11 - Medidas protetivas aplicada pelo CT para garantir o direito à educação



Fonte: Elaboração própria a partir do Art. 101 da Lei 8.069/90

Observando o quadro 5, sobre as atribuições do CT, no inciso II do Art.136 tem-se outra atribuição do Conselho que é “atender e aconselhar os pais ou responsável, aplicando as medidas previstas no art. 129, I a VII”. De acordo com essa atribuição, o conselheiro deve atender os pais ou os responsáveis, para tanto, o conselheiro precisa ouvi-los, orientá-los e aplicar as medidas de acordo com cada caso sob as fundamentações da Lei. Segundo Konsen (1999), tanto no inciso I, quanto no inciso II, tudo depende deste atendimento, pois a partir deles dar-se-á entrada no sistema público, isto é, na Rede.

De acordo com Souza e Borges (2018), atender, nesse contexto, é ouvir o núcleo familiar, compreender a situação e discutir com os outros conselheiros e a equipe técnica, se for o caso, para depois aconselhar e aplicar as medidas de acordo com o que se estar fundamentado no Art.129, conforme quadro 7:

Quadro 7 - Medidas aplicadas aos pais ou responsáveis pelo conselheiro tutelar

<b>Medidas aplicadas aos pais ou responsáveis pelo CT de acordo com o Art. 129</b>	
Inciso I	Encaminhamento a serviços e programas oficiais ou comunitários de proteção, apoio e promoção da família;
Inciso II	Inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos;
Inciso III	Encaminhamento a tratamento psicológico ou psiquiátrico;
Inciso IV	Encaminhamento a cursos ou programas de orientação;
Inciso V	Obrigações de matricular o filho ou pupilo e acompanhar sua frequência e

	aproveitamento escolar;
Inciso VI	Obrigação de encaminhar a criança ou adolescente a tratamento especializado;
Inciso VII	Advertência;
Inciso VIII	Perda da guarda;
Inciso IX	Destituição da tutela
Inciso X	Suspensão ou destituição do poder familiar

Fonte: Elaboração própria a partir da Lei 8.069/90.

Caso o responsável entenda que a medida protetiva aplicada não foi justa com a situação, ele poderá recorrer ao próprio CT ou ao judiciário, conforme prevê o Art. 137<sup>45</sup>.

Segundo Kosen (1999, p. 175):

Os pais ou o responsável pelo cumprimento das medidas aplicadas pelo Conselho Tutelar têm ampla possibilidade de discordar das providências, o que não significa, no inverso, possibilidade de descumprimento. A discordância deve corresponder a pedido judicial da revisão. Simples omissão, sin nimo de descumprimento da determinação, pode trazer como consequência a responsabilização administrativa.

No quadro 5 no Inciso III do Art. 136 encontra-se outra atribuição do Conselho que é de: “promover a execução de suas decisões”. Neste caso, segundo Kosen (1999) o conselheiro tem duas importantes funções: 1) atuação do trabalho em Rede de Proteção, pois para essa atribuição o conselheiro irá requisitar a Rede em seus vários servi os, com objetivo de atender a demanda das crianças e dos adolescentes. 2) “representar junto à autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações” (BRASIL, 1990)

Em relação ao item “2”, Kosen (1999) explica que o conselheiro exerce essa atribuição quando as suas deliberações de maneira injustificada não são atendidas. Assim, o CT encaminhará ao órgão competente uma representação, que nesse caso é o Juiz da Vara da Infância e Juventude. Se o juiz entender que o fato procede, encaminhará o caso ao Ministério Público, que irá apurar a responsabilidade do agente público ou do funcionário público que não cumpriu a determinação do CT. Esse caso também se aplica às situações em que a infrequência escolar da criança ou adolescente não é regularizada e o conselheiro precisa ingressar com uma representação administrativa contra os responsáveis das crianças e dos adolescentes (RIO DE JANEIRO, 2004).

Prosseguindo, as atribuições do CT no quadro 5 tem-se o Art. 136 os Inciso IV que mostra a importância do diálogo entre o CT e os órgãos da Justiça e o Ministério Público. No inciso IV tem-se: “encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança ou adolescente”.

<sup>45</sup> “as decisões do Conselho Tutelar somente poderão ser revistas pela autoridade judiciária a pedido de quem tenha legítimo interesse” (BRASIL, 1990).

Sobre essa atribuição Konsen (2000, p. 184) manifesta-se dizendo que “se determinado fato constitui-se em uma infração administrativa, está o Conselho Tutelar legitimado a oferecer a representação à autoridade judiciária competente”. Todavia, ele explica que o conselheiro tem duas alternativas: ou comunica ao Ministério Público através da “notícia de fato” ou representa administrativamente na Justiça da Vara da Infância e Juventude, não os dois ao mesmo tempo (KONSEN, 2000).

No inciso VII do Art. 136, (quadro 5) tem-se uma atribuição muito importante ao trabalho administrativo, pois é através dela que o CT da ciência dos procedimentos adotados por eles, assim, neste inciso, “Expedir notificações”. Essa atribuição é exercida pelo Conselho sempre que chega alguma denúncia, seja por contato telefônico, pelo disque denúncia ou por intermédio das escolas em relação à infrequência ou outros meios, pois é através das notificações que os responsáveis tomam ciência dos dias e horários agendados para atendimentos. Nesse caso, a notificação é a correspondência oficial do CT informando o fato que gera as consequências jurídicas fundamentadas na Lei. Vale ressaltar que a falta de cumprimento da notificação pode gerar abertura de procedimento de administrativo conforme Art. 136 da Lei 8.069/90<sup>46</sup>

Dando andamento à pesquisa sobre as atribuições do CT (quadro 5) nos Art. 136 o inciso IX diz que o CT deve “assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente”. Essa atribuição tem uma grande importância por ser o CT um órgão que atuam diretamente com vários assuntos que envolvem a criança e adolescente, assim consequentemente eles têm informações sobre estas demandas. Como exemplo: conhecem as ofertas de vagas na escola ou ofertas irregulares. (KONSEN, 2000; SCHEINVAR, 2012).

E, por fim, no quadro 5 tem-se o inciso XII do Art. 136 “promover e incentivar, na comunidade e nos grupos profissionais, ações de divulgação e treinamento para o reconhecimento de sintomas de maus-tratos em crianças e adolescentes”. Esse é um trabalho de prevenção e orientação aos profissionais que trabalham diretamente com as crianças e adolescentes. Nesse aspecto, a escola é um excelente espaço para se verificar esses casos de maus tratos (KONSEN, 2000).

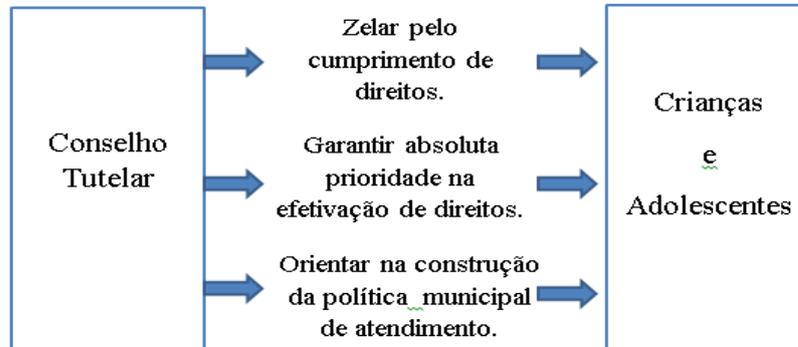
Finalizando, assim, a discussão das atribuições previstas ao CT no Art.136 da Lei 8.069/90, que se encontram diretamente associadas ao processo de infrequência e

---

<sup>46</sup> “Impedir ou embaraçar a ação de autoridade judiciária, membro do Conselho Tutelar ou representante do Ministério Público no exercício de função prevista nesta Lei: Pena – detenção de seis meses a dois anos.” (BRASIL, 1990)

evasão/abandono escolar, tem-se de uma forma resumida a figura 12 que representa a atuação do CT.

Figura 12 - Resumo da atuação do conselho Tutelar



Fonte: Elaboração própria a partir da Lei 8.069/90

Segundo Nascimento e Scheinvar (2007, 195), é importante entender que “o conselho tutelar é um equipamento social proposto não para desenvolver programas de assistência, mas para receber denúncias de violação de direitos e encaminhá-las aos serviços que possam ressarcir-los, obedecendo à lei”. Também sobre isso já manifestava Konsen (1999):

A observação atenta das suas atribuições e das medidas de sua competência, configura no Conselho Tutelar um serviço público voltado precipuamente para a tarefa de prevenir. Atua na base do tecido social, a partir da célula mais primária, a família, para acompanhar o processo de socialização do indivíduo (KONSEN, 1999, p. 14).

Na visão dos pesquisadores Burgos *et al* (2014), o CT atua nas demandas como um órgão que encaminha e auxilia a escola e a família. Assim, na vivência destes autores (2014) o CT representa um lugar de auxílio “para onde são encaminhadas as situações consideradas mais graves do ponto de vista da integridade física e intelectual da criança/adolescente, e entre essas situações estão presentes, em escala significativa, os problemas relacionados à infrequência e evasão” (BURGOS *et al*, 2014).

No entanto, de acordo com Ferreira (2010) e Scheinvar (2012), na prática, a relação entre estas duas instituições apresentam-se revestida de conhecimentos equivocados. Assim, neste entendimento, cabe discutir o relacionamento entre Conselho Tutelar e escola trazendo o esclarecimento quanto à atuação escolar.

#### 2.4.1 O Conselho Tutelar e a Escola: empecilhos em torno do direito à educação

Na articulação diária dessas duas instituições, Ferreira (2010) e Scheinvar (2012) apontam que há muitas divergências entre elas que acabam por comprometer o trabalho em torno do aluno. A pesquisa ‘Bons Conselhos’, realizada, em 2007, pelo CEATS / FIA – Centro de Empreendedorismo Social e Administração em Terceiro Setor da Fundação Instituto de Administração, citada por Ferreira (2010), sinalizou algumas dificuldades existentes entre estas duas instituições: escola e CT. A principal dificuldade encontrada foi pela falta de informação nas funções das duas instituições. Frequentemente, a escola recorria ao Conselho pedindo suporte para qualquer assunto que envolva seus alunos (FERREIRA, 2010).

A título de exemplo em relação a essa pesquisa, Ferreira (2010, p.210) avalia que “87% dos Conselhos são ou já foram demandados para resolver problemas de disciplina escolar”, segundo Ferreira (2010) ao analisar o ECA isso se torna um desvio de função. Em contrapartida a pesquisa também aponta que “26% dos conselhos tutelares brasileiros indicaram a necessidade de assessoria pedagógica, mas nunca são atendidos quando solicitam apoio da escola” (FERREIRA, 2010, p. 210).

De acordo com Ferreira (2010), ao procurar entender o porquê de a escola demandar tanto a atuação do conselho no espaço escolar percebeu-se que “as razões alegadas variaram desde a falta de clareza quanto a suas funções, carência da oferta de serviços em suas localidades e necessidade de dar respostas à população atendida por eles” (FERREIRA, 2010, p. 211).

Já na visão do Conselho, “foi apontada pelos conselheiros tutelares como principal dificuldade encontrada em seu trabalho: a falta de clareza na definição de papéis entre o Conselho Tutelar e o sistema escolar do município” (FERREIRA, 2010, p.211). Segundo essa mesma autora (2010) fato é que “esses dados indicam uma possível cisão entre o trabalho dos Conselhos e a ação das escolas, o que pode estar reduzindo a eficiência de ambos os órgãos públicos no atendimento à população infantil” (FERREIRA, 2010, p.211).

Nesse caso, Ferreira (2010) recomenda que a escola e o Conselho procurem manter relações de trabalho com mais frequência antes mesmo que os conflitos apareçam. Dessa forma é importante tanto à escola fazer visita à sede do Conselho para conhecer melhor o trabalho desse órgão, como os conselheiros precisam visitar as escolas e entender a movimentação desse espaço e suas limitações, pois a integração entre eles acontece das mais diversas formas. Assim, tanto o Conselho demanda serviços da escola, principalmente, no que diz respeito à vaga escolar, quanto à escola necessita da atuação do Conselho. Até porque, segundo Ferreira (2010, p. 210) “a função do Conselho Tutelar é muito mais ampla e diferente

da que lhe é atribuída pelo senso comum como uma instituição ameaçadora e punitiva”. Como foi discutido na seção anterior.

Sobre esse assunto, Scheinvar (2012), afirma que os dois órgãos têm usado um viés punitivo em relação aos alunos e os seus familiares e isso acontece das mais diversas formas no espaço escolar, mas, em especial, quando a escola convida o CT para intervenções que são exclusivamente internas, isto é, de sua própria gestão e quando ameaça alunos e familiares que irão enviá-los ao CT, interpretando as ações deste órgão como um “juiz” da Lei.

A pesquisadora assevera que, “em entrevistas realizadas no município de São Gonçalo (RJ), os trabalhadores da escola queixam-se da pouca efetividade do Conselho Tutelar, pois que não pune suficientemente aqueles que não respeitam as regras e as convenções da escola” (SCHEINVAR, 2012, p. 49). Observa-se, nesse caso, que não há um entendimento exato sobre a função do CT. A socióloga acrescenta que “antes de muitas escolas pensarem o que ocorre no seu interior, buscam o lugar mais próximo de execução legal como ponto de apoio, ou seja, o conselho tutelar” (SCHEINVAR, 2012, p. 49).

Já em relação ao CT, Scheinvar (2012) argumenta que, em uma grande maioria, há um ‘pré-julgamento’ por parte dos conselheiros sem de fato conhecer o lugar de intervenção, assim ela se pronuncia: “Falam de um olhar viciado, modular, que não busca entender as relações concretas de cada território, por ter um ideal de comportamento e de resultados, antes mesmo de conhecer o lugar de intervenção” (SCHEINVAR, 2012, p.48).

Segundo Ferreira (2010, p. 213) “é importante que as tensões sejam resolvidas a fim de que o foco esteja voltado exclusivamente para a proteção das crianças e dos adolescentes, ao invés de estar voltado para desavenças entre instituições”. Assim, entende-se que a eficiência fica reduzida, e as crianças e adolescentes tornam-se prejudicados com a defesa do direito. Por isso, para que sejam garantidas direito de acesso e permanência no ambiente educacional as escolas precisam cumprir o seu papel, assim como o CT na atribuição de defender e garantir direitos.

Posto isso, dado à importância do direito à educação da criança e adolescente na educação básica, no capítulo 3, apresentar-se-á uma análise documental nas FICAIs (fichas) de 2019, das escolas municipais de Itaperuna, enviadas ao CT, e por esse viés será apresentado o CT e o Município de Itaperuna, suas características socioeconômicas, e sua relação com a educação básica.

### **3. INFREQUÊNCIA ESCOLAR NO MUNICÍPIO ITAPERUNA (RJ)**

Após analisadas as principais instituições que trabalham em prol da garantia do direito à educação – família, Escola e CT – e suas relações, em que se discutiram os conceitos de infrequência, evasão/abandono escolar, juntamente com a exclusão escolar; tem-se neste capítulo, a pretensão de alcançar dois objetivos específicos, a saber: identificar os motivos da infrequência através das FICAIs e classificar à luz da literatura sobre os conceitos de exclusão escolar; analisando as ações desenvolvidas pela escola e pelo Conselho Tutelar (CT), tendo em vista o que aponta o diagnóstico em relação aos conceitos.

Contudo, por entender que estes objetivos estão relacionados com a educação básica do município de Itaperuna, em especial com a infrequência e evasão escolar, torna-se importante entender a relação do município com esta educação. Dessa forma, este capítulo será dividido em três seções.

Na seção 3.1, buscar-se-á conhecer e analisar de forma ampla o município Itaperuna, como este se apresenta e suas características socioeconômicas. Essa análise basear-se-á, fundamentalmente, em três indicadores: o índice FIRJAN de desenvolvimento municipal, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS), por conseguinte, a relação do município com a educação básica. A partir desta análise, será delineado também o perfil das escolas municipais pesquisadas que foram objetos de estudo.

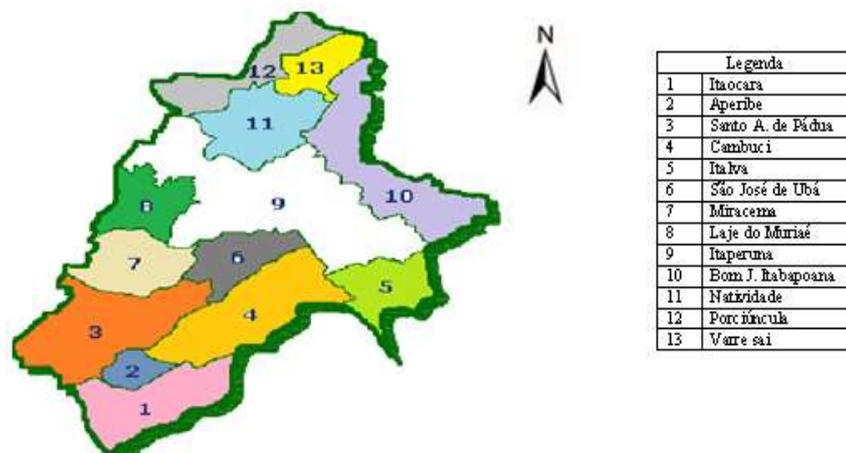
Na seção 3.2, será apresentado o CT de Itaperuna. E na seção 3.3 com a intenção de se alcançar os objetivos propostos às análises da ficha de comunicação do aluno infrequente (FICAI) enviadas ao CT no ano de 2019, a partir da metodologia da Análise de Conteúdo Bardin (1977). Para melhor compreender as análises das FICAIs, faz-se necessário conhecer o município de Itaperuna, sua relação socioeconômica, e fazer uma análise comparativa com os outros municípios que compõem a sua mesorregião, entendendo de uma maneira mais ampla a necessidade de estudos envolvendo as análises da infrequência no município.

#### **3.1 Itaperuna: município polo da mesorregião Noroeste Fluminense**

A mesorregião Noroeste Fluminense é formada por 13 municípios, listados respectivamente de acordo com a legenda da figura 13, a saber: (1) Itaocara, (2) Aperibe, (3) Santo Antônio de Pádua, (4) Cambuci, (5) Italva, (6) São José de Ubá, (7) Miracema, (8) Laje

do Muriaé, (9) Itaperuna, (10) Bom Jesus do Itabapoana, (11) Natividade, (12) Porciúncula, (13) Varre-Sai (IBGE, 2017).

Figura: 13 - Mesorregião Noroeste Fluminense



Fonte: Adaptação a partir da Sebrae/RJ (2015)<sup>47</sup>

A fim de melhorar a homogeneização do espaço geográfico, o IBGE organizou a divisão territorial com estruturas em favorecimento as peculiaridades de cada localidade. Desta forma, as regiões foram divididas de acordo com as características com as quais se aproximavam. Nesta organização, através de regiões, o território articula-se com as “Regiões Geográficas Imediatas por meio de um polo de hierarquia superior diferenciado a partir dos fluxos de gestão privado e público e da existência de funções urbanas de maior complexidade” (IBGE, 2017).

Por essa estruturação, na mesorregião Noroeste Fluminense, o município de Itaperuna juntamente com o de Santo Antônio de Pádua é considerado polos regionais cada um em sua microrregião. Através desse conceito insere-se que a cidade de Itaperuna tem sido destaque nesse núcleo urbano, exercendo assim uma influência em seus entornos, por apresentar características demográficas, econômicas e sociais que auxiliam nas demandas dos municípios vizinhos (IBGE, 2017).

Em relação às características demográficas, atualmente Itaperuna é uma cidade que se estende por 1.105,3 km<sup>2</sup> e apresenta uma população estimada de 103.800 habitantes<sup>48</sup>. Sua densidade demográfica é de 93,4 hab./km<sup>2</sup>, tornando-se assim a maior cidade que compõe a

<sup>47</sup> Disponível em [https://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/UFs/RJ/Anexos/Sebrae\\_INFREG\\_2014\\_Noroeste.pdf](https://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/UFs/RJ/Anexos/Sebrae_INFREG_2014_Noroeste.pdf). Acesso em 25 fev de 2021.

<sup>48</sup> Disponível em [www.ibge.cidades](http://www.ibge.cidades). Acesso em: 16 mar. 2021

região do Noroeste Fluminense do Estado do Rio de Janeiro, tanto em extensão territorial como em densidade demográfica como observado na figura 13. Assim, essa estrutura favoreceu a cidade no seu reconhecimento como polo regional (IBGE, 2017).

Nesse contexto, Itaperuna faz divisa com os municípios de “São José de Ubá, Bom Jesus do Itabapoana, Miracema, Italva, Cambuci, Laje de Muriaé e Natividade” (IBGE, 1959, p. 270). E ainda com o Estado de Minas Gerais através de três municípios, o que o torna um importante polo, pela sua localização. De modo que sob essa condição atende municípios vizinhos.

Segundo Santos (2018) em relação a sua economia, além da agricultura, da pecuária, das indústrias, ela se destaca pelos excelentes serviços prestados à comunidade nas áreas de saúde - referência regional em neurocirurgia e cirurgias cardíacas; e na educação como polo de educação superior. De acordo o Plano Municipal de Assistencial Social de Itaperuna (2016) *apud* Santos (2018, p. 36) “a atividade econômica predominante do município é a prestação de serviços e comércio correspondendo a 58,2% da economia, seguido pela indústria (23,4%) e pela agropecuária (20%)”.

De acordo com o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM)<sup>49</sup>, desenvolvido pelo Sistema Firjan, Itaperuna destacou-se, no ano de 2016, como o município mais desenvolvido do Estado do Rio de Janeiro, ao lado de Nova Friburgo. Estes dois municípios, foram os únicos que receberam uma classificação de “alto estágio de desenvolvimento”. Todos os demais municípios do Estado do Rio de Janeiro tiveram uma classificação de “desenvolvimento moderado” (FIRJAM, 2018).

Esse índice varia entre 0 e 1 e deve ser interpretado a partir dos seguintes parâmetros:

- 0,0 e 0,4: baixo estágio de desenvolvimento;
- 0,4 e 0,6: desenvolvimento regular;
- 0,6 e 0,8: desenvolvimento moderado;
- 0,8 e 1,0: alto estágio de desenvolvimento.

Segundo o FIRJAM (2018) através do IFDM é possível acompanhar as evoluções socioeconômicas dos municípios em relação à gestão municipal sob a ótica de emprego e renda, ensino básico na modalidade de educação infantil/fundamental e a saúde básica do município. Esses dados são coletados através dos *sites* oficiais do governo. Com a intenção de se fazer a análise comparativa com os municípios que compõem a mesorregião Noroeste

---

<sup>49</sup> O IFDM é um indicador composto que aborda, com igual ponderação, três áreas consagradas do desenvolvimento humano: Emprego & Renda, Educação e Saúde. Assim, o IFDM de um município consolida em um único número o nível de desenvolvimento socioeconômico local, através da média simples dos resultados obtidos em cada uma dessas três vertentes. (FIRJAN, 2018, p. 8)

Fluminense, na tabela 1, apresenta-se os municípios da região Noroeste Fluminense com a sua respectiva classificação.

Tabela: 1 – IFDM: Consolidado da mesorregião Noroeste Fluminense

<b>Ranking do IFDM – Consolidado da Região Noroeste Fluminense em 2016</b>			
<b>Nacional</b>	<b>Estadual</b>	<b>IFDM Consolidado</b>	<b>Município</b>
<b>265°</b>	1°	0.8180	Itaperuna
<b>1073°</b>	16°	0.7548	São José de Ubá
<b>1326°</b>	21°	0.7398	Santo Antônio de Pádua
<b>1788°</b>	29°	0.7163	Aperibe
<b>1919°</b>	33°	0.7103	Italva
<b>1963°</b>	35°	0.7083	Natividade
<b>2086°</b>	39°	0.7015	Bom Jesus
<b>2358°</b>	45°	0.6902	Miracema
<b>3007°</b>	60°	0.6626	Laje do Muriaé
<b>3161°</b>	71°	0.6559	Porciúncula
<b>3197°</b>	74°	0.6542	Itaocara
<b>3609°</b>	83°	0.6346	Varre-Sai
<b>3737°</b>	85°	0.6264	Cambuci

Fonte: Firjan (2018)

Em relação à região Noroeste Fluminense como se observa na tabela 1, nenhum outro município recebeu a classificação em ‘alto estágio de desenvolvimento’, permanecendo todos os demais com o ‘desenvolvimento moderado’, nessa condição os municípios de São Jose de Ubá e Santo Antônio de Pádua ainda apresentaram uma melhor classificação, conforme se observa na referida tabela classificatória.

“O Brasil foi um dos países pioneiros ao adaptar e calcular um IDH subnacional para todos os municípios brasileiros, com dados do Censo Demográfico, criando o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)” (IPEA, 2013, p. 27). Para tornar possível uma comparabilidade entre os municípios o “PNUD Brasil, o IPEA e a Fundação João Pinheiro” (IPEA, 2013, p. 27) adaptaram a metodologia do IDH a partir dos dados do Censo Demográfico.

Em relação ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), indicador de desenvolvimento municipal, originário do IDH, estimado a partir de três dimensões – saúde (longevidade), renda e educação. Na tabela 2, apresentam-se os índices dos municípios que compõem a região Noroeste Fluminense, sua classificação nacional e regional.

Tabela: 2 - IDHM dos municípios da mesorregião noroeste fluminense em 2010

<b>Classificação no IDHM dos municípios da mesorregião noroeste fluminense</b>				
<b>Classificação</b>	<b>Cidade</b>	<b>IDHM</b>	<b>IDHM -</b>	<b>IDHM -</b>

<b>Nacional/ Regional</b>			Renda	Longevidade	Educação
<b>965°/1°</b>	Bom J. do Itabapoana	0,732	0,723	0,819	0,662
<b>1021°/2°</b>	Itaperuna	0,730	0,703	0,865	0,640
<b>1362°/3°</b>	Santo Antônio de Pádua	0,718	0,709	0,806	0,648
<b>1514°/4°</b>	Miracema	0,713	0,696	0,805	0,646
<b>1514°/4°</b>	Itaocara	0,713	0,696	0,820	0,635
<b>1995°/6°</b>	Porciúncula	0,697	0,698	0,802	0,606
<b>2134°/7°</b>	Aperibe	0,692	0,670	0,785	0,631
<b>2161°/8°</b>	Cambuci	0,691	0,672	0,809	0,608
<b>2224°/9°</b>	Italva	0,688	0,692	0,792	0,595
<b>2598°/10°</b>	Natividade	0,673	0,646	0,847	0,556
<b>2716°/11°</b>	Laje do Muriaé	0,668	0,649	0,800	0,595
<b>2924°/12°</b>	Varre-Sai	0,659	0,636	0,810	0,555
<b>3070°/13°</b>	São José de Ubá	0,652	0,633	0,798	0,548

Fonte: Elaboração a partir de Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Pnad Brasil, IPEA e FJP, 2020.<sup>50</sup>

Através das análises dos dados da tabela 2, é possível inferir-se que o município de Itaperuna encontra-se em uma atuação mediana com os seus índices totais do IDHM em 0.730, ocupando o 2º lugar na classificação da mesorregião. No entanto, quando se analisa o IDHM/educação ela passa ocupar o 4º lugar, pois das três dimensões que compõem este índice, a educação em Itaperuna encontra-se com os seus índices mais baixos (0,640), conforme apresentado na última coluna da referida tabela.

Outro índice bastante utilizado para analisar o desenvolvimento dos municípios brasileiros, é o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS). Este indicador foi desenvolvido pelo IPEA com a intenção de complementar os dados do IDHM procurando entender e analisar as situações relacionadas com a ‘exclusão e vulnerabilidade social’. O conceito que este índice “IVS se ancora diz respeito, precisamente, ao acesso, à ausência ou à insuficiência de ativos, constituindo-se, assim, num instrumento de identificação das falhas de oferta de bens e serviços públicos no território nacional” (IPEA, 2015, p. 15).

Este índice, assim como os outros apresentados, tem suas análises apropriadas a partir de três dimensões: infraestrutura urbana, capital humano e renda-trabalho. Através delas, é possível entender a situação de ‘exclusão e vulnerabilidade do município’, pois cada uma dessas dimensões abrangem vários indicadores que analisam um conjunto de recursos ou

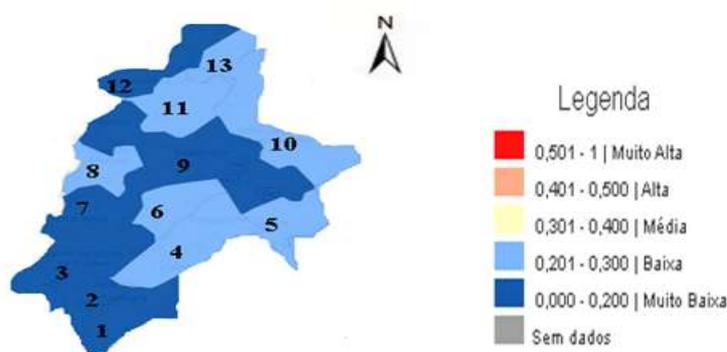
<sup>50</sup> Disponível em <http://www.atlasbrasil.org.br/ranking>. Acesso em 12 fev. 2021

estruturas capazes de indicar ‘acesso, ausência ou insuficiência’ que se encontra abaixo do sugerido de um padrão dos direitos sociais (IPEA, 2015).

Assim, na dimensão infraestrutura urbanos estão presentes os indicadores que se relacionam especificamente com as condições de serviços de saneamento básico e de mobilidade urbana. Já na dimensão capital humano, estão presentes os aspectos relacionados com a saúde e educação. E por fim, a dimensão renda e trabalho reúnem indicadores que se associam ao fluxo de renda de uma maneira geral, como, por exemplo: o trabalho informal, o trabalho infantil, a relação trabalho informal e escolarização, entre outros (IPEA, 2015).

Neste aspecto, para melhor compreender a situação do município de Itaperuna apresenta-se na figura 14 o mapa da região Noroeste Fluminense com a configuração dos seus índices no ano de 2010.

Figura: 14 - Mapa da região Noroeste Fluminense de acordo com o IVS em 2010



Fonte: Adaptação a partir do Ipea<sup>51</sup>

O IVS é dado pela média aritmética dos indicadores das três dimensões que varia entre 0 e 1, o município estará em melhor situação quanto mais próximo de 0 estiver o indicador, conforme observado na tabela 3:

Tabelas: 3 – Ranking dos índices do IVS da região Noroeste Fluminense

<b>Melhores índices do IVS da região Noroeste Fluminense em 2010</b>		
<b>Classificação</b>	<b>Municípios/Legenda</b>	<b>Valor do IVS</b>
<b>1º</b>	Miracema (7)	0,154
<b>2º</b>	Itaocara (1)	0,172
<b>3º</b>	Porciúncula (12)	0,175

<sup>51</sup> Disponível em <http://ivs.ipea.gov.br/index.php/pt/mapa> Acesso em 21 jan de 2021.

4º	Aperibe (2)	0,177
5º	Itaperuna (9)	0,193
6º	Santo Antônio de Pádua (3)	0,200

Fonte: Adaptação a partir do Ipea<sup>52</sup>

O Município de Itaperuna encontra-se em 5º lugar em relação à região Noroeste Fluminense, conforme observado na tabela 3, seus valores divulgados pelo IPEA<sup>53</sup> em 2010 é de 0,193, isto quer dizer que o município apresenta pouca vulnerabilidade social, representando assim uma boa atuação do município em sua gestão.

Observa-se que este índice é analisado diferentemente do IDHM, pois enquanto o IDHM quanto mais perto de 1,0 tem-se um valor de referência de melhor qualidade. Já o valor do IVS quanto mais perto de 1,0 é de pior qualidade. Em relação à educação, de especial interesse para esta pesquisa, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) traz uma leitura mais próxima e direta com as escolas, por isso torna-se um importante sinalizador e direcionador à educação básica.

### 3.1.1 IDEB: um sinalizador da educação básica

Como apresentado no capítulo 1, este índice originou-se em 2007, e foi sendo aperfeiçoado nos governos seguintes, através da iniciativa do Inep, com o objetivo de mensurar o desempenho do sistema de ensino em nível de educação básica.

Atualmente, compõe-se de duas importantes dimensões escolares: as avaliações externas, em larga escala aplicadas pelo Inep (Saeb) e a taxa de aprovação do aluno na escola. Esta última que tem um importante sinalizador do fluxo escolar, isto é, na progressão dos alunos nas respectivas séries da educação básica. Dessa forma, diante destas duas dimensões as escolas só conseguem melhorar os seus índices quando melhoram, simultaneamente, as duas dimensões (FERNANDES, 2007).

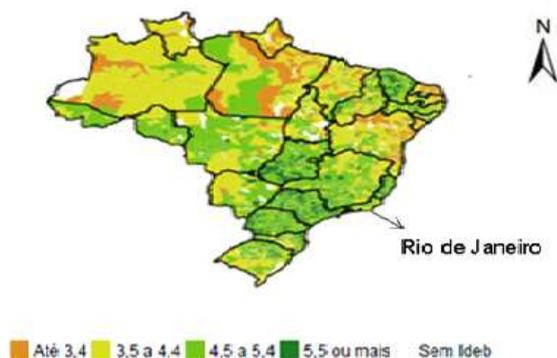
A partir dos resultados gerados por estas duas dimensões, é possível identificar as escolas com piores e com os melhores desempenhos, e, dessa forma, direcionar as políticas públicas. Para análise e interpretação desses dados é possível entender que quando há um alto desempenho há uma melhoria na qualidade do ensino ofertado. Contudo, o contrário também acontece, quando há um baixo desempenho sinaliza que a escola ainda não atingiu o desempenho esperado pela qualidade da educação.

<sup>52</sup> Disponível em <http://ivs.ipea.gov.br/index.php/pt/mapa> Acesso em 21 jan de 2021.

<sup>53</sup> Parâmetros de interpretação definidos pelo IPEA

Na figura 15 é possível observar a situação do Brasil, assim como, observar o Estado do Rio de Janeiro em relação ao Ideb. Observa-se que o Estado do Rio de Janeiro encontra-se com seu Ideb em torno dos valores de referência entre 4 a 5, isto é indicado pela tonalidade na cor verde e amarelo presentes no mapa.

Figura: 15 - Visão panorâmica do Ideb no Brasil em 2019



Fonte Adaptação a partir de MEC/Inep (2020, p. 28)

Já na tabela 4, pode-se conferir os Idebs observados, assim como, o Ideb meta das escolas públicas do 9º ano do Ensino Fundamental II deste Estado.

Tabela: 4 - Ideb das Escolas públicas<sup>54</sup> do EF II do Estado do Rio de Janeiro

<b>Ideb das Escolas públicas do EFII do Estado do Rio de Janeiro</b>		
<b>Ano</b>	<b>Ideb observado</b>	<b>Ideb meta</b>
<b>2015</b>	4,0	4,4
<b>2017</b>	4,2	4,7
<b>2019</b>	4,4	5,0

Fonte: Inep/Ideb (2020)

Através da tabela 4 foi possível perceber que o Estado do Rio de Janeiro no segmento do Ensino Fundamental II (EF II) encontra-se ainda longe de alcançar a meta proposta pelo Inep, embora tenha conseguido evoluir ao longo dos anos. Em relação à região Noroeste Fluminense a tabela 5 apresenta uma evolução comparativa no decorrer dos anos de 2015 a 2019.

Tabela: 5 - Ideb das escolas municipais do EF II (9º ano) da mesorregião Noroeste Fluminense

**Ideb das escolas municipais do Ensino Fundamental II (9º ano) da região NF**

<sup>54</sup> Para está análise foi considerado as dependências municipal, estadual e federal.

Município	IDEB da escola			IDEB meta projetada		
	2015	2017	2019	2015	2017	2019
<b>Itaocara</b>	3,7	4,7	<b>5,3</b>	4,7	5,0	5,2
<b>Aperibe</b>	4,8	5,1	4,9	4,9	5,2	5,4
<b>Santo Antônio de Pádua</b>	<b>5,3</b>	4,8	5,2	5,3	5,5	5,8
<b>Cambuci</b>	--	5,1	4,2	-	5,2	5,4
<b>Italva</b>	3,4	3,9	4,4	4,5	4,8	5,0
<b>São Jose de Ubá</b>	--	--	--	--	--	--
<b>Miracema</b>	5,0	4,7	<b>6,1</b>	5,2	5,4	5,7
<b>Laje do Muriaé</b>	3,0	3,6	3,7	5,5	5,7	5,9
<b>Itaperuna</b>	4,8	5,3	5,4	5,7	5,9	6,2
<b>Bom Jesus Itabapoana</b>	--	<b>5,6</b>	4,1	4,8	5,1	5,3
<b>Natividade</b>	2,9	3,1	<b>5,6</b>	4,4	4,7	4,9
<b>Porciúncula</b>	4,7	4,0	5,6	5,8	6,0	6,2
<b>Varre Sai</b>	<b>4,6</b>	<b>5,1</b>	<b>4,8</b>	3,9	4,2	4,7

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Ideb (INEP, 2020)

Nota: Os números sinalizados pela cor azul representa o alcance da meta do Ideb.

Conforme observado na tabela 5 na região Noroeste Fluminense o município de Itaperuna, assim como muitos outros municípios não alcançaram a meta proposta pelo Inep no segmento do EF II. Os municípios nesse segmento em 2019 que conseguiram alcançar as metas propostas foram: Miracema com 6,1; Natividade com 5,6, Itaocara com 5,3 e Varre-Sai com 4,8.

Em relação à Itaperuna, é importante considerar que se o Ideb é ainda baixo, ele vem melhorando ao longo do tempo, pois em 2015 era de 4,8, tendo aumentado para 5,3, em 2017, e para 5,4, em 2019. No entanto, embora os índices dessas escolas tenham aumentado um pouco de um ano para outro, eles não foram suficientes para que se alcançasse a meta estabelecida pelo INEP, requerendo assim, um maior esforço das escolas envolvidas.

Desse modo, em relação ao município de Itaperuna, será analisado através de suas escolas municipais de EF II, que foram selecionadas, através da pesquisa metodológica para compor as análises das FICAIs, listadas na tabela 6:

Tabela: 6 – Ideb do EF II das escolas municipais de Itaperuna

Escolas	IDEB Alcançado			IDEB Meta		
	2015	2017	2019	2015	2017	2019
<b>E.M. Francisco de Mattos Ligiero</b>	4,3	4,6	4,9	6,0	6,2	6,4
<b>E.M. Humberto de Campos</b>	3,8	5,1	5,0	5,5	5,8	6,0
<b>E.M. Nossa Senhora das Graças</b>	5,0	5,5	5,2	6,0	6,2	6,4
<b>E.M. Oscar Jeronimo da Silva</b>	4,7	<b>5,4</b>	<b>6,3</b>	5,1	5,4	5,6
<b>E.M. Águas Claras</b>	<b>5,0</b>	<b>5,2</b>	<b>5,8</b>	4,4	4,7	4,9
<b>E.M. Ciep B. 264 H. Morineau</b>	4,3	<b>5,6</b>	<b>6,7</b>	5,3	5,5	5,7
<b>E.M. Ciep B. 467 Henriett Amado</b>	<b>5,5</b>	<b>5,6</b>	<b>6,0</b>	4,2	4,5	4,8
<b>E. M. Sítio S. Benedito</b>	-	-	-	-	-	-

Fonte: Elaboração a partir do Inep/Ideb (2020)

Nota: Os números sinalizados pela cor azul representa o alcance da meta do Ideb.

. Através desta tabela 6, é possível concluir que algumas escolas do município alcançaram as metas estipuladas pelo Inep, entre elas destacam-se: EM Ciep B. 264 Henriett Morineau (6,7), a EM Oscar Jeronimo da Silva (6,3), a EM Ciep B. 467 Henriett Amado (6,0) e a EM Águas Claras (5,8). Porém, três escolas não alcançaram a meta proposta, e ainda tem-se a EM Sítio São Benedito que não apresentou dados, porque não teve representatividade em números de matriculados no 9º ano para participar das avaliações (INEP, 2020).

Para compor essa nota do Ideb é importante entender o fluxo escolar das escolas do município, isto é, as taxas de reprovação, aprovação e abandono escolar. Essas taxas são essenciais no diagnóstico das escolas, pois é um excelente direcionador de estratégias para trabalhar a permanência do aluno no espaço escolar. Já que as taxas de reprovação aumenta o risco do processo de infrequência escolar e conseqüentemente a de evasão e abandono/escolar (RIOS NETO, *et al*, 2010).

Sobre essa ótica têm-se as tabelas com as escolas municipais de Itaperuna que oferecem o EF II e suas respectivas taxas de rendimento que compõem o fluxo escolar, este como dito, é uma das dimensões que são analisadas pelo Ideb.

Tabela: 7- Taxa de Rendimento das Escolas municipais de Itaperuna do EFII no ano de 2019<sup>55</sup>

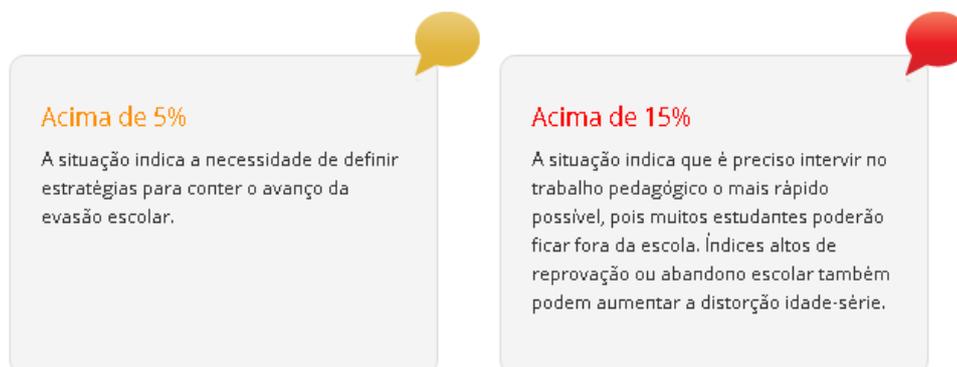
Taxa de Rendimento das Escolas municipais de Itaperuna do EFII (2019)								
Escolas	6º Ano		7º Ano		8º Ano		9º Ano	
	Rep.	Apr.	Rep	Apr	Rep.	Apr.	Rep	Apr
E. M. Á. Claras	0%	100%	5,9%	94,1%	0%	100%	0%	100%
E. M. C. H. Amado	11,3%	88,7%	7,8%	92,2%	9,1%	90,9%	2,5%	87,5%
E. M. C. Morineau	3,1%	96,9%	7,5%	92,5%	1,4%	98,6%	0%	100%
E. M. H. de Campos	19%	81,0%	11,1%	88,9%	5,0%	95,0%	4,2%	95,8%
E. M. Ligiéro	16,3%	82,7%	17,0%	83,0%	14,8%	85,2%	23,4%	76,6%
E. M. N. S. Graças	8,8%	91,2%	19,2%	80,8%	10,5%	89,5%	1,2%	98,8%
E. M. O Jeronimo	17,2%	82,8%	5,6%	94,4%	14,6%	85,4%	0%	100%
E. M. S. S. Benedito	20,9%	79,1%	14,8%	85,2%	5,9%	94,1%	0%	100%

Fonte: Elaboração própria com dados a partir Qedu<sup>56</sup> (2020)

<sup>55</sup> Quanto à taxa de abandono escolar neste segmento e ano não houve nenhum registro efetuado pelas escolas, isto é, a taxa de abandono escolar foi “0”.

<sup>56</sup> Disponível em <https://www.qedu.org.br/cidade/2766-itaperuna/ideb>. Acesso em 22 jan. 2021

Figura: 16 - Legenda da tabela 7



Fonte: Elaboração própria com dados a partir Qedu (2020)

A figura 16 traz a representatividade da legenda usada na tabela 7. Através dela é possível perceber que a EM. Ligiéro precisa dispor de intervenções para conter a evasão escolar em todas as suas séries; as demais escolas necessitam de atuação nos 6º, 7º e 8º ano de escolaridade. Há escolas que se encontram com uma situação mediana e, por isso, tem destaque sobre as demais, a saber: a EM Águas Claras e a EM Ciep Morineau, pois as taxas de reprovações no 6º e 9º anos dessas duas escolas encontram-se baixas.

Posto isso, percebe-se a necessidade de se trabalhar a infrequência escolar destas escolas, porque é através dela que se tem a sinalização que a evasão e o abandono escolar estão próximos de ocorrer, e traz consequência do aumento da taxa de distorção idade/série, se esta não ter uma intervenção a tempo, como sinaliza a própria legenda na figura 16.

Também, uma análise bem interessante para o município em estudo é a taxa de escolarização. Essa, segundo o Inep (2004, p.14) “expressa o percentual da matrícula total em determinado nível de ensino em relação à população na faixa etária teoricamente adequada para frequentar esse nível de ensino”. De acordo com esse conceito é possível fazer uma análise comparativa da situação do município com os outros da região mesorregião Noroeste Fluminense, como apresentado na tabela 8:

Tabela: 8 – Taxa de escolarização dos municípios Noroeste Fluminense

<b>Taxa de escolarização dos municípios da Noroeste Fluminense de 6 a 14 anos de idade</b>	
<b>Município</b>	<b>Taxa de escolarização</b>
<b>Itaocara</b>	99,6
<b>São José de Ubá</b>	99,2
<b>Porciúncula</b>	99,1
<b>Cambuci</b>	98,8
<b>Italva</b>	98,6
<b>Natividade</b>	98,6
<b>Santo Antônio de Pádua</b>	98,1
<b>Bom Jesus</b>	98,1

<b>Laje do Muriaé</b>	98,0
<b>Miracema</b>	97,5
<b>Varre-Sai</b>	96,8
<b>Aperibe</b>	96,7
<b>Itaperuna</b>	96,1

Fonte: Adaptação a partir do IBGE (2010)<sup>57</sup>

Ao analisar a Tabela 8, percebe-se que dentre os municípios da região Noroeste, Itaperuna possui a pior taxa de escolarização. Dessa forma, essa situação denota certa preocupação com a educação básica do município, em especial, com essa faixa etária de 6 a 14 anos, que compõe o Ensino Fundamental.

Sobre essa situação tornam-se importantes as pesquisas que trabalhem a temática da evasão e o abandono escolar, pois essa taxa traz uma possível sinalização que a evasão escolar e a defasagem idade/série encontram-se altas “já que o indicador considera a etapa com a faixa etária ideal para cursá-la” (RIOS NETO, *et al*, 2010, p. 12).

Nesse sentido, desenvolver em parceria com a rede de proteção social a garantia ao direito à educação, no combate a infrequência e conseqüentemente a exclusão e evasão escolar é sem dúvida uma das estratégias que demandam importância, em especial, para redirecionar recursos às políticas educacionais as reais necessidades da população.

De acordo com TCE (2018, 9) “o combate à exclusão escolar constitui desafio ao gestor municipal, posto que dependa de identificação, registro, controle e monitoramento de crianças e adolescentes que estão fora da escola ou em risco de evasão” (TCE, 2018, p. 9). Sobre essa perspectiva apresenta-se a organização da educação básica no município de Itaperuna.

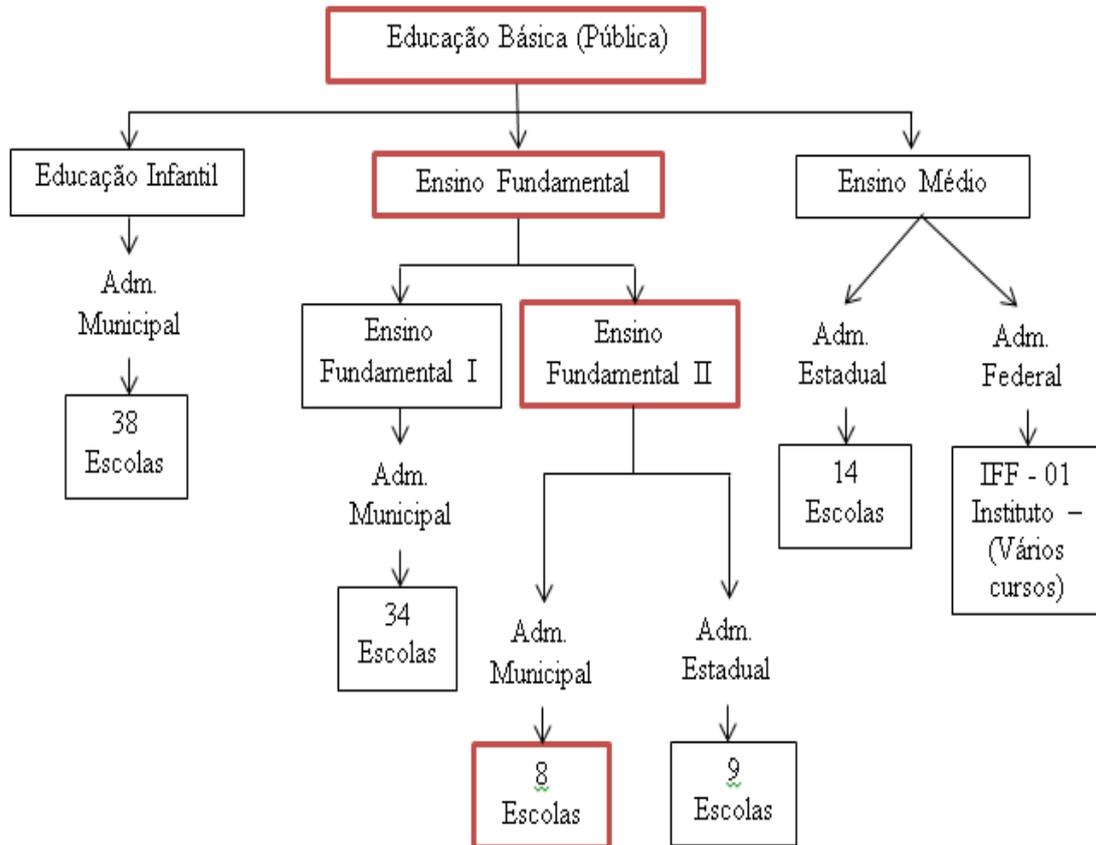
### 3.1.2. A organização da educação básica em Itaperuna

A educação básica, atualmente, encontra-se dividida entre escolas particulares e públicas no município. Com relação às escolas públicas, elas são compartilhadas pela administração estadual e municipal, conforme definidos nas competências dos entes federados na Lei 9.394/96, no Art. 10 inciso II em que compete ao estado definir com os municípios “formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público”(BRASIL, 1996).

<sup>57</sup> Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/itaperuna/panorama>. Acesso em 14 jan. 2021.

Dessa forma, o município de Itaperuna possui sob a sua responsabilidade a educação infantil, o ensino fundamental I e em acordo com o Estado do Rio de Janeiro, de forma compartilhada o ensino Fundamental II, conforme apresentado na figura 17.

Figura 17 - Fluxograma da Educação Básica do Município de Itaperuna

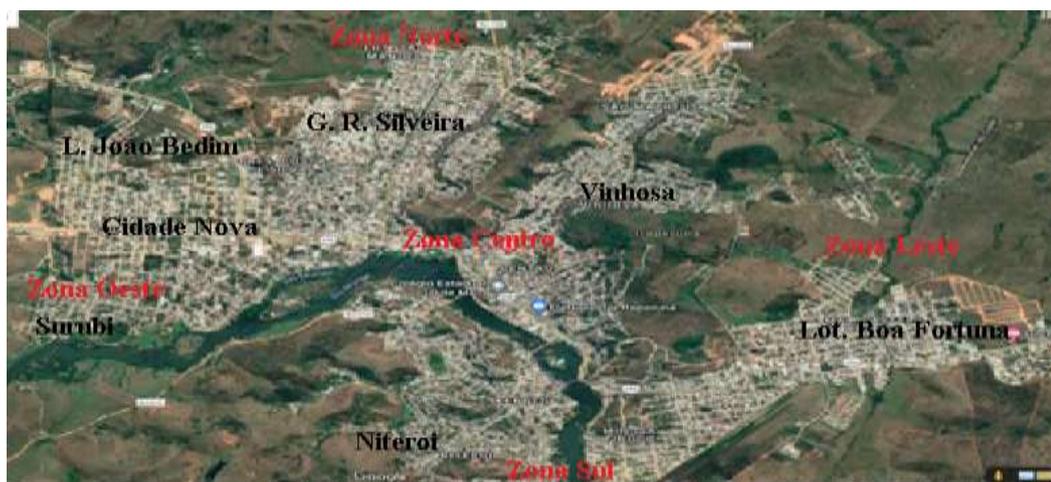


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados na pesquisa de campo (2019)

Conforme observado na figura 17, a administração do EF II encontra-se compartilhada entre as dependências estadual e municipal. Nas estaduais (9 escolas), essas escolas encontram-se distribuídas nos bairros mais próximo do centro da cidade, assim como também ocupam alguns distritos de Itaperuna: “Aré, Boa Ventura, Comendador Venâncio, Raposo e Retiro do Muriaé” (SEEDUC, 2020).

Já as municipais (8 escolas), estas que foram selecionadas para compor o estudo desta pesquisa, através das FICAIs, encontram-se localizados nos bairros periféricos do município distribuídas de acordo com a figura 18.

Figura: 18 Itaperuna e sua divisão de acordo com sua zona de localização



Fonte: Google Maps adaptado pela autora (2020).

Conforme observado no mapa, as escolas do EF II do município de Itaperuna ficam distribuídas de forma a atender especificamente os bairros, localizados de acordo com sua posição geográfica conforme quadro 8:

Quadro: 8 - Escolas públicas municipais de Itaperuna do EF II (localização e matrículas)

Localização e matrículas do EF II das escolas municipais de Itaperuna		
Escolas	Localização	Matrículas 2019
E. M. Á. Claras	Noroeste	108
E. M. C. H. Amado	Leste	247
E. M. C. Morineau	Nordeste	214
E. M. H. de Campos	Oeste	128
E. M. Ligiéro	Norte	348
E. M. N. S. Graças	Norte	413
E. M. O Jeronimo	Sul	203
E. M. Sítio S. Benedito	Sudoeste	189
Total	-	1850

Fonte: Elaboração a partir de dados fornecido pela Secretária de Educação do Município

Observando o quadro 8, percebe-se que no ano de 2019, o município esteve sob sua responsabilidade administrativa 1.850 alunos matriculados no EF II, divididos em 8 escolas, localizados nos bairros mais afastados do centro da cidade. E por esse universo que a presente pesquisa irá constituir suas análises, através dos alunos infrequentes enviados ao CT.

Como esta dissertação predispõe-se a estudar a atuação do Conselho na sua contribuição junto à permanência do aluno a escola no combate a infrequência e a evasão escolar dando o cumprimento às legislações 8.069/90 no seu Art. 56 e 9.394/96 e no seu Art. 12, inciso VIII torna-se imprescindível conhecer o CT do município.

### 3.2. Conselho Tutelar de Itaperuna

Como discutido no capítulo 2, o CT é um órgão atribuído pelo poder público cujos seus agentes atuam em nome da sociedade zelando pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, entre estes direitos encontra-se o direito à educação (KONSEN, 1998).

Dessa forma, O CT atua diretamente junto às escolas nos casos específicos de infrequência e evasões escolares, definidos nas Leis 8.069/90 e 9.394/90. O CT de Itaperuna foi criado a partir da Lei Municipal nº 036 de 22 de abril de 1996. Atualmente, possui sua sede na Avenida Senador Francisco Tinoco, n. 500, no Centro de Itaperuna/RJ, conforme figura 19.

Figura 19 - Localização do Conselho Tutelar



Fonte: Google Maps adaptado pela autora (2020).

Conforme se observa nas figuras 19 e 20 a sede do CT é instalada em um local de fácil acesso, localizado no centro da cidade, próximo aos outros serviços de atendimento às famílias da comunidade local.

Figura 20 - Conselho Tutelar de Itaperuna



Fonte: Google Maps adaptado pela autora (2020).

Este Conselho é composto de cinco conselheiros empossados e cinco suplentes, caso seja necessário exercer a função durante o pleito. O trabalho do CT acontece sob a forma de plantão, ocorrendo revezamento de escalas, com atendimento na sede do Conselho de segunda a sexta-feira, no horário das 8 às 17 horas; aos sábados, domingos e feriados atendem em regime de plantão com chamadas por telefone celular.

Sua sede possui duas salas de recepções. Uma sala para atendimento do conselheiro de plantão, uma sala para reunião dos conselheiros e duas salas para atendimento da equipe técnica composta de psicólogo, assistente social e pedagogo. Nas dependências do Conselho, além das salas de atendimentos e da recepção encontra-se também uma cozinha, uma copa e dois banheiros. Em relação aos móveis e utensílios do qual necessitam para atuação, como: computadores, mesas, arquivos e outros objetos, também são equipados pelo poder público. (BRASIL, 1990).

Todos os servidores de apoio, administrativo e técnico do Conselho são efetivados pela Prefeitura Municipal. Dessa forma, além do corpo técnico, ainda dispõe de três motoristas, dois administrativos, um recepcionista e um servente. Além disso, o CT possui um carro oficial com o logotipo do Conselho e outro cedido pela Prefeitura para auxiliar nas realizações das demandas decorrentes das suas funções, a saber: atendimentos em diligências, palestras, reuniões de equipes, visitas domiciliares e institucionais, entre outras, com a finalidade de se cumprir as suas atribuições (BRASIL, 1990).

Quanto ao campo de sua abrangência, isto é, sua territorialidade no exercício de sua função, o CT atende à demanda de todo o município de Itaperuna, envolvendo também os seus distritos. Em relação à educação, esse Conselho atende 38 escolas da rede municipal e 14 escolas da rede estadual, além de creches e outras instituições escolares. No entanto, as maiores demandas encontram-se no EF II e o EF I da rede pública de ensino, principalmente no que diz respeito à situação de infrequência escolar, conforme análise exploratória realizada no próprio CT.

No caso específico da infrequência e evasão escolar, o CT atua através do procedimento FICAI. Tal procedimento, foi implementado com a intenção de facilitar a comunicação entre escola, CT, Família e Ministério Público, conforme discutido no capítulo 2 desta dissertação. A escola deverá entregar pessoalmente as FICAIs ao CT, em três vias impressas. Assim que o CT receber as FICAIs, com certa urgência precisa notificar os responsáveis, para que estes compareçam à sede do Conselho e seja atendido.

A agilidade necessária nesse processo relaciona-se a vários fatores, entre eles: perda do conhecimento educacional, possível negligência familiar e situação de vulnerabilidade

social. Nesse trâmite, o CT tem prazo de 14 dias segundo as resoluções internas para atender e comunicar a escola sobre os procedimentos adotados (KONSEN, 2000; RIO DE JANEIRO, 2017).

Art. 6º O Conselho Tutelar, no período de duas semanas, diligenciará para o efetivo retorno do aluno à escola, adotando as medidas cabíveis, em especial: I. aplicação aos pais das medidas previstas no art. 129, I a VII do ECA (art. 136, II, do ECA); II. Representação contra os responsáveis (art. 194); e III. Aplicação aos alunos evadidos das medidas protetivas adequadas com vistas a sanar os problemas impeditivos da frequência à escola (art. 136, I, do ECA) (RIO DE JANEIRO, 2004).

A partir da intervenção com o núcleo familiar o Conselho pode ter uma atuação positiva ou negativa. Caso tenha um resultado positivo de suas ações, deverá dentre essas duas semanas enviar a 1ª via da FICAI de volta às escolas com as sínteses dos procedimentos adotados; caso não consiga fazer com que o aluno retorne à escola deverá encaminhar a 2ª via ao Ministério Público.

Dessa forma, através deste instrumento o CT recebe todas as infrequências e evasões das escolas do município, sendo, portanto, um espaço que agrega todas as informações sobre infrequência do seu município, tornando-se, assim, um espaço privilegiado à pesquisa em torno das políticas públicas sobre infrequência e evasão/abandono escolar.

### 3.2.1 Um retrato da infrequência nas escolas municipais do EF II de Itaperuna, a partir das FICAIs

Em 2019 o CT recebeu 581 FICAIs de todas as escolas municipais e estaduais de educação pública de Itaperuna, como observado na tabela 9.

Tabela 9 - Itaperuna: Infrequência, segundo a modalidade de ensino em 2019

Níveis e Modalidades de Ensino	Nº de FICAIs (1)	%	Nº de alunos matriculados (2)	% Infrequência / alunos matriculados (1/2)
Fundamental I	191	33%	4.079	4,7%
Fundamental II	198	34%	3.579	5,5%
Ensino Médio	99	17%	2.409	4,1%
EJA do EF	41	7%	461	8,8%
Educação Infantil	52	9%	2.064	2,5%
<b>Total</b>	<b>581</b>	<b>100%</b>	<b>12.592</b>	<b>-</b>

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados FICAIs e do INEP<sup>58</sup>

<sup>58</sup> Disponível em <http://portal.inep.gov.br/web/guest/resultados-e-resumos>. Acesso em 15 jan 2021

Através da tabela 9 pode-se inserir que a infrequência do município de Itaperuna torna-se maior na modalidade EJA e no EF II. Na EJA, apesar de apresentar um percentual aparentemente mais baixo de 7% do total das FICAIs, quando se compara a relação de números de alunos matriculados neste segmento esse percentual torna-se alto (8,8%).

Nessa comparação, com o total de alunos matriculados, o EF II torna-se o segundo maior percentual por série de infrequência. Este segmento apresenta no total das FICAIs um percentual de 34%. Ao examinar a última coluna da tabela em relação ao total de alunos matriculados, ele passa a ocupar o segundo lugar dos infrequentes (5,5%), contudo, torna-se um número bastante expressivo, perto dos outros segmentos.

Posto isso, como já apresentado no capítulo 1 às análises nesta pesquisa, dispõem a estudar esse segmento mais específico – o EF II. Como demonstrado no fluxograma da educação básica do município de Itaperuna, na figura 17, esse segmento apresenta-se com 8 escolas sob a dependência municipal e para uma melhor interpretação na tabela 10 tem-se essas escolas com os números de alunos matriculados e o número de FICAIs enviados ao CT.

Tabela:10 – Infrequência por escolas municipais do EF II em Itaperuna em 2019

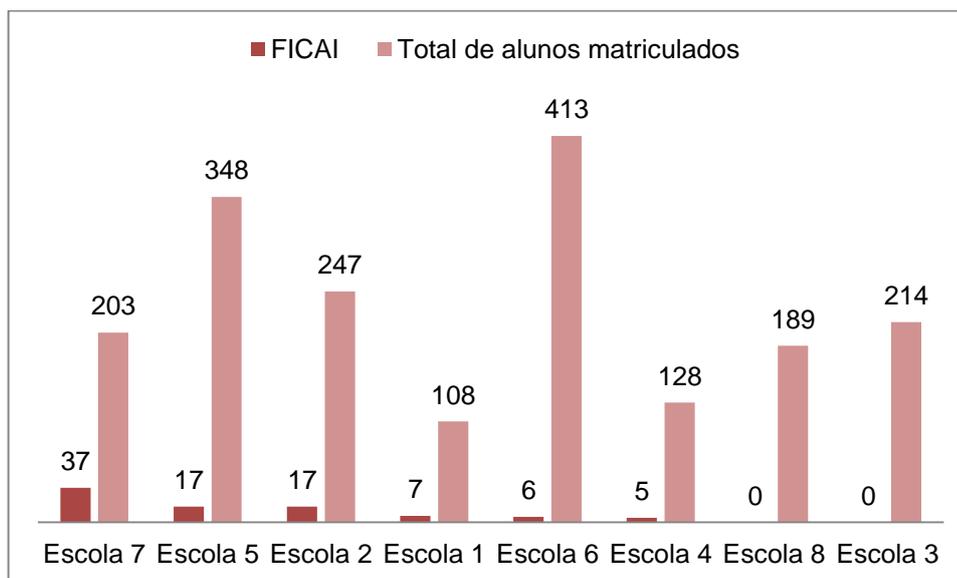
<b>Estabelecimento de Ensino</b>	<b>Nº de FICAIS (1)</b>	<b>%</b>	<b>Nº de alunos matriculados (2)</b>	<b>% Infrequência/alunos matriculados (1/2)</b>
<b>Escola 1</b>	07	8%	108	6,5%
<b>Escola 2</b>	17	19%	247	6,9%
<b>Escola 3</b>	0	0%	214	0
<b>Escola 4</b>	05	6%	128	3,9%
<b>Escola 5</b>	17	19%	348	4,9%
<b>Escola 6</b>	06	7%	413	1,5%
<b>Escola 7</b>	37	41%	203	18%
<b>Escola 8</b>	0	0%	189	0
<b>Total</b>	89	100%	1.850	-

Fonte: Elaboração própria a partir das FICAIs (2019) e SEMED (2019)<sup>59</sup>

A partir desta realidade podem-se inferir algumas interpretações, entre elas que a Escola 7 (18%), é a escola que mais enviou FICAI ao CT neste segmento no ano de 2019; e que a Escola 3 e a Escola 8 não enviaram nenhuma FICAI ao CT neste segmento; Já a Escola 6 enviou um percentual bem baixo de FICAI, representado somente, 1,5% do total de seus alunos matriculados. Estes dados serão melhores compreendidos a partir da leitura do gráfico 2.

<sup>59</sup> Dados fornecidos pela Secretaria de Educação Municipal de Itaperuna.

Gráfico 2 - Número de FICAIs X total de alunos matriculados no EFII



Fonte: Elaboração própria a partir das FICAIs (2019) e SEMED (2019)

Ao observar esses percentuais inserem-se algumas interpretações, entre elas, os valores dos extremos, o percentual muito baixo – porque eles podem estar representando uma subnotificação, principalmente as escolas que não enviaram nenhuma FICAi. Assim como, a escola que enviou um percentual muito baixo. Nesta situação encontram-se três escolas, sobre isso emergem algumas possibilidades de interpretação dos dados, de modo que estes podem representar uma ótima gestão das FICAIs no espaço escolar ou realmente está representando uma subnotificação.

Por outro lado tem-se a escola que teve um alto percentual de envio da FICAIs, evidenciando que essa escola, em especial, está precisando muito do auxílio do CT e, portanto, encontra-se com muita dificuldade de gerir as infrequências escolares dos seus alunos. Neste aspecto encontra-se uma escola, a escola 7 (18%) do total de seus alunos demandaram FICAIs ao CT. No entanto, vários contextos precisam também ser levados em considerações: a localidade em que esta escola encontra-se inserida dificultando a articulação com a comunidade local ou falta de profissionais para atuarem com o resgate dos alunos.

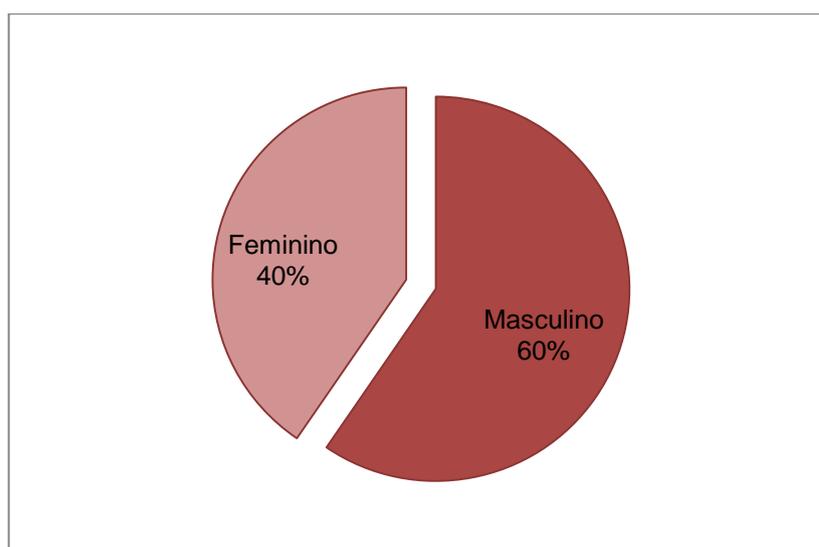
Contudo, todos os dois extremos prejudicam a atuação em Rede com as FICAIs. No caso de haver uma grande quantidade de envio de FICAi, pode estar acontecendo transferência de responsabilidade, isso foi constatado por Scheinvar (2012), através de uma pesquisa realizada no município de São Gonçalo /RJ. Segundo Scheinvar (2012, p. 49) “antes de muitas escolas pensarem o que ocorre no seu interior, buscam o lugar mais próximo de execução legal como ponto de apoio”. Assim, recorre ao CT, como o ponto de apoio rápido e

seguro, ausentando-se assim de sua responsabilidade de visitas e estratégias de resgate ao aluno ausente.

Já no caso de subnotificação, os alunos podem estar deixando de ser atendidos pela Rede de Proteção e ficando com o seu direito a educação prejudicado. Sobre isso manifesta Konsen (2000) ao falar da responsabilidade do agente público “o planejamento e a gerência do trabalho, de forma integrada em rede, parte do pressuposto de que todos os agentes devem estar cientes de suas funções no conjunto das ações que serão desenvolvidas” (KONSEN, 2000, p. 114). Este mesmo autor ainda comenta que o servidor poder ser responsabilizado, caso ele deixe de comunicar ao Conselho, situações de infrequência que deveria ser avisada.

De acordo com as FICAIs recebidas, percebe-se que, no EF II da rede municipal de Itaperuna, a infrequência é seletiva por sexo, conforme observado no gráfico 3.

Gráfico 3 - Infrequência escolar de acordo com o sexo



Fonte: Elaboração própria com base na pesquisa de campo.

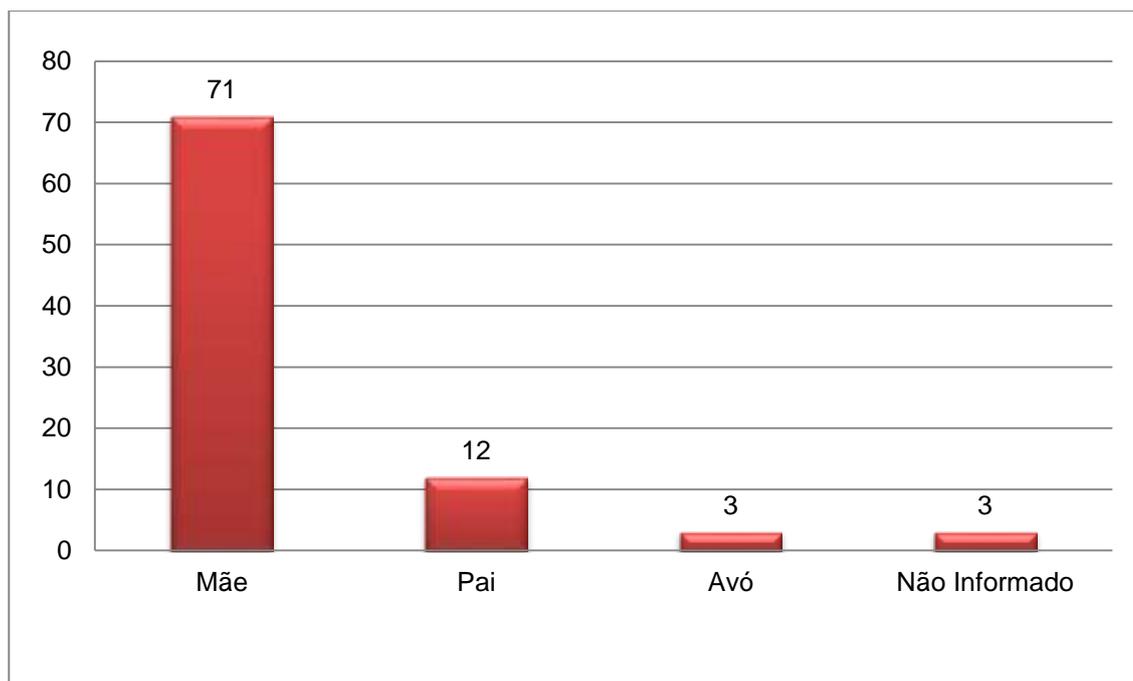
Nesse caso, os meninos (60%) são, em geral, mais infrequentes do que as meninas (40%). Essa seletividade foi constatada por Diniz (2015) ao estudar a infrequência/evasão escolar em uma escola pública Betim/MG, em 2011. Porém, é importante observar que nem sempre a infrequência é maior entre os meninos.

Burgos *et al*, (2014), por exemplo, verificou o predomínio de mulheres entre o total de alunos infrequentes ao estudar a temática da infrequência e evasão escolar, no EF II, no ano de 2013 a 2015, na localidade do Rio de Janeiro, em uma escola que atendia, em sua maioria,

crianças e adolescentes residentes da favela da Rocinha/RJ. Nessa pesquisa empírica, as mulheres representaram 56,5% da infrequência.

Já em relação à responsabilidade pelos alunos na escola o Gráfico 4 nos revela algo que se encontra presente em muitos estudos.

Gráfico 4 - Responsáveis pelo aluno na escola



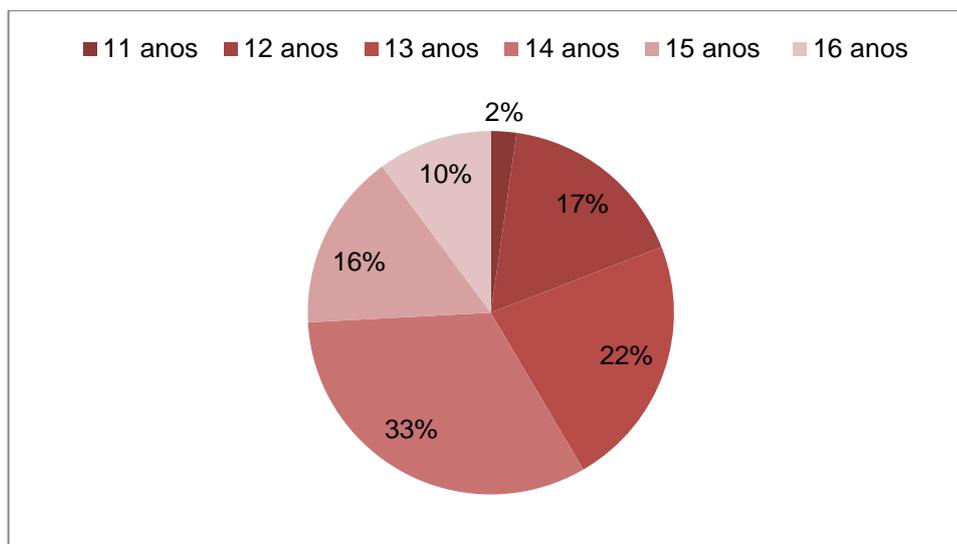
Fonte: Elaboração própria com base na pesquisa de campo - FICAI (2019)

Segundo pesquisa realizada por Diniz (2015), Burgos *et al* (2014) a educação dos filhos normalmente é relatada como uma responsabilidade da mãe. Em estudo desenvolvido por Diniz (2015) “todos os alunos afirmaram que as mães eram as que mais participavam da sua vida escolar” (DINIZ, 2015, p.82).

Tendo em vista tais considerações, era de se esperar que as mães sejam também as maiores responsáveis pelos alunos infrequentes. E, de fato, os dados primários, obtidos através das FICAIs indicam que, no EF II da rede municipal de Itaperuna, o acompanhamento de 79,7% dos alunos infrequentes está sob a responsabilidade materna. Apenas 13,5% são acompanhados pelo pai e 3,4% pela avó.

Os dados das FICAIs indicam, ainda, que a infrequência é seletiva por idade, ocorrendo, principalmente, entre estudantes de 13 a 15 anos, conforme gráfico 5.

Gráfico 5 - Idade dos alunos infrequentes



Fonte: Elaboração própria com base na pesquisa de campo - FICAI (2019)

Como observado, do total de FICAIs recebidas pelo CT de Itaperuna, no período 2019, no segmento do EF II, 72% são de adolescentes entre 13 e 15 anos, ressaltando-se que a maior ocorrência encontra-se entre os adolescentes de 14 anos de idade (33%). Esses resultados ao ser comparado com a pesquisa realizado por Burgos *et al* (2014) em uma escola que atendem a localidade da Rocinha/RJ indicam semelhanças em relação a idade dos infrequentes.

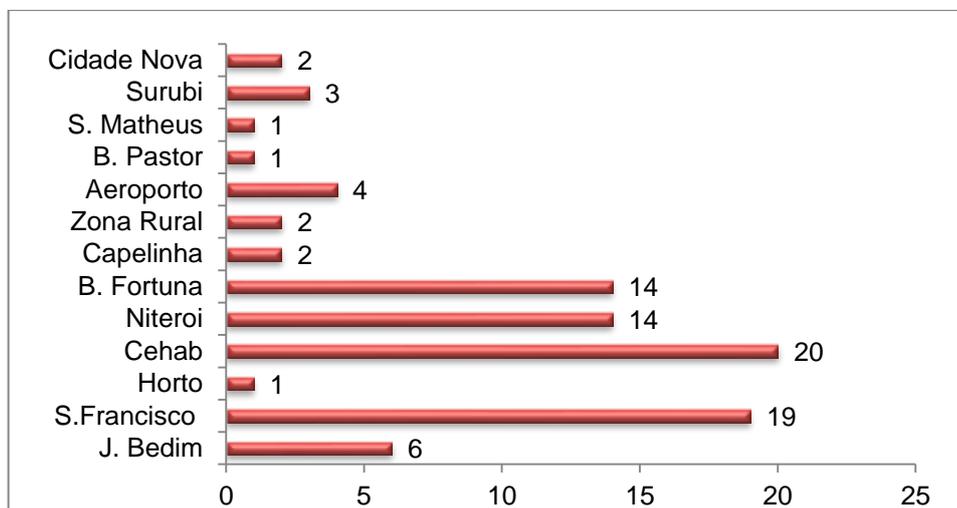
Estes autores constataram que “a infrequência e a evasão não são privilégio dos estudantes mais velhos, já se manifestando entre aqueles que mal iniciaram sua adolescência” (BURGOS, *et al*, 2014, p. 99), para estes autores os alunos mais novos tornam se infrequentes e a medida que vão ficando mais velhos ficam evadidos (BURGOS, *et al*, 2014).

Sobre essa infrequência ainda os referidos autores se pronunciam para “o fato de a infrequência se manifestar tão cedo leva a crer que ela é uma estratégia mais discreta de recusa à escola, que deveria ser tomada como um alerta por parte do sistema escolar.” (BURGOS, *et al*, 2014, p. 99).

Como as FICAIs trazem o endereço residencial da criança, foi possível classificar e analisar a infrequência por bairros. Na ausência de informações socioeconômicas das famílias dos infrequentes – nas FICAIs não há informações sobre renda, por exemplo. No entanto, essas informações podem ser utilizadas como *proxy* como meio de se compreender a seletividade da infrequência, segundo o nível de pobreza.

No EF II das escolas municipais de Itaperuna, a infrequência é seletiva por condição socioeconômica das famílias dado que, de modo geral, estas escolas estão inseridas nos bairros periféricos do município.

Gráfico 6 - Bairros com maiores índices de infrequência escolar



Fonte: Elaboração própria com base na pesquisa de campo - FICAI (2019).

Essa relação entre infrequência e condição socioeconômica das famílias foi identificada por Fritsch *et al* (2019), em pesquisa realizada em escolas públicas de São Leopoldo/RS, durante o período de 2012 a 2014. Através destas foram possíveis identificar as desigualdades educacionais como também as vulnerabilidades sociais que são reproduzidas pelos espaços escolares.

Neste aspecto associam as condições socioeconômicas dos alunos ao sucesso escolar. Para estes autores “a concepção de fracasso escolar advém da noção de que os estudantes mais desfavorecidos socioculturalmente tendem a ter maiores dificuldades de aprendizado e conclusão da educação básica, decorrendo, daí, a demanda por políticas de inclusão social.” (FRITSCH *et al*, 2019),

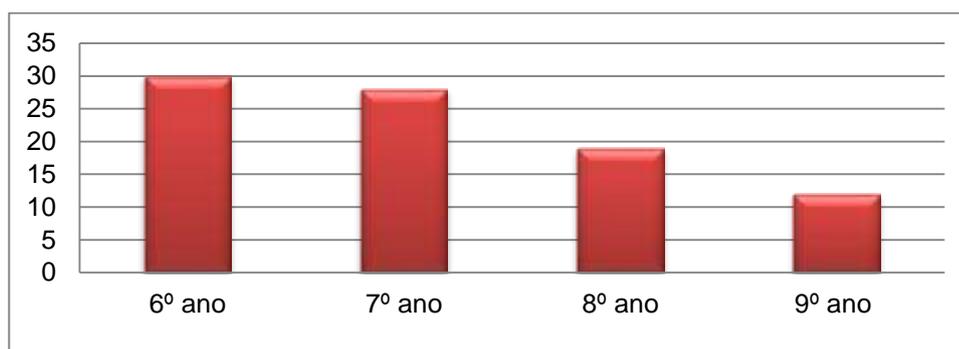
Sobre essa perspectiva já enunciava Bourdieu (1998) que não só o nível de renda das pessoas interfere no seu desenvolvimento, mas também a dimensão cultural do que a partir dela é gerada. Vários autores corroboram com essa relação, como demonstra um estudo organizado por Almeida (2017) na região de Campinas/SP realizada em escolas municipais também revelou essa relação socioeconômica na interpretação da leitura e do cálculo (ALMEIDA, 2017).

Segundo Fritsch *et al* (2019) na conjuntura atual, os programas e as políticas públicas que trabalhavam a questão social não tem sido capazes de materializar a educação como

direito “observando os princípios de justiça social, qualidade, democracia e igualdade de oportunidades voltadas para a Educação Básica e que promovam o sucesso educativo” (FRITSCH et al, 2019, p. 549).

As FICAIs permitiram, também, analisar a infrequência em relação à série cursada pelo aluno e os resultados mostram que, no total das FICAIs, a maior infrequência ocorre nos primeiros anos – 6º e 7º - EF II, como observado no gráfico 7.

Gráfico 7. - Infrequência segundo a série cursada pelo aluno



Fonte: Elaboração própria com base na pesquisa de campo - FICAI (2019)

No entanto, como as séries/anos escolares têm números diferentes de alunos matriculados faz-se necessário o entendimento da quantidade de alunos matriculados em cada escola nos anos escolares, como identificado na tabela 11.

Tabela 11: Números de infrequentes por total de alunos matriculados no ano escolar.

Ano escolar	Número de infrequentes (1)	Número total de alunos matriculados (2)	% (1)/(2) * 100
6º	30	573	5,2%
7º	28	504	5,5%
8º	19	467	4,0%
9º	12	306	3,9%
<b>TOTAL</b>	89	1.850	-

Fonte: Elaboração própria a partir da FICAI (2019) e SEMED

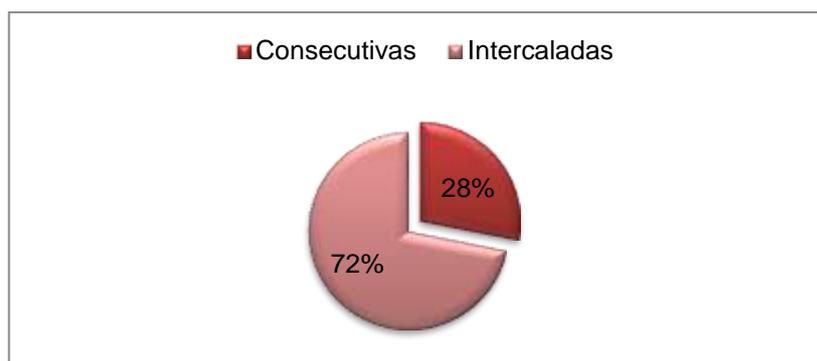
Ao analisar a tabela 11, observou-se que o ano escolar com maior incidência de infrequentes é o 7º ano com 5,5% do total de seus alunos, seguido do 6º ano com 5,2 % do total de seus alunos. Esses dados são justificados, por alguns autores, entre eles, Lucksei (2013), pela mudança de rotina que acontece do Ensino Fundamental I ao Ensino Fundamental II, uma vez que os alunos passam a conviver com mais disciplinas e, como consequência, tem-se mais professores.

Assim, quando o aluno não possui uma fundamentação escolar sólida para gerir esse processo, perdem-se os estímulos. Depois, a taxa tende a diminuir porque o aluno entra no processo de aceleração escolar, isto é, programa de Correção de Fluxo, ou EJA, ou porque acaba por abandonar os estudos.

Outra informação de extrema importância para caracterizar a infrequência, diz respeito à periodicidade das faltas: as intercaladas são as infrequências que totalizam 10 dias de faltas, sem justificativa, durante um bimestre; já as consecutivas, são consideradas infrequências sem justificativas a partir de 10 dias (RIO DE JANEIRO, 2006).

Como se pode observar no Gráfico 8, a maioria da infrequência é do tipo intercalado, não constituindo ainda uma evasão escolar. Portanto, ainda há uma maior chance de resgate desse aluno (BURGOS *et al*, 2014).

Gráfico 8 - Periodicidade das faltas dos alunos infrequentes



Fonte: Elaboração própria com base na pesquisa de campo - FICAI (2019).

De acordo com a resolução n. 3.256/06, em seu art. 2º, a escola deve notificar, ao CT, “infrequência, de crianças e adolescente, até 18 anos incompletos, matriculados na rede estadual de ensino, após 10 dias de faltas injustificadas, consecutivos ou dez dias alternados, dentro do bimestre letivo” (RIO DE JANEIRO, 2006).

Tendo em vista a obrigatoriedade da notificação – consecutiva ou alternadas – analisa-se, a partir das FICAIs, o intervalo – em dias, das faltas consecutivas –, para verificar se as escolas selecionadas estão cumprindo as normas previstas na Resolução citada acima.

Tabela 12 - Faltas consecutivas acima de 15 dias nas FICAIs do EF II em 2019

Intervalo em dias das faltas consecutivas	Quantidade de alunos	%
<b>De 15 a 25 faltas</b>	6	24%
<b>De 26 a 36 faltas</b>	8	32%

<b>De 37 a 47 faltas</b>	3	12%
<b>Acima de 48 faltas</b>	8	32%
<b>Total de alunos</b>	25	100%

Fonte: Elaboração própria com base na pesquisa de campo - FICAI (2019).

Como observado na tabela 12, às escolas não estão cumprindo devidamente o regulamento. Há percentuais 76% acima dos 26 dias de faltas consecutivas, esse ponto torna-se um fator de grande preocupação. As instituições escolares não podem ser omissas ou ficar procrastinando diante de uma situação de infrequência escolar, pois acaba por prejudicar ainda mais os seus alunos.

Situações desse tipo são consideradas por Arroyo (2013) como reforço da exclusão escolar, decorrente da falta de atitude da escola, em situações que estão sob a sua responsabilidade. Como pondera Burgos *et al*, (2014), a escola deve estar empenhada não só com a educação formal do seu aluno, mas de forma abrangente, se responsabilizando com a proteção integral deles.

Outra característica da infrequência nas escolas municipais de ensino fundamental II, nesse município, é a relação entre infrequência e distorção da idade-série. Na tabela 13 temos na primeira coluna o número total de alunos matriculados em séries não compatíveis com a sua idade e na segunda coluna, o total de alunos infrequentes.

Tabela: 13 - Infrequência por distorção nas escolas

<b>Estabelecimento de ensino</b>	<b>Total de Alunos com distorção Idade/série</b>	<b>Total de infrequência</b>	<b>de (%) Infrequência por distorção nas escolas</b>
<b>Escola 1</b>	4	07	57%
<b>Escola 2</b>	6	17	35%
<b>Escola 3</b>	0	0	0
<b>Escola 4</b>	4	05	80%
<b>Escola 5</b>	13	17	76,5%
<b>Escola 6</b>	6	06	100%
<b>Escola 7</b>	14	37	38%
<b>Escola 8</b>	0	0	0
<b>Total</b>	47	89	53%

Fonte: Elaboração própria a partir das FICAIs(2019)

Ao fazer a relação de alunos com distorção idade/série, percebe-se que no universo total de 89 FICAIs enviadas equivale a 53% a alunos com distorções de idade/série, tornando-se, portanto, maior que os infrequentes por idade correta. Já ao se fazer uma análise em relação às escolas percebe-se que a Escola 6, embora tenha enviado poucas FICAIs, todas elas se encontram com distorção idade/série, perfazendo assim total de 100%. A Escola 4 das

FICAIs enviada fez um total de 80%; a Escola 5 total de 76,5%; a Escola 1 com 57%; a Escola 7 com 38%; e, por fim, a Escola 2 com 35%. Já em relação ao ano escolar que apresenta um maior número de distorção idade/série pode ser visualizado na tabela 14:

Tabela: 14 - Ano escolar com maior índice de distorção idade série

<b>Ano escolar</b>	<b>Total de alunos com distorção idade/série enviados ao CT</b>	<b>Total de alunos matriculados</b>	<b>(3) = (1)/(2)</b>
<b>6º</b>	22	573	3,8%
<b>7º</b>	10	504	2,0%
<b>8º</b>	08	467	1,7%
<b>9º</b>	07	306	2,3%
<b>Total</b>	47	1.850	-

Fonte: Elaboração própria a partir da FICAI (2019).

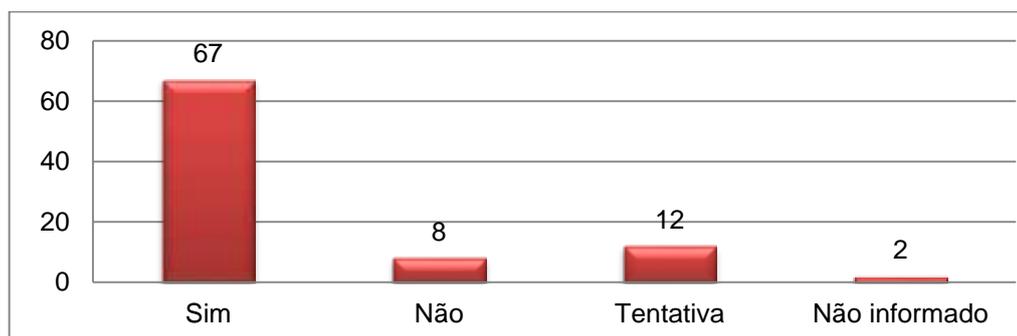
Através da observação da tabela 14 é possível perceber que o ano escolar que apresenta maior distorção entre os infrequentes é o 6º ano conforme verificado na última coluna da tabela. Depois se tem o 9º e, por fim, o 7º ano. Já o 8º apresenta um índice bem baixo de distorção idade/série.

Essas distorções “indica o número de pessoas que estão cursando em determinada série em idade superior à considerada ideal, sobre o total de matrículas na série em questão” (RIOS NETO *et al*, 2010, p. 19). Elas acontecem a partir das reprovações dos alunos. É considerada distorção idade/série quando o aluno se encontra atrasado dois ou mais anos de sua referência idade/série (RIOS NETO, *et al*, 2010).

Segundo Burgos *et al* (2014), as reprovações continuam como prática recorrente nos sistemas de ensino. Isso se torna um problema complexo apresentando à escola um grande desafio diante de sua limitação. Sobre isso também manifesta Dayrell e Jesus (2016) dizendo que esses jovens acabam sendo excluídos do sistema educacional, seja pelo histórico de repetência ou pela sua defasagem idade/série que vai se acumulando ao longo do seu processo de desenvolvimento escolar.

A infrequência não é um problema a ser resolvido apenas pela escola, pois, pela CF/88 a educação é uma obrigação também da família e da sociedade. Na FICAI uma informação importante que faz compreender um pouco sobre essa relação é a comunicação entre escola e família - que permite analisar a relação entre estas duas instituições e fazer inferência sobre essa relação e o nível de infrequência. Os dados encontram-se plotados no gráfico 9

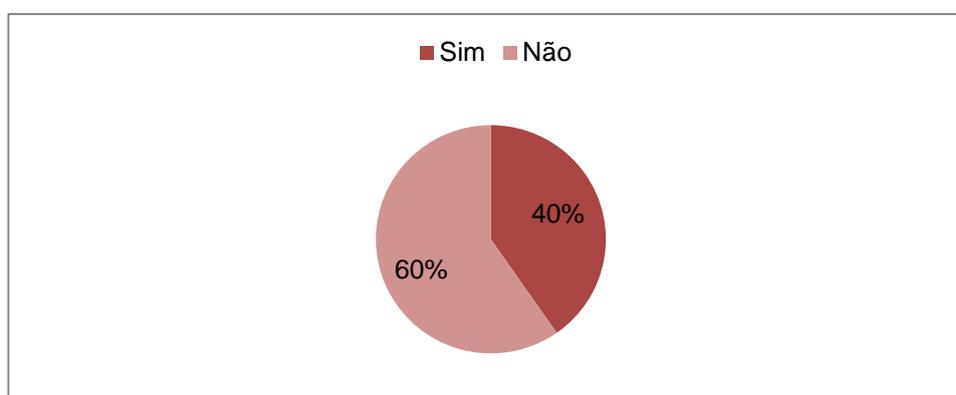
Gráfico 9 - Comunicação à família realizada pela escola



Fonte: Elaboração própria com base na pesquisa de campo - FICAI (2019)

Esse primeiro contato da escola com a família, de acordo com as análises das FICAIs acontece em sua grande maioria através dos telefonemas ou bilhetes. Através desses meios de comunicações a escola informa o responsável sobre a infrequência do aluno e convida-o a comparecer ao estabelecimento de ensino. No entanto, como observado no gráfico 10, a grande maioria não comparece a escola.

Gráfico 10 - Comparecimento dos responsáveis ao estabelecimento a convite da escola



Fonte: Elaboração própria com base na pesquisa de campo - FICAI (2019)

Com base nos dados apresentados nesse gráfico 10, é possível inferir que a escola tem dificuldades de fazer com que os responsáveis compareçam ao ambiente escolar. Pois dos 67 responsáveis que receberam o comunicado, somente 27, isto é, 40%, compareceram na escola. Se por um lado a escola apresenta dificuldades de fazer contato com os responsáveis, por outro os familiares, em sua grande maioria, também não correspondem o convite feito pela escola.

De acordo com Abrucio (2018, p. 51), a escola precisa “estabelecer um processo contínuo de conscientização dos cidadãos em relação à relevância da Educação”. Para esse

autor, a escola só irá conseguir fazer isso quando estabelecer um vínculo com as famílias. Essa também constitui a estratégia n. 2.9, para a Meta 2 do PNE: “incentivar a participação dos pais ou responsáveis no acompanhamento das atividades escolares dos filhos por meio do estreitamento das relações entre as escolas e as famílias” (BRASIL/PNE, 2014).

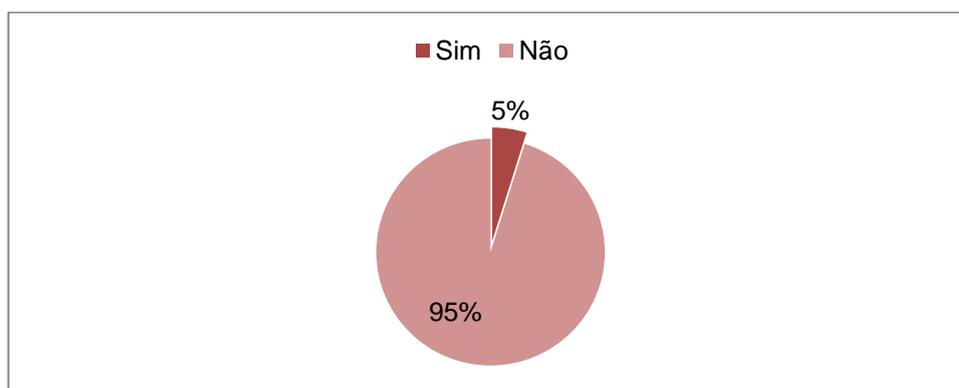
Dessa forma, esse se torna um grande desafio apresentado à escola, pois a presença dos familiares no suporte pedagógico junto à escola é, sem dúvida, uma parceria fundamental no desenvolvimento dos alunos. Quando os responsáveis não comparecem à escola, compromete o desenvolvimento pedagógico da escola, assim como, as ações voltadas para a proteção integral do seu aluno (FERREIRA, 2010; NASCHOLD, 2006). Como consequência do não comparecimento dos responsáveis na escola, muitas famílias precisam ser visitadas, pois para o preenchimento do procedimento FICAI, a escola precisa ter esgotados todos os seus recursos em busca do aluno faltoso (BRASIL, 1990).

Assim, em primeira instância, compete à escola promover estratégias de retorno de seu aluno, entre elas, o de visitação. Segundo a Resolução 5.533/17 para a realização das visitas, cada escola deve constituir um grupo de visitantes. Estes devem ser “integrado por professores, pais, responsáveis e/ou pessoas da comunidade, com a incumbência de verificar pessoalmente a situação geradora da infrequência de cada aluno e sensibilizar cada grupo familiar para retorno do aluno à escola” (RIO DE JANEIRO, 2017).

A resolução n. 5.533/2017 no Art. 18 traz mais informações dizendo que esse grupo deve ser criado pelo diretor da escola com o objetivo de auxiliar nas ações em favor da frequência escolar, no entanto, “sem ônus para o erário” (BRASIL, 2006, p. 2).

De acordo com informações retiradas e analisadas nas FICAIs para a elaboração deste trabalho, percebe-se grandes dificuldades de todas as escolas analisadas em realizar as visitas domiciliares, isto é demonstrado pelo gráfico 11.

Gráfico 11 - Visita domiciliar realizada pela escola



Fonte: Elaboração própria com base na pesquisa de campo - FICAI (2019).

Os dados das FICAIs indicam que somente 5% foram visitados. Contudo, é importante ressaltar que nem todos os casos necessitavam de visitas, porque alguns responsáveis compareceram ao estabelecimento de ensino. Assim das 89 FICAIs, 27 responsáveis compareceram à escola, reduzindo, assim, os números de casos que necessitaram de visitas.

Segundo Burgos *et al* (2014, p. 95) “o fato é que as escolas públicas lidam com situações extremamente difíceis, em geral com pouco apoio de atores externos, e quase sempre com frágil estrutura institucional. E disso decorre uma baixa capacidade para lidar de forma mais equitativa com seu público.” Isso é perceptível na resolução 5.533/17 sob a forma de organização dos grupos de visitantes, não há uma remuneração para o investimento dessa ação, dependendo assim de boa vontade da comunidade escolar, professores ou auxílio da Rede de Proteção.

Assim, em relação às visitas, ao que a pesquisa indica, há uma nítida dificuldade das escolas em realizá-las. No entanto, a situação de infrequência escolar envolve como já mencionada, as famílias e os próprios alunos. Dessa forma, além das ações das escolas em torno das visitas, é preciso entender os motivos que levam os alunos a se tornarem infrequentes, pois a infrequência pode sinalizar o quanto a escola, o sistema de ensino e até mesmo o Sistema de Garantia de Direitos podem estar reforçando essa infrequência em seu ambiente escolar (ARROYO, 2015, 2019; DAYRELL, 2007).

Ao analisar as FICAIs observa-se que, em sua totalidade, a maioria dos alunos torna-se infrequente pela união de vários fatores agregados. Assim, como meio de facilitar as análises, separou-se, então, de acordo com o apontado pela escola como motivo principal e motivo secundário.

Na tabela 15 encontra-se o motivo principal da infrequência nas escolas municipais de EF II, do município de Itaperuna, relatado pela própria escola. Como se pode notar, o desinteresse pela aprendizagem 21,3%, problemas de saúde 13,5%, dificuldade de aprendizagem 10,3% são os principais determinantes da infrequência. Há de se ressaltar também, o elevado percentual de ‘não informado’ 14,6% que desperta a atenção para a qualidade do preenchimento destas fichas.

Nesse caso específico, as escolas devem dar atenção especial para o preenchimento das FICAIs, uma vez que as informações que nela são registradas podem – e deveriam – ser usadas para fins de políticas públicas, já que essas fichas se tornam um instrumento de comunicação entre a escola e o Conselho, para defesa de garantia de direitos das crianças e a do adolescentes em torno da permanência do aluno.

Tabela 15 - Motivos principais da Infrequência reconhecido pelas escolas

<b>Motivos da Infrequência reconhecido pelas escolas</b>		
<b>Total</b>	<b>89</b>	<b>100%</b>
<b>Não Informado</b>	<b>13</b>	<b>14,6%</b>
Desinteresse pela aprendizagem	19	21,3%
Problema de saúde	12	13,5%
Dificuldade de aprendizagem	9	10,3%
Timidez	4	4,5%
Reprovação ou Perspectiva de reprovação	4	4,5%
Matando aula	3	3,4%
Problemas comportamentais	3	3,4%
Trabalho	3	3,4%
Resistência ao ambiente escolar	3	3,4%
Serviço doméstico	2	2,2%
Dificuldade de interação	2	2,2%
Sono	2	2,2%
Suspeita de negligência	2	2,2%
Local distante	2	2,2%
Problemas Psiquiátricos	1	1,1%
Tristeza	1	1,1%
Falta de autoridade	1	1,1%
Problemas emocionais	1	1,1%
Viajando	1	1,1%
Mudança de domicílio	1	1,1%

Fonte: Elaboração própria com base na pesquisa de campo - FICAI (2019).

Além dos motivos principais, a escola relata motivos secundários. Dessa forma, conforme observado na tabela 16, dentre os principais motivos secundários que levam à infrequência destacam-se: desinteresse pela aprendizagem 14,6%, dificuldade de aprendizagem 12,4%, reprovação ou perspectiva de reprovação 10,3% e resistência ao ambiente escolar 9,0%.

Tabela 16 - Motivos secundários da Infrequência reconhecidos pelas escolas

<b>Motivos secundários da Infrequência reconhecido pelas escolas</b>		
<b>Total</b>	<b>89</b>	<b>100%</b>
<b>Não Informado</b>	<b>13</b>	<b>14,6</b>
Desinteresse pela aprendizagem	13	14,6
Dificuldade de aprendizagem	11	12,4
Reprovação ou Perspectiva de reprovação	9	10,3
Resistência ao ambiente escolar	8	9,0
Suspeita de Negligência	7	7,8
Falta de autoridade	6	6,7
Indisciplinado	4	4,5
Depressão	3	3,4
Timidez	3	3,4
Transporte	3	3,4
Cirurgia	1	1,1
Dificuldade de relacionamento	1	1,1
Problemas comportamentais	1	1,1
Problemas emocionais	1	1,1

Problemas de saúde	1	1,1
Mudanças de domicílio	1	1,1
Problemas de saúde na família	1	1,1
Sono	1	1,1
Gravidez	1	1,1

Fonte: Elaboração própria com base na pesquisa de campo - FICAI (2019).

Como são diversos os fatores relacionados à infrequência, para melhor compreensão dos resultados para o EF II das escolas públicas municipais de Itaperuna, faz-se necessário classificá-los e agrupá-los de acordo com duas categorias definidas por Diniz (2015) em intraescolares e extraescolares. A autora classifica como fatores extraescolares, todos os motivos que não se encontram na esfera escolar e, como fatores intraescolares, todos os fatores endógenos à escola.

Considerando os motivos principais e secundários apontados e captados através das FICAIs serão considerados fatores extraescolares: infrequências relacionadas aos problemas de saúde, local/moradia, comportamental, trabalho e vulnerabilidade familiar. Já em relação os fatores intraescolares serão considerados: infrequências relacionadas ao ambiente escolar, desinteresse pela aprendizagem, reprovação/perspectiva de reprovação, dificuldade de aprendizagem e resistência ao ambiente escolar. Os resultados destes agrupamentos estão dispostos na tabela 17 e 18, e nos gráficos 12 e 13:

Tabela: 17 - Motivos de infrequência relacionados aos fatores extraescolares

<b>Fatores Extraescolares</b>		<b>Primeiro motivo %</b>	<b>Segundo motivo %</b>
<b>Grande área em relação ao aluno</b>	<b>Áreas específicas</b>		
Saúde	Aluno/familiar/psiquiátrico/cirurgia/gravidez	14,6	4,4
Localização	Viajando/mudando/Matando aula/transporte	7,8	4,5
Comportamental	Dificuldade de interação/ tristeza/emocional/sono/ Depressão /indisciplinado/ timidez	14,5	15,7
Trabalho	Serviço doméstico /trabalho	5,6	-
Vulnerabilidade familiar	Falta de autoridade/suspeita de negligência	3,3	14,5
Total		45,8	39,1

Fonte: Elaboração própria com base na pesquisa de campo - FICAI (2019).

Tabela: 18- Motivos de infrequência relacionados aos fatores intraescolares

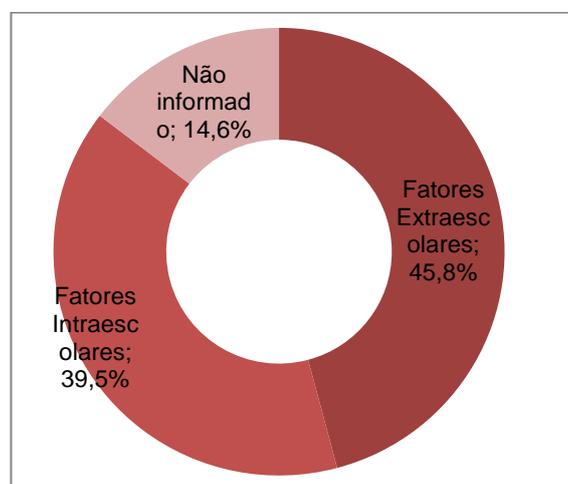
<b>Fatores intraescolares</b>	<b>Primeiro motivo %</b>	<b>Segundo motivo %</b>
Resistência ao ambiente escolar	3,4	9,0

Reprovação ou Perspectiva de reprovação	4,5	10,3
Dificuldade de aprendizagem	10,3	12,4
Desinteresse pela aprendizagem	21,3	14,6
Total	39,6	46,3

Fonte: Elaboração própria com base na pesquisa de campo - FICAI (2019).

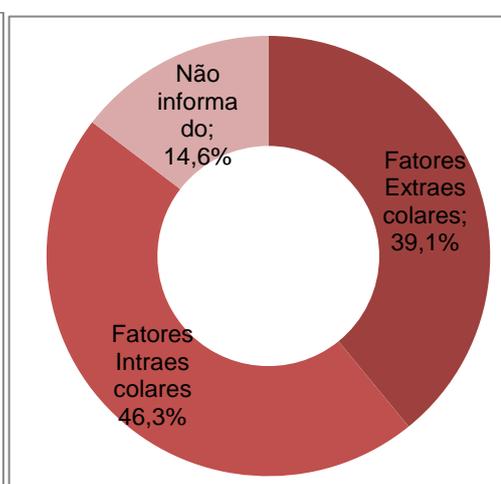
Observa-se pelas tabelas 17 e 18 que os motivos apresentados – os primeiros motivos, entre os fatores extraescolares(45,8%) e intraescolares (39,6 %); e no segundo motivos entre os fatores extraescolares (39,1%) e intraescolares (46,3%) possuem um percentual muito próximo de diferença entre eles, como demonstra os gráficos 12 e 13.

Gráfico: 12 - Motivos principais



Fonte: FICAI (2019).

Gráfico: 13 - Motivos secundários



Fonte: FICAI (2019).

Logo, conclui-se que no contexto da escola pública municipal do EF II do município de Itaperuna, ambos os motivos tanto intraescolares quanto extraescolares se encontram muito próximos. Este dado também se assemelha com a pesquisa realizada por Burgos *et al* (2014) em uma escola que atende a comunidade da Rocinha/RJ “o fato de 50,5% dos casos de evasão e infrequência estarem associados preferencialmente a problemas escolares sugere que estamos falando de trajetórias escolares cujas dificuldades parecem mais sensíveis à capacidade de agir da escola” (BURGOS *et al*, 2014, p. 90 ).

Assim, nessa pesquisa realizada por Burgos *et al* (2014) os fatores associados à escola, isto é, os intraescolares são bem próximos dos extraescolares, de igual forma aconteceu nas análises dessas FICAIs. Sobre esse assunto posiciona-se Arroyo (2013), ao afirmar que a exclusão escolar acontece quando a maior responsável por acolher e integrar os seus alunos não são capazes de fazer, e o pior ainda se coloca neles a responsabilidade, quando de fato o sistema escolar tem uma contribuição nesse processo. Então, de acordo com a visão deste

autor, no caso das FICAIs analisadas, os motivos intraescolares das infrequências estariam associados as responsabilidades do sistema escolar e, nesse caso, em especial a exclusão do ambiente escolar deveria ser levada em conta.

Ao analisar as ideias do Arroyo (2013, 2015), pode-se ainda questionar a escola nesse percentual de 14,6%, que estava com dados incorretos e com o prazo muito estendido. Na visão desse pesquisador, tudo aquilo que a escola deixa de fazer em função do seu aluno no seu espaço escolar, ela acaba por reforçar o processo de exclusão e, conseqüentemente, de infrequência escolar, prejudicando ainda mais os próprios alunos.

Nesse sentido a escola e todo o sistema em volta da garantia de direito da criança e do adolescente tem sido falho. Ao falar da escola nessa perspectiva Burgos *et al* (2014) diz que ela tem fracassado, assim ele se pronuncia:

E a infrequência e a evasão, associadas ou não à reprovação, são a manifestação concreta desse fracasso. Por meio da discussão da infrequência e da evasão, chegamos aos meninos e meninas mais vulneráveis, justamente porque mais propensos a sair do sistema de proteção construído em torno da escola, o qual conta com o CT como uma de suas únicas retaguardas. (BURGOS *et al*, 2014, p. 16)

Ao posicionar-se sobre os fatores extraescolares Burgos *et al* (2014) afirmam que a escola poderia ainda fazer muito mais, mesmo não sendo ela a principal responsável pelo fator de exclusão do aluno no seu espaço escolar. No entanto, devido à falta de estrutura e o despreparo de alguns profissionais não consegue ser mais atuante. Depois de todo o trabalho de intervenção da escola se esta não conseguiu ter o retorno do aluno ao ambiente escolar, esta instituição, então, necessita enviar os casos de infrequência ao CT.

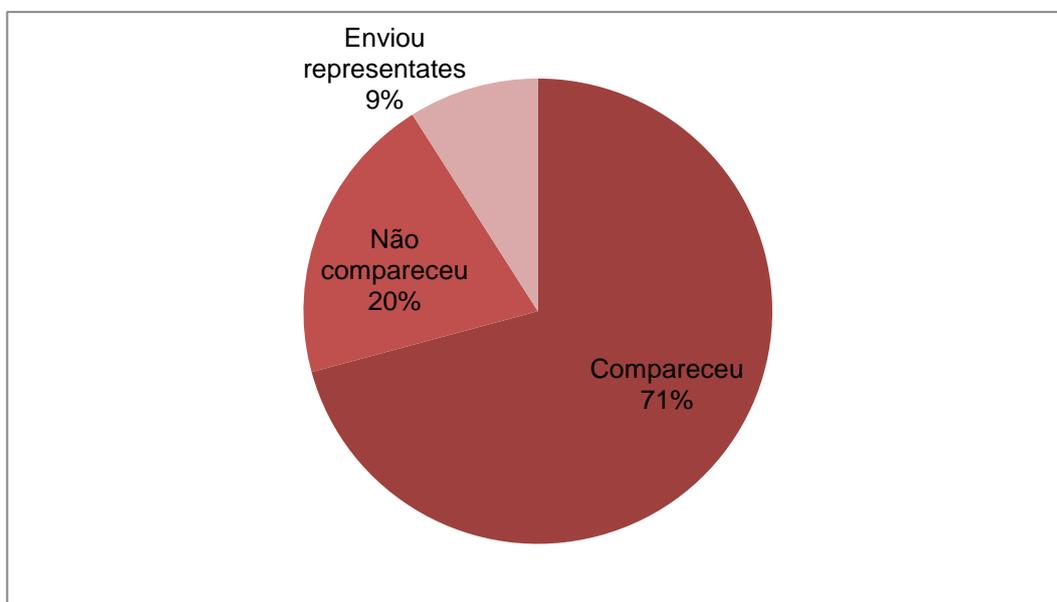
### 3.2.2 A atuação do Conselho do Tutelar no combate à infrequência

Ao enviar as FICAIs ao CT a escola está cumprindo com o seu dever diante da infrequência escolar, fundamentada especialmente, nas Leis 8.069/90 e 9.394/96 em prol do direito à educação e da proteção integral da criança e do adolescente. No ano de 2019 foram enviados ao CT pelas escolas públicas do município de Itaperuna 581 FICAIs ao todo. O CT possui uma grande responsabilidade nesse envolvimento com as infrequências e evasões escolares, como apresentado e discutido no capítulo 2 desta dissertação.

Assim, após a FICAI chegar ao CT, a Instituição tem de acordo com a resolução n.º 3.256/06 duas semanas para auxiliar o aluno no processo de retorno. Por isso, é muito importante que o conselheiro seja atuante e notifique, rapidamente, os responsáveis, para que

os mesmos compareçam ao CT, uma vez notificados, os responsáveis tornam-se obrigados a comparecerem ao Conselho, se não comparecerem caberá ao conselho fazer visita domiciliar.

Gráfico 14 - Comparecimento dos responsáveis ao Conselho



Fonte: Elaboração própria com base na pesquisa de campo - FICAI (2019).

Percebe-se através do gráfico 14 que 20% dos responsáveis não compareceram ao Conselho. Logo, estes núcleos familiares necessitaram de visita domiciliar. Dessa forma, o não atendimento dos responsáveis às notificações torna o trabalho do CT muito mais vagaroso, pois o conselheiro, nesse caso, precisará fazer as visitas domiciliares, para então, responder a escola sobre a sua intervenção no caso.

Quando o conselheiro encontra-se com a família, quer seja na sede do CT ou na residência destes, através das visitas domiciliares, ele faz suas intervenções, dentre as quais se destacam: advertência – é a medida pelo qual o responsável assina um termo tomando ciência da responsabilidade que ele possui diante de seu tutelado, reconhecendo que houve uma falha na garantia desse direito; outra intervenção é a orientação – esta ocorre sobre o direcionamento de como conduzir o direito à educação do seu tutelado. É importante salientar que todas as ações do CT que envolvem medidas protetivas aplicadas aos responsáveis estão estabelecidas na Lei 8.069/90, conforme detalhado no capítulo 2 desta dissertação.

Neste sentido, após as análises das FICAIs apresentam-se no gráfico 15 as principais ações realizadas pelo CT em prol do direito à educação das crianças e adolescentes.

Gráfico 15 - Principais ações do CT

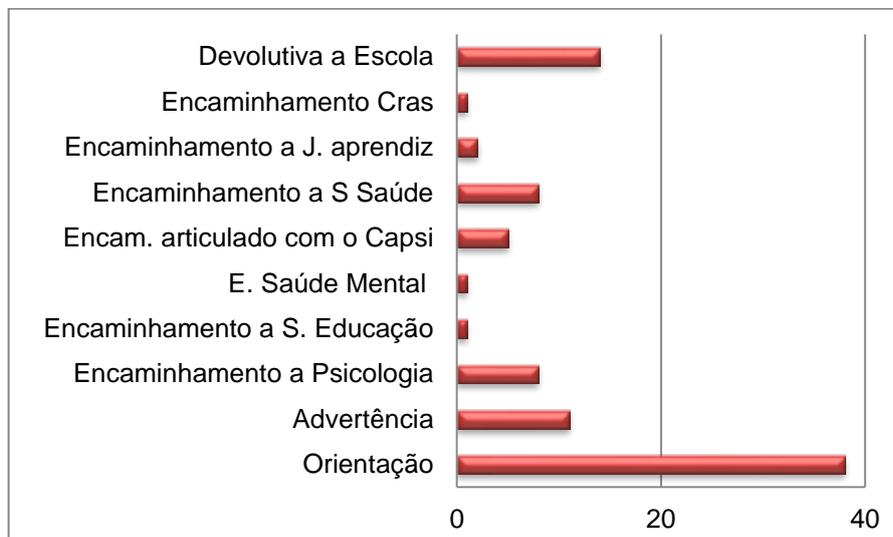


Fonte: Elaboração própria com base na pesquisa de campo - FICAI (2019).

Advertência (46%) e orientação (35%), nesse primeiro momento, são as medidas mais aplicadas pelos conselheiros. No entanto, como apresentado no gráfico acima há um elevado percentual (15,7%) de FICAIs para as quais não foram aplicadas medidas protetivas ficando somente em medidas administrativas - como notificações e visitas. De acordo com as informações contidas nas FICAIs, isso ocorreu principalmente, porque o conselheiro não conseguiu localizar os responsáveis.

Essa situação deixa o trabalho do CT ineficaz em relação à defesa do direito à educação. Nesse caso, esses alunos acabam tornando-se evadidos ou abandonando a escola. Nos casos específicos, por necessitarem de uma intervenção de recuperação de endereços dos familiares, serão trabalhados entre CT, Ministério Público e escola.

Gráfico 16 - Segunda ação do CT



Fonte: Elaboração própria com base na pesquisa de campo - FICAI (2019).

Nesse gráfico 16 é importante observar que (43%) das ações do conselho foram com as orientações familiares, a advertência com (12%) e demais encaminhamentos diversos, seja na área da saúde, ação social ou educação permanecendo com um percentual de (29%). Aqui é importante ressaltar que entre as ações do CT, no momento das intervenções, ele pode necessitar de usar mais de uma medida de proteção, em cada caso. A estratégia a ser adotada dependerá da situação de risco em que se encontra a criança ou o adolescente (KONSEN, 1999).

No entanto, assim como na primeira situação visualizado no gráfico 15, há um percentual de 15,7% que o conselho não conseguiu atuação eficaz e, portanto, tendo que fazer a devolutiva para a escola em busca de maiores esclarecimentos em relação ao preenchimento das FICAIs, para então articular com o Ministério Público.

Na tabela 19, encontram-se as ações desenvolvidas pelo CT de forma agrupadas em orientações, advertências, encaminhamentos, as tentativas de localização e a devolutiva à escola.

Tabela: 19 - Resumo da atuação do CT de Itaperuna das FICAIs do EF II em 2019

<b>Ações desenvolvidas pelo CT</b>	<b>Ação 1</b>	<b>%</b>	<b>Ação 2</b>	<b>%</b>
<b>Orientações</b>	31	35%	38	43%
<b>Advertências</b>	41	46%	11	12%
<b>Encaminhamentos diversos</b>	3	3%	26	29%
<b>(Notificações/visitas) Tentativa de localização</b>	14	16%	-	
<b>Devolutiva a escola /Ministério Público (para recuperação de endereço)</b>	-		14	16%
<b>Total</b>	89	100%	89	100%

Fonte: Elaboração própria com base na pesquisa de campo - FICAI (2019)

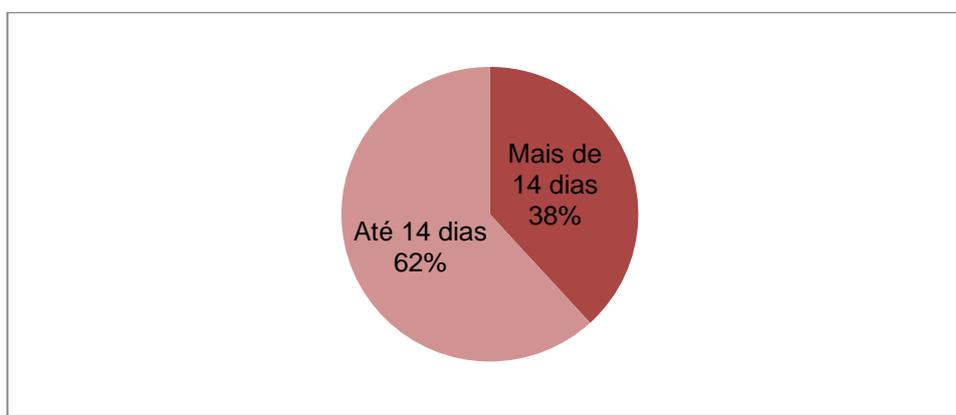
Assim, de uma forma geral tem-se que as medidas mais aplicadas pelo CT em um primeiro momento as advertências com (46%), orientações (31%), e encaminhamentos diversos com (3%), e ações administrativas (16%); já na segunda ação do CT tem-se que a maior medida aplicada ficou nas orientações (43%), os encaminhamentos (29%), depois se tem a advertência (12%) e em relação ações administrativas (16%).

Dessa forma, como se observa nestas intervenções do CT é muito importante o preenchimento correto nas FICAIs, porque, nesse processo o tempo é fator primordial na recuperação do aluno, e caso não seja encontrado a residência dos responsáveis tornam o trabalho do Conselho mais vagaroso e, como consequência, perde-se a efetividade da ação do CT em termo de medida protetiva. Pois, os alunos ainda continuam prejudicados em relação ao direito à educação.

Contudo, para uma boa atuação do CT é importante também analisar os prazos de execução de suas ações, pois em se tratando de recuperação de aluno no espaço escolar, tempo é fator primordial. Conforme citado pelo termo de compromisso, o CT tem duas semanas para auxiliar na intervenção do aluno (RIO DE JANEIRO, 2004).

Em relação a esse prazo de atendimento no CT, percebe-se que o tempo ainda é um grande empecilho. Dentre as 89 FICAIs encaminhadas para o Conselho, 55 (62%) foram devolvidas para a escola dentro do prazo estipulado. No entanto, 34 (38%) com prazo superior a 14 dias.

Gráfico 17: Retorno da FICAI as escolas



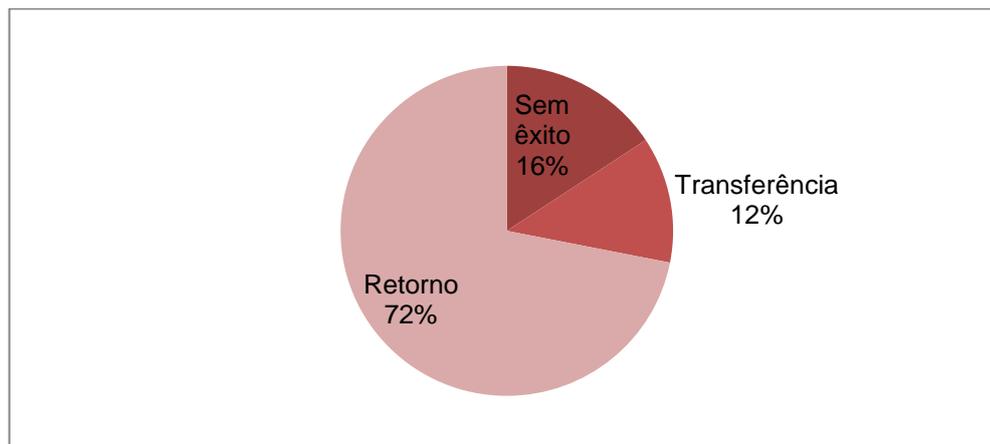
Fonte: Elaboração própria com base na pesquisa de campo - FICAI (2019).

Como se observa no gráfico 17, 38% dos casos foram devolvidos a escola após o prazo estabelecido. Isso porque o prazo fixado pelo procedimento torna-se mais difícil de ser atendido quando há demanda de visita domiciliar dos conselheiros. Assim, é muito importante que as escolas, ao enviar as FICAIs para o CT, estejam atentas aos preenchimentos de todos os campos indicados, em especial, o endereço dos familiares.

Caso o CT não faça à devolutiva, em tempo hábil, para a escola, compete à escola informar o ocorrido ao Ministério Público, como determina o Art. 24 do termo de compromisso. Dessa forma, é interessante observar que se por um lado a escola tem suas ações acompanhadas pelo CT. Por outro lado, as ações do CT devem ser acompanhadas pela escola, tornando, assim, o processo FICAI uma parceria mútua em busca do retorno do aluno à escola.

Os resultados da intervenção do CT sobre os casos de infrequência escolar – dispostos no gráfico 18 – demonstram a importância deste órgão no que diz respeito ao sucesso em relação ao retorno da criança ou adolescente para a escola.

Gráfico 18 - Resultados da intervenção do CT



Fonte: Elaboração própria com base na pesquisa de campo - FICAI (2019).

Dessa forma, é importante observar que apesar de algumas dificuldades encontradas pelo CT, em especial, para localizar familiares e na busca pelo cumprimento dos prazos com as devolutivas à escola, pode-se dizer que houve uma contribuição positiva, pois 72% dos casos retornaram às escolas.

Somado a esses 72% tem-se 12% que fizeram a transferência para outra escola, dessa forma, a contribuição desse órgão com o direito à educação das crianças e adolescentes encontradas nestas FICAIs possui um percentual de 84% de casos positivos de regresso ao ambiente escolar. No entanto, observa-se que há ainda um percentual de 16% das FICAIs, que ficaram sem atingir o objetivo específico tornando, assim, sem êxito naquele período, casos que podem inicialmente ser classificados como abandono escolar.

Dentre esses 16% encontram-se aquelas FICAIs que o CT não conseguiu localizar as famílias. Por isso é importante ressaltar a necessidade do trabalho da escola na atualização dos endereços e o contato permanente com o aluno. Pois, o trabalho do CT é um suporte a escola, mas, nesse caso, é a escola que tem um conhecimento melhor dos seus alunos, bem como da sua comunidade local. E é a partir da escola que a FICAI é gerada. Em primeira instância, surge a escola nesse processo, e, então, a partir dela que acontece todo o mover em torno do processo de recuperação do aluno ausente (FERREIRA, 2010).

Sobre a atuação da escola e CT, Konsen (2000, p.187) ressalta que “não há como visualizar sucesso na atuação desses atores sem a atuação integrada e parceira, especialmente entre os dirigentes do sistema e da instituição escolar e os agentes tutelares”. Essa parceria é fundamental, um exemplo desta parceria acontece quando a escola encaminha, juntamente com as FICAIs, um relatório-ofícios que sintetizam os procedimentos efetivados pela escola,

para estimular o retorno do aluno. Os envios destes relatórios estão previstos no Art. 23 no seu § 1º da Resolução 5.533/17 (RIO DE JANEIRO, 2017). Com base nesses relatórios-ofícios o conselheiro consegue entender melhor a situação do aluno e a ação da escola, favorecendo assim um melhor entendimento do caso.

Embora seja uma síntese, esses relatórios constituem um importante meio de comunicação, em especial porque o procedimento adotado pela FICAI é bastante objetivo. Porém, conforme relatado anteriormente somente 46, isto é, 52% das escolas enviaram os relatórios-ofícios. Esses relatórios foram analisados através da metodologia da “análise do conteúdo”, através desta técnica foi possível gerar uma lista de palavras que mais se repetiram, em todos os relatórios. Tais palavras foram agrupadas, de acordo com os seus significados semânticos. Palavras sinônimas fazem parte de um mesmo grupo.

Além dessa classificação, dividiram-se os grupos semânticos em quatro categorias, a saber: (1) características que as escolas atribuem aos alunos - perfil do aluno infrequente; (2) características que as escolas atribuem aos familiares; (3) características atribuídas à escola; e ainda, (4) características atribuídas ao CT.

Dessa forma, no quadro 9 apresentam-se as palavras referentes às características atribuídas aos alunos.

Quadro: 9 - Características gerais atribuídos aos alunos

<b>Características atribuídas aos alunos</b>	<b>Repetições</b>
Infrequente/infrequência/ausente/faltoso/falta	33
Aluno	29
Desinteresse/desinteressado/apático	14
Distorção Idade/Série	10
Comportamento/agressividade/rebeldia/resistente/indisciplinado	10
Prob. Saúde/ diabetes/ doente/dor/gravidez/transtorno	9
Dificuldade	8
Aprendizagem/educação	8
Estudo/Estudar	7
Reprovação/Reprovado/repetente/reincidente/constantemente	7
Frequência/não falta	6
Timidez/tímido/gagueira/tristeza	6
Participativo/participação/ Interagem/interação	6
Improdutivo/Não produz/Não participa	6
Desmotivado/Depressão	4
Descaso	3
Descomprometimento/Irresponsável	2
Implicante	2
Gosta	2
Dispersa	2
Não gosta	1

Capsi	1
Dorme tarde	1
Não adianta	1
Dificulta	1
Atrasado	1
Suspenso	1
Distante	1
Não envia	1
Irrecuperável	1
Limitado	1

Fonte: elaborado pela autora com base nos relatórios das FICAIs (2019).

Verifica-se nessas características algo que já vem sendo confirmada durante a pesquisa e a tabela “13” a palavra “infrequente” aparecem repetidas vezes, assim como “aluno”, a questão de “distorção idade/série”, “repetência” e “reprovação”. No entanto, percebe-se a dificuldade das escolas em gerenciar a relação com esses alunos em torno do seu comportamento no ambiente escolar, isso se tornou exposto, entre outras, pelas palavras: “comportamento”, “agressividade”, “resistente”, “indisciplinado”, “rebeldia”.

Assim, é importante ressaltar que muitos dessas características atribuídas a esses alunos trazem em si uma essência pejorativa, com sentido desagradável, ora que ressaltam as suas dificuldades comportamentais, ora sociais, são eles: improdutivo, irrecuperável, limitado, implicante, apático, entre outros.

Dessa forma, é importante que as escolas estejam atentas para o auxílio dos seus alunos, porque o procedimento FICAI foi criada para tornar-se uma ferramenta de suporte na garantia do direito à educação, como instrumento protetivo ao aluno servindo de comunicação entre escola e CT.

Sendo assim, ela não é um instrumento de punição aos alunos, estes que, muitas vezes, já se encontram, excluídos e abandonados, querem sejam pelos seus familiares ou pelo próprio sistema. Assim, a FICAI precisa servir para a promoção e recuperação dos alunos que necessitam de superação (KONSEN, 2000; AZEVEDO, 2011).

Quadro 10 - Características atribuídas aos familiares

<b>Palavras que caracterizam os responsáveis</b>	<b>Repetições</b>
Responsável/familiares/família/Mãe/Genitora	42
Ciência/ciente	15
Compareceu/comparece	13
Justificar/justificado/alegar/demonstrar/confirma	13
Ilegal	9
Informar/informou/comunicou/relatar	6
Motivo	6

Apresenta/apresentou	5
Trabalho	4
Residência/em casa/domicílio	4
Orientado/Conscientizado	5
Acompanhado/acompanha	3
Atualizar	3
Situação	3
Assinou	3
Matriculado/transferência/EJA/Histórico	6
Entender	2
Filhos	2
Sem apoio	2
Proposta	2
Responsabilidade	2
Mudança/mudou	2
Consequências	2
Legais	2
Esposa	1
Telefone	1
Sugestão	1
Desenvolvimento	1
Improcedente	1
Autoridade	1
Vizinhos	1

Fonte: elaborado pela autora com base nas FICAIs (2019).

Em relação à família observa-se que as palavras “responsáveis” ou outra que o representa aparece 42 vezes nos relatórios, dessa forma, torna-se nítido que a escola se justifica com o CT que esses familiares têm ciência do assunto da infrequência de seus filhos, assim também, como a escola deixa transparecer que buscaram desses as justificativas pela infrequência dos alunos, as palavras “justificado”, “ciente”, e “compareceu” aparecem 41 vezes nos 46 relatórios analisados.

Também é possível observar que as escolas têm dificuldades de fazer com que os responsáveis apresentem laudos médicos ou atestados de saúde para os alunos que apresentaram problemas de saúde. Sobre a dificuldade dos familiares em comparecer a escola o “trabalho” é apresentado como uma das possíveis justificativas, tornando assim um empecilho para que esses familiares participem mais ativamente do desenvolvimento dos seus filhos.

É importante ressaltar o mover da escola em torno da orientação desses familiares, através das palavras como: “sugestão”, “proposta”, “orientado”, “situação”, “consequências” denota aqui uma preocupação da escola com esses familiares em torno do direito à educação. Também é possível observar que a escola orienta alguns familiares na “transferência” do

aluno, ora por causa de uma possível “mudança” de domicílio ora devido à idade. E, dessa forma, estaria apto a frequentar a “EJA”.

Quadro 11 - Palavras que caracterizam o CT

<b>Palavras que caracterizam o CT no relatório</b>	<b>Repetição</b>
Estatuto/Eca/Art. 53 e 55/Direito	22
Conselho/CT	10

Fonte: elaborado pela autora com base nas FICAIs (2019)

Com foco nessas palavras do quadro 12 é possível entender a importância do CT e da legislação na atuação da escola com a família, pois é através dessa instituição e da legislação que a escola esclarece as famílias sobre o direito/dever da educação dos seus filhos. No entanto, é importante que a escola não retire sua responsabilidade e utilize o CT de forma abusiva, como adverte a pesquisadora Scheinvar (2012): “antes de muitas escolas pensarem o que ocorre no seu interior, buscam o lugar mais próximo de execução legal como ponto de apoio, ou seja, o conselho tutelar” (SCHEINVAR, 2012, p. 49).

Quadro 12 - Palavras que caracterizam a própria escola

<b>Palavras que caracterizam a escola</b>	<b>Repetições</b>
Escola/escolar/sala de aula /corredor	16
Atividades/questões/avaliação//Notas/Médias	9
Contato	8
Aulas/ Educação física/música	5
Solicitado/convocação	4
Visita	1
Histórico	1
Ambiente	1
Mediadora	1

Fonte: elaborado pela autora com base nas FICAIs (2019)

Considerando as palavras apresentadas no quadro 13, é possível deduzir que a escola possui alguma dificuldade em lidar com os alunos infrequentes no seu espaço escolar, mesmo quando estes estão presentes na escola, fato que é observado nas expressões usadas como “Escola”, “sala de aula” e “corredor”. Também é possível observar que a escola ressalta para os desempenhos avaliativos desses alunos infrequentes. Isto é perceptível através das palavras “avaliações”, “notas”, “médias” e “atividades”. Percebe-se aqui uma relação direta entre infrequentes e baixos desempenhos ou vice-versa. É possível observar através das palavras

“solicitação/convocação”, “contato” e “vizinho” que a escola tem se esforçado para fazer aproximação com os responsáveis e ainda oferecer mediação aos alunos.

A partir das análises realizadas foi possível elaborar algumas conclusões acerca das FICAIs que chegaram ao CT. No que se refere ao perfil dos alunos e sua situação escolar é possível observar que a infrequência é seletiva por idade e sexo. Além desses fatores, alguns outros relacionados à própria escola também influenciam a decisão de não mais frequentar o ambiente escolar. Dentre os fatores intraescolares, destacam-se o alto índice de reprovação e, conseqüente, a distorção idade/série. Nesta vertente o 6º e 7º ano foi o maior destaque. Dessa forma, é importante que a políticas públicas municipais sejam organizadas de tal forma que auxiliem para, então, diminuir a infrequência nessa série e sua possível repetência e distorção idade/série.

Com relação às ações das escolas e os motivos das infrequências, existem pontos muito importantes a serem trabalhados para que se consiga um êxito maior. A escola tem se apresentado com muita dificuldade de gerir um universo muito grande e complexo o qual tem sido além do seu aspecto pedagógico.

Nota-se muito trabalho e ao que tudo indica poucos colaboradores, como observado na pesquisada realizado por Burgos *et al* (2014), também há um grande desequilíbrio em relação à exigência da frequência escolar, mas pouca mudança em torno do real problema que se apresenta como exclusão no espaço escolar. As escolas são cobradas nas exigências de atingir um alto índice de qualidade. No entanto, percebem-se que essa não tem conseguido gerir os dois lados que se apresentam de forma tão diferentes, de um lado a qualidade da educação e do outro aqueles que têm apresentado uma grande dificuldade e desinteresse pela aprendizagem.

Quanto a ação do CT observou-se que há muita demanda de FICAIs, pouco prazo para executar suas ações e fazer a devolutiva para escola. Somadas a essa dificuldade encontra-se as FICAIs preenchidas de forma incompleta e com endereço desatualizado. Isso poderia ser melhorado se a escola tivesse um suporte melhor na hora de executar o procedimento, pois é a partir da escola que a FICAI é gerada. Em linhas gerais, é importante dizer que a escola possui a responsabilidade maior no procedimento na hora de transcrever as informações necessárias ao CT, com afirmado por Naschold (2006).

No entanto, mesmo com todas as dificuldades encontradas pelo CT é perceptível o auxílio desse órgão no processo de retorno e, conseqüentemente, de permanência do aluno através da FICAIs. Porém, para que as ações de ambas as instituições tenham um melhor

êxito, faz-se necessário uma ampla parceria entre a escola e o CT. As escolas não podem omitir informações nas FICAIs.

Também é interessante ressaltar que o relatório–ofício que contém as sínteses das ações promovidas pela escola, poderia ser mais específico em torno das estratégias pedagógicas oferecidas aos alunos, tendo em vista que, pela observação no tratamento dos dados oriundos da pesquisa de campo, depois de submetidos à Análise de Conteúdo, estes relatórios indicam que as escolas procuram justificar suas ações em torno do esclarecimento ao direito à educação, mas foram pouco transparentes na explicitação das estratégias e ações utilizadas em promoção dos alunos infrequentes.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer desta pesquisa, discutiu-se o direito à educação sob a perspectiva do CT. Dessa forma, o desenvolvimento dessa dissertação esteve voltado à evolução da educação como um direito social. E a família, a escola e o CT como garantidores da educação, em especial, ao acesso e a permanência do aluno em um espaço protetivo de direitos e de cidadania. Como forma de compreender melhor essa realidade realizou-se a pesquisa empírica no município de Itaperuna, com foco no processo de infrequência escolar na educação básica.

No que tange à discussão sobre a evolução dos direitos e o processo de desenvolvimento da cidadania no Brasil foi possível fazer algumas considerações, ao se comparar o caso inglês colocado por Marshall (1967) e no Brasil por Carvalho (2002). Concluiu-se que, no Brasil, originou-se uma espécie do que Carvalho denomina como uma “cidadania invertida”, porque aqui o processo de formação dos direitos não se deu com uma consciência política pelo povo e para o povo, como foi colocado por Marshall (1967) na Inglaterra. Nesse caso, no Brasil, primeiro foram instituídos os direitos sociais, depois os direitos políticos e, então, os direitos civis.

A evolução do direito à educação sempre esteve associada ao desenvolvimento do seu povo, envolvendo aspectos econômicos, políticos e sociais. As primeiras iniciativas por uma educação popular esteve presente entre o final da década de 20 e o início da década de 30, com alguns poucos movimentos em busca de uma escola pública, laica e de qualidade, resultaram do movimento conhecido como o “manifesto de pioneiros”, influenciado pelo movimento da “escola nova”.

Sobre esse período, Nagle (2001) reconhece como um “entusiasmo e otimismo pedagógico”. Contudo, essa pouca conquista nem chegou a se consolidar de fato, pois, em 1930, Vargas assumiu o governo provisório e, aos poucos, esse ideário irá ser desprezado, ora por falta de iniciativa com os investimentos, ora por não atender o anseio político desejável pelo governo autoritário e centralizador do “Estado Novo”, em que os maiores anseios com a educação giravam em torno do cívico e o econômico.

Entretanto, com o término da “Era de Vargas”, o ideário por uma escola que atendesse à população retorna no período conhecido como a quarta república (1946 a 1964), uma nova constituição foi promulgada; e com ela, a educação passa ser reconhecida como direito de todos, porém, apenas o ensino primário teve a obrigatoriedade e gratuidade. No entanto, o grande marco em busca de uma educação pública de qualidade aconteceu com a Constituição de 1988, quando a educação volta a ser reconhecida como direito social, vinculada a um

direito subjetivo e, portanto, reconhecido como um direito fundamental, ensejando a responsabilidade à autoridade competente, caso haja a falta de oferta, ou mesmo de forma irregular.

Nesse contexto, a partir da CF/88 o sistema de ensino passou por grandes transformações e para articular um sistema de educação em torno das políticas educacionais foi criado do Conselho Nacional de Educação, com objetivo de auxiliar o Ministério da Educação com suas deliberações e normativas, o INEP que ficou responsável pelas avaliações externas e houve a criação de um Plano Nacional da Educação. Muitas outras normativas foram editadas e promulgadas, entre elas, em especial, a Lei 8.069/90 e a 9.394/96.

Essas duas leis têm auxiliado na garantia do direito à educação das crianças e adolescentes. Elas trazem em seus artigos a defesa da educação como direito social como previsto na CF/88, assim como, defende uma proteção integral às crianças e aos adolescentes no seu processo de formação.

Todavia, por interferência de uma economia neoliberal, percebe-se uma grande dificuldade para formalizar os direitos conquistados nessa constituição. Assim, hoje, como afirma Bobbio (2004), o maior desafio não está em se reconhecer o direito, mas em efetivá-lo. Para auxiliar nessas estratégias de políticas econômicas, os governos têm usado de incentivos em busca de ajuda na sociedade civil, atuando através de parcerias ou em Redes.

No decorrer da evolução das políticas econômicas, percebem-se alguns retrocessos em relação ao direito à educação nos últimos governos: o Estado trabalhando com poucos investimentos para garantir o direito a educação; uma grande interferência dos setores privados; e o direito à aprendizagem tornando-se condicionadas às competências e habilidades tendo como direção as avaliações meritocráticas. Para alguns pesquisadores, vivencia-se, assim, uma preocupação com a garantia de direito à educação em especial daqueles que necessitam do poder público, para estar inseridos neste ambiente.

Em relação às principais instituições responsáveis pela garantia do direito à educação em um espaço protetivo, percebe-se que todas elas: Família, Escola e Conselho Tutelar têm suas responsabilidades para assegurar a permanência do aluno no espaço escolar. A pesquisa inicialmente deu-se através da “Rede de Proteção”, pois em um sentido ampliado ela abarca todas as instituições que auxiliam o processo de garantia de direitos, quer seja as Secretarias de Educação, os órgãos da Justiça, e até mesmo o Conselho Tutelar, depois se seguiu em direção à instituição família, escola e, por fim, foram discutidas as atribuições do Conselho Tutelar junto ao processo de infrequência e evasão escolar.

Sobre a “Rede de Proteção”, os autores como Digiácomo (2011), afirmam que o primeiro grande desafio é com a implementação da Rede, com suas políticas públicas intersetoriais, nesse caso, segundo este mesmo autor (2011) o CMDCA é o órgão responsável para estar à frente dessa política. No entanto, o CT tem uma função muito importante nessa Rede, pois conhece melhor as demandas, e assim, precisam estar em contato maior. Já o segundo grande desafio é manter essa Rede ativa em suas ações e intervenções.

Com relação à instituição família, quando esta instituição não assume seu compromisso com o acompanhamento do seu tutelado a escola, prejudica todo o processo educacional e interfere diretamente nas outras instituições, pois traz uma demanda maior a escola para garantir o processo educacional, assim como, a proteção integral do aluno. Já a instituição escola tem uma parcela de responsabilidade muito maior, pois é ela que acompanha todo o processo de fazer esses alunos permanecerem no ambiente escolar. Para essa pesquisa foi importante discutir os conceitos de infrequentes, evasão/abandono e exclusão escolar.

Assim, por infrequente, essa pesquisa adotou o conceito da resolução SEEDUC 5.533/17 que tem por infrequente o aluno que faltar mais de 10 dias consecutivas ou alternados no bimestre, por evasão e abandono escolar adotou-se os termos como sinônimos por entender que o que os diferem é o período anual. Assim esse termo, para a presente pesquisa, passa ser entendido como se encontra estabelecido na Resolução SEEDUC 5.533/17 sendo considerado, portanto abandono o aluno que mesmo depois da intervenção do CT não retornar ao ambiente escolar.

Já em relação ao conceito exclusão escolar, entende-se que é um conceito inter-relacionado aos outros, no entanto, ele acontece quando a infrequência e evasão/abandono escolar está intimamente ligada às questões de aprendizagem escolar, isto é relacionada diretamente ao ambiente escolar, especialmente aos aspectos pedagógicos geridos pela escola, trazendo assim um desinteresse do aluno pela aprendizagem e, conseqüentemente, a infrequência - tornando marcas deste processo às reprovações e distorções idade/série.

No entanto, esta em muitas situações não aparece explicitamente, pois se relaciona com outros motivos. Contudo, pesquisa feita por Diniz (2015) traz uma divisão didática entre os motivos extraescolares e intraescolares, servindo assim para melhor esclarecer a visão de Arroyo (2013, 2015) e Burgos *et al* (2014) sobre a responsabilidade desta instituição quanto ao direito à educação.

Em relação à pesquisa empírica, foi possível, coletar, organizar, analisar, interpretar os dados e tecer resultados do processo em relação às ações das escolas e do Conselho Tutelar,

também se analisou os motivos das infrequências escolares, a partir de duas vertentes: fatores extraescolares e intraescolares. Os intraescolares, estão diretamente relacionados com o ambiente escolar. Dentre as dificuldades apresentadas, encontram-se a maneira como a escola articula seu currículo e avaliação no processo escolar, muitos alunos tornam-se excluídos por não alcançar as propostas estipuladas, e isso, de certa forma contribui com o processo de infrequência escolar, uma vez que gera desinteresse, repetências e distorção idade/série.

Nesse sentido, foi possível perceber que muitos alunos se encontram infrequentes pelos motivos extraescolares. Mas, em contrapartida, existe outro grande número de infrequentes por motivos intraescolares. E, nesse caso, segundo o Arroyo (2019), o sistema de ensino deveria ter uma responsabilidade maior com esses alunos infrequentes ou evadidos, pois é a escola que tem a responsabilidade de acolhê-los e inseri-los, sendo ela a principal referência de educação.

Ainda com base nas análises das FICAIs, foi possível identificar que as escolas encontram alguns desafios para gerir esse processo, tais como: dificuldades de manter atualizado os dados dos alunos, fazer com que os responsáveis pelos alunos compareçam ao ambiente escolar e realizar visitas domiciliares.

Quanto às ações do CT, a maior dificuldade está condicionada ao tempo de intervenção e o envio das respostas à escola, tendo em vista que há um grande número dos endereços desatualizados, com isso, muitas famílias não são encontradas, assim, nesse aspecto essas duas instituições estão reduzindo a efetividade de suas ações.

Contudo, mesmo em razão dos desafios enfrentados, as intervenções do CT têm sido positivas diante da realidade, pois 84% retornaram ao ambiente escolar, sendo 72% para mesma escola, e 12% para outra escola. No entanto, 16% dos casos não obtiveram êxito nas ações das FICAIs, permanecendo, assim, esses alunos, nesse período, ausente do ambiente escolar.

Espera-se, portanto, que as políticas públicas municipais implementem ações que auxiliem as escolas com estratégias em prol da permanência do aluno ao espaço escolar para que os percentuais de alunos infrequentes nas escolas pelos motivos intraescolares sejam minimizados, no próprio espaço escolar, uma vez que é a escola a principal responsável pela parte pedagógica do processo de aprendizagem do aluno.

## REFERENCIAS

- ABRUCIO, F. L. Uma breve história da educação como política pública no Brasil. In: DALMON, Danilo Leite; SIQUEIRA, Caetano; BRAGA, Felipe Michel. (Org.). **Políticas Educacionais no Brasil: O que podemos aprender com os casos reais de implementação?** São Paulo: Edições SM, 2018. Cap. 2, p. 37-58
- AGÊNCIA SENADO. Senado aprova PEC do Fundeb, que será promulgada nesta quarta. 25 de ago. de 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/08/25/pec-do-fundeb-permanente-e-aprovada-no-senado-por-unanimidade>. Acesso em: 10 de jan. de 2021.
- AGÊNCIA SENADO. Dinheiro do Fundeb é da escola pública, aprova Senado; texto volta à Câmara. 15 de dez. de 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/12/15/dinheiro-do-fundeb-e-da-escola-publica-aprova-senado-texto-volta-a-camara>. Acesso em: 10 de jan. de 2021.
- ALMEIDA, L. C. As desigualdades e o trabalho das escolas: problematizando a relação entre desempenho e localização socioespacial. **Revista Brasileira de Educação**, v. 22 n. 69 abr/jun. 2017
- ANDE; ANPED; CEDES. Carta de Goiânia. In: Educação & Sociedade. Goiana, ano VIII, n.25, dez. 1986, p. 5-10.
- ARAGÃO, A. S. **Rede de proteção social e promoção de direitos: Contribuições do conselho tutelar para a integralidade e a intersetorialidade**. 2011, 384p. Tese (Doutorado em Ciências) - Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.
- ARAÚJO, L. H. D. **A efetivação judicial dos direitos sociais inscritos na Constituição da República Federativa do Brasil**. 2013. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Pernambuco. 2013, 129 f. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/10709/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20Luis%20Henrique%20ME%20Direito.pdf>. Acesso em: 02 jul. 2020.
- ARAÚJO, R. M. L; SILVA FILHO R.B., Evasão e abandono escolar na educação básica no Brasil: fatores, causas e possíveis consequências. **Educação Por Escrito**, Porto Alegre, v. 8, n. 1, p. 35-48, jan./jun. 2017. ISSN 2179-8435.
- ARAÚJO, R. M. L. A reforma do ensino médio do governo temer, a educação básica mínima e o cerco ao futuro dos jovens pobres. **Holos**, ano 34, v. 08, p. 219-232. 2018. DOI: 10.15628/holos.2018.7065. Disponível em: <http://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/7065>. Acesso em: 03 set 2020
- ARROYO, M. G. Educandos e educadores, seus direitos e o currículo. In: ARROYO, Miguel. *et al.* **Indagação sobre o currículo no Ensino Fundamental**. Salto para o Futuro/TV escola, b. 17, 2007, p. 7-11.
- ARROYO, M. G. **Ofício de mestre: imagens e autoimagens**. 15 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013, 251p.

ARROYO, M. G. Os Movimentos Sociais e a construção de outros currículos. **Educar em Revista**, Curitiba, Brasil, n. 55, p. 47-68, jan./mar. 2015. Editora UFPR.

ARROYO, M. G. **Currículo, território em disputa**. 8 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2019. 374p.

AZEVEDO, J. C. de. **FICAI: perguntas e respostas**. Companhia Rio-Grandense de Artes Gráficas: RS, 29 ago. 2011. 46p.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: tradução de Luiz Antero Reto e Augusto Pinheiro, 70 ed. 1977.

BELLO, E. **Política, Cidadania e Direitos Sociais: Um contraponto entre os modelos clássicos e a trajetória da América Latina**. 2007, 199 f. Dissertação ( Mestrado em Direito) - PUC - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Direito, 2007.

BOBBIO, N. **Era dos direitos**. Tradução: Carlos Nelson Coutinho, 7 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. 97 p.

BOURDIEU, P.. **Escritos de educação**. Petrópolis: Vozes, 1998

BRASIL, [Constituição (1824)]. Constituição Política do Império do Brasil. Senado Federal, 1824. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm). Acesso em: 02 de jul. 2020.

BRASIL. Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834. Faz algumas alterações e adições à Constituição Política do Império, nos termos da Lei de 12 de outubro de 1832. Coleção de Leis do Império do Brasil - 1834, p.15, v. 1. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-16-12-agosto-1834-532609-publicacaooriginal-14881-pl.html>. Acesso em: 21 de jul. 2020.

BRASIL. [Constituição (1891)].Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Senado Federal.1891 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm). Acesso em: 21 jul. 2020.

BRASIL. [Constituição (1934)]. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Senado Federal, 1934. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 10 jul. 2020.

BRASIL. [Constituição (1937)]. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Senado Federal, 1937. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao37.htm). Acesso em: 10 jul. 2020.

BRASIL. [Constituição (1946)]. Constituição dos Estados Unidos do Brasil.: Senado Federal, 1946. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm). Acesso em: 10 Jul. 2020.

BRASIL. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. 1961. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/L4024.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L4024.htm). Acesso em: 15 jul. 2020.

BRASIL. [Constituição (1967)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1967. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acesso em: jul. 2020.

BRASIL. Lei nº 7.486, de 6 de junho de 1986. Aprova as diretrizes do Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) da Nova República, para o período de 1986 a 1989, e dá outras providências. 6 jun. 1986. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/1980-1988/L7486.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1980-1988/L7486.htm). Acesso em: 02 jul. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 02 fev.2020.

BRASIL. Lei nº 8.069 de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o estatuto da criança e do adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**. Brasília; 16 jul. 1990; Seção 1, v.128, n.227, p.13.564-77.

BRASIL. Inep. Projeto Minha Gente. Informações básicas sobre o projeto. Brasília, DF, maio 1992, 45p.

BRASIL. Lei Federal nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

BRASIL, PCN-Parâmetros curriculares nacionais: terceiro e quarto ciclos do ensino fundamental. Apresentação dos temas transversais. Brasília, DF. MECSEF, 1998.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm). Acesso em: 04 jan. de 2021.

BRASIL. Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. 2004 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm). Acesso em: 30 jul. 2020.

BRASIL. Decreto nº 6.094, de 24 de janeiro de 2007. Plano de Metas e Compromissos Todos Pela Educação. Brasília, DF, 24 jan. 2007.

BRASIL, Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Diário Oficial da União. Brasília, DF. 07 jul. 2011. Disponível em: <http://www.cfess.org.br/arquivos/Lei-12435.pdf>. Acesso em: jul. 2019

BRASIL. Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112796.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112796.htm). Acesso em: 10 ago. 2020

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014. 86 p. Série legislação; n. 125.

BRASIL, Inep. Diretoria de Gestão E Planejamento – DGP. Instruções para aplicação do sistema de avaliação da educação básica (Saeb), Brasília, DF, jul. 2015, 16 p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Curso de atualização sobre especificidade e interfaces da proteção social básica no SUAS**. Brasília, DF: Fundação Oswaldo Cruz, 2016, 128 p.

BRASIL, MEC – Ministério da Educação. **Portaria nº 1.144, de 10 de outubro de 2016**. Institui o programa novo mais educação, que visa melhorar a aprendizagem em língua portuguesa e matemática no ensino fundamental. Diário Oficial de União. Brasília: DF, 2016.

BRASIL. Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) 2017. Disponível em <https://buscaativaescolar.org.br/downloads/guias-e-manuais/busca-ativa-escolar-v10-web.pdf>. Acesso em: 12 de nov. de 2018.

BRASIL. Lei 2.848 de 07 de dezembro de 1940. Código Penal.

BRASIL. Lei nº 13.803, de 10 de janeiro de 2019. Altera dispositivo da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para obrigar a notificação de faltas escolares ao Conselho Tutelar quando superiores a 30% (trinta por cento) do percentual permitido em lei. 10 jan. 2019.

BRASIL, Portaria nº 271, de 22 de março de 2019. Estabelece as diretrizes de realização do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) no ano de 2019. Diário Oficial Da União. Brasília: DF. MEC/INEP, ed. 57, s.1, p. 59

BRASIL. Portaria nº 458 de 05 de maio de 2020. Institui normas complementares necessárias ao cumprimento da Política Nacional de Avaliação da Educação Básica. s. 1, Brasília. DF, ed. 85. p. 57, 06 maio 2020.

BRASIL, Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020. Altera [...]dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências, 2020.

BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Malheiros, 2009.

BURGOS, M. CASTRO, R. CAMASMIE, M. J. MONTEIRO, S. L. MATOS, M. CARNEIRO, A. Infrequência e Evasão Escolar: nova fronteira para a garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Desigualdade & Diversidade** (PUCRJ), v. 15, p. 1-19, 2014.

CAMPOS, C. J. G. Método de Análise de Conteúdo: ferramenta para a análise de dados qualitativos no campo da saúde. **Rev Bras Enferm**, Brasília (DF) set/out. 2004.

CARVALHO, J. M. de. Introdução: Mapa da Viagem. In: CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: O longo Caminho**. 3 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. Cap. 1. p. 7-13.

CASTRO, J. A.; RIBEIRO, J. A.; CAMPOS, A. G., MATIJASCIC, M. A CF/88 e as políticas sociais brasileiras. In: CARDOSO JUNIOR, José Celso (Org.). **A Constituição**

**brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social.** Brasília: IPEA, 2009, v.1, cap. 2, p. 55-122.

CNE-Conselho Nacional da Educação. Resolução CNE/CP nº 2, de 22 de dezembro de 2017. Institui e orienta a implantação da Base Nacional Comum Curricular, a ser respeitada obrigatoriamente ao longo das etapas e respectivas modalidades no âmbito da Educação Básica. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 dez. 2017, Seção 1, p. 41- 44.

CONANDA. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente Resolução nº 113 de 19 de abril de 2006. Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente.

CUNHA, L. A. **Educação, estado e democracia no Brasil**, 4.ed. São Paulo: Cortez, 2001.

CURY, C. R. J. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC), Cadernos de Pesquisa**, n. 116, jul. 2002.

CURY, C. R. J. A desoficialização do ensino no Brasil: A reforma Rivadávia **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 30, n. 108, p. 717-738, out. 2009.

DAYRELL, J. A escola faz as juventudes? Reflexões em torno da socialização juvenil. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 1105-1128, out. 2007.

DAYRELL, J. T.; JESUS, R. E. Juventude, ensino médio e os processos de exclusão escolar. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 37, nº. 135, p.407-423, abr.-jun., 2016. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/es/v37n135/1678-4626-es-37-135-00407.pdf>. Acesso em: 08/02/2020.

DIAS, C. N.; GUZZO, R. S. L.. Escola e demais redes de proteção: aproximações e atuações (im)possíveis? **Pesquisas e Práticas Psicossociais**, São João del Rei, v. 13, n. 3, 2018, p.1-17. Disponível em: [http://www.seer.ufsj.edu.br/index.php/revista\\_ppp/article/view/3061/1964](http://www.seer.ufsj.edu.br/index.php/revista_ppp/article/view/3061/1964). Acesso em: jul. 2020.

DIGIÁCOMO, M. J. **A rede de proteção e o atendimento espontâneo e prioritário de crianças, adolescentes e famílias**. 2011. [online] Disponível em: <http://www.crianca.mppr.mp.br/pagina-1508.htm>. Acesso em: 02 set. 2020.

DIGIÁCOMO, M. J. **Tecendo a “rede” de proteção social para garantia dos direitos da criança e do adolescente**. 2014? Disponível em [https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/conselhos\\_direitos/tecendo\\_a\\_rede\\_de\\_protecao\\_social\\_\\_revisado.pdf](https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/conselhos_direitos/tecendo_a_rede_de_protecao_social__revisado.pdf). Acesso em: 02 set. 2020.

DINIZ, C. S. **Uma. Evasão Escolar No Ensino Médio: causas intraescolares na visão dos alunos**. Dissertação (Mestrado em Gestão Social, Educação e Desenvolvimento Local) - Centro Universitário UNA. Belo Horizonte, 2015. 147.p.

ESTEBAN, M. T. **Avaliação: face escolar da exclusão social?** Proposta, Rio de Janeiro, n 83, p. 66-71, fev. 2000.

FAVERO, O.; HORTA, J. S. B.; FRIGOTTO, G. Políticas educacionais no Brasil: Desafios e propostas. IESAE/FGV-RJ, cad. Pes. São Paulo, n. 83, p. 5-14, nov. 1992.

FERNANDES, C. O. Fracasso escolar e escola em ciclos: tecendo relações históricas, políticas e sociais. Anais da 28ª Reunião da ANPED, 2005

FERREIRA, A. L. A escola e a rede de proteção de crianças e adolescentes. In: ASSIS, S.G., CONSTANTINO, P., VANCI, J Q., orgs. **Impactos da violência na escola: um diálogo com professores** [online]. Rio de Janeiro: Ministério da Educação/ Editora FIOCRUZ, 2010, p. 203-234.

FIGUEIREDO, I. M. Z. Os projetos financiados pelo Banco Mundial para o ensino fundamental no Brasil. **Educ. Soc.**, Campinas, SP. v. 30, n. 109, p. 1123-1138, set./dez. 2009.

FIRJAN - Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. Sistema Firjan: IFDM, 2018. Disponível em:  
<https://www.firjan.com.br/data/files/E8/06/F0/D5/58E1B610E6543AA6A8A809C2/Methodologia%20IFDM%20-%20Final.pdf>. Acesso em 10 nov. 2020.

FOLHA DE SÃO PAULO. Projetos anteriores não vingaram. 02 de agosto de 2003. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff0208200303.htm>. Acesso em: 02 de dez. de 2020.

FRANCO, C.; ALVES, F.; BONAMINO, A. Qualidade do ensino fundamental: políticas, suas possibilidades, seus limites. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 989-1014, out. 2007.

FREITAS, L. C. **A reforma empresarial da educação**: nova direita, velhas ideias. São Paulo: Expressão Popular, 2018. 160 p.

FRITSCH, R.; VITELLI, R. F.; ROCHA C. S.; FENSTERSEIFER, C. R. Percursos escolares de estudantes do ensino médio de escolas públicas do município de São Leopoldo, RS: desempenho escolar, perfil e características Ensaio: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro. 2019, 543 -567.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Enciclopédia dos municípios brasileiros**, v. XXII, 31 de jan. 1959. Rio de Janeiro, 1959. Disponível em [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv27295\\_22.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv27295_22.pdf) . Acesso em: 10 nov. 2020

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2017. Pesquisa. Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/itaperuna/panorama>. Acesso em: 11 nov. 2020.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacional Anísio Teixeira. 83 anos de informações estatísticas e educacionais a serviço da qualidade na educação. 2020. Disponível em [http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset\\_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/83-anos-de-informacoes-estatisticas-e-educacionais-a-servico-da-qualidade-na-educacao/21206](http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/83-anos-de-informacoes-estatisticas-e-educacionais-a-servico-da-qualidade-na-educacao/21206). Acesso em: jan. de 2021.

INEP – Dicionário de Indicadores Educacionais Fórmulas de Cálculo Coordenação-Geral de Sistemas Integrados de Informações Educacionais MEC/INEP Brasília, fevereiro de 2004. Disponível em:

[https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas\\_e\\_indicadores/dicionario\\_de\\_indicadores\\_educacionais\\_formulas\\_de\\_calculo.pdf](https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/dicionario_de_indicadores_educacionais_formulas_de_calculo.pdf). Acesso em: 05 jan. 2021.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacional Anísio Teixeira. Informe estatístico do MEC revela melhoria do rendimento escolar. 24 de jul. de 1998.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Atlas da vulnerabilidade social nos municípios e regiões metropolitanas brasileiras**. COSTA, Marco Aurélio; MARGUTI, Barbara Oliveira (ed.). Brasília: IPEA, 2015, 77p.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013. **O Índice De Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro**. Brasília: PNUD, IPEA, FJP, 2013.96 p

ITAPERUNA (RJ), Lei Municipal N° 036 de 22 de abril de 1996. Dispõe sobre a Política Municipal dos Direitos da Criança e do adolescente, 1996.

KONZEN, A. A. O direito à educação escolar. In: BRANCHER, Leoberto N.; RODRIGUES, Maristela M. e VIEIRA, Alessandra G. (orgs.). **O direito é aprender**. Brasília: FUNDESCOLA/Projeto Nordeste/MEC, 1999. p. 9.

KONZEN, A. A. **Conselho Tutelar, escola e família: parcerias em defesa do direito à educação**. Pela justiça na educação, p. 159-191, 2000.

LENSKIJ T. **Direito à permanência na escola: a lei, as políticas públicas e as práticas escolares**. Porto Alegre, 2006. Dissertação (Mestrado em Educação)- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2006. 174 f.

LOBO NETO, F. J. S. **Educação: Prática Social**. Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: [http://floboneto.pro.br/\\_pdf/educacao/1.01%20EDUCA%C3%87%C3%83Opr%C3%A1ticasocial.pdf](http://floboneto.pro.br/_pdf/educacao/1.01%20EDUCA%C3%87%C3%83Opr%C3%A1ticasocial.pdf). Acesso em: 20 jan. de 2021.

LUCKESI, C. C. Verificação ou Avaliação: O Que Pratica a Escola? In: LUCKESI, Cipriano Carlos. **Avaliação aprendizagem escolar: estudos e proposições**. São Paulo: Editora Cortez, ed. 22, 2013, cap. 2, p. 40-55.

LUCKESI, C. C. Avaliação da aprendizagem escolar: apontamentos sobre a pedagogia do exame? In: LUCKESI, Cipriano Carlos. **Avaliação aprendizagem escolar: estudos e proposições**. São Paulo: Editora Cortez ed. 22, 2013, cap. 1, p. 30-39.

MANTOAN, M.T. É. **Inclusão escolar: O que é? Por quê? Como fazer?** São Paulo: Moderna, 2003.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1963. 220 p.

MARSHALL, T. H. **Cidadania e Classe Social**. Brasília: Senado Federal, Centro de Estudos Estratégicos, Ministério da Ciência e Tecnologia, 2002, 2 ed.

MARTINS, A. M. S. A política educacional no Brasil: momentos marcantes (1808-1930). In: MARTINS, A. M. S. **Fundamentos da Educação 2**. v. 1, 2 ed. Rio de Janeiro: Fundação CECIERJ, 2008, p. 43-56.

MARTINS, A. M. S.. A política educacional no Brasil: momentos marcantes (1930-1945). In: MARTINS, A. M. S. **Fundamentos da Educação 2**. v. 1, 2 ed. Rio de Janeiro: Fundação CECIERJ, 2008, p. 57-68. .

MARTINS, A. M. S. A política educacional no Brasil: momentos marcantes (1945-1985). In: MARTINS, A. M. S. **Fundamentos da Educação 2**. v. 1, 2 ed. Rio de Janeiro: Fundação CECIERJ, 2008, p. 69-86.

MARTINS, A. M. S. A política educacional no Brasil: momentos marcantes (1985-2000). In: MARTINS, A. M. S. **Fundamentos da Educação 2**. v. 1, 2 ed. Rio de Janeiro: Fundação CECIERJ, 2008, p. 87-100.

MATTOS, S. M. N. Inclusão/exclusão escolar e afetividade: repensando o fracasso escolar das crianças de classes populares. **Educar em Revista**, Curitiba, Brasil, n. 44, p. 217-233, abr./jun. 2012. Editora UFPR. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/er/n44/n44a14.pdf>. Acesso em: jan.2020.

MEC- Ministério do Estado de Educação. Resumo Técnico: Censo da Educação Básica Estadual 2019. Brasília, DF: Diretoria de Estatística Educacional. INEP, 2020.

MONTAÑO. C. E. O projeto neoliberal de resposta à “questão social” e a funcionalidade do “terceiro setor”. **Lutas Sociais**. PUC/SP, n. 8, 2002. P. 1-13. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/ls/article/view/18912>. Acesso em: 02 de jul.de 2020.

NAGLE, J. **Educação e Sociedade na Primeira República**. Rio de Janeiro: DP&A, 2 ed. 2001.

NASCHOLD, A. C. **Manuel da FICAI**, 25 de abril de 2006, p. 1-20. Disponível em: [https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/cnpg/ficai\\_manual.pdf](https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/cnpg/ficai_manual.pdf). Acesso em: 10 de out. de 2020.

NASCIMENTO, M. L.; SCHEINVAR, E. De como as práticas do conselho tutelar vêm se tornando jurisdicionais. **Aletheia**, Canoas, n. 25, p.152-162, jan./jun. 2007.

NASCIMENTO, M. I. M. Instituições escolares no Brasil colonial e imperial. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n.28, p.181–203, dez. 2007 - ISSN: 1676-2584. Disponível em: [http://ri.uepg.br:8080/riuepg/bitstream/handle/123456789/706/ARTIGO\\_Institui%C3%A7%C3%B5esEscolaresBrasil.pdf?sequence=1](http://ri.uepg.br:8080/riuepg/bitstream/handle/123456789/706/ARTIGO_Institui%C3%A7%C3%B5esEscolaresBrasil.pdf?sequence=1). Acesso em: 03 de jul. 2020.

NASCIMENTO, J. C. P. Unidade: Estrutura Organizacional do Sistema de Ensino: Níveis e modalidades de Ensino. Cruzeiro do Sul, 2010. 13p.

OLIVEIRA, R. T. C. A lei de Diretrizes e bases da educação nacional: tramitação legislativa e aspectos principais. *Nuances*, v. IV, set. de 1998, p. 25-34.

OLIVEIRA, D. A. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Recife, v. 25, n. 2, p.197-209, maio 2009. Trimestral.

PEREIRA, T. I.; SILVA, L. F. S. C. As políticas públicas do ensino superior no governo lula: expansão ou democratização? **Revista Debates**, Porto Alegre, v.4, n.2, p. 10-31, jul/dez. 2010.

PEREIRA, K.Y. L.; TEIXEIRA, S. M. Redes e intersectorialidade nas políticas sociais: reflexões sobre sua concepção na política de assistência social. **Textos & Contextos** (Porto Alegre), v. 12, n. 1, p. 114 - 127, jan./jun. 2013. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/3215/321527373009.pdf>. Acesso em: 13 de jul. 2020.

PESTANA, M. I. O sistema de avaliação brasileiro. **Revista bras. Est. pedag.**, Brasília, DF, v.79, n.191, p.65-73, jan./abr. 1998

QUINDERÉ, P. H. D.; JORGE, M. S. B.; FRANCO, T. B. Rede de Atenção Psicossocial: qual o lugar da saúde mental? **Physis Revista de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, p. 253-271, 2014.

RANIERI, N. Educação obrigatória e gratuita no Brasil: um longo caminho, avanços e perspectivas. 2018.

RIO DE JANEIRO, Termo de compromisso que entre si celebram o ministério público do estado do rio de janeiro, o governo do estado do rio de janeiro e a associação dos conselheiros tutelares/RJ. Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. 13 fev. 2004.

RIO DE JANEIRO, SEEDUC nº 3.256 de 22 de agosto 2006. Determina a obrigatoriedade de notificação das causas da infrequência e violências contra crianças e adolescentes matriculados na rede estadual de ensino com até 18 anos e dá outras providências.

RIO DE JANEIRO, SEEDUC nº 5.333 de 31 de julho de 2017. Estabelece normas e procedimentos relativos ao combate à infrequência nas unidades escolares.

RIOS-NETO, E. L. G.; GUIMARÃES, R. R. M.; PIMENTA, P. S. F.; MORAES, T. A. Análise da evolução de indicadores educacionais no Brasil: 1981 a 2008. Belo Horizonte: **UFMG/Cedeplar**, 2010.

ROMANELLI, O. O. **História da Educação no Brasil 1930/1973**. Petrópolis, Vozes, ed. 8ª, 1986.

ROMANELLI, O. O. **História da Educação no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 33 ed. 2008. SAES, Décio Azevedo Marques de. **Cidadania e capitalismo: uma crítica à concepção liberal de cidadania**. 2003

SAGRILO, J. C. Programa de prevenção e combate à evasão escolar (PPCEE) como agente de inclusão educacional: uma análise de resultados (2011-2014). 2016, 142 p. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal do Oeste do Paraná, Cascavel, Paraná, 2016.

SANTOS, E. A educação como direito social e a escola como espaço protetivo de direitos: uma análise à luz da legislação educacional brasileira. **Educ. Pesquisa.**, São Paulo, v. 45, e184961, 2019. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ep/v45/1517-9702-ep-45-e184961.pdf> Acesso em: fev.2020.

SANTOS, J. A. Política de expansão da RFEPC: quais as perspectivas para a nova territorialidade e institucionalidade? In: FRIGOTTO, G. **Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia: relação com o ensino médio integrado e o projeto societário de desenvolvimento**. Rio de Janeiro: UERJ, LPP, 2018. 320 p.

SANTOS, R. J. F. **A segregação sócio espacial na cidade de Itaperuna (RJ)**. 2018, p.120. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, ambiente e políticas públicas)- Universidade Federal Fluminense, Campos dos Goytacazes, 2018.

SAVIANI, D. O Estado e a promiscuidade entre o público e o privado na história da educação brasileira. In: SAVIANI, D. (Org.). Estado e políticas educacionais na história da educação brasileira. **Vitória: Edufes**, 2010. p. 15-44.

SAVIANI D. Educação Escolar, Currículo E Sociedade: o problema da Base Nacional Comum Curricular. **Movimento Revista de educação**, Rio de Janeiro, v. 3, nº 4, p. 54-84, 2016.

SAVIANI, D. Política educacional no Brasil após a ditadura militar. **Rev. HISTEDBR Online**, Campinas, v.18, n.2, p.291-304, abr./jun. 2018. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8652795/18233>. Acesso em: 04 ago. 2020.

SCHEINVAR, E. Conselho tutelar e escola: a potência da lógica penal no fazer cotidiano. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil, **Psicologia & Sociedade**; 24 (n.sp.): 45-51, 2012. Disponível em <https://prioridadeabsoluta.org.br/wp-content/uploads/2016/08/aaaa.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2020.

SILVA, V. G., GIMENES, N. A. S., MARICONI, G. M. *et al.* **Uso da avaliação externa por equipes gestoras e profissionais docentes: um estudo em quatro redes de ensino público**. São Paulo: FCC/SEP, 2013. v. 38, p. 116

SILVA, A.C. S.; ALBERTO, M. F. P. Fios Soltos da Rede de Proteção dos Direitos das Crianças e Adolescentes. **Ciência e Profissão**, 2019 v. 39, e185358, p.1-13.

SOUZA, I. F.; BORGES, F. K. Conselho tutelar: representação social no reconhecimento dos direitos de crianças e adolescentes. XIV Semanário Nacional. In: Demandas Sociais e Políticas e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea. **Anais [...]** UNISC; SC, 2018.

SOUKI, L. G. A atualidade de T. H. Marshall no estudo da cidadania no Brasil. **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 6, n. 1, p. 39-58, jan./jun. 2006.

TAFFAREL, C. N. Z.; NEVES, M. L. C.. Tendências da educação frente à correlação de forças na Luta de classes: uma análise do governo Bolsonaro na perspectiva educacional. **Estudos IAT**, Salvador, v.4, n.2, p. 310-329, set., 2019.

TAVOLARO, S. B. F.; TAVOLARO L. G. M. A cidadania sob o signo do desvio: Para uma crítica da “tese de excepcionalidade brasileira”. **Revista Sociedade e Estado**, v 25, nº 2, maio/ago. 2010. p 331-368.

TCE – Tribunal de Contas do estado do Rio de Janeiro. Índice da efetividade da gestão municipal. **Educação Pública Itaperuna: Financiamento, esforço e resultado**. Relatório TCE. Rio de Janeiro: nov. de 2018.

THOMAZ, S. B.; CARINO, J. Constituição de 1988 e a Educação. In: MARTINS, Ângela M. Souza; et al. **Fundamentos da Educação 2**. v. 1, 2 ed . Rio de Janeiro: Fundação CECIERJ, 2008. Cap. 9, p. 101-114.

UCZAK, L. H.; BERNARDI, L.; ROSSI, A. J. O governo Temer e a asfixia dos processos de democratização da educação. **Revista em Educação**. Santa Maria, v.45, 2020. ISSN: 1984-6444. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/reveducao>. Acesso em: 23 de jul. 2020.

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância. Acesso, permanência, aprendizagem e conclusão da educação básica na idade certa – Direito de todas e de cada uma das crianças e dos adolescentes. Brasília: UNICEF, 2012.

VALENTE, I.; ROMANO, R. PNE: Plano Nacional de Educação ou Carta De Intenção? **Educ. Soc., Campinas**, vol. 23, n. 80, set. 2002, p. 96-107



## FICHA DE COMUNICAÇÃO DE ALUNO INFREQUENTE \_ FICAI

Nº: \_\_\_\_\_

### 1. DADOS DA ESCOLA

Nome: \_\_\_\_\_

Endereço: \_\_\_\_\_

Município: \_\_\_\_\_

( ) Rede Estadual ( ) Rede Municipal

Telefone: \_\_\_\_\_

E-mail: \_\_\_\_\_

Responsável pela FICAI na Escola: \_\_\_\_\_

### 2. DADOS DO ALUNO

Nome: \_\_\_\_\_

Data de nascimento: \_\_\_\_\_

Filiação: \_\_\_\_\_

Endereço residencial: \_\_\_\_\_

Ponto de referência: \_\_\_\_\_

Telefone: \_\_\_\_\_

Responsável pelo aluno na escola: \_\_\_\_\_

Endereço do responsável: \_\_\_\_\_

Telefone do responsável: \_\_\_\_\_

### 3. SITUAÇÃO ESCOLAR

Fundamental ( ) Médio ( )

Ano de escolaridade/ Turma/ Turno: \_\_\_\_\_

Datas das faltas: \_\_\_\_\_

Nome(s) do(s) Professor(es) que computaram as faltas:

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

Matrícula(s):

\_\_\_\_\_

Observação acerca do processo de ensino-aprendizagem do aluno (relações interpessoais com colegas e professores, conceitos bimestrais,

desenvolvimento cognitivo, participação dos pais na escola e demais aspectos que forem necessários):

---

---

---

Assinatura(s) do(s) Professor(es):

---

---

---

#### 4. MEDIDAS ADOTADAS PELA ESCOLA

( ) Comunicado solicitando o comparecimento dos responsáveis na escola.

Data: \_\_\_\_\_

( ) Visita familiar – Data: \_\_\_\_\_

Situação familiar e necessidades verificadas:

---

---

---

Motivos alegados para as faltas:

---

---

---

Encaminhamento da FICAI ao Conselho Tutelar - Data: \_\_\_\_\_

Encaminhamento da FICAI à Secretaria de Educação, ao final do processo Data: \_\_\_\_\_

Retorno do aluno à escola – Data: \_\_\_\_\_

Nome do Diretor: \_\_\_\_\_

Matrícula: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

#### 5. MEDIDAS APLICADAS PELO CONSELHO TUTELAR

---

---

---

Informação à direção da escola acerca do encaminhamento dado. Data: \_\_\_\_\_

( ) Encaminhamento da FICAI de volta à escola - Data: \_\_\_\_\_

( ) Encaminhamento da FICAI ao Ministério Público – Data: \_\_\_\_\_

Nome do Conselheiro: \_\_\_\_\_

Assinatura: \_\_\_\_\_

**6. ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

Encaminhamento da FICAI de volta à escola – Data: \_\_\_\_\_

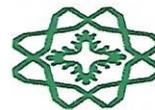
Nome do Promotor de Justiça: \_\_\_\_\_

Assinatura: \_\_\_\_\_



**UENF**

Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro



PROGRAMA DE  
PÓS-GRADUAÇÃO EM  
**POLÍTICAS  
SOCIAIS**

## **Termo de Concordância da Instituição para Autorização de Pesquisa**

**Título da pesquisa:** O direito à educação sob a perspectiva do Conselho Tutelar

**Instituição onde será realizada a pesquisa:** Conselho Tutelar de Itaperuna

**Pesquisador Responsável:** Brígida N. Sanches da Silva – (22) 99904-7184

**Orientadora:** Dr. Joseane de Souza

### **1-Objetivo:**

Contribuir com o aperfeiçoamento das estratégias e ações de políticas sociais desenvolvidas pelas escolas municipais e pelo Conselho Tutelar, do município de Itaperuna, no sentido de efetivar o direito à educação dos alunos do Ensino Fundamental das escolas públicas, analisando, para tanto, casos de infrequências enviados pelas escolas públicas de Itaperuna, para o Conselho Tutelar, no período anual de 2019.

### **2- Metodologia/procedimentos:**

O projeto se apoiará nos estudos através das pesquisas bibliográfica, documental. Na pesquisa bibliográfica buscará analisar autores que trabalham sobre a temática em questão, entre eles Arroyo (2003, 2018), assim como legislações que tratam do direito a educação da criança e adolescente - a Lei 8069/90; do direito a educação - a Lei de Diretriz e Base da Educação Lei 9394/96, entre outras.

Na pesquisa documental será trabalhado dados fornecidos pelo Conselho Tutelar através das FICAIs (Ficha de Comunicação do Aluno Infrequentes), esta tem sido um instrumento de controle usado pelas escolas com o objetivo de dar cumprimento a Lei 8.069/90 nos casos de infrequência escolar e evasão, ao mesmo tempo que tem auxiliado as escolas nos casos de insucesso com resgate dos alunos. Dessa forma, pretende-se explorar o campo “3”, “4” e “5” da FICAI, com objetivo de conhecer os principais motivos de infrequência e evasão escolar.



**UENF**

Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro



Ainda na pesquisa documental, haverá necessidade de conhecimento de algumas Resoluções, para o entendimento de como se estabelece o diálogo entre escola e Conselho, entre essas resoluções destaca-se: Resolução SEEDUC nº 5533 de 01 de agosto de 2017, e a Resolução n.º 3256 de 22 de agosto de 2006 e normativas internas e específicas que fundamentam e procedimentam as ações das escolas e do Conselho.

### **3- Justificativa:**

Acreditamos que conhecer de maneira mais aprofundada essa realidade de infrequência escolar torna-se de suma importância para garantir o direito à educação deste público alvo – tanto para exigir das famílias sua responsabilidade com o direito à educação dos seus filhos, quanto para articular e propor ações nas escolas e em toda Rede de Proteção básica do município. Ainda vale ressaltar que esse público alvo tem prioridade na política pública como cita a Lei 8069/90, no Art. 4º do Parágrafo único na alínea “c”: “A garantia de prioridade compreende: [...] preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas” (BRASIL, 1990).

O Conselho é, pois, um órgão fiscalizador que trabalha na intermediação de várias situações que envolvem o direito da criança e do adolescente. Dentre estas situações, está a infrequência e a evasão escolar, atuando junto à família e à escola, analisando e propondo ações, assim como requisitando serviços públicos caso seja necessário; afinal, a Lei 8069/90 no Art. 36, inciso III, alínea “a”, traz uma das atribuições do Conselho que é a de “requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança” (BRASIL, 1990).

Contribuir com a efetivação do direito à educação das crianças e adolescentes é, portanto, tarefa primordial para o Conselho Tutelar, uma vez que este órgão tem a responsabilidade de zelar pelo direito à educação da criança e do adolescente, conforme regulamenta a Lei 8069/90, no Art. 131: “o Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta Lei” (BRASIL, 1990).



**UENF**

Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro



PROGRAMA DE  
PÓS-GRADUAÇÃO EM  
**POLÍTICAS  
SOCIAIS**

#### 4- Benefícios:

Contribuir com a pesquisa científica, levando informações pertinentes sobre a infrequência dos alunos nas escolas do Ensino Fundamental II do município de Itaperuna, para que ações e estratégias de políticas sociais se tornem mais efetivas.

#### 5- Confidencialidades das informações:

Os dados analisados nas FICAIs serão usados somente para coletas de informações pertinentes aos motivos e ações nas estratégias de infrequência escolar, portanto, não haverá necessidade de divulgação de nomes de pessoas e das instituições envolvidas. Também não haverá necessidade de retirada de nenhuma documentação da Sede do Conselho, a análise dos dados será feito no horário de funcionamento do Conselho na presença dos mesmos e de funcionários.

Itaperuna, 11 de março de 2020.

  
Viviane Gonçalves Martins  
CONSELHEIRA TUTELAR  
MAT. 535630-1

  
Fabio Braga de Oliveira  
CONSELHEIRO TUTELAR  
Mat. 53545-1

  
\_\_\_\_\_  
Conselho Tutelar - Itaperuna

  
\_\_\_\_\_  
Brígida Navarro Sanches da Silva

Mestranda em Políticas Sociais – matrícula 201914120037

  
Claudia P. Sampaio  
CONSELHEIRA TUTELAR  
MAT. 53544-3

  
Tanúcio Côre  
CONSELHEIRO TUTELAR  
Matricula: 50891-8