

**UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – MESTRADO
Área de Concentração em Demandas Sociais e Políticas Públicas
Linha de Pesquisa Políticas Públicas de Inclusão Social**

Karen Machado Duarte

**AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO À INFREQUÊNCIA E EVASÃO
ESCOLAR DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO
MARCO JURÍDICO DA TEORIA DA PROTEÇÃO INTEGRAL:
UM ESTUDO NO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA-RS**

Santa Cruz do Sul
2017

Karen Machado Duarte

**AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO À INFREQUÊNCIA E
EVASÃO ESCOLAR DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO
MARCO JURÍDICO DA TEORIA DA PROTEÇÃO INTEGRAL:
UM ESTUDO NO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA-RS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado, Área de Concentração em Políticas Públicas, Linha de Pesquisa em Políticas Públicas de Inclusão Social, da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. André Viana Custódio

Santa Cruz do Sul
2017

**AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO À INFREQUÊNCIA E
EVASÃO ESCOLAR DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO
MARCO JURÍDICO DA TEORIA DA PROTEÇÃO INTEGRAL:
UM ESTUDO NO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA-RS**

Karen Machado Duarte

Esta dissertação foi submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado, Área de Concentração em Políticas Públicas, Linha de Pesquisa em Políticas Públicas de Inclusão Social, Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Prof. Dr. André Viana Custódio Professor Orientador – UNISC

Profª Drª Marli M. M. da Costa
Professor Examinador UNISC

Prof. Dr. Ismael Francisco de Souza
Professor Examinador UNESC

*Às minhas amadas filhas Mariana, Luiza e
Isabela
e ao meu pai Clarindo,
companheiros amados de vida e de lutas.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, ao universo, por conspirar a meu favor, fazendo com que eu tenha tido a boa sorte de ter ao meu lado pessoas fortes, determinadas e com muito amor no coração.

Agradeço à minhas filhas, Mariana, Luiza e Isabela, por todo o amor e paciência.

Agradeço ao meu pai, Clarindo, pelos exemplos de luta e de resiliência.

Agradeço ao Juarez, pela confiança.

Agradeço ao meu orientador, professor Dr. André Viana Custódio, pela orientação neste trabalho e ensinamentos, mas, principalmente, pelo olhar zeloso do educador, que cria raízes n'alma da gente.

Agradeço à coordenação, a todos professores do Mestrado e às secretárias do Programa de Pós-Graduação em Direito pela oportunidade de aprendizado.

Agradeço todos os professores que certamente contribuíram para o meu aprendizado e por quem levarei por toda a vida um enorme carinho e gratidão, em especial: Prof. André, Prof. Hugo, Prof.^a Denise, Prof.^a Marli, Prof.^a Caroline e o Prof. João Pedro, pois, parafraseando Saint-Exupéry, todos deixamos mútuas marcas por onde passamos.

Agradeço à colega gestora do Instituto Estadual de Educação Olavo Bilac, em Santa Maria - RS, Prof.^a Méri Musa Nogueira, pela compreensão, pelo carinho e pelos exemplos de fé na vida.

Agradeço aos meus colegas de turma, com quem dividi noites e dias de estudo, debates calorosos e coleguismo.

Agradeço aos amigos, para a vida, Tamíris, Jonathan e Leila, presentes que o mestrado me proporcionou.

RESUMO

O presente estudo traz como problema da pesquisa como as políticas públicas de enfrentamento à infrequência e evasão escolar operam no município de Santa Maria-RS, no ano de 2015, visando garantir o direito fundamental à educação de crianças e adolescentes? O objetivo geral visa conhecer os mecanismos que propõem a garantia ao acesso escolar de crianças e adolescentes, frente às políticas públicas de enfrentamento à infrequência e evasão escolar, através dos dados coletados do instrumento da Ficha FICAI, referentes ao ano de 2015, em Santa Maria/RS, sob a égide dos preceitos legais e princípios fundamentais. A pesquisa tem como objetivos específicos a interpretação dos mecanismos de garantia do direito à educação no contexto da teoria da proteção integral; a identificação da políticas públicas no âmbito da educação, considerando a descentralização e o compartilhamento de responsabilidades e a atuação das escolas públicas, dos Conselhos Escolares e o Ministério Público/RS; a avaliação de políticas públicas de enfrentamento à infrequência e evasão escolar nesse município gaúcho da região central do Estado, utilizando a Ficha FICAI para tal fim. Os registros de infrequência e evasão escolar, foram obtidos junto ao órgão divulgador dos dados do Ministério Público do Rio Grande do Sul, que disponibiliza dados coletados junto às escolas, os três Conselhos Tutelares em Santa Maria - RS e do Ministério Público/RS, através do instrumento de política pública da Ficha FICAI no intuito de identificar o número de ações realizadas pela rede protetiva e na garantia do direito à educação. No presente estudo abordado, o método de abordagem indutivo, somado a técnicas de pesquisa indireta dividida em aporte bibliográfico, coleta de dados, mediante solicitação por ofício aos órgãos públicos e acesso a dados estatísticos dos apontamentos da Ficha FICAI no estado do Rio Grande do Sul e município de Santa Maria - RS, disponíveis através da Lei de acesso à informação. Esta dissertação está vinculada à linha de Políticas Públicas de Inclusão Social: “Demandas Sociais e Políticas Públicas”, enquadrados à temática dos direitos e garantias de crianças e adolescentes do Programa de Pós-Graduação – Mestrado em Direito da UNISC, no Estado do Rio Grande do Sul, sob orientação do Prof. Dr. André Viana Custódio, no âmbito das políticas públicas para crianças e adolescentes. Conclui-se da irrefutabilidade deste instrumento de política pública, todavia, especialmente sob o aspecto dos dados coletados restam demonstrados descobertos quanto ao direito à educação um número bastante expressivo de casos registrados, porquanto nos resultados não inferem acerca dos casos que não obtiveram retorno à escola.

Palavras-chave: Teoria da proteção integral. Direito à educação. Compartilhamento de responsabilidades. Instrumento de política pública. Ficha de Comunicação do Aluno Infrequente.

ABSTRACT

This study leads to the problem of public policy research on how to cope with infrequency and truancy operate in Santa Maria-RS in 2015, to guarantee the fundamental right to education of children and adolescents? The general objective is to know the mechanisms to provide a guarantee for access to education for children and adolescents, against the public policy of confrontation with infrequency and truancy, the use of data collected from Abide An exemplary instrument for 2015 in Santa Maria / RS under the auspices of the fundamental legal principles and precepts. The research has the specific purpose of interpreting the right of the mechanisms of guarantee of education in the context of the theory of protection; The identification of public policies in education, taking into account the decentralization and distribution of responsibilities and the performance of public schools, school councils / RS; The evaluation of public policies to cope with the infrequency and truancy of that gaucho municipality in the central region of the state. The low frequency and truancy records were obtained from the official publisher of data from the Rio Grande do Sul Public Ministry, which provides collected from schools, three trusteeships in Santa Maria-RS and prosecutors / RS Through the public policy instrument remains sheet in order to identify the number of actions held by the protection network and guarantee the right to education. In the present study addressed the inductive method of approximation, along with indirect research techniques divided into bibliographic entry, collection, request letter to government agencies and access to statistical in Rio Grande do Sul and municipality of Santa Maria-RS, available through the Access to Information Act. This work is linked to the line of Public Policies for Social Inclusion "social demands and Public Policies", framed the question of the rights and guarantees of children and adolescents of the Postgraduate Program - Master in Law UNISC in the state of Rio Grande do Sul, under the direction of Prof. Dr. André Viana Custódio, in the context of public policies for children and adolescents. It is clear from this force of this policy of public policy, however, especially in the aspect of the collected are shown discovered the right to education a very significant number of registered cases, as the results are not inferred from the cases who did not have a return to school.

Keywords: Theory of full protection. Right to education. Sharing responsibilities. Instrument of Public Policy. Uncommon student communication sheet.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACT – Associação dos Conselheiros Tutelares

CE – Censo Escolar

CE – Conselho de Educação

CEAS – Conselho Estadual de Assistência Social

CEDICA – Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente

CEE – Conselho Estadual de Educação

CF – Constituição Federal do Brasil

COHAB – Conjunto Habitacional

CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança

CONSED – Conselho de Educação

CRE – Coordenadoria Regional de Educação

CT – Conselho Tutelar

DATASUS – Dados censitários do Ministério da Saúde

EC – Emenda Constitucional

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

EJA – Educação de Jovens e Adultos

EMEF – Escola Municipal de Ensino Fundamental

FAMURS – Federação das Associações dos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul

FDCA – Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente

FEBENS – Fundações do Bem-Estar do Menor

FICAI – Ficha de Comunicação de Aluno Infrequente

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FUNABEM – Fundação do Bem-Estar do Menor

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento de Ensino fundamental e de Valorização do Magistério

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDEB – Indicador de Educação Básica

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IDHD – Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade

INEP – Instituto Nacional de estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LDB – Lei de diretrizes e Bases da Educação Nacional

MDE – Manutenção e desenvolvimento Econômico

MEC – Ministério da Educação e Cultura

MPRS – Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul

ONU – Organização das Nações Unidas

PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação

PEE – Plano Estadual de Educação

PIB – Produto Interno Bruto

PIEB – Plataforma de Indicadores do Ensino Básico do Governo Federal

PIGF – Plataforma de Indicadores do Governo Federal

PME – Plano Municipal de Educação

PMSM – Prefeitura Municipal de Santa Maria

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio

PNBEM – Política do Bem-Estar do Menor

PNE – Plano Nacional de Educação

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PRADIME – Parceiros do Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação

PROCEMPA – Processamento de Dados do Município de Porto Alegre

SAM – Sistema de Assistência ao Menor

SDH – Secretaria dos Direitos Humanos

SEB – Secretaria de Educação Básica

SEE – Secretaria Estadual de Educação

SIOPE – Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação

SMED – Secretaria Municipal de Educação de Santa Maria - RS

TC – Termo de Conduta

UNCME – União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação

UNDIME União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

UNESCO – Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

USAID – United States Agency for International Development

LISTA DE ILUSTRAÇÕES, GRÁFICOS E TABELAS

Gráfico 1. Total de alunos brasileiros fora da escola.....	69
Tabela 1. Crianças e adolescentes fora da escola.....	109
Tabela 2. População municipal do município de Santa Maria-RS, desde 2010.....	113
Tabela 3. Ranking nacional de municípios pelo IDH-M de Educação/Santa Maria-RS.....	114
Tabela 4. Ranking estadual de municípios pelo IDH-M de Educação/Santa Maria-RS.....	114
Tabela 5. Percentual IDH Municipal de Educação/Santa Maria-RS.....	114
Tabela 6. Investimento do município de Santa Maria/RS em educação e cultura em relação ao percentual do PIB municipal.....	114
Tabela 7. Investimento do município de Santa Maria/RS em educação e cultura em relação ao Percentual da Receita Municipal.....	114
Tabela 8. Investimento do município de Santa Maria/RS em educação e cultura em relação ao gasto municipal em educação e cultura- valores reais.....	114
Tabela 9. Estabelecimentos de ensino básico em Santa Maria- RS entre os anos de 2003 a 2013.....	115
Tabela 10. Taxa de crescimento de estabelecimentos de Ensino Básico em Santa Maria-RS.....	115
Tabela 11. Índices de reprovação, abandono, aprovação na rede de escolas públicas e privadas das zona urbana e rural em 2013 no Brasil.....	115
Gráfico 2. Total de matriculados no Ensino Básico em Santa Maria-RS.....	117
Tabela 12. Lançamentos SMED- FICAIs 01/01/2015 a 31/12/2015.....	131
Tabela 13. Totais de Lançamentos de Ficais ao Conselho Tutelar no período de 01/01/2015 à 31/12/2015.....	132
Tabela 14. Totais de lançamentos pelo município ao Conselho Tutelar.....	132
Tabela 15. Ficha Ficaí 8º CRE Santa Maria-RS: período de 01/01/2015 à 31/12/2015.....	132
Tabela 16. Microrregiões e Ficais por motivos de infrequência.....	133
Tabela 17. FICAIS e a posição dos processos em 31/12/2015, no município de Santa Maria-RS-ano 2015.....	134
Tabela 18. Fichas FICAI em andamento, em 31/12/2015, segundo envios da SMED.....	136
Tabela 19. Fichas FICAI em andamento, em 31/12/2015, segundo envios da 8ª CRE.....	136
Tabela 20. Aberturas de FICAIs abertas pelas Escolas de Santa Maria-RS, no período de 01/01/2015 à 31/12/2015.....	137
Tabela 21. Aberturas de FICAIs abertas pelas Escolas da rede municipal de Santa Maria-RS, no período de 01/01/2015 à 31/12/2015.....	137
Tabela 22. Aberturas de FICAIs abertas pelas Escolas da rede municipal de Santa Maria-RS, no período de 01/01/2015 à 31/12/2015.....	138

Tabela 23. Fichas FICAIs encaminhadas pelo Conselho Tutelar de Santa Maria três microrregiões, no período de 01/01/2015 à 31/12/2015	138
Tabela 24. Abertura de novas Fichas FICAIs, ano 2015, no Estado do RS	140
Tabela 25. Retorno dos alunos por ação da escola, ano 2015, no Estado do RS	140
Tabela 26. FICAIs encaminhadas ao Conselho Tutelar ano 2015, no Estado do RS	140
Tabela 27. Retornos de alunos por ação do Conselho Tutelar - Previstos ano 2015, no Estado do RS.....	140
Tabela 28. Retornos de alunos por ação do Conselho Tutelar- Confirmados ano 2015, no Estado do RS	140
Tabela 29. FICAIs encaminhadas ao Ministério Público ano 2015, no Estado do RS	141
Tabela 30. Retornos de alunos por ação do Ministério Público ano 2015, no Estado do RS	141

LISTA DE ANEXOS

ANEXO I. Autorização para divulgação de dados de acesso junto ao Portal do PROCEMPA/MPRS.....	167
---	-----

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 A PROTEÇÃO INTEGRAL AOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE.....	20
2.1 OS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: UM LIMIAR HISTÓRICO	20
2.2 Os princípios fundamentais, suas dimensões e a teoria da proteção integral da criança e do adolescente.....	35
2.3 O papel do Sistema de Garantias na efetivação do direito à educação de crianças e adolescentes: competências e estruturas para a concretização dos direitos fundamentais	47
3 A GARANTIA DO DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO	58
3.1 A proteção constitucional ao direito fundamental à educação: a proteção jurídica e o marco jurídico regulador ao direito à educação no Direito da Criança e do Adolescente	58
3.2 As políticas públicas de educação no contexto dos Planos Decenais de Educação	72
3.3 A descentralização e compartilhamento de responsabilidades para o enfrentamento à infrequência e evasão escolar.....	84
4 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO À INFREQUÊNCIA E EVASÃO ESCOLAR: A FICHA FICAI COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA E ANÁLISE DE DADOS NO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA/RS.....	97
4.1 A responsabilidade dos órgãos do Sistema de Garantias de Direitos e da rede de atendimento à educação de crianças e adolescentes	97
4.2 Do contexto da educação brasileira ao município de Santa Maria-RS: do panorama nacional ao panorama municipal.....	108
4.3 O caminho percorrido desde a escola até o Ministério público na efetivação de direitos: A FICAI como instrumento integrado de enfrentamento à infrequência e evasão escolar e análise dos dados em Santa Maria-RS	116
5 CONCLUSÃO.....	143
REFERÊNCIAS.....	153
ANEXOS	
ANEXO I – Autorização para divulgação de acesso ao Portal PROCEMPA/MPRS.....	167

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo traz, à luz da discussão acadêmica, o tema da infrequência e a evasão escolar de crianças e adolescentes que têm seu direito à educação formal maculado. Mormente, as políticas públicas através da análise dos dados coletados pelo instrumento de política pública da Ficha FICAI, Ficha de Comunicação de Aluno Infrequente, implantada pioneiramente pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, ganhando espaço no território nacional no marco jurídico da teoria da proteção integral a que crianças e adolescentes fazem jus por sua condição de sujeitos em desenvolvimento.

Nessa senda, abordam-se os Direitos de Crianças e Adolescentes, com enfoque no Sistema de Garantias Protetionistas voltados ao direito à educação, com vistas à procura de respostas para o questionamento proposto, qual seja: como as políticas públicas de enfrentamento à infrequência e à evasão escolar operam, no município de Santa Maria-RS, visando garantir o direito fundamental à educação de crianças e de adolescentes, no ano de 2015. Em se tratando de política pública que vise garantir o direito fundamental à educação e, mais especificamente, no município de Santa Maria-RS, um instrumento significativo é a Ficha FICAI, que dá ciência ao Ministério Público sobre a infrequência e a evasão escolar, com vista a ações que vão ao encontro da garantia fundamental à educação. Nesse contexto, diante da problemática do tema em questão deitam as razões quanto à aplicação de políticas públicas de enfrentamento e na aplicação do instrumento que se trata a Ficha FICAI, bem como a atuação do Ministério Público, dos Conselhos Tutelares e das Instituições de Ensino na garantia do direito fundamental e na proteção integral de crianças e de adolescentes, nesse sentido, assenta-se a hipótese deste estudo.

Diante da presente questão, restam considerados os direitos de crianças e de adolescentes dentro da teoria da proteção integral, consoante a Constituição Federal do Brasil, donde se consubstanciam os princípios basilares do direito, bem como dos princípios protetionistas, voltados à garantia do direito à educação. Para tanto, com o cunho de enfrentamento à infrequência e à evasão de crianças e adolescentes na escola, um sistema de rede protetionista, foi formado pelo Estado. A sociedade e a família combatem a demanda de alunos que deixam de frequentar os bancos escolares e, por isso têm seu direito social lesado.

Partindo dessa premissa, o presente estudo justifica-se por delimitar a quantidade de crianças e adolescentes que se tornam infrequentes e/ou evadidos do estabelecimento educativo nas escolas públicas e privadas, pertencentes às redes federal, estadual e municipal, no município de Santa Maria, no Estado do Rio Grande do Sul, abrangidas pela 8ª Coordenadoria Regional de Educação, vinculada à Secretaria de Educação do Estado gaúcho, sendo ao todo, um número total de 167 escolas atendidas entre as quatro redes de ensino, quais sejam os estabelecimentos educativos: 41 estaduais, 79 municipais, 43 particulares e 4 federais . De modo que foram apurados dados junto ao Ministério Público do Rio Grande do Sul, referente aos dados quantitativos de alunos infrequentes e/ou evadidos das escolas públicas estaduais e municipais no ano de 2015, os apontamentos feitos pelos três Conselhos Tutelares do município pesquisado e as notificações ao *Parquet*, consoante o Termo de Cooperação da Ficha FICAI.

Levando em conta tais considerações, a coleta de dados empíricos, sob a ótica da infrequência e da evasão escolar, se dá através da Ficha FICAI, haja vista a notoriedade deste instrumento ímpar de política pública de concentração de dados entre órgãos e entidades que formam a rede protecionista de garantia de direitos de crianças e de adolescentes. A análise dos dados coletados compõe o estudo ora enfrentado, que repousa na teoria da proteção integral, abordando direitos de crianças e adolescentes e reiterando os objetivos do Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado, da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC.

O estudo encontra subsídios na Convenção Internacional dos Direitos da Criança e do Adolescente que o Brasil é signatário, bem como nas ações envidadas pelo Estado na promoção dos sujeitos sociais em desenvolvimento, haja vista a garantia do direito à educação, à erradicação da infrequência e à evasão escolar, para a melhoria das condições de vida de crianças, adolescentes e suas famílias, de forma a promover o aperfeiçoamento das políticas públicas, dentro da área de conhecimento do Direito da Criança e do Adolescente.

Sob a égide dos preceitos legais e dos princípios fundamentais, ao analisar os dados quantitativos dos apontamentos da escola, dos Conselhos Tutelares e do Ministério Público no âmbito do municipal, o estudo traz em seu objetivo geral e objetivos específicos o intuito de: interpretar os mecanismos de garantia do direito à educação no contexto da teoria da proteção integral; Identificar as políticas públicas

no âmbito da educação, considerando a descentralização e o compartilhamento de enfrentamento da evasão escolar, bem como a atuação das escolas públicas estaduais e municipais, Conselhos Escolares, Ministério Público e Promotoria Regional de Educação com vistas à garantia da proteção integral de crianças e de adolescentes; estabelecer um prognóstico das políticas públicas de enfrentamento à evasão escolar no município de Santa Maria, Rio Grande do Sul, no que tange ao instrumento da Ficha FICAI, garantindo que crianças e adolescentes não tenham maculado seu direito à educação formal escolar, bem como todas as decorrências desse processo.

O processo em que se dá a instrumentalização da Ficha FICAI ocorre em rede, iniciando na escola com a observância das faltas injustificadas dos alunos pelo professor regente da classe e, após um processo interno na instituição educativa, perpassa pelo Conselho Tutelar que, em não atingindo o objetivo de retorno do aluno à escola, encaminha o registro ao Ministério Público para que este tome as providências legais cabíveis, seja na tentativa de resolução da demanda, seja no acompanhamento do caso ao judiciário. O instrumento da Ficha FICAI também aponta motivos que levaram à evasão ou à infrequência na escola, quantificando o número de apontamentos, bem como o desfecho dos mesmos encontrados para a evasão e a infrequência, na garantia de direitos.

Desta forma, a Ficha FICAI atua como um instrumento de política pública de enfrentamento às causas que ensejam à infrequência e à evasão de sujeitos de direito em desenvolvimento e tem o intuito de identificar índices de incidência de faltas e levantamento dos motivos aos quais ocorrem, bem como as taxas e os índices de ocorrência apontando, ainda, os dados quantitativos de registros e de retornos dos alunos aos bancos escolares com vistas à garantia de direitos.

Neste sentido, o presente trabalho tem a pretensão de contribuir com o fortalecimento dos estudos no campo do Direito da Criança e do Adolescente, realizados no âmbito do Grupo de Estudos em Direitos Humanos da Criança e do Adolescente, haja vista a importância do tema para o desenvolvimento direto na realidade dos sujeitos e na garantia de direitos, onde as políticas públicas contribuam, cada vez mais, com instrumentos que vão ao encontro da frequência e da permanência à escola, com vistas ao contínuo desenvolvimento formal.

Esta dissertação está vinculada à linha de Políticas Públicas de Inclusão Social: “Demandas Sociais e Políticas Públicas”, enquadrada à temática dos direitos e das garantias de crianças e de adolescentes, do Programa de Pós-Graduação – Mestrado em Direito da UNISC, no Estado do Rio Grande do Sul, sob orientação Prof. Dr. André Viana Custódio, no âmbito das políticas públicas para crianças e adolescentes.

As pesquisas empíricas que envolvem a temática da infrequência e da evasão escolar são de relevância incontestável, diante dos aspectos jurídicos e educacionais, bem como as políticas públicas garantidoras de direitos fundamentais, em especial ao direito à educação, no município de Santa Maria, no Estado do Rio Grande do Sul. A postos de tais considerações, no presente estudo, foi utilizado o método de abordagem indutivo, haja vista a coleta de dados estratégicos para verificar a incidência de ocorrências na ficha FICAI e o direito à educação, bem como comparar os dados que formam aporte para as tratativas acerca das relevantes questões que envolvem o acesso e a permanência à escola pública, gratuita e acessível, frente ao Direito da Criança e Adolescente.

As técnicas de pesquisa indireta utilizadas foram dispostas em três momentos que são, respectivamente: o aporte bibliográfico, que forma lastro teórico; o levantamento documental, através de dados obtidos em sites oficiais, através de recursos oferecidos pela Lei de Acesso à Informação, bem como de, em caso de complementaridade de dados, mediante solicitação por ofício aos órgãos públicos envolvidos que tenham acesso ao numerário estatístico de apontamentos da Ficha FICAI que atendam aos critérios da pesquisa e, no último momento, a interpretação dos dados coletados que compõem o presente estudo com o cunho de diagnosticar as ações realizadas que garantam o direito à educação e o enfrentamento da infrequência escolar, diante do instrumento de política pública que trata a Ficha FICAI.

O procedimento será empregado através dos métodos comparativo e estatístico, que usará, como base de dados, os apontamentos de alunos infrequentes e evadidos na Ficha FICAI, pelo período de um ano, em 2015, nas escolas públicas estaduais e municipais da cidade de Santa Maria-RS, coletados junto ao banco de dados do Ministério Público, administrado pela Companhia de Processamento de Dados do Município de Porto Alegre, PROCEMPA, que converge

estatisticamente todos os registros das Fichas FICAIs do Estado do Rio Grande do Sul. O método estatístico será utilizado para analisar os casos e os fatores que influenciam na infrequência e na evasão escolar nas instituições educativas do município de Santa Maria-RS estudadas.

No decurso da pesquisa, foram desenvolvidos três capítulos de onde é possível imprimir desde o histórico dos direitos e garantias de crianças e dos adolescentes, em um panorama mundial, perpassando pela legislação pátria, em específico a que se refere educação como um direito social e a garantia que a mesma encontre alcance à crianças e a adolescentes que possam gozar de seus direitos com propriedade, assim como haja a responsabilização e o compartilhamento de responsabilidades da tríade Estado, sociedade e família que tem o dever de protegê-los, ampará-los e garantir que seus direitos retem concretizados.

O primeiro capítulo inicia, tratando da doutrina da Proteção Integral aos Direitos da Criança e do Adolescente, traçando um limiar que vai desde a subjugação de direitos e sujeição da criança à condição de miniadultos, até a ótica da condição desses como sujeitos em desenvolvimento e, portanto, suscetíveis e carecedores ao amparo legal que reste comprometido, com suas características peculiares. Trata também este capítulo de apresentar os princípios fundamentais, suas dimensões e a teoria da proteção integral da criança e do adolescente, em que pesem os direitos humanos e os princípios basilares do direito, com ênfase no princípio da dignidade humana, bem como os direitos fundamentais, constitucionalmente garantidos e, ainda, a legislação infraconstitucional brasileira. Nesse liame, o primeiro capítulo se encerra, trazendo à luz, o papel do Sistema de Garantias na efetivação do direito à educação de crianças e de adolescentes: competências e estruturas para a concretização dos direitos fundamentais.

Sequencialmente, o estudo traz o levantamento do aporte legal que consubstancia o direito fundamental à educação. Perfaz um trilhar histórico acerca dos marcos legais que fundamentam o desenvolvimento da legislação pátria no que se refere à educação brasileira, bem como a construção dos parâmetros e dos planos nacionais envidados para o desenvolvimento da educação nacional. Traz, em seu escopo, pesquisas nacionais sobre o acesso à escola e aborda as políticas públicas de educação no contexto dos Planos Decenais de Educação. Encerra o

capítulo, abordando a descentralização e o compartilhamento de responsabilidades quanto à infrequência escolar de crianças e adolescentes.

O capítulo que encerra a pesquisa discorre sobre o tema das políticas públicas de enfrentamento à infrequência e à evasão escolar e analisa a ficha FICAI, um instrumento de política pública, apontando a responsabilidade dos órgãos do Sistema de Garantia de Direitos e da rede de atendimento à educação de crianças e adolescentes, munícipes de Santa Maria-RS, em 2015. Partindo do cenário brasileiro ao municipal, no que tange a educação brasileira, há um recorte bibliográfico, focado na educação municipal. Na sequência, versa o estudo acerca da implementação do Instrumento de Política Pública que se dá pela Ficha FICAI e sua incidência no município de Santa Maria-RS, nas escolas da rede pública estadual e municipal do município. Tais estabelecimentos educativos abrangidos no âmbito da 8^o Coordenadoria Regional de Educação da Secretaria Estadual de Educação do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, bem como as variáveis apresentadas pelo Ministério Público, através da Lei de Transparência, no site do PROCEMPA, em que pesem a exposição dos motivos do apontamento na Ficha FICAI de crianças e de adolescentes no município.

Derradeiramente, traça o caminho percorrido desde a escola, até o Ministério Público, na efetivação de direitos e apresenta os índices percentuais na incidência dos registros e a observância de dados que não são apontados, mas que se fazem presentes pela própria quantificação dos dados apresentados.

2 A PROTEÇÃO INTEGRAL AOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

2.1 OS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: UM LIMIAR HISTÓRICO

A história social da infância, no contexto ocidental, sempre teve seu papel condicionado à caracterização adulta e à servilidade, muito conveniente e usual, nas sociedades, desde as idades antiga, medieval, moderna e contemporânea. Contudo, é de ressaltar que foi no século XX, na contemporaneidade, que o entendimento sobre a infância e a adolescência mudou, no sentido de observar as características pertinentes dessas faixas etárias, bem como sua vulnerabilidade no que tange ao mundo adulto.

Na Idade Média, a infância é tratada pelos historiadores a partir dos estereótipos: traços adultos em corpos de miniatura vistos nas artes, nas pinturas e nas representações da época que demonstram claramente a incapacidade das sociedades em reconhecer o papel das crianças e dos adolescentes enquanto parte significativa delas. O século XII desconhecia a infância. É difícil crer que essa ausência se devesse à incompetência ou falta de habilidade. É mais provável que não houvesse lugar para a infância nesse mundo (ARIÈS, 1981). Nesse sentido,

[...] uma miniatura otomana do século XI nos dá uma ideia impressionante da deformação que o artista impunha então aos corpos das crianças, num sentido que parece muito distante de nosso sentimento e de nossa visão. O tema é a cena do Evangelho em que Jesus pede que se deixe vir a ele as criancinhas, sendo o texto latino claro: *parvuli*. Ora, o miniaturista agrupou, em torno de Jesus, oito verdadeiros homens, sem nenhuma das características da infância: eles foram simplesmente reproduzidos numa escala menor. Apenas seu tamanho os distingue dos adultos. (ARIÈS, 1981, p. 50-51)

Na Idade Média, as epopeias marítimas das grandes navegações prestigiavam adultos que, muitas vezes, tratavam-se de mentes persuasivas e perigosas que, não raro, sodomizavam crianças que ingressavam nos navios, sendo tratados como adultos e relegados à própria sorte na esperança de um mundo novo, em troca de alimentos, muitas vezes, eram sequestrados de suas famílias, quer por questões étnico-religiosa, quer por questões de ordem econômica e de classe social. Neste sentido,

[...] apesar de muitos considerarem os ibéricos afetuosos para com seus pequenos, característica dita típica dos povos latinos, o quadro das sensibilidades no início da epopeia marítima era bem diferente. Na verdade, entre os portugueses ou outros povos da Europa, a alta taxa de mortalidade infantil, verificado no decorrer de toda a Idade Média e, mesmo em períodos posteriores, interferia na relação dos adultos com as crianças. [...] isto fazia com que, principalmente, entre os estamentos mais baixos, as crianças fossem consideradas como pouco mais que animais, cuja força de trabalho deveria ser aproveitada ao máximo enquanto durassem suas curtas vidas (RAMOS, 2013, p.20).

A indiferença com o mundo infantil reinou incólume durante séculos. As questões que envolviam crianças e adolescentes não eram tratadas. A infância viveu a toda sorte que pudessem angariar e morriam em grande número, sendo enterradas de qualquer maneira ou em qualquer lugar, como se enterra um animal doméstico. Os adultos não temiam a morte daquelas, prova maior da insignificância lhes era atribuída, único sentimento que lhes era concedido (ARIÈS, 1981, p. 57).

Por volta dos séculos XVI e XVII, a criança era vista como um ser que precisa ser educada para ser racional e completa (ARIÈS, 1981). A historicidade infere que as crianças não eram consideradas como significativas do mundo social, eis que, devido ao alto índice de mortalidade infantil, poderiam desaparecer a qualquer momento. Elas eram objeto de distração e de diversão, devido à sua ingenuidade e à sua graça. Na prática corriqueira e familiar de atitudes e linguagens grosseiras, do fim do século XVI, não existiam restrições quanto às linguagens e ações, ausências de reservas diante das crianças, associando brincadeiras que giravam em torno de temas sexuais (ARIÈS, 1981, p. 129).

No século XVI, muitos pais de crianças, oriundas de classes mais pobres da sociedade, pedintes e subnutridas viam no trabalho, advindo do recrutamento aos serviços, nas embarcações europeias, a oportunidade de diminuir sua prole e receber algum soldo em troca de seus filhos, contribuindo para a renda familiar. As crianças chamadas de “miúdos” eram vistas como um bom negócio (RAMOS, 2013). De modo que

[...] além de as crianças serem consideradas como pouco mais que animais, a alta taxa de mortalidade, em Portugal, fazia com que a chance de morrer vítima de inanição ou de alguma doença em terra fosse quase igual, quando não maior do que, a de perecer a bordo das embarcações. (RAMOS, 2013, p. 22)

Ainda nas grandes embarcações, onde crianças eram forçadas a trabalhar além de suas possibilidades físicas e psicológicas, ainda que algumas recebessem alguma espécie ínfima de soldo para tanto (menos da metade do que recebia um adulto), a verdadeira retribuição por seu trabalho se dava através de abusos e crueldades de toda ordem, pertenciam a classes sociais mais baixas e eram sempre subordinados aos adultos, realizando tarefas idênticas a estes. Nas embarcações do século XVIII, o ambiente era propício a atos cruéis e desumanos, violências psicológicas, físicas e sexuais eram banalizadas e corriqueiras aos olhos até mesmo da Igreja (RAMOS, 2013, p. 23-27). Ao que parece, embarcavam, em Lisboa, crianças, que, no decorrer de sua primeira viagem, antes de chegar ao Brasil, tornavam-se adultos, calejados pela dor e pelo sofrimento (RAMOS, 2013, p. 49). A história do cotidiano infantil a bordo das embarcações portuguesas quinhentistas foi de fato uma história de tragédias pessoais e coletivas. A história das crianças de qualquer idade, nas naus do século XVI, só pode ser classificada, portanto, como uma história marítima trágica, ou, se preferirem, como uma história trágico-marítima (RAMOS, 2013, p. 49).

Ademais, tais considerações acerca de crianças e de adolescentes, trabalhadores pobres, em sua grande maioria, que estavam à mercê das condições impostas pelo mundo adulto. Na idade moderna, surge o entendimento de que, com a ascensão da classe burguesa, a origem familiar não era suficientemente garantidora de perpetuação de poder e, por isso, passou-se a considerar a escola como uma forma para tanto.

A distante realidade entre as crianças de diferentes classes sociais permanece com o advento da Idade Contemporânea. O acesso à escola é muito restrito sendo que, somente as crianças de famílias mais abastadas, têm acesso a mesma perpetuando, assim, o poder e a distinção social entre as crianças e adolescentes dos diferentes nichos sociais. O complicado entendimento de conceitos, como a verdade e o poder, conduz a relação com a instituição escolar que traz à luz os temas da *disciplinarização* ou *docilização* dos corpos, em que os mesmos são levados a possuir um comportamento tachado de bom e aceitável pela sociedade. Desta forma, as “verdades” servem à burguesia que se presta ao capitalismo, mas que, no entanto, funciona como um respaldo de condição de vida a todos e que permite o exercício de poder onde todos os que não se sujeitam à

participação ativa do trabalho e da economia, estão relegados à condição de segregação da sociedade e impossibilitados do exercício de poder (FOUCAULT, 1979). A concepção de que os sujeitos devem se prestar aos preceitos capitalistas, haja vista que são os produtores na sociedade, em relação à sua produtividade, constitui-se como forma de dominação. Neste sentido, as relações de poder e dominação perpassam as relações dentro da sociedade.

Nos últimos anos, o meu projeto geral consistiu, no fundo, em inverter a direção da análise do discurso do direito a partir da Idade Média. Procurei fazer o inverso: fazer sobressair o fato da dominação no seu íntimo e em sua brutalidade e a partir daí mostrar não só como o direito é, de modo geral, o instrumento dessa dominação – o que é consenso – mas também como, até que ponto e sob que forma, o Direito (e quando digo Direito não penso simplesmente na lei, mas no conjunto de aparelhos, instituições e regulamentos que aplicam o direito) põe em prática, veicula relações que não são relações de soberania e sim de dominação. Por dominação eu não entendo o fato de uma dominação global de um sobre os outros, ou de um grupo sobre outro, mas as múltiplas formas de dominação que podem se exercer na sociedade. Portanto, não o rei em sua posição central, mas os súditos em suas relações recíprocas: não a soberania em seu edifício único, mas as múltiplas sujeições que existem e funcionam no interior do ‘corpo social’, (FOUCAULT, 1979, p. 101)

No Brasil, o sistema de produção fabril impunha uma série de condições a seu desenvolvimento, nas cidades, no início do século, impulsionados pelo capitalismo na Europa. Em 1894, a indústria têxtil foi a que mais recorreu ao trabalho de crianças, de adolescentes e de mulheres no Brasil (RIZZINI, 2013, p. 377). Ambientes insalubres, rigidez disciplinar e muitas horas de trabalho ininterruptas eram as condições que se apresentavam à época (RIZZINI, 2013), de modo que haviam muitas vítimas de acometimentos sérios de saúde, em função dos excessos advindos da prática de atividades em condições periclitantes, onde as crianças não dispunham de tratamento diferenciado em razão de suas condições diferenciadas, haja vista que eram tratadas de forma igual aos adultos tendo, portanto, que se render aos trabalhos extenuantes e impostos.

Neste ínterim, diante das sucessivas tentativas de resolver temas sobre a infância, os diplomas legais tangenciaram à condição diferenciada desta. De forma que, sob o respaldo legal e a justificativa de promoção social, justificava-se toda e qualquer subjugação de direitos no que tange às pessoas em desenvolvimento. No que tange à escola é um aparelho ideológico do Estado que utiliza de mecanismos

como a inculcação da divisão do trabalho como algo natural (ALTHUSSER, 1985, p.12).

As iniciativas educacionais e os objetivos de assistência e de controle social de uma população pretendiam reorganizar as cidades, cada vez mais perigosas. Crianças e adolescentes, oriundas das classes mais pauperizadas da sociedade, categorizados, juridicamente, como “menores de idade”, ganharam, na segunda metade do século XIX, um caráter social e político. Os “menores” passam a ser alvo específico da intervenção formadora/ reformadora do Estado e de outros setores da sociedade, como as instituições religiosas e filantrópicas (RIZZINI, 2004):

O país adquiriu uma tradição de institucionalização de crianças, com altos e baixos, mantida, revista e revigorada por uma cultura que valoriza a educação da criança por terceiros- cultura que permeia amplos setores da sociedade, desde os planejadores até os grupos sociais de onde saem os internos. As instituições atendiam a grupos diversificados, de acordo com as prescrições de gênero, mas consideravam ainda as especificidades étnicas. Meninas e meninas índios ou filhos de escravas e libertas passaram por asilos, casas de educandos, institutos e colégios. Entretanto, os meninos pobres e livres das cidades constituíram o grande alvo da intervenção das políticas de internação. (RIZZINI, 2004, p. 22)

As iniciativas educacionais entrelaçadas com os objetivos de assistência e de controle social de uma população que, junto com o crescimento e o reordenamento das cidades e a constituição de um Estado Nacional, torna-se, cada vez mais, representada como perigosa. A ampla categoria jurídica de “menores de idade” (provenientes das classes pauperizadas) assume, a partir da segunda metade do século XIX (RIZZINI, 2004, p. 22), essa triste conotação.

Com um debate internacional acerca da Justiça que envolvia crianças e adolescentes desde o final do século XIX, que se estendeu à América Latina, a infância pobre de crianças, onde suas famílias não tinham condições de educá-los de acordo com os padrões da moralidade vigente e que passavam por intervenção judiciária, definiu-as como “menores”. Tal definição naturalizada pela sociedade, atribuía tal conceito, advindo de crianças pobres e considerava-as abandonadas e delinquentes (RIZZINI, 2011, p. 129-130).

O século XX trouxe à tona as discussões acerca da urgente necessidade da concretização de direitos a crianças e a adolescentes. Nesse sentido, os temas que garantissem a proteção especial de crianças e de adolescentes pertinentes à tão

relevante questão, felizmente iniciaram a nível normativo internacional com a Declaração de Genebra de 1924. Duas décadas mais tarde, a Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948, trouxe à luz avanços nos direitos e nas garantias fundamentais, bem como reconhecimento do princípio da dignidade da pessoa humana.

A Declaração dos Direitos da Criança foi adotada pela Assembleia das Nações Unidas de 20 de novembro de 1959 e ratificada pelo Brasil, através do art. 84, inciso XXI, da Constituição, e tendo em vista o disposto nos art. 1º da Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935, e 1º do Decreto nº 50.517, de 2 de maio de 1961. Outros documentos relativos ao tema também se destacaram: Resolução nº 40.33 de 29 de novembro de 1985 da Assembleia Geral da ONU, das regras para a administração da Infância e da Juventude; A Convenção Americana de Direitos Humanos, que foi ratificada pelo Brasil em 1992; A Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança aprovada pela Assembleia Geral da ONU em 20 de novembro de 1989 e ratificada pelo Brasil através do Decreto nº 99.710 em 21 de novembro de 1990.

Os Estados signatários, na Convenção Internacional de Direitos da Criança e do Adolescente, compromissaram-se a envidar esforços para que os princípios e as garantias fundamentais fossem perfectibilizados. Neste sentido, ratificada pelo Brasil, o documento:

As discussões no âmbito internacional que resultaram na edição da convenção Internacional sobre os Direitos da Criança em 1989 pela Organização das Nações Unidas promoveram especial avanço em relação à proteção especial proclamada anteriormente na Declaração Universal dos Direitos Humanos. Através da ratificação dos países a esta Convenção, ficariam os Estados comprometidos com a efetivação de princípios como a igualdade, respeito e proteção a toda forma de violação ao desenvolvimento integral da infância. (LEME, 2012, p. 76)

Na década de 1920, iniciou-se toda uma regulamentação com assistência e proteção à infância abandonada e delincente. Uma série de medidas legais foram criadas para tal demanda, em 1924, por exemplo, o Decreto 16300 instituiu a *Inspectória de Hygiene Infantil* como parte do Departamento Nacional de Saúde Pública (RIZZINI, 2011, p.140). A história remonta à situação periclitante de crianças abandonadas e a adolescentes infratores que eram, indistintamente, apreendidos nas ruas e levados a abrigos de triagem, como uma forma para resolver a mendicância constante no seio da sociedade, indo então de encontro ao ideal de

homem e de progresso. O movimento higienista surgiu no intento de disseminar a importância de corpos e ambientes saudáveis, como requisito ao progresso (MENDES, 2012):

A preocupação com a infância pobre e delinquente cresceu à medida que essa fase era vista como um meio de prevenção e remediação da vadiagem e mendicância. Com isso, muitos médicos, juristas e educadores chamaram a atenção para esta situação. O movimento Higienista teve papel fundamental ao divulgar os conhecimentos de puericultura e disseminar a importância de corpos e ambientes saudáveis como requisito ao progresso. Neste período republicano, as populações das cidades começaram a crescer sensivelmente, o que fez aumentar a criminalidade infantil, tendo como consequência, a inauguração de instituições correccionais. (MENDES, 2012)

A história da infância, do descaso com as especificidades da mesma, mistura-se com a dinâmica do trabalho e das forças de produção, no Brasil do século XX. As famílias pobres eram obrigadas a submeter seus filhos à exploração do trabalho, na tentativa de conseguirem melhores condições de vida. O trabalhador infantil tinha uma enorme importância na força de trabalho, na produção. Neste sentido,

[...] a análise de uma fábrica têxtil com vila operária, situada em Pernambuco, entre os anos de 1930 e 1950, mostra a importância do trabalhador infantil para a produção. Famílias do sertão eram recrutadas por agentes para o trabalho na dita fábrica. Como condição, as famílias deveriam ter crianças e jovens, pois o peso do aliciamento recaía sobre estes. Era comum as famílias levarem crianças agregadas para “completar” a cota e conseguir uma casa melhor na vila. A indústria visava ao trabalho das crianças e dos jovens, que depois de um período de aprendizado, obtinham uma ocupação definitiva. Os pais camponeses eram geralmente empregados em serviços periféricos ao processo industrial, como, por exemplo, o cultivo de roças [...] recorrendo a estratégias como o pagamento de baixos salários para forçar as famílias a utilizarem o máximo de seus membros no trabalho [...]. (RIZZINI, 2013, p. 377-378)

As crianças e adolescentes, oriundos de classes pobres, órfãos ou abandonados à própria sorte e que ficavam marginalizados socialmente, eram tratados como se necessitassem de reformas em casas correccionais ou, ainda, em colônias agrícolas, que tinham o cunho de prepará-los para a formação ao mundo do trabalho em uma total desconsideração com sua condição etária, psicológica e social. Dessa forma, no percurso histórico do tratamento dado a crianças e aos adolescentes brasileiros remonta-se à situação de atendimento a estes, reformando-

os, negligenciando suas especificidades como sujeitos em desenvolvimento. O intento político de ações nesse sentido era a educação estatal e a formação de corpos aptos para, depois, tornarem-se produtivos (FOUCAULT, 2001, p. 325-326). De forma que,

[...] em todo o Brasil, funcionavam colônias que recebiam o limbo da sociedade: garotos que perambulavam pelas cidades [...] recolhidos pela polícia [...]. Findo o período de internação, eram recambiados à capital da república, maltrapilhos, subnutridos e analfabetos. A rua era seu destino. Tratava-se de uma política voltada para o ordenamento do espaço urbano e de sua população, por meio do afastamento dos indivíduos indesejáveis para transformá-los nos futuros trabalhadores da nação, mas que culminava no uso imediato e oportunista de seu trabalho. A história destes institutos mostra que o preparo do jovem tinha mais um sentido político-ideológico do que de qualificação para o trabalho, pois o mercado (tanto industrial, quanto agrícola) pedia grandes contingentes de trabalhadores baratos e não qualificados, porém dóceis, facilmente adaptáveis ao trabalho. (RIZZINI, 2013, p. 380)

Nas primeiras décadas do século XX, a legislação no intuito de responder aos clamores da sociedade que atrelava a pobreza à criminalidade, identificava a criança pobre como abandonada e delinquente, sujeitas a normas jurídicas e aos procedimentos judiciais que atribuíam ao Estado o poder de atuar sobre as crianças e intervir sobre sua família em todos os níveis: legislativo, judiciário e executivo (RIZZINI, 2011, p. 130). De modo que:

A legislação produzida, nas primeiras décadas do século XX, respondia aos temores abertamente propagados em relação ao aumento da criminalidade infantil. E, ao mesmo tempo, atendia à dupla demanda de proteção à criança e à sociedade, à medida que buscava deter aqueles que ameaçavam a ordem, através da aplicação de medidas repressivas no âmbito da Justiça- Assistência. As medidas propostas visavam, sobretudo, a um maior controle sobre a população nas ruas através de intervenção policial e formas de encaminhamento dos apreendidos, entre eles, crianças e jovens. Veja-se, por exemplo, a Lei 947, de 29 de dezembro de 1902 [...]. (RIZZINI, 2011, p. 130-131)

No país, as crianças e os adolescentes eram jogados à própria sorte em uma política de adultização e negação de sua condição de pessoas em desenvolvimento, sob o viés do adestramento e da correção das mesmas, eis que marginalizadas no contexto social. Ademais, a infância no Brasil era vista sob o olhar atento das desigualdades, onde crianças ricas e pobres tinham tratamento desigual.

As diferenças de classes e de tratamento se faziam ainda mais agravadas pela naturalização, advinda de épocas passadas, do pensamento de que crianças e adolescentes deveriam ser tratados como se adultos fossem, respondendo então, por suas ações, independentemente de sua condição física e psíquica, podendo ser aprisionados e julgados como adultos, onde a conduta imposta pelo regramento legal e pela sociedade, era a de que crianças e adolescentes poderiam responder por seus atos, a partir dos 14 anos.

Em 1927, através do Decreto nº 17.943-A de 12 de outubro, houve a regulamentação jurídica diferenciada para aqueles com idades até dezoito anos sob a égide da lei, denominados no Código como “menores”. Nesta senda, trata-se da primeira referência legal brasileira, o primeiro Código de Menores do Brasil, denominado “Código de Melo Mattos”, em homenagem ao 1º Juiz de Menores do Brasil, José Cândido de Albuquerque Mello Mattos, nomeado em 02-02-1924, exercendo o cargo na então capital federal, cidade do Rio de Janeiro [...] (AZEVEDO, 2015, p. 2).

Revestido da ideia de sensibilização às questões que envolviam as crianças e os adolescentes no país, o Código de Melo Mattos deu um ar de preocupação com o abandono das mesmas na sociedade de maneira em que,

[...] nesse sentido, teria havido um progresso da legislação, que teria partido de noções imprecisas, como a do discernimento, caminhando, posteriormente, para concepções mais elaboradas de assistência e proteção aos menores. Todo o processo em questão, segundo esse raciocínio, tornar-se-ia, assim, evidente: o Código seria apenas fruto da evolução da sensibilidade social no que diz respeito à situação do menor. (ALVAREZ, 1989, p. 33)

A infância a partir dessa tenra idade não era tratada como uma fase do sujeito em desenvolvimento, mas como o passaporte para os programas de assistência, destinados aos desvalidos e aos marginalizados do convívio social. Oriundos de classes pobres, onde as decorrências do abandono emergiam mais incisivamente sob os olhos da sociedade e sob a égide de uma legislação comprometida com a solução dos “problemas da infância”:

O Código de Menores de 1927, indica que, desde o início do Brasil República várias iniciativas foram efetivadas no sentido de construir uma legislação, voltada aos problemas da infância, uma vez que desde o período imperial, as estratégias de institucionalização da assistência à infância do

nosso país, já eram criticadas por não resolver os problemas concernentes à infância empobrecida, desvalida, exposta ou abandonada. (ALVAREZ, 1989, p. 59)

A partir de 1937, com a instituição da ditadura do Estado Novo, crianças e adolescentes, quando caracterizados como “menores” eram conduzidos a escolas e a colônias correccionais que tinham como funções principais a preparação para a vida social e a correção de defeitos antissociais e vícios (MIRANDA, 2008). A condição periclitante de abandono social conduzia crianças e adolescentes à situação de condicionamento e adestramento, refutando, integralmente, sua condição peculiar de desenvolvimento biopsicossocial.

A distinção entre criança rica e criança pobre ficou bem delineada. Aquela é preparada para dirigir a sociedade, a despeito desta que é taxada como oriunda de classes perigosas e estigmatizada como ‘menor’, preparada para o mundo do trabalho (MARCILIO, 1989, p. 224). Sob a ótica da atividade caritativa, muitas crianças eram recrutadas nos asilos [...] sob alegação de propiciar-lhes uma ocupação considerada mais útil, capaz de combater a vagabundagem e a criminalidade (RIZZINI, 2013, p. 377).

No Brasil, o processo histórico apresenta modelos que oprimiram e subjugaram direitos que envolviam crianças e adolescentes. Tais modelos de atenção à criança e ao adolescente são o caritativo e assistencial, o repressor e o da garantia dos direitos (COSTA; HERMANY, 2006) faziam-se presentes no cotidiano da sociedade brasileira:

[...] o modelo caritativo e assistencial, com uma origem associada a uma ação da igreja e tem como referência as instituições de caridade vinculadas às irmandades religiosas do séc. XVIII; o modelo repressor, tendo como referência os institutos correccionais e desmarcando o início da interferência direta do estado no controle da população infanto-juvenil marginalizada; o modelo da garantia dos direitos, expressos no Estatuto da Criança e do Adolescente e que afirma a noção de Proteção Integral da criança como sujeito de direitos. (COSTA; HERMANY, 2005, p. 168)

A partir da segunda metade do século XX no Brasil, o modelo de internato deixa de ser usual também, obviamente dentro de outros moldes, para os filhos das classes mais abastadas, que até então enviavam seus filhos para estudar no exterior ou em colégios internos no país. Muito diferentemente desse cenário, o modelo de

internato/escola para as crianças oriundas de classes sociais empobrecidas, onde as relações de poder e de perpetuação do mesmo, por parte de uma elite dominante, ainda se manteve na modalidade mais perversa e autoritária, com ênfase nos autores de infrações penais, com vistas à sua socialização (RIZZINI, 2004, p. 22). As políticas assistencialistas serviam como uma forma de enclausurar as classes desvalidas em sua própria sorte, através de uma política dominada por uma elite letrada, de formação predominantemente jurídica [...] com a finalidade de instruí-lo e capacitá-lo para o trabalho, mantendo-o sob vigilância e controle (RIZZINI, 2011, p. 143). Nesses moldes, descreve Wacquant (2010, p. 416):

[...] la difundida angustia social que viven las zonas media y baja del espacio social como reacción a la fragmentación del trabajo asalariado y el surgimiento de la desigualdad y la convierte em una animosidad popular contra los beneficiarios de la asistencia y los delincuentes callejeros, considerados como categorías gemelas pero separadas y calumniadas que cercenan el orden social mediante su moralidad pervertida y su conducta disipada, categorías que, por lo tanto, deben recibir una severa vigilancia.

Nos idos de 1950, as políticas de assistência à infância apresentavam sérios problemas. Os internatos e educandários eram considerados terríveis, com violentos castigos e práticas inimagináveis às crianças e aos adolescentes o que ocasionou a necessidade de superação do Sistema de Assistência ao Menor, SAM, que foi substituído, em 31 de março 1964, pela Política Nacional do Bem-Estar do Menor, FUNABEM, com o objetivo inicial de instituir o “Anti-SAM”, com diretrizes que se opunham às criticadas pelo antigo órgão. A FUNABEM tinha como objetivo a autonomia financeira e a administrativa, além da rejeição do estigma de “depósitos de menores” para crianças das classes populares (RIZZINI, 2004, p. 35).

Com o advento da Lei 4.513, de 1 de dezembro de 1964, a Política Nacional de Bem-Estar do Menor (PNBEM) teve suas diretrizes fixadas voltadas ao fortalecimento da personificação da vida familiar e à integração do “menor” à comunidade no qual ele se mantinha à margem, impostas pelas condições que o caracterizavam como alvo da política assistencialista produzida pelo governo militar. Tal política tinha caráter assistencial e previa a coordenação de ações e de modelos a serem implementados, voltadas ao controle e à repressão daqueles estigmatizados pela condição de minoridade (RIZZINI, 2004, p. 36). Nesta senda:

Após a reestruturação física e humana para a implantação do Centro-Piloto, a FUNABEM dedicou-se à interiorização da PNBEM nas cinco regiões brasileiras. Entre 1966 e 1973, investiu-se vultosa soma no estabelecimento de 100 convênios para a execução de 605 projetos, relativos ao *menor* – construção, ampliação, reforma, adaptação ou melhoria de “obras”, e treinamento de pessoal especializado. O artigo de Celina Celli (1975), diretora de planejamento da FUNABEM, informa ainda que foram instalados 18 Centros de triagem, 10 Centros de reeducação e 30 Centros de prevenção; realizados ‘ estudos e pesquisas referentes ao problema do menor e às formas de atendimento’; feitos o treinamento de pessoal e a capacitação das ‘instituições particulares de atenção social aos menores’, visando à melhoria qualitativa do atendimento, ‘com vistas à solução dos problemas específicos da comunidade local’. (RIZZINI, 2004, p. 36)

A Política Nacional do Bem-Estar do Menor era a representação perfeita do modelo autoritário instituído pelo governo militar no Brasil. A partir da inspiração ideológica da concepção de segurança nacional, promovida pela Escola Superior de Guerra Americana, tratou-se de instituir a ideia de que “o problema do menor” era um problema de segurança nacional e, portanto, exigia medidas de controle, de vigilância e de repressão sobre as crianças das classes populares, consideradas como um risco à segurança nacional e à estabilidade do regime.

A Lei 6.697, de 10 de outubro de 1979, instituiu o segundo Código de Menores no Brasil. Assim como o anterior, priorizou a segregação de crianças e adolescentes pobres, delinquentes e abandonados, sendo recolhidos, indiscriminadamente, às Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor (FEBENs) haja vista seu não enquadramento nas características europeias, brancas e de posses. Em sua grande maioria, as FEBENs encontravam-se abarrotados de crianças e de adolescentes pobres (MENDES, 2012). No campo jurídico, a adolescência era tratada como etapa da vida, esmiuçada por um grau de cientificidade que a diferenciava da vida adulta (SILVA, 2015, p. 388). A doutrina da situação irregular, adotada pelo Código de Menores de 1979, impunha características aos menores que se encontrassem em algumas condições, conforme previa seu art. 2º:

I - Privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente, em razão de: a) falta, ação ou omissão dos pais ou responsável; b) manifesta impossibilidade dos pais ou responsável para provê-las; II - vítima de maus tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsável; III - em perigo moral, devido a: a) Encontrar-se, de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes; b) Exploração em atividade contrária aos bons costumes; IV- privado de representação ou assistência legal, pela falta eventual dos

pais ou responsável; V- com desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária; VI- autor de infração penal.

O Código de Menores de 1979 ainda mantinha os mesmos obstáculos do diploma que o precedia, no sentido de não diferenciar as carências das delinquências, bem como o referido não se atentava às demais crianças e adolescentes as quais não faziam parte do rol das características da doutrina da situação irregular. Nesse sentido, qualquer tentativa de reduzir conceitos acerca da infância e da adolescência é, em vão, haja vista a dificuldade em conseguir captar os múltiplos caracteres que o tema suscita [...] uma futura análise não se pode reduzir a duvidosa verdade imposta pelo direito positivado (SILVA, 2015, p. 390).

A preocupação em promover a educação no Brasil esteve sempre atrelada às condições em que a mesma se daria e aos motivos pelos quais serviria. Neste sentido, alguns discursos foram utilizados para defender a educação, mas eliminando qualquer possibilidade de politização no campo educacional. Todavia, tiveram resistência por parte da Igreja Católica e por juristas defensores de um Brasil limpo, filtrado dos problemas ligados à infância e adolescência. Ao destacar a criança, a figura do “menor”, esse representando a infância perigosa, facilmente se justificava o tratamento moralizador e saneador, nos moldes da justiça-assistencialista que priorizava a reeducação/regeneração/reabilitação para que houvesse a civilização no Brasil (RIZZINI, 2011, p. 146-147). A exemplo disso, cumpre ressaltar a relação educação e obrigação laboral, incluindo-se crianças, dos pobres tratados de maneira diferenciada das pessoas das classes mais abastadas Wacquant (2010, p.410-411):

[...] la nueva prioridad otorgada a las obligaciones por encima de los derechos, a la sanción sobre el poyo, a la gastada retórica de las obligaciones de la ciudadanía y la reafirmación marcial de la capacidad del Estado para encerrar a los pobres problemáticos (beneficiarios de la asistencia y delincuentes) en una relación subordinada de dependencia y obediencia.

A educação serviu até aqui como um pretexto insidioso para camuflar a intencionalidade cruel de segregar ainda mais sujeitos, pondo-os à serviço de uma elite dominante, detentora de poder. O discurso saneador foi usado na política higienista, segregadora que utilizou a intervenção estatal e sua força, para criar

políticas restauradoras da ordem social. O pobre, estigmatizado como promotor da desordem, é, sem resistências, alvo natural da justiça-assistência [...] mesmo destino estaria reservado à criança pobre [...] o “menor-abandonado” (RIZZINI, 2011, p. 151).

Crianças e adolescentes, no percurso histórico brasileiro, sempre tiveram seus direitos subjugados, sua dignidade maculada e sua cidadania negligenciada. No contexto jurídico, foi com a Convenção Internacional sobre os direitos da Criança que houve o descortinamento para a discussão acerca dos temas que envolviam tal parcela da sociedade, que mobilizava movimentos de luta em favor de crianças e adolescentes no país, muito embora, somente no final da década de 1980, foi possível a proteção jurídica de direito interno.

O reconhecimento da condição da criança e do adolescente como sujeitos de direitos veio no contexto de novos entendimentos que partiram da construção de tratados internacionais em que a ponderação acerca dos direitos humanos e da dignidade humana trouxe à tona os questionamentos referentes ao tratamento dado no Brasil, positivado, pelo então Código de Menores de modo que, a conscientização de que crianças e adolescentes são sujeitos de direitos e de que possuem condição de desenvolvimento distinta, instaurou-se um novo modo de atuação frente à situação em que crianças e adolescentes se viam mediatizados:

Ao romper definitivamente com o com a *doutrina da situação irregular*, até então admitida pelo Código de Menores (Lei 6.697, de 10.10.79), e estabelecer como diretriz básica e única no atendimento de crianças e adolescentes a *doutrina de proteção integral*, o legislador pátrio agiu de forma coerente com o texto constitucional de 1988 e documentos internacionais aprovados com amplo consenso da comunidade das nações. (SILVA; CURY, 2002, p. 11).

A despeito da antiga doutrina da situação irregular, consolidada pelo Código de Menores, surge a doutrina da proteção integral. Imprescindível doutrina protetiva, persegue a proteção de crianças e adolescentes, qual a política pública ineficaz ou sua ausência, torna-a irregular e não a criança ou o adolescente, sendo necessária a aplicação de uma ação administrativa ou uma ação judicial para fazer valer o direito violado, eis que agora garantido (SÊDA, 2002, p. 265). Nesse sentido,

sem dúvida, a teoria da proteção integral consolidou-se como verdadeiro paradigma na compreensão da infância e adolescência no Brasil. Daí

decorre tentativa em regra sem sucesso, de reacionar o velho modelo por meio de mudanças pontuais na legislação infanto-juvenil, mas que não subsistem por muito tempo, pois o que sustenta o Direito da Criança e do Adolescente é estruturalmente complexo para ceder às mudanças pontuais incompatíveis com a lógica sistemática desse novo campo do conhecimento jurídico da infância. (CUSTÓDIO, 2008, p. 23)

No tocante à seara internacional, o significativo tema sobre a condição de crianças e adolescentes, bem como da proteção especial para as mesmas, já se fazia presente, desde os anos de 1920. A Declaração de Genebra de 1924, que determinava a proteção especial à criança; a Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas, de 1948, que tratava dos direitos especiais; a Declaração Internacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, de 1959, que tratava do superior interesse da criança; a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, no ano de 1969, que evidenciava o direito da criança às medidas protetivas, bem como do dever da família, da Sociedade e do Estado, para com a mesma. Assim, a Convenção Internacional dos Direitos da Criança, de 1989, trouxe, para o universo jurídico, a doutrina da proteção integral (SILVEIRA; VERONESE; 2015, p. 116), que

Situa a criança dentro de um quadro de garantia integral, evidencia que cada país deverá dirigir suas políticas e diretrizes, tendo por objetivo priorizar os interesses das novas gerações; pois a infância passa a ser concebida não mais como um objeto de 'medidas tuteladoras', o que implica reconhecer a criança sob a perspectiva de sujeito de direitos. Podemos definir o princípio da absoluta prioridade ao direito da criança e do adolescente a partir da simples soma de seus dois vocábulos: 'prioridade' e 'absoluto'. (SILVEIRA; VERONESE, 2015, p. 116)

A preocupação internacional enraizada a respeito da atenção que crianças e adolescentes deveriam ter condicionou um novo paradigma em relação aos mesmos, com vistas à garantia da dignidade dentro das especificidades que se apresentavam no contexto da época, pois em que pesem as liberdades e a dignidade da pessoa humana, quanto mais um governo for autoritário em relação à liberdade de seus cidadãos, tanto mais será libertário em face da autoridade internacional (BOBBIO, 1992, p. 38).

O processo de solidificação dos direitos e das garantias fundamentais, especialmente no que tange às crianças e adolescentes brasileiras, encontrou lastro na Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, na Constituição

Federativa do Brasil, no Estatuto da Criança e do Adolescente e nas convenções internacionais de proteção aos direitos humanos (CUSTÓDIO; VERONESE, 2009, p. 112).

Como decorrência do processo de coisificação de crianças e adolescentes, na cultura jurídico-político-social, condensados no “menorismo”, dos Códigos de Menores do século XX que negaram o reconhecimento da condição de desenvolvimento peculiar e consolidaram a Doutrina da Situação Irregular (SANTOS; VERONESE, 2015, p.169) que vem de encontro com a nova visão dada pela nova Doutrina da Proteção Integral, que estipula um vasto sistema de garantias fundamentais, reconhecendo a condição de sujeitos de direitos.

2.2 OS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS, SUAS DIMENSÕES E A TEORIA DA PROTEÇÃO INTEGRAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Ao tecer considerações acerca dos princípios fundamentais, é imperioso propor os aspectos históricos no que tange aos direitos humanos, bem como a constitucionalização desses pelos Estados. Nesse sentido, convém traçar alguns acontecimentos marcados na história e que dão suporte ao entendimento sobre sua definição. De modo que, é na modernidade que surge a compreensão de que, apesar das diferenças ideológicas, religiosas, culturais e raciais, constitui-se uma noção um tanto mais universalista de “humanidade”. Dessa forma, o pensamento humanista tem como fundamento o reconhecimento de que todos seres humanos possuem dignidade, pelo simples fato de serem humanos (PES, 2010, p. 23).

Assim, a contemporaneidade trouxe consigo a necessidade de criar aportes necessários à equidade no que tange aos direitos e às garantias fundamentais de crianças e de adolescentes em todos os âmbitos, tendo sua condição de desenvolvimento físico e psíquico reconhecidos como dimensões de desenvolvimento humano.

Na doutrina contemporânea sobressai o entendimento de que, na Antiguidade, não existia a ideia de direitos humanos (PES, 2010). Um exemplo disso é que o estatuto da escravidão era considerado como algo natural. Na Antiguidade Clássica, com o pensamento sofisticado grego, da natureza biológica comum dos homens, houve a aproximação da tese de igualdade natural e da ideia de igualdade.

Já com o pensamento estoicista, na Idade Média, a igualdade radica no fato de que todos os homens se encontram no “*nomos* unitário que se converte em cidadãos do grande Estado universal” (CANOTILHO, 2003, p. 380-381). Ainda sobre o pensamento estoicista medieval, a unidade universal de todos os homens consiste no entendimento de que a dignidade é algo prévio, inerente ao ser humano, e que o distingue das demais criaturas, estando cada indivíduo ligado intimamente à noção de liberdade, atrelada à responsabilidade por cada ato praticado e na interveniência desse em seu destino (PES, 2010, p. 24). É importante destacar que o pensamento filosófico e político da Antiguidade Clássica atrela a dignidade à condição social da pessoa e a posição em que a mesma ocupa na sociedade (PES, 2010, p. 26). Nesse sentido,

A afirmação dos direitos humanos, até certo ponto, coincide com a própria evolução do homem, em face de que esta se dirige aos direitos humanos [...]. Nessa evolução, destacam-se alguns momentos, fatos e documentos que registram dos direitos humanos[...] : a Declaração das cortes de Leão de 1188; a Magna Carta de 1215; A Petição de Direito de 1628; a Lei de “Habeas Corpus” de 1679; a Declaração de Direitos de 1689; a Declaração de Direitos do bom Povo da Virginia de 1776; Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão de 1789; a Convenção de Genebra de 1864; a Convenção da Cruz Vermelha de 1880; os Documentos Internacionais da Sociedade das Nações (de 1919 a 1945); a Carta das Nações Unidas e a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948); o Pacto sobre os direitos econômicos, sociais e culturais e o Pacto sobre os direitos civis e políticos, ambos adotados pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1966; a Convenção Americana de Direitos Humanos- Pacto São José da Costa Rica de 1969; a descolonização da África e da Ásia, e tantos outros. (PES, 2010, p. 27-28)

A concepção dos direitos humanos como direitos subjetivos naturais advém do jusnaturalismo racionalista dos séculos XVII e XVIII, quando a dignidade da pessoa humana, bem como o direito natural, passou por processo de racionalidade e de laicidade (PES, 2010, p. 28). De modo que a dignidade da pessoa humana parte de uma ideia de que o homem, em razão de sua condição humana, é titular de direitos que devem ser reconhecidos e respeitados (PES, 2010). A concepção de igualdade parte da autonomia ética do ser humano, considerando-a como fundamento da dignidade do homem, além de que o ser humano não pode ser tratado como objeto (KANT, 2007, p. 66). Reside nos dias atuais, segundo doutrina jurídica mais expressiva (PES, 2010, p. 29), o cerne do conceito jurídico de ser humano segundo o modelo kantiano, haja vista que o ser humano jamais poderá ser

tratado como um objeto, ou simples meio, sendo que ele é um fim em si mesmo, tampouco ser degradado ou degradar-se em simples meio ou coisa (OTERO, 2007, p. 209). A esse respeito

[...] a formulação do princípio de que o homem é sempre um fim em si mesmo, nunca sendo legítima sua recondução a simples meio, envolve que a humanidade seja, ela própria, uma dignidade: ser tratado como um fim é a raiz da dignidade do homem. E a dignidade é um valor interno absoluto de cada homem: é na dignidade que se fundamenta o respeito que lhe devem todos os restantes seres racionais do mundo. (PES, 2010, p. 29)

No curso do processo histórico e de encontro à doutrina jusnaturalista, no século XIX, a concepção hegeliana sustentou a ideia da dignidade atrelada à eticidade, no sentido de que o ser humano se torna digno no momento em que assume sua condição de cidadão. Segundo Pes (2010, p. 30-31), os direitos humanos são as lutas sociais concretas, da experiência de humanização, na positivação da liberdade conscientizada, na criação das sociedades e na emancipação humana. Atualmente, a dignidade da pessoa humana é concebida como uma qualidade intrínseca, distintiva e reconhecida em cada ser humano, implicando um complexo de direitos e deveres fundamentais. As concepções atuais sobre direitos humanos realçam a dignidade como fundamento não só dos direitos humanos, bem como do sistema jurídico (PES, 2010).

A conceituação de direitos humanos e a constitucionalização, independentemente de positivação ou não, desencadeou uma série de entendimentos e teses que foram perseguidas e dissecadas ao longo dos séculos. Na visão de Alexy (2003), define acerca sobre os direitos fundamentais, onde os mesmos incluem todos os direitos humanos, reconhecendo que os direitos fundamentais têm inclusos os direitos humanos, constitucionalmente positivados, ainda que com conceituação deficitária, face à indeterminação conceitual destes.

Dimoulis (2012, p. 40), acerca dos direitos fundamentais, conceitua-os como direitos público-subjetivos de pessoas (físicas ou jurídicas), contidos em dispositivos constitucionais. Já Canotilho (2007, p. 343) trata acerca dos direitos fundamentais, como sendo direitos humanos jurídico-institucionalmente garantidos e limitados espaço-temporalmente.

Aos direitos fundamentais, muitos conceitos foram a eles atribuídos ao longo do processo que ensejou a conquista dos direitos sociais, tais como direitos do

homem, direitos humanos, direitos subjetivos públicos, liberdades políticas, direitos individuais, liberdades fundamentais e direitos humanos fundamentais (FARIA; SILVA, 2012, p. 239).

Ao longo dos tempos foram construídos vários documentos que forjaram o percurso histórico na promoção dos direitos fundamentais. Nesse liame, asseveram Faria e Silva (2012, p. 241):

A concepção e vinculação de essencialidade de direitos fundamentais como sendo aqueles direitos básicos, mínimos aos indivíduos, somente ganhou forma, enquanto valores históricos e filosóficos, pela primeira vez, através do intelectualismo francês da Revolução, por ensejo da célebre Declaração dos Direitos do Homem de 1789, por isso considerada a forma mais abstrata de todas as formulações solenes já produzidas acerca da liberdade, [...].

Nesse diapasão, as incessantes lutas em desfavor às arbitrariedades, para a promoção dos interesses da coletividade da sociedade, exigem mudanças na postura do ente estatal e tomaram forma, ampliando direitos e garantias do homem, incorporado, assim, o espírito revolucionário, esculpido pelo pensamento político francês [...] (FARIA; SILVA, 2012, p. 241). Embora não considerada como um documento de natureza jurídica, não se pode afastar da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, visto que sua criação representou grande valia aos direitos fundamentais como um todo (FARIA; SILVA, 2012, p. 243).

A Declaração dos Direitos Humanos, em 1948, como assevera Bobbio (1992, p. 30-31), foi considerada um documento importante para a difusão de direitos de liberdade e igualdade das pessoas. Contudo

[...] a Declaração Universal contém em germe a síntese de um movimento dialético, que começa pela universalidade abstrata dos direitos naturais, transfigura-se na particularidade concreta dos direitos positivos, e termina na universalidade não mais abstrata, mas também ela concreta, dos direitos positivos universais. Quando digo 'contém um germe', quero chamar a atenção para o fato de que a Declaração Universal é apenas o início de um longo processo, cuja realização final ainda não somos capazes de ver. A Declaração é algo mais do que um simples sistema doutrinário, porém algo menos do que um sistema de normas jurídicas, mas como 'ideal comum a ser alcançado por todos os povos e por todas as nações' Uma remissão às normas jurídicas existe, mas está contida num juízo hipotético. (BOBBIO, 1992, p. 30-31)

No rol dos direitos e garantias fundamentais, do artigo 5º e do artigo 1º, inciso III, da Constituição Federativa do Brasil, de 1988, consta que todos são a indistintos em relação ao coletivo, à inviolabilidade, à vida, à liberdade, à igualdade e à segurança, dentro do princípio da dignidade humana. Todavia, é primordial que se evidencie os diferentes aspectos que circundam crianças e adolescentes, considerando suas características distintas dos demais sujeitos que compõem a sociedade, haja vista, serem pessoas em desenvolvimento.

No ordenamento jurídico brasileiro, os direitos fundamentais acompanham o desenvolvimento da sociedade e suas necessidades que se calça no reconhecimento e na proteção da dignidade humana e nos direitos fundamentais. Isso posto, para efeitos de discussão terminológica, quanto aos direitos fundamentais, é possível depreender

[...] num primeiro momento, é de ressaltarem as fundadas críticas que vem sendo dirigidas contra o próprio termo 'gerações' por parte da doutrina alienígena e nacional. Com efeito, não há como negar que o reconhecimento progressivo de novos direitos fundamentais tem caráter de um processo cumulativo, de complementaridade, e não de alternância, de tal sorte que o uso da expressão 'gerações' pode ensejar a falsa impressão da substituição gradativa de uma geração por outra, razão pela qual há quem prefira o termo 'dimensões' dos direitos fundamentais, posição esta que aqui optamos por perfilhar, na esteira da mais moderna doutrina. (SARLET, 2006, p. 186)

Já aplainado quanto à questão terminológica, pode-se inferir que as dimensões dos direitos fundamentais apresentam quatro divisões didáticas que são assim atribuídas pelo percurso histórico já descrito. Os direitos fundamentais de primeira dimensão dizem respeito às liberdades. No século XX, os direitos sociais, culturais e econômicos, assim como os direitos coletivos, introduzidas no constitucionalismo como Estado Social. Na terceira dimensão, surgem os direitos de fraternidade e de solidariedade, tendo como ênfase o gênero humano em sua dimensão universal. Já os direitos de quarta dimensão são os originários dos fenômenos contemporâneos da globalização (FARIA; SILVA, 2012, p. 242-243).

A concepção de direitos e garantias fundamentais perpassa pela imprescindível garantia dos mesmos, indo ao encontro do Estado Democrático de Direito efetivo. De tal maneira, a efetivação dos mesmos esteja assegurada, identificando os contornos próprios da interpretação constitucional dos direitos

fundamentais, a qual é caracterizada por determinadas técnicas e princípios especiais (PEREIRA, 2006, p. 2). [...] a importante posituação dos direitos fundamentais, bem como sua forma de realização, fatores que lhe atribuíram no ordenamento jurídico solidez e função protetora dos princípios básicos dos seres humanos, tendo como ponto principal a defesa da justiça social (FARIA; SILVA, 2012, p. 244). Quanto aos direitos de defesa, esses têm o cunho de garantir, por parte do Estado, as liberdades individuais e a ação intervencionista estatal com vistas à proteção.

No plano dos direitos fundamentais, a Constituição Federal de 1988 traz os direitos de defesa dos indivíduos contra as interferências do Estado e os direitos de prestação, em que é atribuído na norma, passa a ser prestado de forma eficaz, são os chamados direitos sociais. Nesse sentido,

[...] constata-se que os direitos fundamentais sociais na nossa constituição também não formam um conjunto homogêneo, não podendo ser definidos restritivamente como direitos a prestações estatais. Esta ausência de homogeneidade, não se baseia apenas no objeto diferenciado dos direitos sociais, que abrangem tanto direitos e prestações como direitos de defesa, mas também na diferenciada forma de posituação no texto constitucional, assim como assumem feições distintas, no que diz com a problemática eficácia e efetividade. (SARLET, 1999, p. 158-159)

O sistema de direitos fundamentais é dado pelo valor constitucional supremo que tem a incumbência de informar a criação, a interpretação e a aplicação de toda ordem normativa constitucional. Nesse sentido, a pessoa passa a ser o limite para ordem jurídica e não o contrário, pois o Estado existe para o ser humano e não o ser humano para o Estado (CANOTILHO, 2007, p. 225).

De todos os princípios adotados no ordenamento jurídico brasileiro, o que trata da dignidade da pessoa humana tem fundamental relevância. Haja vista que trata da assertiva de que o ser humano deve ser respeitado em todas suas condições biopsíquicas e sociais, no sentido que a ele esteja assegurado seu desenvolvimento e sua proteção na sociedade. Assim sendo, o princípio da dignidade humana, em sua evolução histórica, pondera acerca da garantia dos direitos da pessoa humana:

O princípio mereceu formulação clássica na ética kantiana, precisamente na máxima que determina aos homens, em suas relações interpessoais, não agirem jamais de molde a que o outro seja tratado como objeto, e não como

igualmente um sujeito. Esse princípio demarcaria o que a doutrina constitucional alemã, considerando a disposição do art. 19, II, da Lei Fundamental, denomina de núcleo essencial intangível dos direitos fundamentais. (GUERRA FILHO, 1999, p. 33)

Assim, passam a ser entendidos os direitos fundamentais sociais como aqueles que buscam concretizar os direitos individuais, eliminando as desigualdades, de modo que, estando os direitos sociais inseridos no rol dos direitos e garantias fundamentais, passa ao Estado democrático efetivar os valores sociais à luz do princípio da dignidade da pessoa humana. Piovesan (2003, p. 389) destaca que a maior contribuição hermenêutica para a efetividade das Constituições é a que privilegia e potencializa os princípios fundamentais, de onde se destaca com força predominante o princípio da dignidade da pessoa humana. De tal sorte que

[...] esse princípio veio ajustar a legislação brasileira aos Tratados e às Convenções Internacionais das quais o Brasil era signatário. A Declaração de Genebra de 1924, já declarava a “necessidade de proclamar à criança uma proteção especial” A Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas, 1948, determinava à criança “o direito a atendimento e cuidados especiais”. A Declaração Internacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, de 1959, afirmava ser superior o interesse da criança. E, por último, a Convenção Internacional dos Direitos da Criança, de 1989, que trouxe para o universo jurídico a Doutrina da Proteção Integral. Situa a criança dentro de um quadro de garantia integral, evidencia que cada país deverá dirigir suas políticas e diretrizes, tendo por objetivo priorizar os interesses das novas gerações; pois a infância passa a ser concebida não mais como um objeto de “medidas tuteladoras”, o que implica reconhecer a criança sob a perspectiva de sujeitos de direitos. (SILVEIRA; VERONESE, 2015, p. 116)

A tese principiológica protetiva dos direitos da criança e do adolescente, em consonância com os demais países signatários da Convenção Internacional dos Direitos da Criança, estabeleceu no Brasil um novo entendimento voltado às necessidades e às peculiaridades dos mesmos uma vez que, em condições diferenciadas, crianças e adolescentes careciam de um olhar contemporâneo diferenciado, como pressuposto paradigmático. Nesse viés,

[...] a teoria¹ da proteção integral estabeleceu-se como necessário pressuposto para a compreensão do Direito da Criança e do Adolescente no Brasil contemporâneo. As transformações estruturais no universo político, consolidadas no encerrar do século XX, contrapuseram duas doutrinas de traço forte, denominadas da situação irregular e da proteção integral. Foi a

1

A título conceitual, alguns autores adotam o termo *teoria* da proteção integral, outros de *doutrina* da proteção integral.

partir desse momento que a teoria da proteção integral se tornou referencial paradigmático para a formação de um substrato teórico constitutivo do Direito da Criança e do Adolescente no Brasil. (CUSTÓDIO, 2008, p. 1)

A teoria da proteção integral, tendo em vista ser o lastro de um novo paradigma com o cunho de assegurar a concretização dos direitos fundamentais vinculados ao princípio da prioridade absoluta, consolida-se como um conjunto de princípios e de regras de interpretação e de aplicação do Direito da Criança e do Adolescente, tendo como fundamentos a Convenção Internacional dos Direitos da Criança da Organização das Nações Unidas (ONU); as normas constitucionais do Direito da Criança e do Adolescente, dentre os quais, o artigo 227 e afins; normas disciplinadoras; legislações correlatas; decretos; resoluções; portarias, etc., de modo que

[...] a doutrina da proteção integral a crianças e adolescentes, que encontra suas raízes mais próximas na Convenção sobre o Direito da Criança, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 20.11.89 e pelo Congresso Nacional Brasileiro em 14.09.90, através do decreto Legislativo 28. A ratificação ocorreu com a publicação do Dec.99.710 em 21.11.90, através do qual o Presidente da República promulgou a Convenção, transformando-a em lei interna. (SILVA; CURY, 2002, p. 12)

Na década brasileira de 1980, a notoriedade da proteção integral se deu ao tempo e ao passo que as sociedades, os Estados, viram-se mediatizados pelas necessidades da contemporaneidade de atuarem, visando a crianças e a adolescentes, haja vista as urgentes medidas que visassem à proteção, no âmbito legal, de forma mais específica e condizente com os novos paradigmas enfrentados, indo de encontro com os princípios, regras e conceitos inerentes à antiga doutrina da situação irregular. Os direitos de crianças e adolescentes brasileiros, a partir da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente, de 1990, possuem modelo garantista de direitos apropriado. Nesse esteio, um modelo hermenêutico é proposto:

[...] um modelo hermenêutico apropriado ao direito da criança e do adolescente deve partir de premissas epistemológicas e metodológicas que o reconheçam como um direito garantista, eticamente comprometido com a cidadania infanto-juvenil, implicando a subordinação da sociedade e do Estado à democracia como um valor universal, com regime de direitos, liberdades e garantias localizadas como eixo-central da ordem política e social. (LIMA, 2009, p. 141)

Nesse cenário de novos paradigmas que refutavam a ordem vigente, no que tange aos direitos de crianças e adolescentes, foi sancionada a Lei 8.069, de 13 de julho de 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente. O documento legal aborda novos conceitos protetivos, com ênfase na garantia de atendimento integral de crianças e adolescentes. Isto posto

[...] o reconhecimento da condição de sujeito de direitos fundamentais é pressuposto da cidadania das pessoas, do pertencimento a sociedades, como a brasileira, pautadas pelo processo institucional jurídico-político. Neste processo de reconhecimento típico, crianças e adolescentes contaram com a entrada em vigor do Estatuto da Criança e do Adolescente (Estatuto), Lei nº 8.069 de 13 de julho de 1990, como seu marco fundamental. É certo ainda, que o embrião do Estatuto foi o artigo 227 da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88), texto que marcou as bases de uma reviravolta na concepção jurídico-política a ser adotada no tocante à população infanto-adolescente. (SANTOS; VERONESE, 2015, p. 167-168)

O Estatuto da Criança e do Adolescente, a Lei 8.069, de 13 de julho de 1990, consoante ao texto constitucional vigente, surge com o cunho de atender ao conclave internacional, calcado no princípio da prioridade absoluta com vistas a consolidar um texto infraconstitucional, a partir da doutrina da proteção integral (SILVA; CURY, 2002, p. 11). No artigo 5º do referido diploma legal, tem-se que qualquer tipo de negligência, crueldade, exploração, violência, discriminação e opressão, em que a criança ou o adolescente sejam objeto, será punido na forma da lei, bem como da oferta de políticas públicas de atendimento, uma vez que a responsabilização não implica a resolução total do problema.

No contexto contemporâneo, pela primeira vez na história brasileira, a criança tem prioridade absoluta e sua proteção é dever da família, da sociedade e do Estado (SILVA; CURY, 2002, p. 11), haja vista o entendimento sob a ótica da teoria da proteção integral e com absoluta prioridade às pessoas em desenvolvimento, crianças e adolescentes, que antes tinham seus direitos subjugados e a toda sorte que seus cotidianos lhes impunham.

A esse respeito e assentado sobre o entendimento de que os princípios fundamentais são imprescindíveis para a compreensão dos direitos e garantias, onde o mais evidente princípio do Direito da Criança e do Adolescente é aquele voltado à Proteção Integral, previsto no art. 227 da Constituição Federal e também

no Estatuto da Criança e do Adolescente, nos artigos 1º e 3º (CUSTÓDIO, 2009, p. 113). De tal sorte que:

A efetivação dos direitos fundamentais da criança e do adolescente tem seu campo de incidência amparado pelo *status* de prioridade absoluta que visa assegurar a efetiva proteção em sua estrutura sistemática. Para tanto, requer uma hermenêutica própria comprometida com a proteção integral e o melhor interesse da criança. (CUSTÓDIO; VERONESE, 2009, p. 141)

Quando do entendimento de que crianças e adolescentes têm condições peculiares de desenvolvimento, merecendo atenção especial, consoante à proteção integral, com o Estatuto da Criança e do Adolescente, a efetivação dos direitos fundamentais das crianças e adolescentes tiveram normas disciplinadoras e o apontamento de 'linhas de ação', sendo que "[...] tais linhas de ação são âmbitos operativos juridicamente reconhecidos como espaços do agir humano necessários à consecução dos fins sociais a que o Estatuto se destina" (SÊDA, 2002, p. 264).

Os direitos e garantias das crianças e dos adolescentes tiveram seu desenrolar histórico adstrito à subjugação de direitos enquanto pessoas em desenvolvimento. A coisificação dos sujeitos e a negação de seus direitos era imposta pelas sociedades de forma que inexistiam quaisquer reclames neste sentido, por séculos. Na seara internacional, o debate acerca dos direitos de crianças e adolescentes, em confronto com o cenário da época, apontaram para um novo modelo paradigmático, no sentido da garantia de direitos que sobreviessem ao debate e persistissem como leis infraconstitucionais, adotando a teoria da proteção integral e da principiologia no que tange à perfectibilização de direitos, bem como redes de proteção, através de políticas públicas, atuando entre o Estado, a família e a sociedade.

Com o advento do Estatuto da Criança e do Adolescente, a Lei 8.069 de 13 de julho de 1990, a preocupação em materializar direitos imprescindíveis até então desprezados, em que pesem as condições de desenvolvimento de crianças e adolescentes, difere do direito anterior em que o alcance dos fins sociais ao "direito do menor" tinha natureza estatal e intervencionista sobre a sociedade civil (SÊDA, 2002, p. 265).

A primazia incondicional de prioridade absoluta à criança e ao adolescente trouxe à luz o cunho de proteger e amparar, dando atendimento aos sujeitos de direitos que dela necessitam, garantindo a proteção em sua integralidade aos

mesmos, no que tange a todos os direitos previstos no artigo 227², da Constituição Federal de 1988. O princípio da prioridade absoluta, não podendo ser tratado como norma programática, eis que já é previsto na norma constitucional, de eficácia plena e imediata, dispensa norma regulamentadora (SILVEIRA; VERONESE,2011, p. 117).

Nesse diapasão, a Constituição brasileira, em seu art. 227³ promove a garantia dos direitos fundamentais a crianças e adolescentes, atribuindo as responsabilidades dos mesmos à família, ao Estado e à sociedade, positivando o princípio da prioridade absoluta do direito da criança e adolescente. De modo que os fundamentos que consubstanciam o supracitado artigo, aportam em variados princípios, que têm o cunho de assegurar que os direitos e as garantias às crianças, aos adolescentes e aos jovens estejam salvaguardados.

Nesse liame, artigo 227 da Magna Carta, à luz do princípio da proteção constitucional garantista reconhece, prevê e assegura os direitos fundamentais de crianças e adolescentes como sujeitos titulares dos mesmos, prioritariamente assegurados quais sejam 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, bem como atende ao princípio da proteção especial à criança, ao adolescente e ao jovem, haja vista que os coloca a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. A mesma ordem se dá ao princípio da tríplex responsabilidade compartilhada, eis que impinge à família, à sociedade e ao Estado, o dever de assegurar e garantir a concretização de direitos.

A primazia no atendimento de crianças e adolescentes, haja vista a condição peculiar de desenvolvimento destes, deve estar no topo das prioridades, de tal forma

² O artigo 227 da Constituição Federal do Brasil de 1988, tem como fundamentos o dever de proteção da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente e ao jovem, com total prioridade, direitos e garantias fundamentais, colocando-os a salvo de toda forma de negligência, exploração, violência, crueldade e opressão.

³ O princípio da proteção constitucional garantista que prevê o dever de assegurar os direitos fundamentais; O reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos fundamentais que instituem no dispositivo os conceitos de crianças e adolescentes como titulares de direitos fundamentais; A vinculação ao princípio da tríplex responsabilidade compartilhada atribuindo à família, à sociedade e ao Estado o dever de garantir a concretização dos direitos; A vinculação ao princípio da prioridade absoluta, haja vista que o vincula aos direitos fundamentais e que também está disciplinado no art. 4º, parágrafo único do Estatuto da criança e do Adolescente; O reconhecimento dos direitos fundamentais assegurados que dizem respeito aos direitos fundamentais à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária; O princípio da proteção especial que estabelece proteção especializada nos casos de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

que os direitos e garantias fundamentais, que atendem ao princípio da prioridade absoluta, estejam vinculados ao Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei 8.069, de 13 de julho de 1990, em seu artigo 4º, parágrafo único:

Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do Poder Público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende:

- a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;
- b) precedência do atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;
- c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;
- d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude (BRASIL, 1990).

Há corresponsabilidade na proteção de crianças e adolescentes com primazia prevista no artigo 4º, da Lei 8.069, de julho de 1990, que combinada com o artigo 227 da Constituição Federal Brasileira, abarca um dos metaprincípios norteadores da teoria da proteção integral, que estabelece primazia de crianças e adolescentes em todas as esferas de interesses (COSTA; PORTO, 2013, p. 16).

A tríade família, Estado e Sociedade traz à luz o papel imprescindível e prioritário no atendimento dos interesses das crianças e dos adolescentes e a efetivação de seus direitos e suas garantias fundamentais. É no espaço familiar que se dá o desenvolvimento inicial, através da educação informal, dos cuidados às necessidades, à formação psicológica. No Estatuto da Criança e do adolescente, o ECA prioriza ações voltadas à família a exemplos dos artigos 19, § 3º, 23, parágrafo único, 101, inciso IV e 129, incisos I a IV, a fim de promover os cuidados necessários a crianças e a adolescentes (COSTA; PORTO, 2013, p. 17).

É possível destacar, concernente à principiologia que consubstancia as garantias de direitos, uma gama de outros princípios, além dos gerais dos direitos fundamentais, sendo um exemplo o princípio da dignidade humana, aplicáveis igualmente ao Direito da Criança e do Adolescente, qual sejam: princípio da indisponibilidade dos direitos fundamentais; princípio da democratização e o princípio da descentralização político-administrativa.

A atuação dos movimentos populares para o reestabelecimento da democracia brasileira, teve eco nas conquistas da Constituição de 1988 e em particular na aprovação do ECA em 1990. A retomada de um Estado de Direitos propiciou a construção de um novo paradigma de organização político-institucional, no qual o município é reafirmado enquanto o espaço privilegiado à democracia através da participação política e exercício da cidadania. A municipalização das políticas sociais básicas como educação, saúde, habitação, transporte e saneamento está inserida na Constituição através da autonomia para a elaboração da Lei Orgânica Municipal. No entanto, a descentralização político-administrativa para o gerenciamento das políticas sociais no âmbito municipal pode corresponder à transferência das responsabilidades quanto à gestão de equipamentos e serviços federais e estaduais perpetuando a prática de barganha e clientelismo entre poderes e recursos. (SARTORI; LONGO, 2007, p. 13-14)

A partir do pressuposto de democracia participativa, presente na proposição de políticas e de ação e controle em todos os níveis, de forma descentralizada política e administrativamente o artigo 204, inciso II, da CRFB/88, alude a participação popular:

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: [...]

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

O ato de reconhecimento de que a participação popular por meio de suas organizações representativas é a própria garantia da preservação da qualidade dos serviços descentralizados e, não somente, apenas um mandamento constitucional (LA MORA, 2003, p. 278).

Há ainda, os princípios que decorrem de reconhecimento normativo disciplinador ou de construção doutrinária, quais sejam: princípios da proteção integral; princípio do reconhecimento da condição peculiar de pessoa em desenvolvimento; princípio do atendimento integral; princípio da integração operacional do sistema.

2.3 O PAPEL DO SISTEMA DE GARANTIAS NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES: COMPETÊNCIAS E ESTRUTURAS PARA A CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Sob o ponto de vista, a centralidade da pessoa e do sentido politicamente igualitário, remetendo à ideia da ampliação da liberdade até o limite da igual

liberdade dos demais, o pressuposto da doutrina jurídica da proteção integral é o mesmo tratado na teoria garantista, sem prejuízo do fato do garantismo ter um fundamento político liberal. De modo que, o Estado e o Direito são instrumentais à consecução de fins extrajurídicos considerados aceitáveis ou justos (SANTOS, 2007):

A instrumentalidade do Direito e do Estado serve à compreensão do sistema normativo criado pelo Estatuto, como garantista. Isso se justifica porque toda a elaboração estatutária é voltada para a garantia dos direitos da pessoa criança/adolescente. Os direitos positivados têm correspondência com obrigações de atores do sistema, sejam eles da esfera privada da sociedade, como a família, sejam eles da esfera pública, como o Poder Executivo e suas políticas. (SANTOS, 2007, p. 64)

Neste esteio, à luz da teoria garantista e dos direitos fundamentais sociais da criança e do adolescente, quanto à legitimação formal, a ação dos três poderes ocorre no sentido de cumprimento dos requisitos de procedimento e de competência. Em relação a legitimação substancial, os administradores públicos, magistrados, legisladores, além de todos os representantes do Estado - Ministério Público, Defensorias Públicas devem atuar em consonância com a Constituição Brasileira de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente, a Lei 8.069, de 13 de julho de 1990 (SANTOS, 2007, p. 66).

Na efetivação dos direitos e garantias de crianças e adolescentes, há que considerar o trabalho em rede com o cunho de proteger e assegurar a concretização de direitos fundamentais de crianças e adolescentes. De modo que o Estado, a sociedade e a família atuem em conjunto, promovendo as redes protetivas. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 204, inciso II, trata participação popular, através das representações, organizações representativas, que atuam na formulação e no controle das ações intersetoriais e seus níveis e políticas públicas que garantam a participação democrática com vistas à garantia de direitos da criança e do adolescente, fortalecendo a tríade de deveres entre família, Estado e sociedade em razão da primazia e absoluta prioridade que lhes são devidas, seja pela Constituição Federal ou pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

O sistema de garantias prevê a proteção integral a todas crianças e adolescentes, garantindo-as que seus direitos não sejam violados. Tais garantias devem ser perfectibilizadas no sentido em que pesem as políticas de atendimento,

do sistema de garantias, atuem no sentido de solucionar a demanda que envolve os sujeitos que delas se veem mediatizados. Neste sentido,

[...] em sede de normas constitucionais, a base das duas diretrizes está na cominação do artigo 227, parágrafo 7º, com o artigo 204, incisos I e II da CRFB/88: descentralização e participação. Em rigor, o parágrafo sétimo do artigo 227 envia as diretrizes da descentralização e da participação - artigo 204. I e II, da CRFB/88 - ao campo do atendimento dos direitos de crianças e adolescentes. A descentralização político-administrativa implica a retirada de todas as ações de atendimento direto a direitos sociais da criança e do adolescente do âmbito da União, cabendo a esta a regulamentação por meio de normas gerais. Estados e Municípios, por sua vez, estão obrigados à execução dos programas de atendimento, o que também pode ocorrer por intermédio de entidades não governamentais devidamente fiscalizadas. (SANTOS, 2007, p. 74)

Assim sendo, linhas de ação são indicadores para a aplicabilidade dos fins sociais que o Estatuto da Criança e do Adolescente impinge e apontam para a eficácia da proteção integral de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, observando-se, para tanto, os direitos e garantias fundamentais. A manutenção das políticas assistenciais⁴, em um país com sérias dificuldades sociais, faz-se fundamental, eis que são essenciais para a salvaguarda da dignidade da pessoa humana (SANTOS, 2007, p. 69).

Quanto às políticas de atendimento elaboradas com o cunho protetivo a crianças e adolescentes, estão previstas no artigo 87 do Estatuto da Criança e do Adolescente, nos seguintes termos:

Art. 87. São linhas de ação da política de atendimento:

I - políticas sociais básicas;

II - serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social de garantia de proteção social e de prevenção e redução de violações de direitos, seus agravamentos ou reincidências;

III - serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão;

IV- serviço de identificação e localização de pais, responsável, crianças e adolescentes desaparecidos;

V - proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente.

VI - políticas e programas destinados a prevenir ou abreviar o período de afastamento do convívio familiar e a garantir o efetivo exercício do direito à convivência familiar de crianças e adolescentes

VII - campanhas de estímulo ao acolhimento sob forma de guarda de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar e à adoção, especificamente inter-racial, de crianças maiores ou de adolescentes, com

⁴

Muito embora as políticas de atendimento não possam ser reduzidas a políticas socioassistenciais.

necessidades específicas de saúde ou com deficiências e de grupos de irmãos. (BRASIL, 1990)

Na contramão de políticas públicas autoritárias que anteriormente vigiam, o espírito da teoria da proteção integral reconhece a importância de uma maior participação dos entes da federação, os Estados e os Municípios, cuja legitimidade repousa na proximidade com as reais necessidades de sujeitos em desenvolvimento, crianças e adolescentes (SANTOS, 2007, p. 75). Assim sendo, a municipalização, tratada no artigo 88 do Estatuto da Criança e do Adolescente, lei 8069 de 13 de julho de 1990 e consagrada pela CRFB/88, é a primeira responsável pelo atendimento a crianças e a adolescentes:

[...] sendo assim, os Municípios são os responsáveis primeiros pela elaboração e execução da política de atendimento, embora não esteja dispensada a cooperação dos demais entes da federação, através de um conjunto articulado de ações, nos termos do artigo 86 do Estatuto. A CRFB/88 consagrou a autonomia dos municípios. E mais: se União e Estados perdem poder, o Município o recebe justo para ter mais liberdade de decidir qual a forma mais eficiente de concretizar o atendimento aos direitos das suas crianças e adolescentes. (SANTOS, 2007, p. 75)

Em razão das políticas de atendimento, as diretrizes das mesmas estão determinadas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, a Lei 8.069 de 13 de julho de 1990, e preveem, em seu artigo 88, ações articuladas em todos os âmbitos, quais sejam federais, estaduais e municipais, no sentido de traçar linhas de ações com vistas à garantia de direitos. Isto posto, o inciso II, do art. 88 do Estatuto da Criança e do Adolescente⁵:

Art. 88. São diretrizes da política de atendimento:

- I - municipalização do atendimento;
- II - criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais;
- III - criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa;
- IV - manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais, vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente;
- V - integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em

⁵ O sistema de garantias de direitos é uma forma organizativa para a concretização dos direitos da criança e do adolescente e envolve: a) Políticas de atendimento. (Conselho de Direitos); b) Políticas de proteção. (Conselho Tutelar); c) Políticas de justiça (Sistema de Justiça).

um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional;

VI - integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Conselho Tutelar e encarregados da execução das políticas sociais básicas e de assistência social, para efeito de agilização do atendimento de crianças e de adolescentes inseridos em programas de acolhimento familiar ou institucional, com vista na sua rápida reintegração à família de origem ou, se tal solução se mostrar comprovadamente inviável, sua colocação em família substituta, em quaisquer das modalidades previstas no art. 28 desta Lei; *(Inciso com redação dada pela Lei nº 12.010, de 3/8/2009)*

VII - mobilização da opinião pública para a indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade. *(Inciso acrescido pela Lei nº 12.010, de 3/8/2009)*

VIII - especialização e formação continuada dos profissionais que trabalham nas diferentes áreas da atenção à primeira infância, incluindo os conhecimentos sobre direitos da criança e sobre desenvolvimento infantil; *(Inciso acrescido pela Lei nº 13.257, de 8/3/2016)*

IX - formação profissional com abrangência dos diversos direitos da criança e do adolescente que favoreça a intersectorialidade no atendimento da criança e do adolescente e seu desenvolvimento integral; *(Inciso acrescido pela Lei nº 13.257, de 8/3/2016)*

X - realização e divulgação de pesquisas sobre desenvolvimento infantil e sobre prevenção da violência. *(Inciso acrescido pela Lei nº 13.257, de 8/3/2016)*

Com vistas ao atendimento com primazia de crianças e adolescentes, partindo do pressuposto da proteção integral, as políticas de atendimento através de ações articuladas, governamentais ou não governamentais, devem visar o controle de ações que promovam a garantia de direitos desses sujeitos em desenvolvimento. Tais ações integradas e articuladas, com a participação da sociedade tem o intuito de garantir direitos no sentido de propiciar pleno desenvolvimento de crianças e adolescentes.

De modo que a concretização das políticas de atendimento, a Lei 8.242, de 12 de outubro de 1991, cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda)⁶, com a prerrogativa de promover, através de órgãos representativos da sociedade, de forma paritária, a execução de políticas sociais básicas na área de ação social, justiça, educação, saúde, economia, trabalho e previdência social e órgãos não-governamentais de âmbito nacional de atendimento dos direitos da criança e a do adolescente (art. 3º, BRASIL, 1991).

Alude, Nogueira (2010, p. 136-137), que o mais importante órgão, o CONANDA, tem composição paritária, organizada de vinte e oito conselheiros

⁶ Além da criação do Conselho Nacional, foram criados Conselhos Estaduais e Municipais, responsáveis pela deliberação e controle das políticas públicas em seu respectivo nível.

titulares e vinte e oito conselheiros suplentes para mandato de dois anos, revezando da presidência a vice-presidência do órgão entre governo e sociedade civil. Os representantes do governo são indicados pelos ministérios que atuam com as políticas públicas sociais. Já a sociedade civil e organizações não-governamentais elegem seus representantes a cada dois anos dentre os que atuam na garantia dos direitos de crianças e adolescentes no país.

Já os Conselhos Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente encontram, no Estatuto da Criança e do Adolescente, amparo legal para viabilizar as práticas da rede de proteção a crianças e adolescentes, pois formulam, acompanham e executam as políticas públicas de atendimento dentro dos Estados e municípios brasileiros. Devem ser constituídos de forma paritária por representantes do governo e da sociedade civil, bem como promover diretrizes para a consolidação dos direitos a crianças e adolescentes em seus âmbitos, acompanhando as políticas públicas tanto de órgãos do governo como os não-governamentais, zelando para que os recursos públicos sejam aplicados em ações específicas no âmbito do direito para os quais foram criados e definindo os parâmetros para utilização dos recursos (NOGUEIRA, 2010, p.138-139).

Cumprir salientar, que a participação popular no que tange à discussão e controle das políticas de atendimento integral a crianças e adolescentes devem estar garantidas na composição dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, conforme aduz a Resolução nº 105, de 15 de junho de 2005, em seu artigo 2º. Tal Resolução garante que as políticas de atendimento sejam de cunho estatal e não governamental. Isto se dá, em razão da imprescindibilidade no cumprimento e continuidade das políticas de atendimento que envolvem crianças e adolescentes, bem como elaborar estratégias e normas gerais da política nacional de atendimento, dar apoio aos Conselhos Estaduais e Municipais, avaliando suas políticas, bem como as atividades governamentais e não-governamentais segundo o Estatuto da Criança e do Adolescente, a Lei 8.069, de 13 de junho de 1990, entre outras.

Destaca-se que, em consonância com o artigo 2º da Resolução nº 105, de 15 de junho de 2005, as competências são amplas caracterizadas pela deliberação e controle de todas as ações desenvolvidas pelos Conselhos de Direitos das Crianças e Adolescentes, em todos os seus âmbitos. Nesse ínterim, atuam os Conselhos Municipais, agindo como um elo entre a comunidade e o poder público,

um canal de comunicação entre os mesmos, com vistas à pertinência na formulação e controle da execução das políticas públicas setoriais, por parte da sociedade. Desta forma,

[...] em razão da diretriz da municipalização do atendimento, o Conselho Municipal de Direitos merece maior atenção em relação à atividade deliberativa e controladora no campo da concretização dos direitos fundamentais. Do exposto, é perceptível que a função deliberativa deve se pautar por um olhar sobre a cidade, que visualize a forma como os serviços estão organizados para o atendimento de crianças e adolescentes de todas as classes, etnias e gênero, tendo em vista a universalidade e a integralidade do sujeito criança/adolescente. (SANTOS, 2007, p. 76)

O Conselho Municipal, de instância deliberativa, programa a linha de ação de governo municipal e demonstra ação prática que deve ser adotada, a partir de estudo profundo do município, verificando e apontando problemas existentes, bem como estratégias de intervenção ao Executivo Municipal (VERONESE, 2006, p. 68). O Conselho de direitos representa a administração pública municipal com a participação da sociedade civil nas políticas públicas que envolvem a temática da Criança e do Adolescente, que não podem estagnar com as trocas de governos, com vistas a garantir que crianças e adolescentes tenham constantemente, independente de políticas de governo e/ou de Estado, seus direitos e proteção integral salvaguardados.

Cumprе salientar a importância das ações intersetoriais desenvolvidas pelos conselhos, quais sejam, nacional, estadual e municipal na garantia e eficácia de direitos no que tange aos tratados pela Lei 8.069, de 13 de junho de 1990. Tais ações articuladas, conforme o Estatuto da Criança e do Adolescente, devem atuar no sentido de:

Art. 70-A. [...] VI - a promoção de espaços intersetoriais locais para a articulação de ações e a elaboração de planos de atuação conjunta focados nas famílias em situação de violência, com participação de profissionais de saúde, de assistência social e de educação e de órgãos de promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente. (BRASIL, 1990)

No que tange às política de proteção, é possível tratar acerca das políticas de proteção, os Conselhos Tutelares, dispostos em conformidade com o artigo 131 do Estatuto da Criança e do Adolescente, que preceitua que o Conselho Tutelar é

um órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos de crianças e adolescentes (BRASIL, 1990).

É mister ressaltar acerca da importância dos conselhos tutelares que atuam nos municípios, bem como as disposições que os regem, a proteção integral de crianças e adolescentes. A Lei 12.696, de 25 de julho de 2012, trata da alteração dos artigos 132, 134, 135 e 139 da Lei 8.069, de 13 de julho de 1990, de modo que, em cada município deverá ter um Conselho Tutelar como órgão integrante da administração pública, composto de cinco membros escolhidos pela população local, a cada quatro anos, em processo de eleição, unificado em todo o território nacional. É competência do Conselho Tutelar:

Art. 136. São atribuições do Conselho Tutelar:

I - atender às crianças e adolescentes nas hipóteses previstas nos arts. 98 e 105, aplicando as medidas previstas no art. 101, I a VII;

II - atender e aconselhar aos pais ou responsável, aplicando as medidas previstas no art. 129, I a VII;

III - promover a execução de suas decisões, podendo para tanto:

a) requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança;

b) representar junto à autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações.

IV - encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança ou adolescente;

V - encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência;

VI - providenciar a medida estabelecida pela autoridade judiciária, dentre as previstas no art. 101, de I a VI, para o adolescente autor de ato infracional;

VII - expedir notificações;

VIII - requisitar certidões de nascimento e de óbito de criança ou adolescente quando necessário;

IX - assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente;

X - representar, em nome da pessoa e da família, contra a violação dos direitos previstos no art. 220, § 3º, inciso II, da Constituição Federal;

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 (*Redação dada pela Lei nº 12.010, de 2009*).

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 (*Incluído pela Lei nº 13.046, de 2014*).

Parágrafo único. Se, no exercício de suas atribuições, o Conselho Tutelar entender necessário o afastamento do convívio familiar, comunicará incontinenti o fato ao Ministério Público, prestando-lhe informações sobre os motivos de tal entendimento e as providências tomadas para a orientação, o apoio e a promoção social da família (*Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009*).

Veronese (2006, p. 116-117) define os Conselhos Tutelares como órgãos municipais, vinculados à administração pública, possuindo autonomia diante de interesses político-partidários, e, ainda, que se tratam de órgãos não jurisdicionais, colegiados e de deliberação coletiva. Os Conselhos Tutelares desempenham papel estratégico na afirmação dos direitos de crianças e adolescentes, pelo cumprimento de seus direitos estabelecidos, com vistas ao enfrentamento de quaisquer tipos de ameaça ou violação de direitos. Consoante ao artigo 136 do Estatuto Protetor, são atribuições do Conselho Tutelar zelar pelo cumprimento das garantias dos direitos de crianças e adolescentes, tendo como poderes-deveres a atuação administrativa ou encaminhamento nos interesses de crianças e adolescentes, tanto ao Juizado da Infância e da Juventude, bem como oficiando ao Ministério Público atos atentatórios perpetrados em desfavor dos direitos de crianças e adolescentes (COSTA; PORTO, 2013, p. 218). São atribuições do Conselho Tutelar:

Art. 136. [...] I - atender as crianças e adolescentes nas hipóteses previstas nos arts. 98 e 105, aplicando as medidas previstas no art. 101, I a VII; II - atender e aconselhar os pais ou responsável, aplicando as medidas previstas no art. 129, I a VII; III - promover a execução de suas decisões, podendo para tanto: a) requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança; b) representar junto à autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações. IV - encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança ou adolescente; V - encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência; VI - providenciar a medida estabelecida pela autoridade judiciária, dentre as previstas no art. 101, de I a VI, para o adolescente autor de ato infracional; VII - expedir notificações; VIII - requisitar certidões de nascimento e de óbito de criança ou adolescente quando necessário; IX - assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente; X - representar, em nome da pessoa e da família, contra a violação dos direitos previstos no art. 220, § 3º, inciso II, da Constituição Federal; XI - representar ao Ministério Público, para efeito das ações de perda ou suspensão do pátrio poder. 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. (*Redação dada pela Lei nº 12.010, de 2009*); 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 (*Incluído pela Lei nº 13.046, de 2014*). **Parágrafo único.** Se, no exercício de suas atribuições, o Conselho Tutelar entender necessário o afastamento do convívio familiar, comunicará incontinenti o fato ao Ministério Público, prestando-lhe informações sobre os motivos de tal entendimento e as providências tomadas para a orientação, o apoio e a promoção social da família. (*Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009*) (BRASIL, 1990)

Tendo os Conselhos Tutelares instituídos nos municípios a incumbência pela acuidade no cumprimento dos direitos de crianças e adolescentes e que atuarão sempre que se caracterizar uma das previsões estabelecidas no art. 98 do Estatuto da Criança e do Adolescente, devem aplicar medidas administrativas de proteção à criança e ao adolescente, aos pais ou responsáveis e à administração pública.

Art. 98. As medidas de proteção à criança e ao adolescente são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos nesta Lei forem ameaçados ou violados: I - por ação ou omissão da sociedade ou do Estado; II - por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável; III - em razão de sua conduta.

Os incisos I e II dizem respeito ao cumprimento dos deveres previstos na Parte Geral do Estatuto, dirigida ao Estado, à sociedade, aos pais e aos responsáveis [...] tais como ilícitos penais, abandono material e intelectual [...] (COSTA; PORTO, 2013, p. 170).

Neste íterim garantista, partindo do pressuposto da proteção integral e da intersectorialidade das ações que são desenvolvidas com o cunho protetivo, a escola, o Estado e a família não devem se furtar de seu compromisso protetivo junto às redes de proteção. Isto posto, o artigo 1º da Lei 8.069, de 13 de julho de 1990, dispõe acerca da proteção integral de crianças e adolescentes, trata da capacidade protetiva que ambos têm como dever em relação aos mesmos.

O artigo 205 da Constituição Federal do Brasil, de 1988, destaca o papel da educação, fazendo expressa referência à necessidade de uma atuação conjunta da família, da sociedade e do Estado com vistas à construção cidadania, a preservação da dignidade e a preservação dos direitos de crianças e adolescentes.

O processo de “construção da cidadania” implica preservação de direitos e acuidade dos mesmos, dentro do princípio da proteção integral os princípios fundamentais, promovendo desenvolvimento dos infantes dentro da sociedade como sujeitos sociais. Cabe à escola, à comunidade escolar, aos Conselhos Municipais, aos Conselhos Tutelares e ao Ministério público, zelar e salvaguardar os direitos de crianças e adolescentes de modo que a tríade família, Estado e sociedade deve atuar sem prejuízo do sistema de articulação em redes de proteção e em consonância com o princípio da proteção integral e das garantias dos direitos fundamentais.

Neste íterim,

[...] a instrumentalidade do Direito e do Estado serve à compreensão do sistema normativo criado pelo Estatuto, como garantista. Isso se justifica porque toda a elaboração estatutária é voltada para a garantia dos direitos da pessoa criança/adolescente. Os direitos positivados têm correspondência com obrigações de atores do sistema, sejam eles da esfera privada da sociedade, como a família, sejam eles da esfera pública, como o Poder Executivo e suas políticas. (SANTOS, 2007, p. 64)

Cumprir destacar que o Estatuto da Criança e do Adolescente, com seu rol de direitos sociais, os gestores públicos e a execução de medidas, o Poder Legislativo e o Poder Judiciário, a prever e responsabilizar a quem tem o dever na concretização de direitos (SANTOS, 2007, p. 65). Nesse sentido, no que tange à concretização do direito à educação, cada órgão no Sistema de Garantias, possui uma responsabilidade⁷.

⁷

Exemplos de responsabilidade de cada órgão do Sistema de Garantias de Direitos na concretização do direito à educação: na política de atendimento é a oferta com condições de frequência e permanência de serviços públicos e privados de educação a crianças e adolescentes; na política de proteção, é a aplicação de medidas administrativas de proteção à criança e ao adolescente, aos pais ou responsáveis e ao poder público sempre que houver violação ou ameaça ao direito à educação; na política de justiça: Ministério Público: inquérito civil público, o termo de ajuste de conduta e a ação civil pública como mecanismos de garantia do direito à educação; no poder Judiciário: conhecimento e reconhecimento das ações civis públicas.

3 A GARANTIA DO DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO

3.1 A PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL AO DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO: A PROTEÇÃO JURÍDICA E O MARCO JURÍDICO REGULADOR AO DIREITO À EDUCAÇÃO NO DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

No Brasil, as questões referentes à conquista do exercício à cidadania a crianças e adolescentes, em especial, aos oriundos das classes mais pobres, haja vista a exclusão por sua própria condição social, passou a ser discutida sob o viés da condição de sujeitos em desenvolvimento, após a segunda metade do século XX. Nesse sentido, conta-se com a Constituição Federal, de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei 8.069, de 13 de julho de 1990, e a Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Neste escopo, a educação é um direito social, de todos e um dever do Estado. De modo que, destaca-se a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a Lei 9.394/96, que traz em seu artigo 3º, do Título II - os Princípios e Fins da Educação Nacional, que o ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; V - valorização dos profissionais de ensino, garantidos, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União; VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei; VII - garantia de padrão de qualidade (BRASIL, 1996).

Neste sentido, em conformidade com o princípio constitucional, tais princípios norteiam as políticas públicas que devem estar voltadas para a garantia dos direitos constitucionais. De modo que:

[...] diante da condição legal e jurídica brasileira, é preciso reconhecer que a educação é um direito social, pois a educação é direito de todos e dever do Estado (Art. 205), e tem, como princípio básico, a igualdade de condição de acesso e permanência na escola (Art. 206) e assim, respeitando os próprios processos de aprendizagem. (FERNANDES, 2013, p. 138)

A proteção constitucional ao direito fundamental à educação no Brasil, bem como os marcos legais que preveem a garantia deste significativo direito social, haja vista que a mesma proporciona o desenvolvimento dos sujeitos, formam o lastro jurídico imprescindível no alcance de direitos antes negligenciados.

A educação, como um direito social, atua no sentido de efetuar a equiparação de direitos e a minimização das desigualdades próprias de uma sociedade classista, tendo em vista o percurso histórico no país. Considerando as constituições anteriores brasileiras, a Carta Política de 1988, regulamentou o tema da educação de uma forma mais minuciosa do ponto de vista das constituições anteriores, bem como dos tratados e convenções internacionais. Consoante ao entendimento,

[...] depois de considerar a educação como direito social, a Constituição de 1988 regulamentou-a de forma mais específica no capítulo da educação, cultura e desporto. Ademais, fixou como regras da educação: a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; a valorização dos profissionais do ensino, garantidos, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso, exclusivamente, por concurso público de provas e títulos; a gestão democrática do ensino público na forma da lei e a garantia de padrão de qualidade. (RIGOBELLO, 2010, p. 13)

A Constituição Federal de 1988, no tocante à educação, elencou atividades essenciais com vistas à efetivação da educação, destacadas nos artigos 208 e 214, respectivamente, efetivam tal direito social, bem como dos objetivos para sua perfectibilização, o que somente poderá ser alcançado mediante a eficácia de direitos e garantias fundamentais. Entre os direitos sociais constitucionalmente assegurados no texto constitucional, fazem-se elencados no artigo 208, incisos I a VII:

I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria; II - progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao Ensino Médio; III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino; IV - atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis 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 adolescente trabalhador; VII - atendimento no Ensino Fundamental, através

de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. (BRASIL, 1988)

O texto constitucional que inicialmente tinha o Ensino Fundamental como sendo obrigatório e gratuito, conforme o artigo 208 e seus parágrafos, o acesso ao ensino público e gratuito, obrigatório, a responsabilização das autoridades competentes e a acuidade com a frequência do aluno à escola, com o decurso temporal, foi sendo alterado por Emendas Constitucionais que ampliaram direitos, alterando o texto constitucional no que tange a oferta de educação básica, obrigatória e gratuita a todos que dela não tiveram acesso, conforme a EC nº 59/2009, passa a Educação Básica a ser dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, obrigatória, pública e gratuita, para todos que dela não puderam gozar na idade própria. (SIQUEIRA; ROSSINHOLI (2014, p.84).

Neste sentido, também outras Emendas no texto da Magna Carta foram sendo alterados, desde a promulgação da mesma, para a criação de fundos de recursos, manutenção e desenvolvimento na área educativa, ampliando recursos também para a Educação Infantil e o Ensino Médio até 2020⁸. Outra Emenda Constitucional significativa foi a EC nº 53, que tinha o objetivo de atender regiões mais pobres do país, criando o atendimento em creches e pré-escola, crianças de zero a cinco anos de idade, uma vez que houve a alteração do Ensino Fundamental de oito para nove anos, consoante a Lei 11.274, de 06 de fevereiro de 2006. Neste sentido,

[...] com a EC 53/2006, o Fundo passou a atender a Educação Básica e a valorização dos Profissionais que atuam na Educação, FUNDEB, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, estendendo o fundo também para o Ensino Médio e Educação Infantil para o período de 2007 a 2020, que antes não haviam sido contemplados (SIQUEIRA; ROSSINHOLI (2014, p. 84).

8

A Emenda Constitucional – EC n. 14/96 criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, com validade até 2006. Com a EC 53/2006, a Educação Básica e a valorização dos Profissionais que atuam na Educação, FUNDEB, passou a ser atendida, FUNDEB, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, onde o fundo passou a atender também Ensino Médio e Educação Infantil para o período de 2007 a 2020.

De todo modo, ainda que tenha inovado em relação às anteriores cartas constitucionais, ensejando a criação de novos paradigmas no campo educativo, visto que o decurso histórico brasileiro e tendo grande relevância jurídico-social, o tema da educação afirmado como um direito a que todos teriam acesso, apresentava no campo prático, falhas instrumentais impeditivas ao real alcance aos destinatários da norma. A educação [...] não possuía, sob o enfoque jurídico e em qualquer de seus aspectos, excetuada a obrigatoriedade da matrícula ou qualquer instrumento de exigibilidade [...]. (KONZEN, 1999, p. 9).

É oportuno salientar que, com toda a evolução no campo educativo e que as teorias educacionais deveriam coadunar com o entendimento de que o espaço escolar, e a escola em si estivesse voltados para a formação dos sujeitos na sociedade, a Instituição escolar sob três aspectos, tornou-se central na vida social a qual são delegadas tarefas de transmissão, reprodução e seleção de indivíduos (CAMBI, 1999, p. 398). “Existe ainda um outro aspecto da diferenciação interna, dos muitos tipos de escola, que vêm cobrir outra exigência: de reprodução da divisão do trabalho e de reconstrução de classes e grupos sociais.” (CAMBI, 1999, p. 398).

A respeito da formação dos sujeitos, sobrevém ressaltar que o estratagema de docilização dos corpos aos moldes estatais, voltados ao adestramento para a formação de corpos produtivos, iniciado nos séculos XVI e XVII, tinha o intento político de ações para a educação estatal e a formação de corpos aptos, para, depois, tornarem-se produtivos (FOUCAULT, 2001, p. 325-326), o que teve continuidade no Brasil do século XX.

Ademais, considerando as constantes práticas políticas pedagógicas de manutenção da subserviência do país, além das relevantes leis que tratam acerca da educação, sobrevindas após a Constituição Federal de 1988, tem-se e o Plano Nacional de Educação, através da Lei 10.172, de 09 de janeiro de 2001⁹:

Com o advento da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Diretrizes da Educação Nacional, a Lei 9394/1996, houve a instituição da chamada ‘Década da Educação’ determinada pela LDB nos artigos 9º e 87º, cabe à União, a elaboração do Plano, em colaboração com os Estados, o Distrito

⁹ O primeiro Plano Nacional de Educação surgiu em 1962, elaborado já na vigência da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 4.024, de 1961 tratava-se de um conjunto de metas a serem alcançadas num prazo de oito anos [...] Era basicamente um conjunto de metas quantitativas e qualitativas a serem alcançadas em um prazo de oito anos. Com vistas à elaboração dos planos estaduais de educação, três anos mais tarde sofreu alterações. Em 1966, passou a tratar também dos recursos federais, haja vista preparação para o trabalho e o atendimento aos analfabetos que contavam com mais de dez anos de idade, de modo que a revisão foi nominada de Plano Complementar de Educação.

Federal e os Municípios e ainda que a mesma o encaminhasse à ao Congresso Nacional metas para os dez anos seguintes em consonância com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos. (BRASIL,2001)

Garantidos os aportes legais, bem como a função tripartite da sociedade, do Estado, da família para com a garantia dos direitos fundamentais, tem a escola tem fundamental papel no desempenho de suas funções observar a que se prestam seus objetivos primordiais quanto ao fomento social, uma vez que toda uma série de reestruturações que a escola sofreu no curso dos últimos dois séculos mostra que a mesma passou por uma série de adequações estruturais e políticas para assegurar ao Estado seu controle (CAMBI, 1999, p. 398). De tal modo que:

[...] outra característica que atravessa a contemporaneidade pedagógica e que a marca profundamente é a renovação da organização escolar e a sua vocação reformista. A começar do século XVIII (também neste caso), a instituição escolar foi submetida a processos de revisão, de reprogramação, de reorganização setorial e global, tendo em vista uma maior funcionalidade social, ligada à convergência ideológica com o poder, mas sobretudo à eficiência em relação às necessidades produtivas e, portanto, técnicas da sociedade-nação-Estado. (CAMBI, 1999, p. 398)

Conforme o Plano Nacional de Educação que vigorou por uma década através da Lei 10.172, de 09 de janeiro de 2001, em sua meta II, que tratava acerca da Educação Fundamental, estava prevista a educação em turno integral (com a ampliação da carga horária da jornada escolar), com vistas à universalização do ensino, com foco à oferta de acesso à educação às famílias, oriundas das classes mais vulneráveis economicamente.

Com vistas à manutenção do poder na prática, o estratagema da prática de dominação, que se deu em vários campos, utilizava a medicina social e a filosofia capitalista que viam o corpo como força de trabalho e de produção e, para tanto, há a imprescindível necessidade de controle do mesmo pelo Estado. Foi no biológico, no somático, no corporal que, antes de tudo, investiu a sociedade capitalista. O corpo é uma realidade biopolítica. A medicina é uma estratégia biopolítica (FOUCAULT, 1979, p. 46). Ainda na contemporaneidade sobrevive o entendimento de que:

[...] lugar central ocupado pela ideia de sociedade, e a definição desta como um sistema social dotado de seus mecanismos de funcionamento e de mudança, têm por contrapartida, é preciso destacar, uma rejeição de toda

análise e de toda forma de organização social que considerem o ator segundo outros critérios que não o lugar que ele ocupa na sociedade. (TOURAINÉ, 2007, p. 60)

Como uma forma de coerção dos indivíduos que maculam a ordem e a moralidade dos padrões sociais alicerçados no distanciamento das classes sociais, as culturas moderna e contemporânea perpetuam também, através da instituição escolar a coerção, a manutenção do poder sob a ótica da produção servil. De modo que cabe muito bem como exemplo,

A fábrica, a escola, a prisão ou os hospitais têm por objetivo ligar o indivíduo a um processo de produção, de formação ou de correção de produtores. Trata-se de garantir a produção ou os produtores em função de uma determinada norma [...]. Eis porque oporei a reclusão ao sequestro; a reclusão do século XVIII, que tem por função essencial a exclusão dos marginais ou o reforço da marginalidade, e o sequestro do século XIX que tem por finalidade a inclusão e a normalidade. (FOUCAULT, 2002, p. 114)

A escola¹⁰, como significativa instituição estatal, exerce o poder sobre os indivíduos que dela se sujeitam, ou ainda, aos que a ela se veem mediatizados, por sua condição social. O exercício de perpetuação do poder do Estado se dá à medida em que os indivíduos passam por um longo processo de disciplinamento, aprendendo desde pequenos, os sinais temporais usados em sua sociedade e a orientar sua conduta em função deles (ELIAS, 1998, p. 14). As instituições de sequestro fazem parte de uma rede de instituições intraestatais, que se encarregam da dimensão temporal da vida dos indivíduos, implicando o controle e a “quase” totalidade do tempo dos mesmos, através de exercício do poder disciplinar (FOUCAULT, 2003).

O papel da instituição escolar no desenvolvimento das sociedades e dos indivíduos que a ela compõem, bem como nas práticas que a mesma tenciona em produzir, reflete-se nos mecanismos que dispõe para tanto, seja no sentido de perpetuar o que está posto ou desenvolver práticas reflexivas e de ação em contraposição a hegemonia vigente. Nesse sentido,

¹⁰ Através de uma perspectiva foucaultiana, a escola e a educação devem analisar o processo de constituição da escola disciplinar e das relações de poder que se instituíram a partir da sociedade moderna e fabricaram formas de vida e individualidade (MOURA, 2010, p. 20). Já na perspectiva freireana a escola deve litigar em razão das capacidades emancipatórias dos sujeitos, onde a escola é uma instituição importante na luta por uma sociedade mais equânime, onde haja capacidade de participação, através do exercício dialógico de uma pedagogia crítica (SANTIAGO, 2012, p. 04).

[...] no âmbito da educação escolarizada, a luta esperançosa de Freire pela “educação como prática da liberdade” e pelo exercício de uma “pedagogia do oprimido”, promovendo o encontro da utopia mobilizadora revestida de esperança com o conhecimento produzido pela ciência sem, contudo, desprezar a experiência humana. (SANTIAGO,2012, p.5).

Voltando ao aparato legal, calcado na tríade função na garantia do direito de crianças e adolescentes, à luz do Estatuto da Criança e do Adolescente, da Constituição Federal/1988, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, inovava, trazendo em seu escopo o tempo integral e a construção da cidadania. No Título II, dos Princípios e fins da Educação Nacional, o artigo 2º tinha, em seu escopo, o dever da família e do Estado, inspirada no ideário da liberdade e da solidariedade humana, preparando o educando para o exercício da cidadania e a o trabalho qualificado. Já no artigo 34, § 2º, o Ensino Fundamental, a critério dos sistemas de ensino, seria ministrado em tempo integral, progressivamente, bem como o artigo 87, das disposições transitórias, instituindo a década da educação para implementação da referida lei educacional.

Neste íterim, foi aprovado o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), dando origem ao Programa do Governo Federal “Mais Educação”, que introduziu ações de permanência integral nas escolas brasileiras. No mesmo ano, através do Decreto 6.253, de 13 de novembro de 2007, que dispunha sobre a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), bem como instituiu a Lei 11.494, de 20 de junho de 2007, que regulamentava sobre o mesmo. Na mesma senda, através da Portaria 873, de 1º de julho de 2010, que trata do Financiamento da Educação Integral.

Atualmente em vigência, o Plano Nacional de Educação, sancionado em 25 de junho de 2014, avança na tratativa do alcance da educação integral, com vistas de que a mesma atinja concretamente a todo o país, bem como o atendimento da Educação Infantil para crianças a partir dos 4 anos de idade, conforme a Lei 12.796, de 4 de abril de 2013 que ampliou a obrigatoriedade de matrícula para a faixa etária de 4 a 17 anos e também dividiu a educação que antes era bipartida em Ensino Fundamental e Médio, passou a ser tripartida, qual seja em: Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio.

Em sua meta número seis, o Plano Nacional de Educação prevê o atendimento na educação integral para, no mínimo, de metade das escolas públicas

brasileiras, bem como de, ao menos, a quarta parte de estudantes da educação básica no país. A Constituição Federativa do Brasil de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e o Estatuto da Criança e do Adolescente são os marcos jurídicos reguladores com vistas à garantia de direitos, tais como acesso e permanência na escola como fomentos no desenvolvimento de crianças e adolescentes. Todavia, é fato que ainda com a previsão de recursos como os que adentram sob a ótica do FUNDEB, não são suficientes para garantir qualidade nos processos educativos de crianças e adolescentes. As Emendas Constitucionais, tendem a garantir de uma melhor forma a previsão da Lei 8.069/90, entretanto é necessário analisar a existência de recursos e ampliação dos mesmos (SIQUEIRA; ROSSINHOLI, 2014, p. 85).

Nesta seara, o Estatuto da Criança e do Adolescente, de que trata a Lei 8.069, de 13 de julho de 1990, encontra distorções entre suas regulamentações e a prática efetivamente encontrada no ambiente escolar, bem como fora dele, no que se refere à efetividade material desta lei (RIGOBELLO, 2010, p. 14). Um exemplo disso é o acesso e permanência na escola e o ensino qualificado, o Estado deve garantir que não tão somente recursos financeiros sejam o suficiente, eis que representam condição mínima, (haja vista) já que, com recursos, não é possível afirmar que a educação pública atenderá o previsto nos textos comentados, pois, sem recursos, é certo que não atenderá (SIQUEIRA; ROSSINHOLI, 2014, p. 85).

O marco jurídico regulador no qual se assenta a teoria da proteção integral, a Lei 8.069, de 13 de julho de 1990, trata entre os art. 53 e seguintes, do direito de crianças e adolescentes à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer. Sendo um direito público subjetivo da criança e do adolescente, sua não oferta pode acarretar a responsabilização da autoridade competente. O ensino é apenas uma parte da educação, eis que ele se constitui como um meio para realizá-la (COSTA; PORTO, 2013, p. 111-112).

A educação, sob o prisma da teoria protetiva, que [...] tem por norte a Convenção das Nações Unidas, para o Direito das Crianças, estabelece que os direitos especiais e específicos são resultado da condição que ostentam de pessoas em processos em desenvolvimento (COSTA; PORTO, 2013, p. 112). De modo que deve envolver a escola, os docentes, a comunidade escolar em sua integralidade, agregar os valores pedagógicos, condizentes com a formação de sujeitos sociais,

qualificados e preparados para uma consciência cidadã. O processo pelo qual se desenvolve a formação e o desenvolvimento da criticidade e do reconhecimento de crianças e adolescentes enquanto parte da sociedade que os mediatiza, perpassa, indubitavelmente por uma escola que consolide seu projeto político pedagógico na formação crítico-social.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, no tange ao campo educativo, vem ao encontro da garantia ao direito social de função da família, da sociedade, Estado e da escola na construção da cidadania, através de uma educação qualificada. Neste sentido, tem-se a fusão entre os marcos legais regulatórios em que pesem os temas que envolvem os direitos de crianças e adolescentes brasileiros¹¹. Tais marcos de fulcral significância no Brasil, para que os mesmos assegurem sua eficácia e concretude calcadas nas características de desigualdades sociais, acessibilidade e permanência à escola por parte de todos, como previsto no texto constitucional de 1988. Destarte, tais condições implicam iniquidades e injustiças nas classes mais pobres da população, em que:

[...] uma das formas de remediar essa injustiça é corrigir as diferenças sociais e econômicas [...] para que os indivíduos de famílias pobres possam competir em situação de igualdade com os que tem origem mais privilegiadas. (SANDEL, 2014, p. 191)

Todavia, é significativo observar que acerca da qualidade da educação ofertada no país, caminham, em conjunto com a função social a que se veem mediatizadas, os sistemas de ensino e de como os mesmos estão articulados com vistas à garantia do direito social e subjetivo que é o de educar-se com qualidade. [...] a função equalizadora¹² da educação, que exige a responsabilidade do Estado em garantir a oferta, o acesso e a permanência de todos no sistema de ensino (FONSECA, 2009, p. 154). Nesse liame, em que a função equalizadora na educação vai de encontro ao modelo globalitarista e competitivo, pesam os resultados que os sujeitos produzem nessa perspectiva em que os valores ideológicos perfazem a competitividade em demérito do sentido de solidariedade. Nesse sentido:

¹¹ A educação tem em seus principais marcos regulatórios no país tem na Constituição Federal do Brasil, de 1988 (CF/88), entre os artigos 205 a 217, no Estatuto da criança e do Adolescente, art. 53 a 59, e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, n. 9.394/1996.

¹² É de suma importância considerar que o modelo globalitarista [GRIFO MEU] mundial nos dias atuais incide diretamente nos resultados que produz a sociedade onde a escola está inserida, em que pesem a globalização e a competitividade.

[...] existe uma nova lei do valor — que é uma lei ideológica do valor — é uma filha diletta da competitividade e acaba por ser responsável também pelo abandono da noção e do fato da solidariedade. Daí as fragmentações resultantes. Daí a ampliação do desemprego. Daí o abandono da educação. Daí o desprezo à saúde como um bem individual e social inalienável. Daí todas as novas formas perversas de sociabilidade que já existem ou se estão preparando neste país, para fazer dele — ainda mais — um país fragmentado, cujas diversas parcelas, de modo a assegurar sua sobrevivência imediata, serão jogadas umas contra as outras e convidadas a uma batalha sem quartel. (SANTOS, 2001, p. 48)

Em contraposição ao desenvolvimento de sujeitos capazes de se insurgir contra a valoração imposta pelo Estado, a educação tem relevante papel, eis que possui a função social de preparar os sujeitos para o exercício da cidadania, desenvolvimento da criticidade e do sentimento de pertencimento e empoderamento acerca da sociedade em que vive e que se vê mediatizado. Nessa ótica,

[...] observada pela função social, a educação de qualidade se realiza na medida em que logre preparar o indivíduo para o exercício da ética profissional e da cidadania. Supõe, ainda, educá-lo para compreender e ter acesso a todas as manifestações da cultura humana; do ângulo puramente pragmático, a educação de qualidade se resume ao provimento de padrões aceitáveis de aprendizagem para inserir o indivíduo — como produtor-consumidor — na dinâmica do mercado. (FONSECA, 2009, p. 154)

O acesso e permanência de crianças e adolescentes à escola são fatores cruciais para a minimização das diferenças e condições entre as classes sociais, onde a qualidade na oferta educativa deve estar articulada com o direito individual (FONSECA, 2009, p. 154). No Brasil, a escola, como parte da tríade: família, sociedade e Estado, tem o dever apresentar de observar as discrepantes realidades, tem uma dívida histórica com as parcelas marginalizadas da sociedade, de modo que é na escola que há contribuição para a consolidação do exercício da consciência cidadã.

A escola, enquanto parte da sociedade, tem grandiosa significância, porquanto sua pedagogia esteja voltada para a formação de sujeitos críticos, empoderados e sujeitos de sua própria história. De modo que o ensino é apenas uma parte da educação, eis que ele se constitui como um meio para realizá-la (COSTA; PORTO, 2013, p. 111-112). Todavia, a observação do quão importante é a relação entre a escola e o modelo de desenvolvimento adotado pelo Brasil, consoante ao contexto mundial,

[...] nos últimos cinco séculos de desenvolvimento e a expansão geográfica do capitalismo, a concorrência se estabelece como regra. Agora, a competitividade toma o lugar da competição. A concorrência atual não é mais a velha concorrência, sobretudo porque chega eliminando toda forma de compaixão. A competitividade tem a guerra como norma. Há, a todo custo, que vencer o outro, esmagando-o, para tomar seu lugar. [...] (SANTOS, 2001, p. 46)

É na escola em que se dá o início da educação formal de indivíduos. De modo que é no seio das instituições educativas que ocorrem as estruturas formais com que os mesmos se tornam os sujeitos que irão compor sua trajetória pela vida. O direito alcançado, garantido, dentro da teoria da proteção integral é um fundamental instrumento para que os sujeitos possam construir sua história. Neste aspecto:

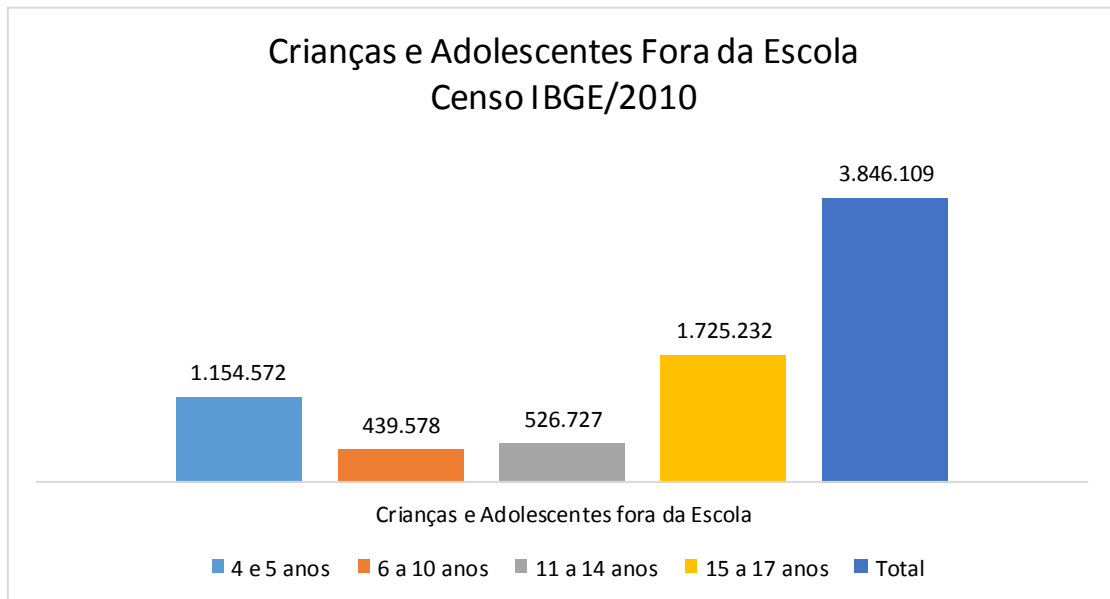
[...] o Estatuto da Criança e do Adolescente, no tocante aos segmentos voltados à educação, faz referência a alguns aspectos de extrema relevância. É preciso reconhecer que a concretização da cidadania está intrinsecamente ligada ao desenvolvimento dos educandos, e este tal desenvolvimento, por sua vez, deve vir sustentado por meio de uma educação que os qualifique de forma a torná-los aptos a adentrar no mercado de trabalho, na vida adulta e a dignificá-los como cidadãos em processo de formação global [...]. (COSTA; PORTO, 2013, p. 113)

No aspecto tripartite das responsabilidades para com crianças e adolescentes, o Estado, a sociedade e a família devem garantir que preceitos elencados nos marcos legais sejam cumpridos. Quanto à família, em se tratando no artigo 55 do Estatuto da Criança e do Adolescente é também responsabilizada em caso de descumprimento de tais preceitos sob pena de estarem incursos nas sanções previstas no artigo 246 do Código Penal, sem prejuízo das medidas a eles pertinentes, dispostas no artigo 129 do mesmo Estatuto (CAMPOS, 2009, p. 73), assim, como forma de proteção, em consonância com o artigo 56 do Estatuto da Criança e do Adolescente, as comunicações são obrigatórias em face de provável violação de direitos (art. 136 do ECA) (CAMPOS, 2009, p. 74).

Com todos os avanços no que tange ao acesso à educação brasileira, de modo a que estejam crianças e adolescentes garantidos de seus direitos, gozando de acesso, permanência e qualidade na escola, pesquisas apontam que, de acordo com o censo demográfico do Instituto Brasileiro de Pesquisa e Estatística (IBGE) do ano de 2010, o índice de alunos fora da escola ainda é proeminente no país, o que

notoriamente incide na eficácia da legislação, nas políticas públicas que garantam acesso e permanência de qualidade à escola e ao ensino. O gráfico 1 apresenta, em números, o total de alunos brasileiros fora da escola.

Gráfico 1. Total de alunos brasileiros fora da escola



Fonte: Fora da Escola Não Pode/IBGE/2010.
Disponível em: <http://www.foradaescolanaopode.org.br>

Pesam os dados apontados no gráfico 1 do último censo do IBGE 2010, em que crianças entre 4 e 5 anos e adolescentes de 15 a 17 que deveriam estar frequentando, respectivamente, a Educação Infantil e o Ensino Médio estão absolutamente fora da escola, é importante considerar que o ano em que os dados censitários foram coletados, pois não há obrigatoriedade etária em tal época. Entretanto, ao considerar dados anteriores do instituto de pesquisa, os índices de crianças e adolescentes fora da escola eram ainda maiores. Há que se observar os motivos pelos quais se dá tamanha infrequência, evasão ou ainda a exclusão escolar,

[...] apesar do avanço, ainda não atingimos a universalização do acesso, mesmo nos grupos que não estão entre os mais prejudicados. Na faixa etária dos 6 a 10 anos, relativa aos anos iniciais do ensino fundamental, foi observada a maior taxa de frequência à escola de todos os grupos: 97,2% das crianças estavam matriculadas em 2010. Em números absolutos, porém, a realidade não é tão otimista. Os 2,8% que estão fora da escola representam 439,6 mil crianças. Nos anos finais do ensino fundamental (11-

14 anos), a taxa de frequência à escola foi de 96,1%. Nesse grupo também é possível observar uma pressão significativa do mercado de trabalho. Dos 526,7 mil meninos e meninas que estão fora da escola, 15,1% trabalhavam. (foradaescolanaopode.org.br, 2016)

Outros aspectos também são apontados como diferenciais para o aumento do número de crianças e adolescentes fora da escola: o histórico familiar atrelado à baixa escolaridade dos pais, a desigualdade social, advinda da baixa renda familiar e as desigualdades étnico-raciais acabam convergindo para o desempenho das mesmas nos estudos.

Segundo o Relatório Regional sobre Desenvolvimento Humano para a América Latina e o Caribe 2010, do PNUD, o Brasil fica em oitavo lugar na América Latina no ranking do IDH-D (Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade), que leva em conta as diferenças de rendimento, de escolaridade e de saúde. Após a desigualdade de renda, a educação é a que mais pesa sobre o IDH-D brasileiro. (UNICEF; BRASÍLIA, 2012, p. 23)

Faz-se necessário que as desigualdades regionais brasileiras bem marcantes, em termos geográficos, sociais e econômicos, influenciem de forma significativa as redes de ensino para que os desafios educativos sejam vencidos (UNICEF; BRASÍLIA, 2012). A educação, como um direito social, constitucionalmente albergado, forma lastro para o desenvolvimento de ações voltadas a esses sujeitos em situação de desenvolvimento. É intolerável a negligência estatal sobre os direitos prioritários de crianças e adolescentes, sobretudo os das classes mais pobres da sociedade, dispostos à própria sorte, marginalizados e excluídos por sua condição social.

A educação, como um direito social subjetivo, tem papel imprescindível na formação dos sujeitos. A escola é um instrumento promotor de desenvolvimento social a partir do fomento à participação na sociedade à medida em que tem a oportunidade de desenvolver nos sujeitos sua identificação no seio social, enquanto partícipe e transformador, reconhecendo seu papel, mediatizando-se com o papel do Estado e da sociedade com vistas ao exercício da democracia de forma ampla e cotidiana. Cabe ao Estado, à família e à sociedade o papel de assegurar **a** crianças e adolescentes o atendimento com absoluta prioridade, independentemente de sua condição social, levando em consideração única e exclusivamente sua condição enquanto sujeitos em processo de desenvolvimento.

O ato de educar para a formação crítica dos sujeitos supõe que os mesmos, estando inseridos no modelo estatal, proposto dentro dos padrões aceitáveis dominantes e liberais, impostos e exigentes, com vistas ao capitalismo e ao fomento de mão de obra qualificada, possam encontrar na instituição escolar, no Estado, meios para desenvolverem suas potencialidades e análise crítica da realidade em que vivem.

No marco legal brasileiro, no que tange ao direito de educação de qualidade, que garanta a acessibilidade e permanência por parte de todos, é uma das formas de remediar as injustiças tamanhas quando se refere à educação de crianças e adolescentes, oriundos de “*estamentos*”¹³ mais baixos da sociedade em plena idade contemporânea. Tais nichos sociais, devido às suas enormes discrepâncias sociais, não obtêm as mesmas oportunidades a que os demais grupos fazem jus, o que incide diretamente na exclusão da sociedade no qual vivem.

Não há que se pensar em sujeitos críticos em uma sociedade classe, em que as disparidades sociais são gritantes. Da mesma forma que não se pode concordar com tamanhas desigualdades quando se observa as garantias constitucionais e o direito à educação, um direito social subjetivo, que dentro da teoria da proteção a crianças e adolescentes e demais princípios balizadores, de reconhecimento normativo disciplinador, ou ainda de construção doutrinária, alude aos direitos fundamentais da infância no Brasil.

Neste aspecto, em que se consideram as dimensões brasileiras e o número de crianças e adolescentes que, mesmo tendo o direito à educação, estão fora da escola por alguma razão que foge de sua responsabilidade, sujeitos em desenvolvimento, não se pode divorciar tais considerações dos fundamentos em que se calcam a educação contemporânea, em que fazem jus às teorias de que o ser humano é dono de muitas potencialidades e que as mesmas devem ser estimuladas também na escola, onde se funda a educação formal de modo a desenvolver as potencialidades e capacidades, partindo do pressuposto da realidade em que vivem os mesmos.

De acordo com a concepção republicana, o status dos cidadãos não é determinado segundo o modelo das liberdades negativas, que eles podem reivindicar como pessoas em particular. Os direitos de cidadania, direitos de

¹³ A sociedade estamental era a forma de agrupamentos sociais na Idade Média, oriundos das classes mais baixas da sociedade e que não tinham a possibilidade de ascender socialmente.

participação e comunicação política são, em primeira linha, direitos positivos. Eles não garantem liberdade em relação à coação externa, mas sim a participação em uma *práxis* comum, por meio de cujo exercício os cidadãos só então se tornam o que tencionam ser — sujeitos politicamente responsáveis de uma comunidade de pessoas livres e iguais". Em tal medida, o processo político serve apenas ao controle da ação estatal por meio de cidadãos que, ao exercerem seus direitos e as liberdades que antecedem a própria política, tratam de adquirir uma autonomia já preexistente. O processo político tampouco desempenha uma função mediadora entre Estado e sociedade, já que o poder estatal democrático não é em hipótese alguma uma força originária. A força origina-se, isso sim, do poder gerado comunicativamente em meio a *práxis* de autodeterminação dos cidadãos do Estado e legitima-se pelo fato de defender essa mesma *práxis* através da institucionalização da liberdade pública. (HABERMAS, 2007, p. 271)

É na escola, amparados na tríade Estado, família e sociedade, que crianças e adolescentes desenvolvem, através de práticas e políticas pedagógicas, a consolidação os sujeitos e o seu papel na sociedade. Para tanto, partem de um discernimento pessoal para um paradigma do entendimento mútuo mediado, intersubjetivamente, pela linguagem (TREVISOL, 2010, p. 3).

Os sujeitos tornam-se capazes de mediatizar com o mundo em que vivem à medida em que tem suas habilidades e competências aproveitadas e desenvolvidas dentro do contexto politizante da escola. Neste sentido, não há que se falar em sujeitos críticos sem falar em oportunidades que levem em consideração suas condições e realidades.

3.2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DOS PLANOS DECENAIS DE EDUCAÇÃO

A primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação brasileira surgiu em 1961¹⁴, assim como os primeiros planos no campo da educação implementados. Contudo, já na década de 1930, a metodologia utilizada nas escolas era questionada: educação tradicional, elitista, conservadora, de tendência liberal.

Em 14 de novembro 1930, no governo de Getúlio Vargas, foi criado o ministério da Educação e da Saúde Pública, tendo como ministro o jurista Francisco Campos. Entre 1930 e 1937 os principais acontecimentos no campo educacional foram: a criação do Ministério da educação e Saúde

¹⁴ Após a Constituição de 1934, a educação passou a vista como um direito de todos, a ser administrada pela família e pelos poderes públicos[...] entre 1934 e 1945 o Brasil deu início à implementações das bases da educação nacional (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA, Disponível em: <http://portal.mec.gov.br>).

Pública; Reforma do Ensino Secundário e do Ensino Superior, em 1931; O Manifesto dos Pioneiros pela Educação Nova, em 1932; A Constituição Federal de 1934; Projetos de reforma educacional oriundos da sociedade civil (PALMA FILHO, 2005, p. 2). Todavia, faz-se necessário salientar que em 1937, o Projeto de Lei do plano educacional foi apresentado, mas não foi aprovado, haja vista o fechamento do Congresso Nacional, em razão do Estado Novo. (FONSECA, 2009, p. 156)

Originado a partir da IV Conferência Nacional de Educação, e que traçava o diagnóstico de quadro educacional no Brasil, o “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”, datado de 1932, apesar das concepções ideológicas de seus idealizadores pertencentes a uma elite intelectual, apresentou uma proposta de criação de um sistema nacional de educação, consubstanciado num esboço geral de um programa educacional que, em detrimento de uma educação nacional desorganizada, vislumbrava a escola pública, laica, gratuita. De tal movimento, extraíram-se os principais pontos (PALMA FILHO, 2005, p. 68) sob os princípios gerais:

a) A educação é considerada em todos os seus graus como uma função social e um serviço essencialmente político que o Estado é chamado a realizar com a cooperação de todas as instituições sociais; b) Cabe aos estados federados organizar, custear e ministrar o ensino em todos os graus, de acordo com os princípios e as normas gerais estabelecidos na Constituição e em leis ordinárias pela União, a quem compete a educação na capital do país, uma ação supletiva onde quer que haja deficiência de meios e a ação fiscalizadora, coordenadora e estimuladora pelo Ministério da Educação. c) O sistema escolar deve ser estabelecido nas bases de uma educação integral; em comum para os alunos de um e outro sexo e de acordo com suas aptidões naturais; única para todos, e leiga, sendo a educação primária (7 a 12 anos) gratuita e obrigatória; o ensino deve tender progressivamente à obrigatoriedade até os 18 anos e à gratuidade em todos os graus. (RIBEIRO, 1993, p. 108)

Um dos principais pontos do conteúdo de tão significativo documento de 1932 é a criação de fundos escolares ou especiais destinados à manutenção e desenvolvimento da educação em todos os graus e constituídos, além de outras rendas e recursos especiais, de uma porcentagem das rendas arrecadadas pela União, pelos Estados e pelos municípios (RIBEIRO, 1999, p. 109). O Movimento dos Pioneiros, em 1932, bradava por uma educação básica pautada pela individualização do educando [...] que se pautasse por um método ativo, estimulando a atividade criadora da criança por meio do exercício prático (FONSECA, 2009, p. 156). Neste ínterim,

[...] com a instauração do Estado Novo, a proposta dos educadores, assim como a própria Constituição de 1934 tiveram vida breve. O processo de elaboração do plano educacional arrastou-se até 1937, quando foi apresentado à presidência da República como projeto de lei. Tampouco foi aprovado, em virtude do fechamento do Congresso. Durante esse período, a influência dos pioneiros foi arrefecida em virtude do estilo centralizador do governo e do fortalecimento de outras demandas sociais que conflitavam com a orientação dos educadores da ABE. Prevaleceu a diretriz imposta pelo Estado Novo, apoiado por setores sociais que a ele se uniam ideologicamente. Os militares e os católicos (estes últimos agremiados na Confederação Católica Brasileira de Educação) apoiavam o governo e lograram agregar suas propostas no novo plano de educação que seria apresentado ao Congresso em 1937. (FONSECA, 2009, p. 156)

Neste sentido, em decorrência da não aprovação do plano de educação pelo Congresso no país, na década de 1937, nos anos que se seguiram, não houve alterações na educação brasileira, que só vieram ocorrer entre as décadas de 1956 a 1961, quando a necessidade de material técnico e humano para desenvolvimento da sociedade exigiu que a educação brasileira fosse alvo de programa de metas e métodos que preparassem os indivíduos para o trabalho.

Os métodos consistiam em determinar as metas de um plano educacional com base no perfil quantitativo desejado pelo mercado de trabalho. Articula-se com a Teoria do capital humano, segundo o qual o desenvolvimento dos recursos humanos pelo sistema educacional é requisito para o crescimento econômico, onde a educação deveria produzir competências para o emprego, agregando valor aos recursos humanos no mercado. (FONSECA, 2009, p. 157-158)

As políticas de educação eram voltadas para o ensino secundário e ao curso superior, deixando de lado a educação primária e a educação popular, de forma que as exigências da época estavam voltadas para a industrialização, moldadas pela economia desenvolvimentista. Neste diapasão, o Brasil, por recomendação da Organização dos Estados Americanos, passou a incorporar a educação aos seus planos econômicos (FONSECA, 2009, p. 158). De modo que:

A intensificação do capitalismo industrial no Brasil, que a Revolução de 30 acabou por representar, determina conseqüentemente o aparecimento de novas exigências educacionais. Se antes, na estrutura oligárquica, as necessidades de instrução não eram sentidas, nem pela população nem pelos poderes constituídos (pelo menos em termos de propósitos reais), a nova situação implantada na década de 30 veio modificar profundamente o quadro das aspirações sociais, em matéria de educação, e, em função disso, a ação do próprio Estado. (ROMANELLI, 1999, p. 59)

Todavia, o ensino primário ao longo de um século não havia sido objeto de cuidados por parte do Governo Federal, uma vez que ficara sob a responsabilidade dos governos regionais, desde a Emenda Constitucional, o Ato Adicional de doze de agosto 1834, a Lei nº 16, que estabeleceu mudanças significativas, extinguindo os Conselhos Gerais das Províncias e criou, em seu lugar, as assembleias provinciais com poderes para legislar sobre economia, justiça, educação, entre outros. (CASTANHA, 2005).

Nesta gama:

De acordo com o Decreto-lei nº 8.259, promulgado a 2 de janeiro de 1946, o ensino primário ficava dividido em duas categorias: 1) o ensino primário fundamental e 2) o ensino primário supletivo. O ensino primário fundamental subdividia-se em: a) primário elementar com a duração de quatro anos e primário complementar com a duração de um ano. Ambos se destinavam a crianças de 7 a 12 anos. (PALMA FILHO, 2005, p. 74)

Na vigência da Lei 4.024, de 20 de dezembro de 1961, o sistema educacional brasileiro atento para o estabelecimento de planos decenais, bem como para o aprofundamento das lutas sociais, da educação popular e alfabetização passa a ser determinado em conferências internacionais:

O período de 1956 a 1963, que abarcou os governos democráticos de Kubitschek a Goulart, foi profícuo para a mobilização dos educadores, que voltaram a debater as suas ideias em fóruns nacionais. Os debates concentravam-se nos compromissos assumidos nas conferências internacionais, notadamente as que foram realizadas em Punta del Leste e Santiago do Chile, em 1961 e 1962. Estas últimas contaram com o patrocínio da OEA e de um programa de cooperação técnica e econômica do governo norte-americano: 'Aliança para o progresso'. Além do aspecto doutrinário que recomendava a integração da educação ao desenvolvimento econômico e social, as conferências estabeleceram metas decenais para a educação na América Latina. (FONSECA, 2009, p. 158)

Na contramão destes supervenientes técnicos e alheios às características e condição social peculiar do Brasil, educadores da época formavam seu lastro de fundamentação no ideário social coletivo, irremediavelmente, deveriam ser calcados na realidade brasileira, o que não impediu que os primeiros planos de educação tivessem seu enfoque voltado para a preparação para o mercado de trabalho e o tecnicismo. O tecnicismo tratava-se de um modelo bastante eficiente e conveniente às padronizações dos sujeitos, travestidas sob a bandeira da aquisição de

habilidades para o exercício de aperfeiçoamento e manutenção da ordem estatal na sociedade vigente. Neste aspecto, a escola preconiza o aperfeiçoamento da ordem social vigente, valorizando o sistema capitalista e articulando-se com este com o interesse de produzir indivíduos competentes para o mercado de trabalho (CAMPOS, 2011, p. 2). O conteúdo de ensino encontra-se sistematizado nos manuais, nos livros técnicos e didáticos, nos módulos de ensino, nos dispositivos audiovisuais (LUCKEZI, 1994), então,

[...] o método de ensino consiste no emprego das técnicas necessárias à organização e ao controle das condições ambientais que levam o aluno a se apropriar, por meio da transmissão e recepção, das informações indispensáveis ao domínio dos elementos que compõem o sistema e as técnicas operacionais, voltadas para a execução de tarefas pré-definidas. Nesta pedagogia, o professor tem a incumbência de modelar respostas apropriadas aos objetivos instrucionais, e sua principal tarefa é levar o aluno a apresentar comportamentos adequados ao controle do ensino, sem imprescindível, neste aspecto, a tecnologia educacional. (CAMPOS, 2011, p. 4)

Neste sentido, nas décadas seguintes a estratégia governamental de articular os planos educacionais e o desenvolvimento persistia, com vistas à ênfase nos aspectos que dessem relevância à organização, projetos transitórios e descentralizados, na cooperação técnica e na influência das agências de cooperação internacional, dentre outras tantas formas de modelar os sujeitos através de políticas educacionais rigorosas e descentralizadoras, preparando-os para o desenvolvimento técnico moldado a partir dos padrões estatais, voltados para o enquadramento servil.

Com a instauração do governo militar, o Plano 1963-1965 foi revisto, com o objetivo de adequá-lo à realidade brasileira, tal como a compreendia o novo governo [...] as metas seriam fixadas, rigorosamente. A gestão educacional passou a ser orientada pelo Decreto governamental n. 200, de 1967, que deflagrou uma reforma administrativa em todo o serviço público brasileiro. No Ministério da Educação, o processo foi iniciado pela Reforma n. 666.296/70, desdobrada em uma série de outras ações ao longo das décadas de 1970 e 1980. De forma esquemática, as principais características são: ênfase aos aspectos organizacionais (meios) e não a aspectos substantivos ou finalísticos da educação; organização das ações por projetos prioritários e campanhas de caráter transitório; criação de grupos-tarefa para gerir as ações transitórias e descentralizadas; participação das empresas privadas e governamentais de consultoria (nacionais e estrangeiras), no processo de modernização administrativa, entre elas a Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID), que já cooperava com o Ministério desde a década de 1960. Posteriormente, fizeram-se presentes outras agências de

cooperação técnica e financiamento – o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial (BIRD). A partir dos anos de 1980, este último desempenhou um papel decisivo na agenda educacional brasileira. (FONSECA, 2009, p. 159-160)

Na década de 1970, o sistema educacional servia ao preceito de segurança nacional, descentralizada e controladora, privilegiava a organização formal e recusava o conflito ideológico e a intervenção de grupos informais nas instituições educativas, afastando-se da pedagogia social, da capacidade criativa dos sujeitos, bem como da compreensão das condições políticas ideológicas, em conformidade com a Lei 5.692, de 11 de agosto de 1971, e seguintes. Neste diapasão, calcados na prática de perpetuação do poder, o corpo era visto como força de trabalho e de produção, onde cabia ao Estado controlá-lo, para que se mantivessem sólidos os preceitos capitalistas, ainda que sob um custo elevado de diferenças de classe de toda ordem, bem aos moldes do mercantilismo dos anteriores séculos XVI aos XVII:

O mercantilismo não sendo simplesmente uma teoria econômica, mas, também, uma prática política que consiste em controlar os fluxos monetários entre as nações, os fluxos de mercadorias correlatos e a atividade produtora da população. A política mercantilista consiste essencialmente em majorar a produção da população, a quantidade de população ativa, a produção de cada indivíduo ativo e, a partir daí, estabelecer fluxos comerciais que possibilitem a entrada no Estado da maior quantidade possível de moeda, graças a que se poderá pagar os exércitos e tudo o que assegure a força real de um Estado com relação aos outros. (FOUCAULT, 1979, p. 47)

Neste contexto de preparação ao mundo do trabalho, voltado aos preceitos capitalistas, que utilizava do aparelho estatal em que a escola se insere para a servilidade laboral acrítica, eis que não visava a preparação de sujeitos, tampouco para ato de questionarem-se sobre qual seu papel na sociedade.

A atividade da descoberta é função da educação, mas deve ser restrita aos especialistas, cabendo à escola atuar no aperfeiçoamento da ordem social vigente, o sistema capitalista, articulando-se diretamente com o sistema produtivo. Seu interesse imediato é o de produzir indivíduos competentes para o mercado de trabalho, transmitindo, eficientemente informações precisas, objetivas e rápidas. (CAMPOS, 2011, p. 3)

Nesses moldes, a capacidade dos sujeitos dava-se enquanto os mesmos dispunham de participação nas atividades de produção, com prevalência na

formação da especificidade técnica, que, na década de 1980, foi substituída pela preparação para o trabalho (FONSECA, 2009, p. 160-163), segundo a Lei 7.044, de 18 de outubro de 1982. A visão utilitarista da década de 1970 com vistas à preparação para o trabalho, que encobriam uma política neoliberal em que a qualidade educacional era aferida pela quantidade, aos moldes do Estado Mínimo, controlado por sistemas avaliativos e de fiscalização (FONSECA, 2009, p. 166).

[...] é na década de 70 que o regime militar tenta implantar uma orientação pedagógica inspirada na assessoria americana, através dos acordos MEC – USAID, centrada nas ideias de racionalidade, eficiência e produtividade, que são as características básicas da chamada Pedagogia Tecnicista. (SAVIANI, 2000, p .104)

O panorama mundial de conferências e declarações, mais precisamente a partir do final da primeira metade do século XX, acerca dos direitos do homem e a construção e consolidação da cidadania através da educação, do direito subjetivo à mesma, bem como as formas de acessibilidade dos sujeitos é recorrente. No Brasil, com o advento da Constituição Federal de 1988 e com a afirmação do direito social à educação, sendo um direito de todos e dever do Estado e da família, consoante o art.205 daquele diploma legal, houve a redemocratização do ensino e os debates na área educacional.

Neste sentido, da ênfase nos debates para a consolidação do direito subjetivo à educação, surge em 1990 a Conferência Internacional de Jontien, Tailândia, de 05 a 09 de março, dando origem à Declaração Mundial de Educação para que, por sua vez, consubstanciou o Plano Decenal de Educação Para Todos no Brasil.

Em 1996, no Brasil, uma nova lei de diretrizes e bases da educação entra em vigor - LDBEN 9394/1996 - e nela fica estabelecido que a União deve incumbir-se de elaborar um novo plano de educação, tarefa que ficou ao encargo do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) e acabou sendo amplamente discutida por diversos setores da sociedade. O novo plano só foi aprovado em janeiro de 2001 tornando-se o primeiro PNE do país com força de lei (Lei nº 10.172/2001). (AGLIARDI; WELTER; PIEROSAN, 2012, p. 4)

A Lei 10.172/01 aduz que o Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2010 é decenal, trata do financiamento e gestão no campo educacional, assim como

acompanha e avalia a ações do mesmo, suas metas passam a ser exigíveis eis que estão calcadas na responsabilidade jurídica. Entretanto:

A EM nº 33/2010 criticou o PNE 2001-2010 por sua estrutura baseada no tripé 'diagnóstico-diretrizes-metas', na medida em que as metas vinham desacompanhadas das estratégias necessárias para seu cumprimento. Além disso, explicou a opção pela redução a vinte metas, acompanhadas pelas estratégias, como forma de favorecer o engajamento da sociedade civil e o controle social na execução do plano, fundamentais para seu sucesso. A opção, aparentemente correta, foi incompleta, por abandonar uma das bases do tripé – o diagnóstico –, que também era fundamental para que a sociedade pudesse compreender as metas e estratégias, debatê-las e, eventualmente, apontar lacunas do projeto. (BRASIL, 2014, p. 15)

Com o advento da Lei 11.494, de 20 de junho de 2007, que alterou a Lei 10.195, de 14 de fevereiro de 2001, e demais providências, o financiamento da educação, assim como as verbas a serem destinadas à mesma, são alteradas. No artigo 60 da Constituição Federal de 1988, das Disposições transitórias e sua temporalidade, a mudança se dá, provendo os meios para o financiamento da educação. A elaboração do Plano Anual de Educação e a universalização do acesso e o aumento da qualidade de ensino, foram as mudanças trazidas no artigo 214 da Carta Magna (NOGUEIRA, 2010, p. 131). A Lei 11.494, de 20 de junho de 2007, regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e a Valorização dos Profissionais em Educação.

Após calorosas discussões e três anos e meio de tramitação nas casas legislativas brasileiras, foi aprovada a Lei 13.005, de 25 de junho de 2014, prevendo diagnóstico, diretrizes, metas e estratégias para o próximo decênio, segundo o art.12 do referido documento:

Art. 12. Até o final do primeiro semestre do nono ano de vigência deste PNE, o Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional, sem prejuízo das prerrogativas deste Poder, o projeto de lei referente ao Plano Nacional de Educação a vigorar no período subsequente, que incluirá diagnóstico, diretrizes, metas e estratégias para o próximo decênio. (BRASIL, 2014)

A Lei 13.005, de 25 de junho de 2014, institui o Plano Nacional de Educação¹⁵, por dez anos e articula o sistema nacional de educação em regime colaborativo na definição de diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino, em seus diversos níveis, etapas e modalidades, por meio de ações integradas das diferentes esferas federativas (SENA, 2014, p. 9).

O diploma legal, de junho de 2014, atualmente em vigência, possui vinte metas e estratégias para cada uma delas com vistas ao seu cumprimento decenal organizado da seguinte forma:

O Plano Nacional de Educação (PNE) determina diretrizes, metas e estratégias para a política educacional dos próximos dez anos. O primeiro grupo são metas estruturantes para a garantia do direito a educação básica com qualidade, e que assim promovam a garantia do acesso, à universalização do ensino obrigatório, e à ampliação das oportunidades educacionais. Um segundo grupo de metas diz respeito especificamente à redução das desigualdades e à valorização da diversidade, caminhos imprescindíveis para a equidade. O terceiro bloco de metas trata da valorização dos profissionais da educação, considerada estratégica para que as metas anteriores sejam atingidas, e o quarto grupo de metas refere-se ao ensino superior. (BRASIL, 2016)

O Plano Nacional de Educação, Lei 13.005, de 25 de junho de 2014 (PNE/2014), através de suas metas e estratégias tem a pretensão de envidar esforços para que os incisos do art. 214 da Constituição sejam atingidos, ou ainda que se aproximem da realidade brasileira, a saber: erradicação do analfabetismo; universalização do atendimento escolar; melhoria da qualidade do ensino; formação para o trabalho; promoção humanística, científica e tecnológica do país; e estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (SENA, 2014, p. 9).

Neste sentido, as diretrizes do PNE/2014 perfazem, segundo o artigo 2º:

I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação; IV - melhoria da qualidade da educação; V - formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade; VI - promoção do princípio da gestão democrática da educação pública; VII - promoção humanística, científica,

¹⁵ O Plano Nacional de Educação, a Lei 13.005, de 25 de junho de 2014 (PNE/2014), passou a vigorar por dez anos. Estabelecido anteriormente pela Emenda Constitucional (EC) nº 59/09 tinha como decurso temporal a plurianualidade.

cultural e tecnológica do País; VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade; IX - valorização dos (as) profissionais da educação; X - promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental. (BRASIL, 2014)

Para que haja o atendimento às diretrizes e metas propostas pelo PNE/2014, avaliações periódicas serão realizadas, durante o decênio, em conformidade com o artigo 5º da referida lei, cabendo ao Ministério da Educação; às Comissões de Educação das duas casas legislativas brasileiras, pelo Conselho Nacional de Educação e também pelo Fórum Nacional de Educação. A tais instâncias compete, segundo o § 1º, artigo 5º, Lei 13/2014, a divulgação dos resultados obtidos, propor políticas públicas de implementação de cumprimento das metas e analisar, apontando proposições acerca do percentual de investimento público em educação a partir de sua avaliação. No que tange ao investimento público, será a meta avaliada no quarto ano de vigência do PNE, podendo ser ampliada por meio de lei (§ 3º).

Frisa-se que as políticas públicas têm papel fundamental para o desenvolvimento da sociedade, que coadunada com a legislação pertinente, nos moldes de democracia representativa brasileira de onde são propostas as políticas de ação e controle, de forma descentralizada política e administrativamente, conforme a Constituição brasileira. Neste sentido, a política pública tem o papel não só de procurar implementar as prioridades que emergem de valores e afirmações sociais, como também de facilitar e garantir a discussão pública mais complexa [...] (SEN, 2010, p. 358) “a ideia do público como um participante ativo da mudança, em vez de recebedor dócil e passivo de instruções ou de auxílio concedido” (SEN, 2010, p. 358).

Com o advento do Plano Nacional de Educação e com o desafio de construir uma unidade nacional em torno de cada uma de suas 20 metas com vistas a pactuação no cumprimento das responsabilidades conjuntas da União, dos Estados e dos Municípios a partir do Plano Nacional de Educação e do Plano Estadual de Educação, os municípios são partícipes na elaboração de seus Planos Municipais de Educação. De maneira que, as metas apontadas pelo Plano Nacional de Educação, através da Lei 13.005, de 25 de junho de 2014 (PNE/2014), vem ao encontro do preceito constitucional estabelecido no art.214, da Carta Magna de 1988, que,

através da Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009 (BRASIL, 2010, p. 716) acrescentou em seu caput, bem como acrescentou o inciso VI, estabelecendo metas de aplicação de recursos públicos em educação, como proporção do produto interno bruto (BRASIL,2009). Neste aspecto,

[...] a lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas [...]. (BRASIL, 2009)

Neste escopo, o município tem o dever de albergar a todos os munícipes suas necessidades educacionais. Trata-se, desta forma, de uma estratégia de **E**stado e não de governo, prevendo todas os âmbitos quais sejam nacional, estadual e municipal e representações da sociedade, conferindo aos prefeitos e a classe política do município um papel de liderança, unindo o projeto educacional municipal ao desenvolvimento do mesmo através da intersetorialidade como estratégia que desse sentido ao Plano Municipal, com a participação ativa de toda a sociedade, com lastro nas características socioculturais e ambientais, a vocação e a perspectiva de futuro do município (MEC, 2014, p. 7-8). Indubitavelmente:

[...] os Planos Municipais de Educação poderão ser limitados ou potencializados pelos Planos Estaduais, é recomendável que todos os segmentos da sociedade e das três esferas de governo se envolvam na construção dos PEEs da mesma forma que se envolveram na construção do PNE e façam o mesmo com relação ao PME no seu respectivo município. O PEE precisa refletir uma pactuação entre o governo estadual e os governos municipais em cada estado, pois as metas estaduais devem ser refletidas em uma combinação de metas municipais em cada Unidade da Federação. A soma das metas estaduais, por sua vez, deve ser suficiente para o alcance das metas nacionais. Por esse motivo, o necessário encadeamento da construção das metas entre o PNE, PEEs e PMEs. (MEC, 2014, p. 7)

Há a articulação entre os instrumentos de planejamento que ocorre no sentido de que existe o somatório apoio entre a União, dos Estados em seus planejamentos orçamentários entre outros, garantindo os insumos necessários para a execução técnica e financeira dos planos municipais de educação. Para tanto, uma equipe técnica e a representação da sociedade através de uma comissão

coordenadora são imprescindíveis na formação do Plano Municipal de Educação e terá como aporte de dados abaixo na formação do Plano Municipal de Educação:

A Equipe Técnica de Apoio deve buscar todos os dados e informações relevantes para conhecer o quadro atual da quantidade e qualidade da oferta educacional no município, como:

- oferta educacional no município por níveis, etapas e modalidades;
- número de escolas públicas (federais, municipais ou estaduais) e privadas no município;
- número de matrículas por nível, etapa e modalidade (se possível, com detalhamento por turnos e rede);
- estrutura física das escolas (especificando necessidades de reforma ou ampliação);
- quadro de profissionais comparado às necessidades técnicas, pedagógicas e de apoio;
- série histórica do IDEB (com detalhamentos de seus indicadores);
- distorção idade-série em cada etapa de ensino;
- capacidades técnica e financeira disponíveis para a educação no município;
- projetos educacionais em execução pela Prefeitura, governo do estado, Ministério da Educação e terceiro setor no município;
- população residente por faixa etária e escolaridade;
- planos de expansão das faculdades, universidades e escolas técnicas no município ou na região.

Essas informações podem ser levantadas a partir dos portais do IBGE, INEP, MEC, FNDE, Secretaria Estadual de Educação, entre outros, além de consultas diretas a diferentes instituições. (MEC, 2014, p. 13)

A rede de assistência técnica tem o fulcro de envidar esforços conjuntos para que as metas propostas pelo Plano Nacional de Educação alcançassem êxito à colaboração e à adequação dos Planos Estaduais de Educação. De modo que o Ministério da Educação e Cultura e o Conselho Nacional de Secretários Estaduais, CONSED, e a UNDIME se unem com vistas a orientar as comissões de trabalho na criação dos planos e execução de seus projetos. Neste sentido, o município realiza a tomada e levantamento de dados e aporte necessário para a realização do diagnóstico e da criação de metas necessárias em favor do acesso à escola, bem como compará-las às metas dos Planos estaduais e do plano nacional de educação:

Portanto, de posse da análise da situação do município com relação à demanda e às possibilidades de expansão da oferta, a Equipe Técnica pode construir uma proposta de meta para o período de dez anos de duração do Plano Municipal de Educação, que deverá ser validada pela Comissão Coordenadora, submetida ao debate público, aprovada pelo Poder Executivo em forma de projeto de lei e votada na Câmara de Vereadores. (MEC, 2014, p. 17)

O plano municipal de educação, ao definir as metas para atingir a educação de base daquele município, utiliza como instrumentos os indicadores que, por sua vez, apontam os dados percentuais ou não, mas que serão utilizados como norteadores para a avaliação da educação naquele município, que podem ser os

mesmos utilizados no Plano Nacional de Educação. O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), a cada dois anos, publica a evolução das metas e seu cumprimento em nível nacional. Após definidos os indicadores para cada meta, o Poder Executivo, a Câmara de Vereadores, Fórum do Conselho de Educação ou comissão de monitoramento e avaliação devem discutir sobre os temas e sua aplicabilidade em ações articuladas entre a sociedade civil e o poder público (MEC, 2014, p. 17-18).

De acordo com dados levantados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, no ano de 2014, mais da metade dos municípios brasileiros não possuíam Plano de Educação. Contudo, em 2016 quase que 100% já havia sancionado os Planos (MEC, 2016). No estado do Rio Grande do Sul, a Lei 14.705, de 25 de junho de 2015, versa acerca do Plano Estadual de Educação. Na mesma linha, para o município de Santa Maria-RS, foi sancionada a Lei 6.001, de 18 de agosto de 2015, que estabelece o Plano Municipal de Educação.

Os Planos de Educação são imprescindíveis instrumentos da política educacional, todavia, para que haja aplicabilidade e eficácia devem estar amparados em leis orçamentárias referentes ao nível governamental em que se vinculam, bem como incidir no conteúdo de planos que terão vigência no curso de sua duração, de modo que haja previsão de recursos, aportados legalmente para sua viabilização.

3.3 A DESCENTRALIZAÇÃO E COMPARTILHAMENTO DE RESPONSABILIDADES PARA O ENFRENTAMENTO À INFREQUÊNCIA E EVASÃO ESCOLAR

O compartilhamento de responsabilidades enquanto instrumento para o enfrentamento da infrequência e da evasão escolar apresenta-se alicerçado na legislação brasileira, efetivamente, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, na Lei 8.069, de 13 de julho de 1990, o Estatuto da criança e do adolescente, Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, e demais leis infraconstitucionais que formaram, desde o final da década de 1980.

No intuito de proteção integral de crianças e adolescentes, o Sistema de Garantias de Direitos, vem a ser instituído a partir da compreensão teórica sobre a articulação do conjunto de responsabilidades institucionais e a integração dos serviços de atendimento prestados pela rede (BRANCHER, 2000, p. 131). De maneira que,

[...] ao regular sobre os direitos [...] destes novos sujeitos de direitos, o ECA tem sido considerado pelos operadores da justiça, como um documento de grande complexidade técnica. Com este estatuto, os legisladores criaram, literalmente, uma rede de proteção integral da criança e do adolescente e consideraram diversas competências institucionais, disciplinares e profissionais envolvidas, abrangendo simultaneamente diferentes políticas públicas, e as diversas áreas do conhecimento científico e de atuação técnica. (BRANCHER, 2000, p. 122)

Em se tratando do Estado, as responsabilidades de cada esfera do governo de acordo com a legislação em ofertar obrigatoriamente a educação dos 4 aos 17 anos de idade, cabe aos municípios responder nesse campo pela Educação Infantil e em creches ou Pré-escolas e prioritariamente o Ensino Fundamental, aos estados a atuação versa assegurar o Ensino Fundamental e, com prioridade, o ensino à todos que o demandarem. À União cabe o dever de zelo e assistência técnica e financeira a contribuir para a garantia do acesso de todas crianças e adolescentes à escola (UNICEF; BRASÍLIA, 2013, p. 5). Assim sendo,

o dever do Estado deve efetivar-se através das políticas suplementares conforme previsto na legislação ordinária. Mas é no desvelamento das práticas cotidianas na/da escola que se torna possível evidenciar como se dá essa efetivação e se há outras manifestações ou formas de distribuição de justiça social além do que foi previsto no ordenamento estatal. Através delas será possível dizer se e como os alunos usufruem/ou do direito à permanência na escola. (LENSKIJ, 2006, p. 77)

As práticas escolares e pedagógicas cotidianas e a legislação, com vistas à garantia do direito social subjetivo, devem estar coadunadas com a legislação vigente no país, bem como atendendo a demandas internacionais nas quais o Brasil é signatário no que tange a crianças e adolescentes. A escola, o Estado, a sociedade e a família atuam entre si na garantia de tais direitos, e é dentro da instituição escolar que aportam a infrequência e a evasão pautadas neste estudo:

Além disso, não basta entrar na escola. Ali, as crianças e os adolescentes precisam aprender, se desenvolver e concluir sua escolaridade na idade esperada. Com enorme contingente de crianças e adolescentes que estão na escola, mas com baixos resultados de aprendizagem, com altos índices de repetência e atraso escolar, o Brasil ainda tem pela frente um longo caminho para garantir o direito à educação de qualidade para todas as suas crianças e seus adolescentes. (UNICEF, BRASÍLIA, 2013, p. 5)

Ao encontro de uma educação que valorize os sujeitos em suas especificidades, é necessário ir muito além da simples atuação didática e aporte pedagógico ao qual crianças e adolescentes têm direito ou ainda, que serão submetidos, mas sobretudo a educação deve fornecer estruturas para as escolas e o desenvolvimento das questões pedagógicas atuem no sentido de oportunizar a crianças e adolescentes condições para que desenvolvam suas capacidades de forma a intervir na sua própria história e nas dos demais, além das questões de direito e deveres dos cidadãos, bem como muito além da simples atuação de participação democrática no voto de seus representantes. Isto posto, há que se ressaltar que, antes de mais nada, é imprescindível a garantia do acesso à escola e que o mesmo seja gozado de maneira eficaz, produtora, onde os indivíduos tornem-se sujeitos de sua própria história, sejam partícipes da mesma.

Está posto o caminho, grosso modo, para se criar a teoria habermasiana do agir comunicativo e de uma racionalidade comunicativa. Racionalidade comunicativa que está intimamente ligada ao agir comunicativo e tem como objetivo a busca do consenso entre sujeitos capazes de falarem e agirem. Mediatizadas pela linguagem, toda relação existente entre sujeitos que interagem uns com os outros está inevitavelmente presente em toda comunicação humana e, por conseguinte, 'o conhecimento, a partir de sua mediação pela linguagem, só pode ser concebido como a compreensão comunicativa e formação do consenso sobre algo do mundo'. (LONGHI, 2005, p. 18)

Na contramão, vários são os índices¹⁶ que contribuem para a exclusão¹⁷ escolar, onde dois deles são a infrequência e a evasão escolar. Considerando que o país obteve importantes avanços nos últimos anos, o que resultou na inclusão de milhões de meninos e meninas de 4 a 17 anos, ainda que de forma desigual, é possível destacar, por pesquisas realizadas pelo IBGE em 2010, que crianças com

¹⁶ Os índices de exclusão escolar no país apontam para a distorção idade-série, advinda do baixo rendimento escolar que contribui para a repetência na escola levando os alunos a evadirem da mesma, segundo dados levantados pela Unicef no ano de 2013.

¹⁷ A exclusão escolar é o maior fator de impacto negativo no índice de desenvolvimento humano.

menos de 5 anos e adolescentes de 15 a 17 anos ainda não haviam garantido o acesso à escola (UNICEF, BRASÍLIA, 2013, p. 5).

O acesso à educação da faixa etária de 4 a 5 anos evoluiu nos últimos anos da década. Em 2010, a taxa de escolarização dessa faixa etária era de 80,1% que se comparada a taxa de 2000, de acordo com o censo demográfico era de 51,4%, segundo dados da UNICEF (BRASÍLIA, 2013, p. 10). Mesmo com a Lei 12.796, de 4 de abril de 2013 que amplia a obrigatoriedade de matrícula para a faixa etária de 4 a 17 anos, há um contingente de 1,15 milhão de crianças, que deveriam estar matriculadas na escola (UNICEF, BRASÍLIA, 2013, p. 10).

Neste diapasão,

Diversas políticas e programas têm sido desenvolvidos nos últimos 15 anos por diferentes esferas do poder público para superar as barreiras que ainda impedem o pleno acesso de todas as crianças e de todos os adolescentes brasileiros à escola e a oferta de uma educação de qualidade, que garanta a conclusão dos estudos no tempo correto e o efetivo aprendizado. Alguns investem em questões como a qualidade do ensino e o financiamento, enquanto outras procuram combater as causas que impedem a frequência à escola, como a pobreza e o trabalho infantil. (UNICEF, BRASÍLIA, 2013, p.16)

O direito à permanência, em consonância com o ordenamento jurídico, as políticas públicas e as ações pedagógicas voltadas à identificação de crianças e adolescentes no dia a dia da sala de aula e a acuidade em relação às presenças diárias, assim como a identificação dos alunos que evadem do seio escolar, perpassa pelo registro nos documentos escolares, a informação ao Conselho Tutelar e a notificação junto ao Ministério Público, no sentido em que todas as ações devem proteger a criança e o adolescente dos mais variados tipos de negligências e/ou violências, ocultados sob os mais diversos vieses.

As crianças e os adolescentes mais atingidos pela exclusão escolar são os que moram no campo, os negros, os indígenas, os pobres, os sob risco de violência e exploração, e os com deficiência, o que indica que as desigualdades ainda existem. (UNICEF, BRASÍLIA, 2013, p. 5)

Neste sentido, consoante a teoria proteção integral, crianças e adolescentes alijados pela imposição trazida pela infrequência e a evasão escolar, atua através de

uma rede de proteção em prol da garantia de direitos de crianças e adolescentes. Nesta acepção,

[...] é pertinente enfatizar a importância do Estatuto da Criança e do Adolescente, uma vez que este prioriza a atenção integral das crianças e dos adolescentes brasileiros a partir da década de 1990. Em busca da garantia plena do direito à frequência escolar, faz-se necessário que, além das mudanças estruturais relacionadas à conjuntura do país e que se referem à moradia, ao saneamento básico, ao trabalho, à renda e a outros aspectos, tem-se ações pontuais que podem ser operacionalizadas a partir do Sistema de Garantias de Direito à Educação. (COMIRAN, 2009, p.143)

O envolvimento entre a comunidade escolar (docentes, discentes, pais, servidores, comunidade em geral onde está inserido estabelecimento educativo), além dos instrumentos de políticas públicas que ensejam a permanência na escola [...] importa, pois, conhecer quais os fatores intraescolares que predispõem à infrequência e em quais deles as políticas públicas podem incidir (LENSKIJ, 2006, p. 80).

O Estatuto da Criança e do Adolescente ao qualificar a família, o Estado e a sociedade como partícipes do zelo e cuidado a crianças e adolescentes, atribuindo-lhes deveres e a acuidade quanto a preservação e garantia de direitos aduz a implementação dos Conselhos Tutelares, nos quais a sociedade faz-se representada, uma vez que os membros são escolhidos por ela para determinadas atribuições, não retirando do restante da sociedade de um modo geral, a responsabilidade de fiscalizar e denunciar casos de maus tratos e abusos (NOGUEIRA, 2010, p. 135).

O sistema protecionista em rede, atua no sentido em que possa agir na garantia de direitos fundamentais que porventura possam vir a serem lesados. Contudo, no âmbito familiar, considerando a notória possibilidade de resistência por parte dos familiares oriundos de toda sorte de negligência estatal a infrequência escolar das crianças e dos adolescentes acaba por revelar vivências de negação de direitos, onde as famílias estão com seus direitos violados e em situações de negligência (IAMAMOTO, 2005).

No bojo do artigo 86 do ECA encontra-se prevista a política de atendimento aos direitos, que deve realizar-se de forma articulada, através de ações governamentais e não-governamentais da União, Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. O Sistema de Garantias de Direitos, neste contexto, envolve a

articulação das redes de atendimento com a política de proteção aos direitos sob responsabilidade do Conselho Tutelar e pelos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescentes, responsáveis pela deliberação e controle das políticas públicas, bem como pelo Sistema de Justiça, envolvendo o Ministério Público, a Defensoria Pública e o Poder Judiciário. Sem dúvida que

[...] o atendimento aos direitos da criança e do adolescente compete ao Poder Executivo, em todas as suas esferas, federal, estadual, distrital e municipal, mas não só a ele, pois cabe também a sociedade civil organizada. Daí porque o artigo falar em 'articulação', já que ela é necessária para se garantir a proteção integral da criança e do adolescente de forma realmente eficiente. (COSTA; PORTO, 2013, p. 148)

O caráter abrangente dos direitos de crianças e adolescentes, perseguido do Sistema de Garantia de Direitos dentro da doutrina da Proteção Integral e do sistema integrado de rede com vista à eficácia dos direitos constitucionalmente garantidos. Tal sistema deita raízes nos princípios da descentralização político-administrativa, na participação social e na execução de ações, do governo ou não, com vistas à garantia de direitos que, dentro da perspectiva histórica, então aliados (OLIVEIRA, 2015). A esse respeito:

A intersectorialidade das políticas públicas tem uma importância estratégica para assegurar a universalização e a indivisibilidade dos direitos da criança. Somente políticas implementadas de maneira realmente conjunta entre diferentes áreas, especialmente de assistência, saúde, cultura, esporte e lazer, poderão garantir a inclusão, a permanência e a aprendizagem de crianças e adolescentes com deficiência, em abrigos, em cumprimento de medida socioeducativa, egressos ou em risco de trabalho infantil, ou em outras situações de vulnerabilidade social e econômica. (UNICEF, BRASÍLIA, 2013, p. 22)

Nesta perspectiva, o sistema integrado atua, articulando-se entre si, sem prejuízo da independência, conforme suas funções realçadas no Estatuto da Criança e do Adolescente, mas impossibilitando a tomada de ações isoladas, que não estejam de forma integrada, sem que a efetividade do mesmo reste prejudicada (AQUINO, 2004, p. 328). Portanto, o Sistema é um conjunto articulado de pessoas e instituições que atuam para efetivar os direitos. De maneira que

[...] a Resolução nº 113, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) de 2006, o Sistema, articular-se-á com todos os sistemas nacionais de operacionalização de políticas públicas,

especialmente nas áreas da saúde, educação, assistência social, trabalho, segurança pública, planejamento, orçamentária, relações exteriores e promoção da igualdade e valorização da diversidade. (Art. 1º, § 1º, CONANDA, 2006)

Em se tratando de descentralização administrativa, salienta-se o entendimento do artigo 86 cominado com o artigo 100, parágrafo único, inciso III da Lei 8.069, de 13 de junho de 1990 (ECA), que alude entre a União, Estados, municípios e Distrito Federal outras esferas de poder garantam aos municípios apoio financeiro e técnico, a fim de os mesmos possam criar as chamadas redes de atendimento à criança e ao adolescente (COSTA; PORTO, 2013, p. 149):

III - responsabilidade primária e solidária do poder público: a plena efetivação dos direitos assegurados a crianças e a adolescentes por esta Lei e pela Constituição Federal, salvo nos casos por esta expressamente ressalvados, é de responsabilidade primária e solidária das 3 (três) esferas de governo, sem prejuízo da municipalização do atendimento e da possibilidade da execução de programas por entidades não governamentais. (BRASIL, 1990)

O artigo 87 do Estatuto da Criança e do Adolescente trata das linhas de ação da política de atendimento que, por sua vez, consubstanciam na elaboração de planejamentos voltados à políticas sociais básicas; aos serviços, programas e projetos de assistência social; aos serviços de proteção e atendimento médico e psicossocial às vítimas; serviços de identificação e localização de pais ou responsáveis; proteção jurídico-social; políticas e programas destinados a prevenir ou abreviar o período de afastamento do convívio familiar e a garantir o efetivo exercício do direito à convivência familiar; campanhas de estímulo ao acolhimento sob forma de guarda de crianças e adolescentes, com ênfase em crianças afastadas do convívio familiar. De modo que a elaboração de políticas públicas, através de programas e serviços que aduz o artigo 86 do Estatuto, são de incumbência do Poder Público assim como sua execução, com vistas às garantias previstas nos moldes do artigo em comento (COSTA; PORTO, 2013, p. 153).

Neste sentido, as políticas sociais básicas que envolvem crianças e adolescentes devem ter absoluta prioridade em virtude do caráter protetivo que a legislação dispõe sobre os direitos destes, destacando a imprescindibilidade na

proteção à infância e adolescência, para que goze de preferência, inclusive quanto à questão orçamentária (COSTA; PORTO, 2015, p. 150), a programas de criação de centros de referência especializada municipais que reúnam esforços para o atendimento urgente, por profissionais qualificados e atendimento em estruturas específicas, sem prejuízo de que sua não observação seja passível de punição, conforme tratam os artigos 208 e 216 do ECA (COSTA; PORTO, 2015, p. 151).

Nas disposições transitórias do Estatuto da Criança e do Adolescente, no artigo 259, parágrafo único, trata-se da competência dos Estados e municípios na promoção e adaptação de programas e diretrizes que visem à garantia dos direitos da criança e do adolescente, mormente ao princípio da proteção integral. (COSTA; PORTO, 2013, p. 382). De tal sorte que:

É justamente na dimensão municipal que o debate sobre cidadania, políticas públicas, federalismo e descentralização assume maior destaque, pois, além da indeterminação das competências municipais, o que exige um novo compromisso hermenêutico, é fundamental destacar que se trata do melhor espaço de aproximação entre Sociedade e o Estado. Por esta razão é essencial que se avaliem as hipóteses de ampliação do espaço local, verificando-se a possibilidade de atribuição de maiores competências aos municípios em campos específicos, tais como a questão de crianças e jovens vítimas de exclusão social que carecem de programas de atendimento. Estas indagações ampliam a importância do debate acerca do papel do município enquanto agente integrador da sociedade e do Estado, como espaço de construção compartilhada das decisões públicas para a efetivação da cidadania. (COSTA; PORTO, 2015, p. 382)

Com o advento da Lei 12.594, de 18 de janeiro de 2012, o artigo 260, § 2º, do Estatuto da Criança e do Adolescente, versa sobre as contribuições ao Fundo da Criança e as contribuições que poderão ser efetuadas dentro dos limites de 1% e 6%, de modo que se destinam às ações estratégicas dos Conselhos de Direitos. Nesta senda, em que pese o artigo 260, em seu § 2º, foi alterado pela Lei 13.257, de 8 de março de 2016, que fixou critérios para utilização dos planos de aplicação, de dotações subsidiadas e demais receitas para programas que envolvessem índices de maior carência e incidência de infringência de direitos (BRASIL, 2016).

Mormente, cabe ao Ministério Público determinar em cada comarca a forma de fiscalização da aplicação dos recursos, pelo Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, segundo o artigo 260, § 4º, incluído pela Lei 8.242, de 12 de outubro de 1991. Cabe também ao *Parquet*, a atribuição da fiscalização em cada comarca, o Ministério Público está legitimado a fiscalizar a aplicação dos recursos

oriundos das doações para coibir as fraudes ou desvios de recursos públicos de verbas destinadas à Proteção Integral (COSTA; PORTO, 2013, p. 390).

Acerca das doações ao Fundo da Criança e do Adolescente, o artigo 260 sofreu alterações que o acrescentaram requisitos formais e normas indispensáveis, alterando o Estatuto da criança e do Adolescente, ECA, com o advento da Lei 12.594, de 18 de janeiro de 2012. Nesse sentido, dentre tais alterações e inserções, conforme o artigo 260-J, tem-se o

Parágrafo único. O descumprimento do disposto nos artigos 260-G e 260- I sujeitará os infratores a responder por ação judicial proposta pelo Ministério Público, que poderá atuar de ofício, a requerimento ou representação de qualquer cidadão. (ECA, 1990)

Sob a perspectiva da participação da sociedade civil à esfera pública, surgida após a década de 1970, com os conselhos populares institucionalizados e com a promulgação da Constituição Federativa do Brasil de 1988, a possibilidade de gestão da coisa pública e o reacender da teoria da democracia surgiram as propostas dos Conselhos Tutelares com vistas à garantia e efetivação dos direitos de crianças e adolescentes (SOUZA, 2008, p. 62). A sociedade civil almeja a participação na esfera pública, influenciando diretamente nas decisões, através de um movimento comunitário no âmbito local (SANTOS, 2002, p. 58). Ademais, após inúmeras discussões acerca das características que os Conselhos Tutelares deveriam ter, com o sancionamento do Estatuto da Criança e do Adolescente, instituiu-se como órgão da política de proteção aos direitos da criança e do adolescente (SOUZA, 2008, p. 71).

Conselhos Tutelares, elencados no artigo 131, do título V, do Capítulo I, do Estatuto da Criança e do Adolescente, são importantes instrumentos de efetivação das políticas de atendimento a crianças e adolescentes, que fazem aplicar medidas à família e ao poder público sempre que os direitos de crianças e adolescentes forem ameaçados ou violados. Tal órgão autônomo, tendo como objetivo o cumprimento dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes, atuando de forma articulada com o sistema de justiça e a rede de atendimento utilizando-se de todos os instrumentos jurídicos que se acham à disposição em nosso ordenamento com vistas à garantia dos direitos fundamentais, com base nos princípios da dignidade e da proteção integral, estatuídos na legislação pátria.

Historicamente, muitas eram as violações que feriram os direitos estabelecidos no Estatuto da criança e do Adolescente que, entre outras disposições, deu origem a esses órgãos autônomos, vinculados às administrações municipais, compostos por conselheiros eleitos pelas comunidades em que estavam inseridos. Nesta ordem, a Lei 12.696, de 25 de julho de 2012, trouxe modificações no decurso temporal de mandato dos conselheiros tutelares, que passou de 3 para 4 anos, unificando o processo de escolha em todo o território nacional, a partir da posse dos eleitos do ano de 2016.

O artigo 139 do Estatuto da Criança e do Adolescente, alterado pela Lei 8.242, de 12 de outubro de 2012, trata da escolha dos conselheiros, de modo que a competência para instalar o processo de escolha ao cargo de Conselheiro Tutelar é do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, sob a fiscalização do Ministério Público Estadual, MPRS. A escolha do conselheiro observa o disposto nos artigos 132 e 133 do Estatuto, haja vista o número de cinco conselheiros representantes da comunidade local que atendam os seguintes requisitos:

Art. 133. Para a candidatura a membro do Conselho Tutelar, serão exigidos os seguintes requisitos: I - reconhecida idoneidade moral; II - idade superior a vinte e um anos; III - residir no município. (ECA, 1990)

Assim sendo, a Resolução do Conanda nº 139, de 17 de março de 2010, versa sobre os parâmetros de criação e funcionamento dos mesmos que podem ser distribuídos conforme a configuração geográfica do município ao qual se insere, qual seja:

Art. 3º Em cada Município e no Distrito Federal haverá, no mínimo, um Conselho Tutelar como órgão da administração pública local.

§ 1º Para assegurar a equidade de acesso, caberá aos Municípios e ao Distrito Federal criar e manter Conselhos Tutelares, observada, preferencialmente, a proporção mínima de um Conselho para cada cem mil habitantes.

§ 2º Quando houver mais de um Conselho Tutelar em um Município, caberá a este distribuí-los conforme a configuração geográfica e administrativa da localidade, a população de crianças e adolescentes e a incidência de violações a seus direitos, assim como os indicadores sociais. (CONANDA, 2010)

O Conselho Tutelar, sendo considerado um órgão público, em razão de sua relevância para a sociedade, é regido por regras de Direito Administrativo e criado por Lei Municipal (SOUZA, 2008, p. 71). Os Conselhos Tutelares são vinculados ao Poder Executivo, mas detém autonomia nas suas deliberações, por isso são autônomos, bem como tratam-se de órgãos de deliberação coletiva, não-jurisdicional, não tendo competência para aplicar medidas de caráter administrativo. Ademais, possuem caráter permanente, não dependendo de interesses políticos partidários para sua continuidade (VERONESE, 2006, p. 116-117). Tais características essenciais desse órgão, essencialmente ao que se refere à permanência e a autonomia são indispensáveis para que o mesmo tenha validade como agente de políticas públicas da proteção aos direitos humanos (SOUZA, 2008, p. 74). É imperioso que

[...] a previsão do princípio da permanência do Conselho Tutelar garante sua estabilidade jurídica, política e institucional, uma vez que esse órgão não pode simplesmente estar à mercê dos interesses de governo, em criá-lo ou destituí-lo a qualquer tempo, ou ainda em razão de interesses momentâneos. (SOUZA, 2008, p. 75)

Tal assertiva, encontra lastro na continuidade que devem ter os Conselhos Tutelares, de modo que funcionam integralmente, sem interrupção, para que não restem prejudicados os direitos de crianças e adolescentes e o alcance e garantia de seus direitos, calcados no princípio da proteção integral. Neste ínterim, os Conselhos Tutelares são autônomos, pois não se subordinam aos demais órgãos do poder executivo, tendo suas competências estatuídas no Estatuto da Criança e do Adolescente (SOUZA, 2008, p. 75). A imperatividade da autonomia incide no sentido em que:

A autonomia do Conselho Tutelar, em geral, é vista como sinônimo tão somente de autonomia funcional, ou seja, em matéria de sua competência, quando delibera ou quando toma decisões, quando age ou quando aplica medidas, não está sujeito a qualquer interferência externa, a qualquer tipo de controle político ou hierárquico. As decisões de natureza administrativa são irrecorríveis, somente podendo ser questionadas e revistas em ação. (KONZEN, [s.d.])

Uma forma de participação da população local na execução de políticas públicas e, por determinação do Estatuto da Criança e do Adolescente, efetua-se

através da representação política no Conselho Tutelar. Cada município, através de seus representantes locais eleitos, atua na garantia dos interesses de crianças e adolescentes.

A Lei 12.696, de 25 de julho de 2012, aprimorou o Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente, mudando o tempo de duração dos mandatos dos conselheiros eleitos, de três para quatro anos e tornando o processo de eleição dos mesmos unificado em todo território nacional, determinando as datas de eleição posse dos eleitos (COSTA; PORTO, 2013, p. 132). O referido dispositivo alterou os artigos 132, 134, 135 e 139 do Estatuto da Criança e do Adolescente para dispor sobre os Conselhos Tutelares:

Art. 132. 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 1 (uma) recondução, mediante novo processo de escolha. (BRASIL, 2012)

Além disso, o exercício da função de Conselheiro Tutelar constitui-se serviço público relevante, presumindo do Conselheiro idoneidade moral (art. 135, Lei 12.696/12). Ademais:

Art. 134. Lei municipal ou distrital disporá sobre o local, dia e horário de funcionamento do Conselho Tutelar, inclusive quanto à remuneração dos respectivos membros, aos quais é assegurado o direito a: I - cobertura previdenciária; II - gozo de férias anuais remuneradas, acrescidas de 1/3 (um terço) do valor da remuneração mensal; III - licença-maternidade; IV - licença-paternidade; V - gratificação natalina.

A Resolução do CONANDA nº 139, de 17 de março de 2010, alterada pela Resolução nº 170, de 10 de dezembro de 2014, recomenda o número mínimo de conselheiros e conselhos em relação ao número de habitantes, bem como especificidades a cada qual destinados:

Art. 3º Em cada Município e no Distrito Federal haverá, no mínimo, um Conselho Tutelar como órgão da administração pública local.

§ 1º Para assegurar a equidade de acesso, caberá aos Municípios e ao Distrito Federal criar e manter Conselhos Tutelares, observada, preferencialmente, a proporção mínima de um Conselho para cada cem mil habitantes.

§ 2º Quando houver mais de um Conselho Tutelar em um Município, caberá a este distribuí-los conforme a configuração geográfica e administrativa da

localidade, a população de crianças e adolescentes e a incidência de violações a seus direitos, assim como os indicadores sociais.

§ 3º Cabe à legislação local a definição da área de atuação de cada Conselho Tutelar, devendo ser, preferencialmente, criado um Conselho Tutelar para cada região, circunscrição administrativa ou microrregião, observados os parâmetros indicados no § 1º e no § 2º (Res. nº 139/2010, CONANDA)

Ainda sobre as alterações dadas pela Lei 12.696, de 25 de julho de 2012, o artigo 139 trata da escolha dos Conselheiros que terá sob supervisão o Ministério Público Estadual. Ao *Parquet* também são atribuídos a garantia de que os princípios protetivos de crianças e adolescentes não restem maculados.

As corresponsabilidades entre os Estado, a sociedade e a família encontram no Ministério Público o aparato para garantir o direito de crianças e adolescentes, dentro dos princípios protetivos destes. Nesta via, restando comprovadas violações de direitos que ultrapassem as possibilidades da escola e dos conselhos tutelares, cabe ao Ministério Público a intervenção para a garantia dos mesmos. Neste sentido, aduz o artigo 127, do Capítulo IV, das funções essenciais à justiça, da Constituição Brasileira de 1988:

Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

§ 1º São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

Cabe ressaltar acerca do entendimento de alguns de que o Ministério Público atua como um quarto poder denominado Poder Fiscalizador, gerando falta de consenso entre seus representantes, a respeito de sua institucionalização e de suas funções. Tal poder, põe o Ministério Público em igualdade de condições ao Executivo, Judiciário e o Legislativo, alterando a visão de poderes de Montesquieu, dogma do estado Liberal a ser superado, pela realidade do Novo estado democrático de Direito (RITT, 2002, p. 193).

Com vista às garantias dos direitos protetivos da infância e juventude, os promotores de justiça da infância e da juventude atuarão na condição de defensores constitucionais com poderes notificatório e inquisitório (LENSKY, 2006, p. 105). De maneira que, para solucionar as demandas que aportam junto ao Ministério Público, o mesmo atua sem interferência judicial na garantia e zelo pelo efetivo respeito aos

direitos e garantias legais, assegurados às crianças e adolescentes, promovendo as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis com base na proteção integral (RITT, 2000, p. 204).

4 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO À INFREQUÊNCIA E EVASÃO ESCOLAR: A FICHA FICAI COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA E ANÁLISE DE DADOS NO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA/RS

4.1 A RESPONSABILIDADE DOS ÓRGÃOS DO SISTEMA DE GARANTIAS DE DIREITOS E DA REDE DE ATENDIMENTO À EDUCAÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

O Direito da Criança e do Adolescente em consonância com a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 227, trata de assegurar os direitos de crianças e adolescentes¹⁸ com absoluta prioridade e promovendo políticas específicas em consonância com sua condição peculiar, bem como estabelecendo os mecanismos para a garantia de seus direitos. Neste escopo,

[...] um dos avanços associados à implementação do Estatuto e às diretrizes de políticas públicas que se seguiram foi o fortalecimento da ação articulada, envolvendo diferentes setores e atores em busca de respostas para os desafios apresentados diante dos casos de violação de Direitos Humanos de crianças e/ ou adolescentes. Fortaleceu-se, assim, a visão integral da criança e do adolescente e com essa mesma sinergia criou-se o Sistema de Garantia dos Direitos. (SDH/PR,2010, p. 123)

O sistema de garantias de direitos foi tratado pela primeira vez no III Encontro Nacional da Rede de Centros de Defesa, em Recife, em 1992, onde se propôs acerca de recomendações ao art. 86 do Estatuto da Criança e do Adolescente, um conjunto articulado de ações governamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, considerando a sua importância para que o Sistema de Garantia dos Direitos opere efetivamente, é necessário que seus eixos atuem de forma eficaz e interligada (SDH/PR, 2010, p. 123).

O atendimento em rede disposto sob a forma de um sistema de garantias, no atendimento de crianças e adolescentes, perpassa através de políticas públicas intersetoriais que circulam entre todos seus eixos, no sentido de perfectibilizar os direitos ora garantidos dentro dos pressupostos da teoria da proteção integral.

A articularidade que permeia o sistema de garantias preconiza o atendimento em rede e tem na hierarquia e na complementaridade a estruturação do

18

O artigo 227 sofreu alteração dada pela Emenda Constitucional nº 65, de 13 de julho de 2010, passando a incluir os interesses da juventude.

sistema de garantias, que tem como ponto de partida o início do atendimento, cabendo-o aos municípios com vistas aos demais elos do sistema, quais sejam União, Estados, Distrito Federal (COSTA, 1994), reordenando-se e rompendo em definitivo com a cultura imposta pelo menorismo e pela doutrina da situação irregular (CUSTÓDIO, 2009).

Com vistas ao trabalho conjunto em prol dos direitos de crianças e adolescentes,

[...] é preciso, enfim, fazer com que os diversos órgãos, autoridades e entidades que integram o 'Sistema de Garantias dos Direitos Infanto-Juvenis aprendam a trabalhar em "rede", ouvindo e compartilhando ideias e experiências entre si, definindo 'fluxos' e 'protocolos' de atuação interinstitucional, avaliando os resultados das intervenções realizadas junto a crianças, adolescentes e suas respectivas famílias e buscando, juntos, o melhor caminho a trilhar, tendo a consciência de que a efetiva e integral solução dos problemas que afligem a população infanto-juvenil local é de responsabilidade de TODOS. (DIGIÁCOMO, 2013. p. 4)

O flagrante único de incoerência na participação de apenas um dos elos da rede que compõe o sistema de garantias protecionistas acarreta em prejuízo que alcança, indubitavelmente a todos os demais que também dividem iguais responsabilidades, bem como participam igualmente das discussões em espaços democráticos. Se todos são igualmente responsáveis pela efetiva e integral solução dos problemas que afligem a população infanto-juvenil, é fundamental que todos também participem, em igualdade de condições [...] (DIGIÁCOMO, 2013, p. 5).

Dentro das políticas de atendimento dispostas no artigo 86, que traz as ações conjuntas a serem divididas entre governamentais, não-governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, da participação do sistema de rede para o conjunto de ações articuladas encontram-se o Poder legislativo, sociedade civil, a Defensoria Pública e o Ministério Público, haja vista a função fiscalizadora das atividades que atuam em favor de crianças e adolescentes. Cabendo a tais órgãos e segmentos igualmente a função de deliberar e envidar esforços acerca de melhorias e proposição de políticas públicas. De modo que

[...] define que a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á por meio de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos estados, do Distrito

Federal e dos municípios, definindo diretrizes inovadoras, tais como: (i) Municipalização do atendimento; (ii) Criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, com a participação popular paritária por meio de organizações representativas; (iii) Criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa; (iv) Manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente; (v) Integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional e do atendimento de crianças e de adolescentes inseridos em programas de acolhimento familiar ou institucional e (vi) Mobilização da opinião pública para a indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade. (SDH/PR, 2016, p. 18)

O sistema de garantias, previsto na Lei 8.069, de 13 de julho de 1990, encontra abrigo no dispositivo art. 86, da Parte Especial, Título I, da Política de Atendimento, Capítulo I, Disposições Gerais. A intersetorialidade e o compartilhamento de ações que atuam na rede de atendimento e no sistema de garantias, deve articular-se entre as mais variadas atribuições e responsabilidades objetivas com o cunho protetivo. O referido artigo supracitado em comento, deve ser tratado em conjunto o artigo 100, parágrafo único, III, do Estatuto da Criança e do Adolescente, em que pese a solidariedade entre a União e seus entes federados em medidas específicas de proteção:

III - responsabilidade primária e solidária do poder público a plena efetivação dos direitos assegurados a crianças e adolescentes por esta Lei e pela Constituição Federal, salvo nos casos por esta expressamente ressalvados, é de responsabilidade primária e solidária das 3 (três) esferas do governo, sem prejuízo da municipalização do atendimento e da possibilidade da execução de programas por entidades não governamentais; *(incluído pela Lei 12.010 de 2009)* (BRASIL,1990)

No contexto de necessariedade mútua e recíproca, cada um dos subsistemas, partes do sistema de garantias, se referenciam mutuamente segundo sua própria sistematicidade, de modo que suas normas, estando vinculadas, operam pelo sentido, orientação e conteúdo agregados, analiticamente aos desdobramentos possíveis de serem reconhecidos como protetivos e emancipatórios (RAMIDOFF, 2008, p. 45).

As ações articuladas conjuntamente entre as dimensões do governo, Municipal, Estadual, Distrital e Federal, e as esferas de poder Executivo, Judiciário e

Legislativo têm o cunho de prevenir ameaças e violências que atendem aos interesses, direitos e garantias afetos à criança e ao adolescente (RAMIDOFF, 2008, p. 37), configura-se a rede de atendimento, que requer a ação interligada e compartilhada dentro do sistema de garantias de crianças e adolescentes, bem como a articulação entre os órgãos garantidores da eficácia dos direitos fundamentais. Neste diapasão, o direito de crianças e adolescentes conta com o sistema de garantias e a rede de atendimento o aporte essencial para a perfectibilização das garantias protecionistas.

O artigo 205 da Constituição Federal, nos transmite a ideia de trabalho em “rede”, pois faz expressa referência à necessidade de uma atuação conjunta da família, da sociedade e do Estado, no sentido da construção da cidadania (DIGIÁCOMO, 2013, p. 6). Mormente que:

Independentemente do fato de que o ECA traz a obrigatoriedade do atendimento de crianças e adolescentes em todas as esferas, as parcerias se dão, preponderantemente, em âmbito municipal, pois a municipalização é um dos ideais estatutário. (COSTA; PORTO, 2013, p. 173)

É no âmbito municipal que todas as estratégias se dão, ainda que em outras esferas e de onde se obtém o apoio financeiro e técnico com vistas à criação das redes de apoio de que os municípios precisaram para a eficácia das políticas quando de sua implementação, uma vez que a solidariedade deve ser mantida pela União, Estados, municípios e Distrito Federal (COSTA; PORTO, 2013, p. 149).

Deste modo, a legitimação dos governos locais, como formuladores e executores de políticas públicas e de participação cidadã, de onde os movimentos sociais, tiveram oportunidade de envolvimento na realização de debates políticos com vistas à garantia de direitos sociais e civis fundamentais (SDH/PR, 2016, p. 97).

O Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, um dos órgãos componentes do sistema de garantias, traduz a participação da sociedade civil na efetivação das garantias legais, previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente e nos preceitos constitucionais, estatuídos nos artigos 195 e 204 da Constituição Federal de 1988. Dispondo a participação da população, por meio das organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. De modo que, o artigo 88, II, traduz sobre o papel dos Conselhos, dentro das

políticas de atendimento bem como na descentralização, na municipalização e participação popular, aduzidas no próprio art. em comento:

Art. 88. São diretrizes da política de atendimento:

I - municipalização do atendimento;

II - criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais. (BRASIL,1990)

A sociedade encontra subsídios para a participação direta na tomada de decisões, evidenciando que a participação popular na construção das políticas públicas prevê a ação articulada entre a sociedade civil e o Estado, com a atuação dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, com órgãos paritários e controladores das ações em todos os níveis com vista à efetivação quantitativa e qualitativa das mesmas (CUSTÓDIO,2009, p. 37). É imprescindível que as autoridades têm a obrigação de fazer com que sua obrigação possa ser perseguida via ação civil pública ou popular. O poder público municipal deve proporcionar as estruturas de ações existentes e toda a rede de proteção por eles composta, quais sejam as autoridades, órgãos e entidades de atendimento na garantia da previsão estabelecida no Estatuto da Criança e do Adolescente. De modo que

[...] a busca do adequado funcionamento dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente é tarefa que incumbe à toda sociedade, que em especial por intermédio de organizações representativas precisa ocupar este importante espaço de democracia participativa e, num legítimo exercício de cidadania, dar a sua parcela de contribuição para a identificação e enfrentamento dos problemas que afligem a população infanto-juvenil (e, em última análise, a toda sociedade), através da mencionadas políticas públicas intersetoriais que, a partir das deliberações do órgão, o Poder Público passa a ter o dever de implementar. (DIGIÁCOMO, 2013, p. 5)

Os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, vale dizer, detém a atribuição natural - e o verdadeiro dever institucional - de promover a essencial articulação dos demais integrantes do sistema de garantias, procurando otimizar a atuação de cada um e coordenar as intervenções conjuntas e/ou

interinstitucionais, de modo a atender as mais variadas demandas existentes no município. Todavia

[...] é pertinente argumentar que não foram de ordem legal as razões de municipalização do ensino fundamental no País da segunda metade da década de 1990. Nesse processo, se enredou uma série de situações e projeções, cabendo realçar a crise fiscal dos Estados e concepções ou propostas de descentralização intergovernamental, de administração pública e de repartição de encargos entre as esferas federativas nas políticas sociais, eivadas em lógicas distintas. (FARENZENA, 2012, p. 3)

As políticas setoriais deliberadas nos Conselhos, vinculam-se aos demais conselhos gestores, visto que a imprescindibilidade da prioridade em que o público infanto-juvenil deve ter, sem prejuízo de que as mesmas se deem de forma articulada com vistas à garantia de direitos integrais, arguidas no Estatuto da Criança e do Adolescente (MORAES, 1999, p. 122).

Neste sentido, com um cunho fiscalizador e de avaliação, a Resolução nº 144 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente aduz que a cada três anos haja convocatória de Conferência para discutir a efetivação das políticas públicas, implementadas pelo poder público, em todos os níveis, bem como apontar as diretrizes de ação para os próximos dois anos, com ampla participação da sociedade civil e dos representantes do governo, e uma verdadeira relação do Estado com os movimentos sociais (CUSTÓDIO; VERONESE, 2009, p. 145).

Uma das principais atribuições dos Conselhos é abarcar os serviços especializados advindos de ações governamentais e não governamentais com vistas ao atendimento de crianças e adolescentes, no sentido de que o atendimento se dê a partir dos pressupostos característicos locais no apontamento de soluções às demandas que surgem nas mais variadas localidades (CUSTÓDIO, 2009).

As políticas públicas e programas de atendimento, destinados a crianças e adolescentes que estejam na iminência de flagelo de seus direitos garantidos constitucionalmente e nas legislações infraconstitucionais, tratam, quando de sua efetiva implementação, de garantir tais direitos e demandas em iniciativas que contemplem a criação de programas e serviços destinados a assegurar os direitos fundamentais (COSTA; PORTO, 2013, p. 153).

Cabe aos Conselhos de Direitos de Crianças e Adolescentes, o gerenciamento dos recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente

(FDCA), bem como fixar critérios de utilização e produzir o plano de aplicação dos recursos, conforme a Resolução nº 137 do Conanda¹⁹, observados os critérios de municipalização dos conselhos e suas demandas, dispostos no art. 88 do Estatuto protecionista. De modo que

[...] o Poder Público, por meio do orçamento da respectiva esfera político-administrativa; Contribuições de governos estrangeiros e de organismos internacionais multilaterais; Multas decorrentes de condenação em ações cíveis e da aplicação de penalidade pecuniária (conforme previsto nos artigos 154 e 214 do Estatuto da Criança e do Adolescente); Doações de Pessoas Jurídicas e Pessoas Físicas em dinheiro ou em bens, passíveis de dedução do Imposto de Renda Devido nas situações e nos limites previstos na legislação (artigo 260 do Estatuto). (FEBRABAN, 2014, p. 13)

Os Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente, diante de seu imprescindível papel de fomentar discussões, no sentido de planejar ações de cunho estratégico em defesa dos direitos estabelecidos de crianças e adolescentes no país. Todavia, para que suas ações tenham eficácia, é notória a atuação a contento de todos os órgãos governamentais e não governamentais que compõem a rede protecionista de garantias voltadas ao encontro da articularidade aos direitos garantidos na Carta Magna e demais legislações, pontuadamente a Lei 8.069, de 13 de julho de 1990.

Em outras palavras, sob a ótica da transversalidade dos direitos humanos, os direitos de crianças e adolescentes não podem, tamanho a dimensão a que fazem jus furtar-se de agir de forma compartilhada. De modo que, cabe aos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente, em ação articulada com os Conselhos Setoriais e demais integrantes do “Sistema de Garantias” zelar pela previsão e pelos indispensáveis recursos orçamentários de políticas públicas existentes (DIGIÁCOMO, 2013, p. 9).

O caráter específico e integrador do sistema de garantias é a atuação conjunta, articulada, transversal e intersetorial, sem prejuízo, por óbvio, da administração da justiça, ou o acesso à mesma, de forma a garantir que haja a acessibilidade às políticas de atendimento de que delas necessitem, ou ainda que tenham albergados seus direitos estabelecidos por sua condição de sujeitos em

¹⁹ Resolução nº 137, de 2010, dispõe sobre os parâmetros para a criação e o funcionamento dos Fundos Nacional, Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente.

desenvolvimento, colocando-os a salvo de quaisquer violações de seus direitos, garantindo a reparação destas.

O sistema de garantias tem por competência a efetivação dos instrumentos normativos nacionais e internacionais pactuados, constitucionais e infraconstitucionais, essencialmente nas resoluções e atos normativos definidos por Conselhos de direitos e setoriais, através de mecanismos estratégicos judiciais e extrajudiciais, acuidade e monitoramento e avaliação das ações públicas em defesa da garantia de direitos de crianças e adolescentes.

O artigo 148 da Lei 8.069, de 13 de julho de 1990, destaca acerca do papel da justiça para o estabelecimento das garantias de direitos de crianças e adolescentes, já que trata da competência da justiça da infância e da juventude para mover ações civis fundadas em interesses individuais, difusos e coletivos, bem como irregularidades ocorridas e aplicação de penalidades contra casos que atentem contra as normas protetivas de crianças e adolescentes (BRASIL, 1990).

Atua precipuamente em âmbito municipal o Conselho Tutelar, CT, mais um dos órgãos que compõem o sistema de garantias, devendo ser instalado em cada município, ou mais de um, dos aglomerados urbanos de maior contingente, quando o volume de tarefas exigir maior mobilização de energias (COSTA; PORTO, 2013, p. 212). Consoante ao artigo 131, o Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, devendo zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente (BRASIL, 1990).

Os Conselhos Tutelares desempenham seus papéis na comunidade ao qual estão inseridos, tem um papel estratégico que vai além da proteção emergencial, realizando diligências e encaminhamentos necessários para promover os direitos de crianças e adolescentes a médio e longo prazo (SDH, 2013, p. 9). Contudo, as informações disponíveis acerca do funcionamento dos Conselhos Tutelares restavam adstritas às pesquisas em banco de dados no âmbito do município, do IBGE; cadastros parciais advindos de pesquisas acadêmicas, organizações da sociedade civil e instituições públicas de escopo estadual, tais como o Ministério Público, escolas de direitos e universidades de graus variados; da Ouvidoria Nacional dos Direitos Humanos (SDH, 2013).

No intuito de fortalecer os Conselhos Tutelares e a proteção integral embasados na teoria da proteção integral, no ano de 2012, foi criado o Cadastro

Nacional de Conselhos Tutelares, cujo cunho é o de levantar dados nacionais, que auxiliem as políticas públicas e o fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos (MEC/SDH, 2016):

Nesse sentido, a sistematização dos dados, em nível nacional, os conselhos tutelares, através do cadastro nacional tem o objetivo de: Mapear e quantificar os Conselhos Tutelares do país, consolidando a primeira base de dados universal e detalhada sobre eles; Cadastrar todos os Conselhos Tutelares, registrando informações de contato (endereço, telefone, e-mail, horário de funcionamento, etc.) necessárias para uma integração horizontal que os consolidasse como rede e uma articulação vertical que os aproximasse de outras instâncias do SGD, integrando-os a outros atores municipais, estaduais, distritais e federais; Avaliar a infraestrutura e a consolidação institucional dos conselhos; Identificar os municípios que não têm Conselho Tutelar. (SDH, 2013)

Em pesquisa realizada no ano da criação do Cadastro Nacional de Conselhos Tutelares sobre a situação dos conselhos tutelares brasileiros, detectou-se que a capacidade dos conselhos ainda é bastante limitada e que o déficit dos mesmos em relação à população ainda é bastante significativo, além de outros fatores que contribuem para a dificuldade de atuação desses órgãos no cumprimento de seu papel na persecução dos direitos e garantias de crianças e adolescentes (SHD, 2013, p. 13).

O Conselho Tutelar, em sua função supletiva, atua de encontro à infrequência e evasão escolar nos termos dos artigos 56, II, e 136, I e II, ambos do Estatuto da Criança e do Adolescente, no sentido em que quanto às crianças e adolescentes que têm seu direito à educação maculado. Já nos termos do artigo 101, I a VII, do referido Estatuto tem-se as medidas de proteção que o Conselho Tutelar poderá vir a tomar em relação aos discentes evadidos ou infrequentes ao espaço escolar:

Art. 101. [...] I – encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade; II – orientação, apoio e acompanhamento temporários; III – matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental; IV – inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente; V – requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial; VI – inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos; VII – abrigo em entidade. (BRASIL, 1990)

O Conselho Tutelar, nos termos do artigo 129, dentre outras, tem em seu inciso V, do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), aplicar medidas aos pais ou responsáveis que não acompanharem a frequência e aproveitamento escolar do filho ou pupilo (BRASIL, 1990). Podendo, ainda, o Conselho Tutelar representar ao Ministério Público, para eventual propositura de ação civil pública, quando o problema é relativo à escola, nos termos do artigo 208 do ECA. A preocupação principal é com a educação, porque é o fator que mais contribui para o pleno desenvolvimento da criança e do adolescente (COSTA; PORTO, 2013, p. 332).

Outro órgão do sistema de garantias é o Ministério Público, tendo suas atribuições elencadas no artigo 200 do Estatuto da Criança e do Adolescente, de modo que suas funções serão exercidas através instrumentos legais como o inquérito civil público, o termo de ajustamento de conduta e ação civil pública. O Ministério Público é o fiscal da lei, jungido ao princípio da indisponibilidade em questões de ordem pública, que é mitigado em face do interesse social maior que é a proteção da criança e do adolescente (COSTA; PORTO, 2012, p. 325). O *Parquet*, é o defensor dos interesses públicos no sentido mais amplo. É na defesa do interesse público primário, social, que atua o Ministério Público, conforme assevera o art. 6º do Estatuto da Criança e do Adolescente, que discorre sobre os fins sociais na interpretação da lei, nas exigências do bem comum, nos direitos individuais e coletivos e na peculiaridade da condição de sujeitos em desenvolvimento (BRASIL, 1990).

Nos dizeres de Tavares (2001, p. 201):

A Promotoria da Infância e da Juventude funciona junto ao Juizado da Infância e da Juventude, em termos judiciais. Atua em juízo de primeiro grau, provocando a jurisdição com postulações de natureza cível em defesa de interesses metaindividuais ou individuais indisponíveis de crianças e adolescentes, em todos os trâmites, até mesmo recursos, e como fiscal da lei, dando pareceres nos feitos promovidos por outrem, intervindo, se necessário, em favor daqueles sujeitos de direito especial, preenchendo a omissão ou a desídia dos respectivos responsáveis.

No que tange à infrequência e a evasão escolar, as atribuições e os procedimentos do Ministério Público e do judiciário encontram lastro nos termos do artigo 136, II, b, e IV, de modo que, em não obtendo êxito quanto ao retorno do aluno infrequente ou evadido à escola, os Conselhos Tutelares representam junto à autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado de suas

deliberações, bem como encaminhando ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos de crianças e adolescentes (BRASIL, 1990).

O Ministério Público, em defesa dos direitos de crianças e adolescentes, pode intervir, aplicando as medidas de proteção previstas no rol exemplificativo, que, sem prejuízo dos demais casos concretos, possam subsistir, do art. 101 do ECA; nas medidas aos pais e responsáveis do artigo 129 do pluricitado estatuto, de onde constam as mais drásticas estatuídas nos incisos VIII, IX e X, de onde constam a perda da guarda; a destituição da tutela; a suspensão ou destituição do poder familiar, sem prejuízo, do devido processo legal.

Nestes termos, a que se aplicam as medidas do art. 129, é necessário analisar conjuntamente os artigos 22, 24 e 55 do supracitado Estatuto de Proteção a Crianças e Adolescentes, o artigo 229 da Carta Magna de 1988 e o artigo 1.630 do Código Civil brasileiro, em que tratam os deveres de assistência, de criação e educação dos pais, guardiões e tutores a crianças e adolescentes que deles estejam sob a proteção e dever (COSTA; PORTO, 2013, p. 207-208).

É passível ainda de responsabilização nos termos do artigo 55 do Estatuto da Criança e do Adolescente e do artigo 246 do Código Penal, em que pese o abandono intelectual, podendo ser aplicado o artigo 129, V, do imperioso Estatuto. Também é passível de infração administrativa, o descumprimento nos termos do art. 249, podendo ser determinado além da autoridade judiciária, o Conselho Tutelar, sob pena de multa de três a vinte salários de referência, aplicando-se o dobro em caso de reincidência, ainda que o descumprimento seja de cunho culposos, sem prejuízo do estudo social dos infratores, bem como a exigência da prova subjetiva do dolo ou da culpa (COSTA; PORTO, 2013, p. 374), em demérito dos deveres inerentes ao poder familiar, da tutela ou guarda.

Sob a ótica protetiva de garantia de direitos de crianças e adolescentes, a violação dos mesmos atinge diretamente na sua formação saudável, expressada pelas relações de poder a que estão submetidos, como também a toda sorte de situações de infringência de direitos. Nesse sentido, cabe aos órgãos que formam o sistema de ações integradas, envidar esforços no tocante ao enfrentamento de tais demandas, em defesa da garantia de direitos estabelecidos.

Sobremaneira, aduz o artigo 5º do Estatuto da Criança e do Adolescente, que nenhuma criança ou adolescente será alvo de qualquer tipo de violência, negligência, discriminação, exploração, crueldade e opressão, sendo punido qualquer ato que atende em seu desfavor, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais (BRASIL, 1990). Destarte, o Estatuto da Criança e do Adolescente, em seu artigo 6º, leva em conta os fins sociais da supracitada, as exigências do bem comum, os direitos e deveres individuais e coletivos e a ênfase se dá na condição peculiar de pessoas em processo de desenvolvimento e que, para tanto, devem ter salvaguardados seus direitos, calcados na teoria da proteção integral.

4.2 DO CONTEXTO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA AO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA-RS: DO PANORAMA NACIONAL AO PANORAMA MUNICIPAL

Nos idos de 2008, a Secretaria da Educação Básica (SEB), inspirada no regime de colaboração dos sistema de ensino, em parceria com a União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Nações Unidas para a Educação a Ciência e a Cultura (UNESCO) e parceiros do Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação (PRADIME), estabeleceram como estratégia central da formação dos dirigentes municipais de educação, o eixo planejamento e avaliação das políticas educativas (MEC, 2008, p. 8).

Sobretudo no ano de 2006, o Ministério da Educação e Cultura brasileiro e a equipe técnica do Instituto Anísio Teixeira, apresentaram um sistema virtual para que pudessem os gestores estaduais e municipais de todo o país prestarem informações e comprovações acerca de seus gastos e investimentos educacionais à Manutenção e Desenvolvimento Econômico (MDE), sob pena do não repasse dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Desta maneira, em 08 de junho de 2006, o Ministério da Educação (MEC) lançou o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), (INEP,2006). Assim sendo,

[...] todos os gastos do governo em educação pública, assim como os recursos vinculados à educação organizados segundo o nível de ensino e natureza, as receitas totais e despesas realizadas por todas as esferas do

governo deveriam ser disponibilizadas para que fossem contabilizados em banco de dados. (INEP, 2006)

Segundo análise realizada pelo Unicef e a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, restou demonstrado que, no ano de 2010, segundo os dados censitários do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, mais de 3,8 milhões de crianças e adolescentes brasileiros entre 4 e 17 anos de idade não frequentam a escola. Os grupos mais atingidos pela exclusão são as crianças de 4 e 5 anos, com idade para frequentar a pré-escola, e os adolescentes de 15 a 17 anos, que deveriam estar no Ensino Médio (UNICEF, 2010).

Na tabela 1 abaixo, é possível observar as populações que se encontram à margem dos bancos escolares, segundo os dados apontados pelo IBGE no ano de 2010:

Tabela 1. Crianças e adolescentes fora da escola

Faixa etária	Quantidade
4 a 5 anos	1.154.572
6 a 10 anos	439.578
11 a 14 anos	526.727
15 a 17 anos	1.725.232
Total	3.846.109

Fonte: IBGE, 2010.

Contudo, dados apresentados pelo Conanda e pela Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente apontam que houve um avanço significativo em relação aos anos anteriores. Nesse sentido, é conveniente ponderar que

[...] na educação, nos últimos 25 anos, o Brasil apresentou resultados positivos em praticamente todos os indicadores. A universalização do acesso à educação obrigatória tem avançado muito. Em 2014, a percentagem de crianças de 6 a 14 anos matriculados no ensino fundamental era de 97,5%, quando em 1992 essa taxa era de 81,4% (PNAD 2014). Outro avanço importante diz respeito à quase universalização da alfabetização entre jovens de 15 a 17 anos, ao se atingir 99,1% dessa faixa etária. Nos últimos 25 anos, o Brasil também apresentou expressiva queda na taxa média de analfabetismo entre crianças e adolescentes de 10 a 18 anos de idade. A taxa de analfabetismo era de 12,5% em 1990 e, em 2013, era de apenas 1,4%. De acordo com o Unicef, a queda foi ainda maior entre os adolescentes negros, com redução de 17,8% para 1,5%, e pardos, caindo de 19,4% para 1,7% no mesmo período. (BRASIL, 2016, p. 19)

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, referente aos dados recenseados no ano 2010, o número de crianças que estava fora da escola era em torno de 19%. Os dados, em razão da frequência escolar daquele ano, eram consoantes ao acesso à escola de crianças a partir dos 6 anos, o que, em 2013 foi alterado pela Lei 12.796, de 4 de abril de 2013, ajustando a LDB à Emenda Constitucional 59, de 11 de novembro de 2009, ampliando a obrigatoriedade de matrícula para a faixa etária de 4 a 17 anos.

Nesse sentido, dados referentes aos estados brasileiros em que pesem a presença de crianças com 6 anos de idade na escola aponta a taxa brasileira de 95,4 (UNICEF, BRASÍLIA, 2013, p. 10), já o Rio Grande do Sul tem um índice percentual de 89,0, ficando dentre os seis últimos estados no Brasil, quando considerada a taxa percentual de frequência escolar para aquela idade. Ao passo que o índice de frequência escolar de crianças de seis anos reflete os índices do ano de 2010 e de acordo com a legislação vigente na época, anterior à legislação educacional atual, que dispõe de acesso a partir dos 4 anos de idade, os dados registrados quando comparados ao percentual de crianças de 14 anos, que concluem o Ensino Fundamental no país é bastante significativo, diferindo-se por regiões, onde o Rio Grande do Sul apresenta o índice de 83,8 o percentual do Brasil aponta 76,2 de crianças e adolescentes até os 14 anos de idade que concluíram os anos iniciais do Ensino Fundamental, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística em relação ao último censo nacional.

Apesar de ingressarem à escola, muitas crianças e adolescentes não concluem os estudos no Ensino Fundamental quando atingem os 14 anos de idade. Quando considerada a faixa etária dos 16 anos, que aponta os percentuais de adolescentes que conseguiram concluir os estudos no Ensino Fundamental. Em contrapartida, de posse dos mesmos dados, observa-se que, em muitos estados brasileiros, os índices percentuais chegam a quase a metade dos adolescentes com 16 anos que sequer concluíram o Ensino Fundamental, que apresentarão distorção entre a idade e a série, em que pesem sua inserção aos estudos no Ensino Médio, se a ele tiverem acesso. Quando considerado o estado do Rio Grande do Sul, o índice é de 64,8, enquanto o índice nacional é de 62,7 de alunos com 17 anos de idade que concluíram o Ensino Fundamental.

Ao observar os percentuais de jovens com até 19 anos de idade que concluíram o Ensino Médio (EM), segundo dados censitários divulgados pela Unicef (UNICEF, BRASÍLIA, 2013), depara-se assim com os adolescentes de 16 anos que conseguiram concluir o Ensino Fundamental, o que ocorre igualmente com os jovens de até 19 anos do EM. De modo que os índices dos jovens que não puderam concluir o Ensino Médio ficam evidentes quando se observam os percentuais dos que concluíram os estudos da Educação Básica brasileira, donde os índices brasileiros são de 48,7 e os do Rio Grande do Sul aparecem com 45,2.

O Brasil, um país de proporções continentais que apresenta realidades totalmente distintas, em suas regiões encontra disparidades e diferenças de toda a ordem. Nesse sentido, em um contexto de investimentos públicos, demanda e políticas públicas calcadas na legislação vigente, tem-se a aplicabilidade dos recursos financeiros por parte do aparelho estatal no que tange à educação. De modo que, entre os anos de 2010 a 2013, os estabelecimentos de ensino no Brasil, consoante dados censitários do último censo, em 2010, e do Ministério da Educação e Cultura (MEC) ficam demonstrados a paulatina diminuição quantitativa dos estabelecimentos que atendem à educação básica, sem considerar os dados referentes às creches que só foram introduzidos a partir do ano de 2013, com o advento da Lei 12.796, de 4 de abril daquele ano, no território brasileiro. Os dados, divulgados no ano de 2013, versam que, no Brasil, em 2010, havia 128.168 estabelecimentos de ensino. Em 2011, os dados apontam para um quantitativo de 125.081 instituições. Em 2012, havia 122.716 unidades de Ensino Básico, e para o ano de 2013 os números apontam para 118.914 escolas de Educação Básica brasileiras.

Ao passo que considerando as localidades com até 100.000 habitantes de até 19 anos no mesmo lapso temporal de 2010 a 2013, o número de estabelecimentos de educação básica ao longo dos anos se manteve (DATASUS, 2013). O levantamento de hipóteses de não oferta em todos os espaços na sociedade. Nesse sentido, em 2010, haviam 203,69 unidades por 100 mil habitantes até 19 anos; no ano de 2011, foram quantificadas 197,05 unidades por 100 mil habitantes até 19 anos. Para o ano de 2012, 191,68 unidades por 100 mil habitantes até 19 anos, e em 2013, 203,09 unidades por 100 mil habitantes de até 19 anos.

Segundo a Plataforma de Indicadores do Governo Federal em 2013, os dados que compõem as taxas de crescimento dos estabelecimentos de Ensino Básico aparecem negativas, ou seja, aumentaram negativamente nos últimos anos. De modo que, para os anos de 2010, 2011, 2012 e 2013, respectivamente os dados foram de -2,87%, -2,41%, -1,89% e -3,10%.

No ano de 2015, foi realizado o censo escolar sob a coordenação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e levantou dados estatísticos educacionais de âmbito nacional realizado todos anos com a colaboração das secretarias estaduais e municipais de educação e com a participação de todas as escolas públicas e privadas do país. Trata-se do principal instrumento de coleta de informações da educação básica, que abrange os seus diferentes níveis e modalidades: ensino regular (Educação Infantil e Ensinos Fundamental e Médio), Educação Especial, Educação de Jovens e Adultos (EJA) e Educação Profissional (cursos técnicos e cursos de formação inicial continuada ou qualificação profissional). O Censo Escolar coletou dados sobre estabelecimentos de ensino, turmas, alunos, profissionais escolares em sala de aula, movimento e rendimento escolar (BRASIL, 2016).

Em 2015, o total de escolas de Educação Básica aparece no total de 183.487 estabelecimentos de ensino, segundo o Censo Escolar do Instituto Nacional Anísio Teixeira (INEP). Conforme o censo escolar do ano de 2015 - INEP, num total de 59.026.180 alunos matriculados nas escolas brasileiras de Ensino Fundamental, alunos estão matriculados do 1º ao 9º ano, respectivamente e de modo crescente: 2.940.302 estudantes; 2.987.903 estudantes; 3.310.625 estudantes; 3.146.442 estudantes; 3.177.131 estudantes; 3.454.996 estudantes; 3.104.616 estudantes; 2.997.687 estudantes; 2.811.508 estudantes. A partir desse panorama recenseado nacionalmente, pode-se depreender que, para o ano de 2015, os percentuais de matrículas entre o 1º ao 9º ano do Ensino Fundamental da Educação Básica brasileira tem uma aparente média de matriculados, em que pesem o lapso temporal de 9 anos, segundo o Censo Escolar do INEP, considerando o ano de 2015.

Com o advento da Lei 12.796, de 4 de abril de 2013, no ano de 2014 que as instituições de ensino receberam crianças nas faixas etárias entre 4 e 5 anos de idade na Educação Infantil. Evidentemente, os dados do censo escolar de 2015 não contemplam tal nível de ensino que se trata da Educação Infantil. A lei em comento

incluiu no artigo 31 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional regras comuns de organização da educação infantil, dentre as quais está o controle de frequência e a carga horária mínima anual pela instituição que exige a frequência mínima de 60% do total de horas:

Art. 31. A educação infantil será organizada de acordo com as seguintes regras comuns: [...] II - carga horária mínima anual de 800 (oitocentas) horas, distribuída por um mínimo de 200 (duzentos) dias de trabalho educacional; (Incluído pela Lei nº 12.796, de 2013); [...] IV - controle de frequência pela instituição de educação pré-escolar, exigida a frequência mínima de 60% (sessenta por cento) do total de horas; (BRASIL, 1996).

De modo que, das 800 horas de frequência exigida, a criança terá que frequentar 480 horas. Isso corresponde a um limite de faltas em, no máximo, em número de 80 dos 200 dias letivos anuais, que foi dado pela Lei 12.796, de 4 de abril de 2013, devido à imperiosa efetividade da lei, no sentido da máxima garantia ao acesso e à frequência à escola.

No Brasil, a média do gasto municipal com educação e cultura *per capita* por habitante (R\$) é, segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) é de R\$ 460,44/hab., no ano de 2011²⁰. Já a média nacional do gasto municipal com educação no ano de 2011, foi de 2,138% e a média nacional do gasto municipal com educação em relação a sua receita foi de, em 2011, 25,95% todos esses dados têm fonte no supracitado Instituto de Pesquisa.

Dentre os municípios brasileiros, que somam um total de 5.565 (cinco mil quinhentos e sessenta e cinco) em todo o território nacional, encontra-se o município de Santa Maria, localizado na região central do Estado do Rio Grande do Sul. Segundo dados censitários do Ministério da Saúde – DATASUS, o município contava, no ano de 2014, no ranking de população brasileira, na 96ª posição no Brasil e em 5ª no Estado do Rio Grande do Sul. Isto significa dizer que o município participa com 0,14% da população nacional e 2,45% de participação estadual. A população da cidade, desde o ano de 2010, cresceu em torno de 5% nos últimos anos, em média.

Tabela 2. População municipal do município de Santa Maria-RS, desde 2010

²⁰ Dados censitários retirados do último censo realizado no Brasil, no ano de 2010.

Habitantes	Ano calendário
274.838 habitantes	2014
273.489 habitantes	2013
263.662 habitantes	2012
262.369 habitantes	2011
261.031 habitantes	2010

Fonte: DATASUS, 2014.

Tabela 3. Ranking nacional de municípios pelo IDH-M de Educação/Santa Maria-RS

Ano	Ranking
2010	205º
2000	132º
1991	23º

Fonte: PNDU, 2013.

Tabela 4. Ranking estadual de municípios pelo IDH-M de Educação/Santa Maria-RS

Ano	Ranking
2010	9º
2000	10º
1991	3º

Fonte: PNDU, 2013.

Tabela 5. Percentual IDH Municipal de Educação/Santa Maria-RS

Ano	Percentual IDH
2010	0,715
2000	0,591
1991	0,428

Fonte: PNDU, 2013.

Tabela 6. Investimento do município de Santa Maria/RS em educação e cultura em relação ao percentual do PIB municipal

Município	PIB
Santa Maria /RS	2,016%

Fonte: Ipea - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011.

Tabela 7. Investimento do município de Santa Maria/RS em educação e cultura em relação ao Percentual da Receita Municipal

Município	Percentual Receita
Santa Maria /RS	25,49%

Fonte: Ipea - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011.

Tabela 8. Investimento do município de Santa Maria/RS em educação e cultura em relação ao Gasto municipal em educação e cultura-valores reais

Município	Gasto municipal
Santa Maria /RS	R\$ 89.217.559,31

Fonte: Ipea - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011.

Tais dados foram levantados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) no ano de 2011, sendo que foram utilizadas fontes do Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, da Plataforma de indicadores do Governo Federal-Ensino Básico. A observação dos dados inferidos nos gráficos demonstrados comprova os gastos e investimentos com a educação no município da região central. Abaixo, os parâmetros apresentados na Plataforma de Ensino Básico do Governo Federal, no que tange aos números de estabelecimentos de ensino no município de Santa Maria-RS, considerando todas as variáveis, quais sejam: instituições escolares públicas (estaduais e municipais) e privadas.

Tabela 9. Estabelecimentos de ensino básico em Santa Maria- RS entre os anos de 2003 a 2013

Ano	Estabelecimentos de Ensino Básico
2013	86 estabelecimentos
2012	86 estabelecimentos
2011	85 estabelecimentos
2010	86 estabelecimentos

Fonte: Plataforma de Indicadores do Governo Federal/ Ensino Básico, 2013.

Tabela 10. Taxa de crescimento de estabelecimentos de Ensino Básico em Santa Maria-RS

Ano	Estabelecimentos de Ensino Básico
2013	0,00%
2012	1,18%
2011	-1,16%
2010	0,00%

Fonte: Plataforma de Indicadores do Governo Federal/ Ensino Básico, 2013.

No ano de 2013, de acordo com a tabela apontada na plataforma de indicadores do governo federal, o município de Santa Maria-RS apresentava constância no número de escolas de educação básica, com índice de 0,00% no ano de 2013. É alarmante o número de crianças e adolescentes que estão fora da escola

no país, tendo seus direitos subjugados, sua infância maculada pelas razões sociais excludentes que assolam a realidade da educação básica brasileira.

Tabela 11. Índices de reprovação, abandono, aprovação na rede de escolas públicas e privadas das zona urbana e rural em 2013 no Brasil

	Reprovação	Abandono	Aprovação
Anos Iniciais	6,1%	1,2%	92,7%
Anos Finais	11,3%	3,6%	85,1%
Ensino Médio	11,9%	8,1%	80,0%

Fonte: Plataforma do Governo Federal, 2014.

De encontro com as altas taxas de abandono escolar, bem como de outros identificadores de exclusão escolar, apontadas também na tabela acima, com dados do ano de 2013 que tecem demonstrativos em nível de país acerca do alcance da educação básica a crianças e adolescentes brasileiros, com vistas ao desenvolvimento enquanto sujeitos na sociedade em que são partícipes.

Neste sentido, os qualificadores financeiros, o aporte legal e o acesso à escola e a efetiva participação no seio escolar, ainda estão aquém da abrangência do coletivo de crianças e adolescentes que mesmo amparados pela legislação vigente no país, encontram-se fora da escola, marginalizados às possibilidades de desenvolvimento de toda a ordem.

4.3 O CAMINHO PERCORRIDO DESDE A ESCOLA ATÉ O MINISTÉRIO PÚBLICO NA EFETIVAÇÃO DE DIREITOS: A FICAI COMO INSTRUMENTO INTEGRADO DE ENFRENTAMENTO À INFREQUÊNCIA E EVASÃO ESCOLAR E ANÁLISE DOS DADOS EM SANTA MARIA-RS

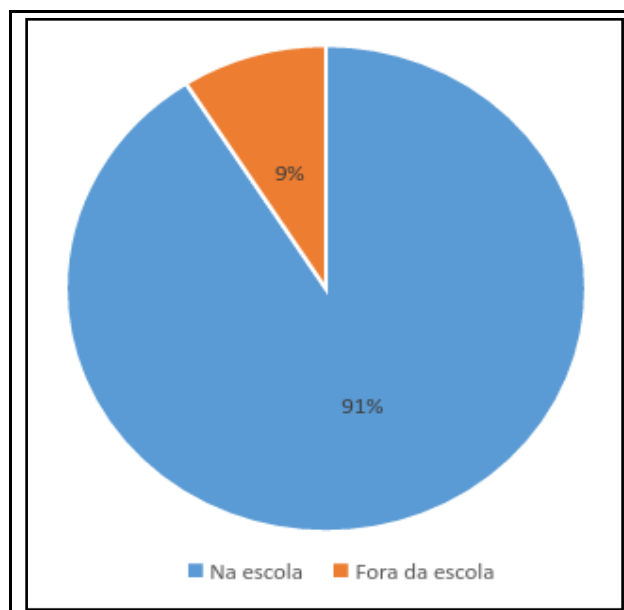
Ao longo de séculos de História, o Brasil negligenciou e renegou direitos a certos nichos sociais que não se possuíam participação dominante na sociedade, sendo excluídos e impingidos a uma condição social de inferioridade e de desigualdade. Neste sentido, crianças e adolescentes, geralmente oriundas de classes pauperizadas da sociedade não tinham albergados direitos diferenciados em relação aos adultos.

No Brasil do século XX, mais precisamente ao seu final, impulsionado com as mais variadas discussões mundiais acerca do direito de crianças e adolescentes e suas características ímpares, aprovou o Estatuto da Criança e do Adolescente

apoiadas na teoria da proteção integral e nos demais princípios de construção doutrinária, decorrente de tal reconhecimento normativo disciplinador, tais como o reconhecimento de pessoas em condição peculiar de desenvolvimento, o atendimento integral, a integração operacional do sistema e demais princípios gerais dos direitos fundamentais, entre estes, o princípio da dignidade da pessoa humana.

Alicerçados na Doutrina Protecionista, os direitos de crianças e adolescentes vão ao encontro de seu objeto para atendê-lo com primazia. Neste sentido, e em consonância com a Carta Magna Brasileira de 1988, que garante o direito à educação e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. De modo que, no município de Santa Maria-RS, o total de crianças e adolescentes fora da escola corresponde a um ultrajante percentual de 9% que ficam descobertos em seus direitos estatuídos:

Gráfico 2. Total de matriculados no Ensino Básico em Santa Maria-RS



Fonte: DATASUS, 2013.

O gráfico acima demonstra os percentuais de matriculados no município de Santa Maria, Estado do Rio grande do Sul. O número total de matriculados na Educação Básica, em escolas situadas no município, somam um total de 47.447 alunos, o que comporta um percentual de 91% do somatório de crianças e adolescentes na idade escolar de 4 a 17 anos. Também fora apurado o percentual de crianças e adolescentes fora da escola, somando um total de 4.713 pessoas, destas 52,7% eram do sexo masculino e 47,3% do sexo feminino; 76,9% eram brancos e 23,1% negros, destes, 95,2% estão localizados na zona urbana e 4,8%,

na zona rural. Foram apontados os níveis de instrução dos responsáveis, de onde 40,6% alcançaram apenas o nível fundamental incompleto ou ainda nem obtiveram instrução formal na escola; e 32,9% atingiram apenas o nível médio completo ou superior. Destes, a renda média familiar 44,8% percebem até $\frac{1}{2}$ salário mínimo; 30,0% percebem de $\frac{1}{2}$ a 1 salário mínimo e 24,7% contam com mais de 1 salário mínimo.

A educação, um direito social, é essencial para o exercício da cidadania, no sentido de que o sujeito para ser efetivamente um cidadão deve ser titular de direitos e deveres a partir de duas condições: universal e particular. De modo que a primeira se encontra assegurada na Carta de Direitos da Organização das Nações Unidas, ao passo que a segunda é cláusula pétrea da Constituição Federal, conforme aduz o art. 5º, caput da Carta Constitucional Brasileira de 1988 (CARNEIRO, 2003, p. 33). De sobremaneira que, a educação tem, em seus fins, a função integralizadora e prospectiva quanto à ação de educar (CERVI, 2013, p. 68).

A lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, através da Lei 9.394 de 20 de dezembro de 1996, descreve a finalidade da Educação Básica, em seu art. 22, que alude a indispensabilidade do exercício da cidadania, através do desenvolvimento do educando, que deve ter assegurado o fornecimento de meios para seu desenvolvimento, assegurando-lhe uma formação que lhe permita o exercício da cidadania e o progresso no trabalho e em estudos posteriores. (BRASIL,1996).

A educação básica é dividida em três etapas a serem ofertadas pelo Estado: a Educação Infantil, o Ensino Fundamental e o Ensino Médio. A primeira etapa vai de zero a três anos, atendidas em creches e a pré-escola dos quatro e cinco anos, ofertada na escola, tem o objetivo de visar à promoção do desenvolvimento integral, em seus aspectos psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade (BRASIL,1996). A segunda etapa, com duração de nove anos, visa ao desenvolvimento biopsicossocial do aluno na comunidade em que se encontra inserido. A segunda etapa compreende três anos de duração e visa à consolidação e ao aprimoramento dos conteúdos adquiridos no Ensino Fundamental, bem como o aperfeiçoamento dos estudos posteriores, incluindo a formação ética, o desenvolvimento da autonomia intelectual e da criticidade na

compreensão dos conhecimentos tecnológicos e científicos e sua inter-relação com a práxis²¹ pedagógica entre as disciplinas.

Importante salientar que o artigo 24, I, da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, sofreu alteração pela Lei nº 13.415, de 17 de fevereiro de 2017, que alterou a carga horária do Ensino Médio para um mil e quatrocentas horas a serem alteradas progressivamente, de acordo com os sistemas de ensino, diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação estabelecidos no Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2017).

O Plano Nacional de Educação que vige até 2024 aponta metas a serem compartilhadas entre os entes federados do país, com vistas ao cumprimento das metas estipuladas no mesmo, no qual organizado em seis grupos que dispõem de vinte metas e duzentos e cinquenta e quatro estratégias de onde é possível depreender a garantia do acesso à educação básica, a superação das desigualdades e valorização da diversidade, a ampliação do acesso à educação superior e a pós-graduação; a valorização dos profissionais da educação; a efetivação da gestão democrática e, por fim, a ampliação dos investimentos na educação (MORAES, 2014, p. 43-46).

Tais metas, distribuídas em seis grupos têm o cunho de promover os sujeitos na sociedade, de modo que, através da educação, traçam as diretrizes que devem ser alcançadas até o ano de 2024, quando o alcance do direito social à educação e as prováveis causas do inaccesso à escola devem ser combatidas. No ano de 2014, foi divulgado pela UNESCO, através do *Education for All Global Monitoring Report*²², que, com base em estudos referentes ao ano de 2012, em média 58 milhões de crianças com idade entre seis e onze anos não frequentam as escolas no mundo inteiro, e que provavelmente não tiveram acesso à mesma.

Sob a ótica brasileira e no intuito de combater os altos índices de evasão e infrequência escolar que assolavam a realidade das escolas no país, culminando na ineficácia da legislação pátria e primazia de garantias constitucionais, bem como na principiologia albergada na Doutrina Protecionista, garantindo a crianças e

²¹ A práxis é um termo derivado do grego, significando conduta ou ação de inter-relacionar a teoria com a prática. O filósofo Aristóteles foi quem trouxe as primeiras noções sobre o tema. Todavia, Karl Marx foi quem aprofundou o tema que, segundo ele, práxis remete para a transformação material da realidade, onde os instrumentos em ação transformam as estruturas sociais.

²² Elaborado pelo Instituto de Estatísticas da UNESCO, o *Education for All Global Monitoring Report* é um instrumento desenvolvido anualmente com intuito de apontar a redução da infrequência escolar mundial.

adolescentes o acesso à educação, como meio de promoção de qualidade de vida e de acessibilidade aos direitos que lhe são inerentes, foi implantado no Estado do Rio Grande do Sul um instrumento de política social com vistas ao alcance de dados e solução de casos de alunos que não frequentam a escola ou que dela evadem.

Nesta seara, cumpre salientar a origem etimológica do termo *evasione*, que vem do latim significando abandono de um determinado lugar onde se deveria permanecer, encontrando-se afastado do sistema de ensino no qual se era frequente, sem a devida solicitação para transferir-se (BASEGIO; MEDEIROS, 2012, p. 95).

Com esse objetivo, um mecanismo, denominado Ficha de Comunicação do Aluno Infrequente (FICAI), foi inicialmente projeto em parceria do Ministério Público Estadual e o Município de Porto Alegre, em 1997, passando em 2011 por processo de expansão, ganhou espaço no cenário estadual a partir de então, sendo pioneiro no estado de origem, hoje é conhecido e implementado no país. Com o intuito de apontar procedimentos que devem ser tomados pela tríade Estado, família, e sociedade na diminuição de alunos infrequentes e evadidos das escolas gaúchas o Termo de Cooperação nº 35, de 29 de agosto de 2011, traz em seu artigo 3º que o objetivo de tal instrumento de política pública é fazer com que os órgãos signatários que firmaram a cooperação devam (coadunar) reunir esforços com o cunho de interromper processos de infrequência no ano letivo, bem como traçar estratégias interinstitucionais de acordo com as atribuições de cada órgão (MP-RS, 2011).

Em que pese o Termo de Cooperação nº 35, de 29 de agosto de 2011, que tem vigência de cinco anos, podendo ser prorrogado ou alterado mediante Termo Aditivo (art. 11), assinado em regime de cooperação entre o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, Secretaria Estadual da Educação, Conselho Estadual de Educação, Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - RS, União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação - RS, Associação dos Conselheiros Tutelares - RS, Federação das Associações dos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul - FAMURS e Conselho Estadual de Assistência Social, atendendo ao disposto nos artigos 205 e 227 da Carta Constitucional brasileira de 1988, no artigo 56 da Lei 8.069/90, Estatuto da Criança e do Adolescente, e no artigo 5º da Lei 9.394/96, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, com vistas a efetivação do direito de

permanência na escola de alunos na faixa etária de 4 a 17 anos, que altera o Termo em novembro de 2015, em razão da idade²³ (MP-RS, 2015, p. 18).

Os dispositivos jurídicos no combate à infrequência e evasão escolar são acessados em regime de rede solidária que atua sob cooperação, articulando ações tanto governamentais, como não governamentais entre a União, os estados, o Distrito Federal e os Municípios, como bem aduz o art. 86 da Lei 8.069, de 13 de julho de 1990, que institui o Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990).

Nesta esteira, o processo de comunicação de infrequência do aluno inicia-se na escola, pelo professor regente da turma, já que ele é o contato direto e diário pelo aluno na escola, cabendo ao mesmo a obrigatoriedade de apontamento diário dos presentes na turma que preside. Nesse sentido, cabe ao docente a tarefa de colaborar no que tange acuidade quanto à frequência dos alunos, nos apontamentos diários de sala de aula, como aduz o artigo 13, incisos V e VI, da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996:

Art. 13. Os docentes incumbir-se-ão de:

[...]

V - ministrar os dias letivos e horas-aula estabelecidos, além de participar integralmente dos períodos dedicados ao planejamento, à avaliação e ao desenvolvimento profissional;

VI - colaborar com as atividades de articulação da escola com as famílias e a comunidade (BRASIL, 1996).

Sendo assim, o docente, ao relatar à direção da escola acerca das faltas²⁴ do aluno da turma, dá o alerta inicial indispensável para o início do processo de instrumentalização da Ficha FICAI dentro da instituição de ensino onde o aluno encontra-se matriculado.

Muitas são as fontes que levam à evasão e à infrequência escolar, dentre as quais destacam-se: trabalho infantil, violência doméstica, drogadição, negligência dos pais e/ou responsáveis, conflitos familiares prisão dos pais, *deficit* de

²³ O termo de cooperação foi alterado em novembro do ano de 2015, em razão da alteração da idade para o acesso à educação infantil, que antes era de seis anos passando a ser de 4 anos, conforme a emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, que modificou o inciso I do artigo 208 da Constituição Federal, garantindo a Educação Básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade. Tal regulamentação oficializou a mudança feita na Constituição por meio da Emenda Constitucional nº 59 em 2009, quando então a educação passou a ser dividida em: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio.

²⁴ A Ficha deve ser preenchida pelo Professor regente de turma, quando constatadas faltas reiteradas do aluno durante 5 dias consecutivos ou 20% de ausências injustificada mensais (MANUAL FICAI, 2011, p. 17).

aprendizagens entre outros (VAZ, 2014). Barbosa (2007, p. 14) aponta as causas contributivas à evasão escolar:

[...] as principais podemos agrupar da seguinte maneira: Escola não atrativa, autoritária, professores despreparados ou ausência de motivação; Aluno desinteressado, falta de perspectiva para o futuro, indisciplinado, com problemas de saúde ou gravidez; Pais ou responsáveis não cumprindo o pátrio poder ou desinteresse em relação ao destino dos filhos; Social: trabalho com incompatibilidade de horário para os estudos, agressão entre alunos ou violência em relação a grupos, gangues etc.

Sobrevém salientar que a origem das causas que ensejam a evasão e a infrequência escolar, por si só não consubstanciam a efetivação do direito à educação de crianças e adolescentes. Para tanto, as políticas públicas de enfrentamento à questão tão relevante, devem disponibilizar instrumentos que ensejem a resolução de tais demandas e não somente atacar as consequências de um problema que encontra raízes mais profundas (SUDBRACK, 1997, p. 52).

Nesse sentido, em comunhão de esforços entre vários órgãos da sociedade a Ficha de Comunicação de Aluno Infrequente foi implementada no Estado do Rio Grande do Sul, em 29 de agosto de 2011, tornando-se um importante instrumento de política pública no combate à evasão e à infrequência escolar. De modo que, em seu artigo 2º,

[...] as partes signatárias do presente instrumento assumem o compromisso de impulsionar o fortalecimento da rede de Apoio à Escola, visando ao fomento de ações que proporcionem a efetiva garantia do direito à educação e do dever de educar, mobilizando as comunidades locais. (MPRS, 2011)

A manutenção de crianças e adolescentes regularmente matriculados e gozando desta posição com frequência escolar é tarefa de toda a sociedade, da família e do Estado. O afastamento injustificado da criança da escola deve ser observado de maneira criteriosa, que pode estar encoberto por uma situação que desencadeie ofensiva a seus direitos e garantias fundamentais, bem como de ordem protecionista à sua condição peculiar de sujeitos em desenvolvimento. A mácula destes direitos pode ser traduzida como violação de direitos fundamentais como direito ao respeito, à saúde e à proteção contra a exploração no trabalho infantil (VEIGA, 2011, p. 4).

A escola²⁵, como importante elo da rede que atua no enfrentamento da infrequência e evasão escolar, passa a participar ativamente neste processo articulado, de modo que, através da acuidade e pronta notificação dos alunos infrequentes de seu corpo discente, participa, comunicando tais fatos geradores ao próximo elo da rede protetiva, bem como tomando providências internas que denotem o conhecimento da razão da falta reiterada do aluno à escola.

As políticas públicas de enfrentamento à infrequência e evasão escolar aportam a escola sob a lógica de várias ações implementadas pelo poder público e requeridas por aquele órgão da Administração Pública Direta ao qual se subordina. A Ficha FICAI²⁶ é um destes instrumentos, que possui um procedimento uniforme com vistas ao combate à evasão e infrequência escolar. Conforme o artigo do Termo de Cooperação, alterado pela Lei 12.796, de 4 de abril de 2013²⁷, onde constatadas as faltas reiteradas durante cinco dias consecutivos, ou 20% de faltas injustificadas no mês²⁸, deve o professor regente notificar imediatamente à Equipe Diretiva, que por sua vez, deverá contatar os pais ou responsáveis legais no prazo de uma semana, orientando-os acerca de seus deveres para com a educação de seu(s) filho(s).

Em vista disso, o professor tem papel principal no processo inicial, eis que diagnostica a ausência do aluno e desencadeia o processo de preenchimento do documento da Ficha de Comunicação de Aluno Infrequente, que segue à equipe diretiva e ao conselho escolar²⁹, ali representando a comunidade escolar, sendo então eleito em processo próprio³⁰.

²⁵ A Unesco, através de seu Relatório de Monitorização Global da Educação para Todos, expôs a importância da educação como fundamental para a promoção da qualidade de vida, das sociedades saudáveis e das políticas públicas voltadas ao fomento das habilidades e conhecimentos dos alunos. O 11º Relatório de Monitorização Global da Educação para Todos, com o título “Ensinar e aprender: alcançar a qualidade para todos” congrega as informações a respeito da educação em nível mundial, reunindo dados estatísticos no período de 2013 e 2014 e quais decisões a serem tomadas frente à tais dados no período pós-2015 (UNESCO, 2014).

²⁶ É um instrumento que denuncia a todos os partícipes que atuam em desfavor da frequência escolar ou ainda da evasão de alunos da escola.

²⁷ Lei 12.796, de 4 de abril de 2013, altera a idade mínima obrigatória à escola que passa dos seis para os quatro anos.

²⁸ No caso de o aluno ter 20% das faltas no mês, deve a equipe diretiva ser informada na primeira semana do mês subsequente.

²⁹ O Conselho Escolar é um dos mecanismos presentes na escola, que contribuem para a efetivação da democracia nas unidades de ensino. Este modelo de gestão implica novos modelos de organização, baseados em uma dinâmica que favoreça os processos coletivos e participativos de decisão (SEDUC, 2016).

³⁰ A Lei 13.990, de 15 de maio de 2012, trata que os Conselhos Escolares terão funções consultiva, deliberativa, executora e fiscalizadora nas questões pedagógico-administrativo-financeiras dentro da instituição escolar, albergados nos princípios constitucionais, as normas legais e as diretrizes da Secretaria da Educação do Estado do Rio Grande do Sul.

Assim sendo, o agente inicial para a perfectibilização do apontamento das faltas e/ou evasão escolar do aluno é o docente responsável direto pela acuidade diária dos registros diários em documentos oficiais, que são os cadernos de chamada. De sua prontidão para o apontamento cotidiano, dependem os movimentos necessários que ensejarão o registro na Ficha FICAI e demais condutas que visem o retorno do aluno à sala de aula. Nesta senda, cumpre destacar à luz de Rocha (2014), que o agente principal do processo é o professor que observa quando o aluno não está indo à Escola e desencadear o movimento de apontamento dos dados dos alunos infrequentes e evadidos na Ficha Ficai e repasse dos mesmos aos órgãos internos da escola, bem como realizando contato com a família e todos os movimentos necessários para possibilitar o retorno do aluno e o alcance de seu direito à educação.

Neste ínterim, o papel da instituição escolar é fundamental a constante participação da mesma na educação formal educativa, bem como na complementação do desenvolvimento pessoal e social de crianças e adolescentes. É no espaço escolar que aportam as necessidades trazidas pela realidade da comunidade de onde a escola está inserida. De modo que, de forma flexível, a escola permite e possibilita em seu espaço de ousadia, a política pedagógica, em consonância com as circunstâncias socioeducacionais, rompendo em definitivo com uma mera função organizativa e funcionalista (PEREIRA, 2008, p. 536).

Assim, a operacionalização da Ficha FICAI tem na atuação escolar uma atuação primordial, considerando-a como o agente inicial de propulsão para a efetivação do apontamento da infrequência ou evasão, partindo da identificação pelo professor, a notificação à equipe diretiva e o encaminhamento dos registros e tomada de ações necessárias, voltadas ao enfrentamento da situação com vistas à resolução da situação que vai além da simples retomada da criança e/ou do adolescente aos bancos escolares, mas a caracterização de suas características sociais, no intuito de albergá-lo nos princípios protecionistas que oram o garantem.

Todavia, a Ficha FICAI, em razão de sua morosidade no procedimento documental e lapso temporal nas ações demandadas, garantiam críticas ao desempenho, de modo que o meio eletrônico traria o alcance às demandas com agilidade (VAZ, 2014). Nestes termos, e com vistas à celeridade foi pactuado com

anuência de todos os parceiros signatários, a Ficai informatizada³¹, através da parceria com o Procempa, através do Convênio 23/2012 entre o Ministério Público e o Processamento de Dados do Município de Porto Alegre, Procempa, passa a ser on-line em 14 de agosto de 2012, aumentando a probabilidade do retorno da criança e do adolescente infrequente à escola. A utilização da Ficha Ficai On-line fica dispensado o envio de cópia física à Coordenadoria Regional de Educação ou, ainda, à Secretaria Municipal de Educação a que a escola se encontra vinculada (MPRS, 2015, p. 5).

Neste diapasão, em conformidade com o Estatuto da Criança e do Adolescente, em que pese o artigo 98, da Lei 8.069, de 13 de julho de 1990, que trata das Medidas de proteção a crianças e adolescentes, que são aplicáveis quando os direitos forem violados ou que estiverem ameaçados por ação ou omissão da sociedade ou do Estado, pela falta, omissão ou pelo abuso dos pais ou responsável ou em razão de sua conduta; cominados com o artigo 136, I, do referido diploma legal cabe ao Conselho Tutelar tomar as providências cabíveis, intervindo na situação que se apresenta onde há o prejuízo de descumprimento protetivo.

O Conselho Tutelar, encontra guarida na Lei 8.069, de 13 de julho de 1990, no artigo 136, que confere ao mesmo as atribuições de atender crianças e adolescentes, nas hipóteses dos artigos 98 e 105 e aplicando as medidas previstas no artigo 101, I a VII, quais sejam:

Art. 101. Verificada qualquer das hipóteses previstas no art. 98, a autoridade competente poderá determinar, dentre outras, as seguintes medidas: I - encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade; II - orientação, apoio e acompanhamento temporários; III - matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental; IV - inclusão em serviços e programas oficiais ou comunitários de proteção, apoio e promoção da família, da criança e do adolescente; V - requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial; VI - inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos; VII - acolhimento institucional. (BRASIL, 1990)

Consoante o artigo 101, acerca das atribuições do Conselho Tutelar, dados pela Lei 12.010, de 3 de agosto de 2009, que trata da inclusão em programa de

³¹ É imperioso salientar que, com o sistema de armazenamento dos dados censitários do Ministério da Educação, através do *sistema educacenso*, é possível realizar o cadastro do aluno na FICAI, através do número no INEP do Instituto Nacional Anísio Teixeira. Tal sistema deu mais celeridade aos processos de tabulação de dados quantitativos relativos as escolas no Brasil.

acolhimento familiar e a colocação em família substituta. Neste sentido, aludem Costa e Porto (2013, p. 180):

A intenção deste artigo pode ser vista também na Convenção de Nova Iorque, artigo 39, que trouxe aos países signatários o compromisso de adotar medidas apropriadas para estimular a recuperação física e psicológica, bem como promover a reintegração social de toda a criança vítima de abandono, exploração ou abuso. As medidas específicas de proteção são aplicáveis tanto a crianças quanto a adolescentes, devendo o juiz, antes de determinar a medida, ouvir os pais e responsáveis.

Atua aqui o princípio da inafastabilidade do controle judicial, previsto na Carta Magna, no artigo 5º, XXXV, onde a lei não pode eximir-se de dar a apreciação ao Poder Judiciário, quando houver lesão ou ameaça ao direito. De modo que, ao buscar o judiciário para sanar mera ameaça ao direito, o cunho é de evitar que a função desse Poder se volte somente à reparação, atuando tardiamente quando a lesão já houver ocorrido (BARROS, 2010, p. 154).

O Conselho Tutelar tem na sua atuação administrativa o benefício de crianças e adolescentes ou encaminhamentos dos interesses conflituosos das crianças e adolescentes ao Juizado da Infância e da Juventude. Obrigam-se a oficiar ao Ministério Público, todas as provas e subsídios em desfavor dos interesses infantojuvenis (COSTA; PORTO, 2013, p. 218-219). Nesta senda, o Conselho Tutelar tem o dever de envidar todos os meios cabíveis e legais para que o aluno tenha seu acesso à escola, mantido.

No tocante à notificação de aluno infrequente, o Conselho Tutelar, assim que toma ciência, pela escola, dá início às providências cabíveis, dispostas nos artigos 98 e 136 do ECA, com vistas à identificação das razões do apontamento e o retorno do aluno à escola, bem como aplicar medidas que lhe couberem, conforme os artigos 129 do Estatuto da Criança e do Adolescente e 229 da Constituição Federal brasileira. O Conselho Tutelar, pode aplicar diretamente algumas medidas aos pais ou responsável, tal como as que estão arroladas no artigo 129, incisos I a VII, do ECA (FONSECA, 2011, p. 222), quais sejam:

Art. 129. São medidas aplicáveis aos pais ou responsável: I - encaminhamento a serviços e programas oficiais ou comunitários de proteção, apoio e promoção da família; II - inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos; III - encaminhamento a tratamento psicológico ou psiquiátrico; IV - encaminhamento a cursos ou programas de orientação;

V - obrigação de matricular o filho ou pupilo e acompanhar sua frequência e aproveitamento escolar; VI - obrigação de encaminhar a criança ou adolescente a tratamento especializado; VII - advertência; VIII - perda da guarda [...]. (ECA, 1990)

Cumprido destacar que os pais têm o “dever de assistir, criar e educar os filhos menores [...], sendo responsáveis pelo desenvolvimento da criança e do adolescente, podendo sofrer sanções quando não cumpridos tais deveres, dispostos nos artigos 229 da CF/1988, 22 do ECA/1990 e 1630 e seguintes do Código Civil Brasileiro” (COSTA; PORTO, 2013, p. 209-210).

Segundo o Manual da Ficha FICAI On-line, o Conselho Tutelar só poderá encerrar a FICAI se atingir seu objeto quando do retorno do aluno ao seio escolar, com exceção de que o domicílio do aluno mude para fora dos arredores da escola, da cidade ou do Estado; que sobrevenha a maioridade; que venha a óbito ou ainda que seja ajuizada ação, que ocorra o seu arquivamento (MPRS, 2015, p. 42). O próximo passo, em o Conselho Tutelar não tendo êxito na resolução da demanda da infrequência apontada na FICAI e o retorno do aluno à escola, ocorre o envio da Ficha FICAI ao Ministério Público, que tem acesso aos dados sigilosos e passa a adoção de medidas saneadoras que garantam o retorno da criança e/ou do adolescente ao seio escolar para dar prosseguimento à sua educação formal e à promoção individual que leva em conta sua condição de sujeito em desenvolvimento na sociedade, perfectibilizando assim o direito à educação.

Tecendo um mapa da rede escolar no Estado do Rio Grande do Sul, considerando escolas públicas e privadas, dentre estas estaduais, municipais e federais, tem-se um número de 10.015 instituições educativas, distribuídas em um número de 30 Coordenadorias Regionais de Educação no Estado, sendo cada uma, responsável pelas políticas relacionadas das regiões em que se situa, e tem a função de coordenar, orientar e supervisionar escolas, oferecendo suporte administrativo e pedagógico para a viabilização das políticas da secretaria (SEDUC-RS, 2016).

O município de Santa Maria, fica adstrito à 8ª Coordenadoria Regional de Educação (8ª CRE), que atende um número de 403 escolas públicas e privadas; estaduais, municipais e federais, distribuídas em 23 municípios, quais sejam: Cacequi, Dilermando de Aguiar, Faxinal do Soturno, Formigueiro, Itaara, Ivorá, Jaguari, Júlio de Castilhos, Mata, Nova Esperança do Sul, Nova Palma, Pinhal

Grande, Quevedos, Santa Maria, São Francisco de Assis, São João do Polêsine, São Martinho da Serra, São Pedro do Sul, São Sepé, São Vicente do Sul, Silveira Martins, Toropi, Vila Nova do Sul.

A presente pesquisa se encontra dentro do recorte limítrofe do ano de 2015 em 120 escolas da rede pública, das 167 escolas localizadas no município, sendo essas das 403 do total de abrangência da 8^oCRE, do município de Santa Maria/RS. No somatório de escolas atendidas pela Coordenadoria de Educação, incluem-se as escolas das redes federal, estadual e municipal de ensino. De tal sorte que, as 167 instituições escolares estão distribuídas entre as quatro redes de ensino, quais sejam os estabelecimentos educativos: 41 estaduais, 79 municipais, 43 particulares e 4 federais. Dessas, somente houve apontamentos da Ficha FICAI nos estabelecimentos de ensino, estaduais e municipais, por força do pactuado no termo de cooperação. Todavia, por questões concretas de apontamento temporal, a data atribuída se refere ao período de 1^o/01/2015 a 31/12/2015 das escolas de Educação Básica que atingem um público de 4 a 17 anos no Estado do Rio Grande do Sul.

A cidade de Santa Maria, localizada na região central do Estado do Rio Grande do Sul, conta com uma população total de 261.031 habitantes segundo os dados censitários do ano de 2010, com estimativa da população no ano de 2016 de 277.039 pessoas. O município registrou no ano de 2015, 1^o semestre, um número total de 90.012 matrículas desde a Educação Infantil até o Ensino Médio, ou seja, toda educação básica. O município tem como estratégia para o alcance da meta nº 1 no seu Plano Municipal de Educação:

[...] ampliar, em pelo menos 5% (cinco por cento) a cada ano, as taxas de acesso e de permanência à Educação Infantil na rede pública, das crianças de até 3 anos, conforme demanda manifesta até o final da vigência do PME. (PMSM, 2015, p. 3)

O município de Santa Maria apresenta o índice de Desenvolvimento Humano Municipal, o IDHM, conforme o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, em 2013, o percentual de 0,784, que vem crescendo desde 1991 onde o percentual apontava 0,609; em 2000 o IDHM era de 0,715.

No ano de 2010, segundo dados censitários do IBGE, a cidade contava com um número de 15.214 crianças de até 4 anos; 16.318 crianças entre 5 e 9 anos; 19.833 crianças e adolescentes entre 10 e 14 anos; 21.951 adolescentes e jovens

entre 15 e 19 anos. Assim sendo, tem-se que, em 2010, 5,9% da população era de crianças até 4 anos de idade; 6,3% da população correspondia a crianças entre 5 e 9 anos; 7,6% era o montante percentual da população entre 10 e 14 anos e 8,4% percentuais correspondiam a pessoas entre 15 e 19 anos, perfazendo um total de 28,2% percentuais dos munícipes eram crianças e adolescentes entre 0 e 19 anos.

A cidade possui três Conselhos Tutelares que atendem os munícipes, distribuídos por regiões, quais sejam: Conselho Tutelar Centro, Conselho Tutelar Leste e Conselho Tutelar Oeste. O Conselho Tutelar Centro atende a região central do município, o Conselho Tutelar Leste atende a região em que se localiza o Bairro de Camobi e o Conselho Tutelar Oeste atende a região oeste, onde se localizam os Maiores Conjuntos Habitacionais da cidade e se localiza na COHAB Santa Marta.

A Comarca de Santa Maria, de entrância final, conta com três promotorias de justiça, quais sejam: Promotoria de Justiça Cível, Promotoria de Justiça Criminal, Promotoria de Justiça Especializada; Promotoria de Justiça Regional e a Secretaria-Geral da Promotoria de Justiça de Santa Maria.

Com fulcro na quantificação de registros de FICAIs que aportam ao Ministério Público, como última instância para o esgotamento de recursos que garantam o direito à educação, o estudo que ora se apresenta pretende ir além da quantificação dos registros, sobretudo nos que há resolução dos motivos pelos quais crianças e adolescentes têm seu direito à educação, ameaçados ou restringidos e ainda quantos casos estão em aberto, que aduz acerca da continuidade da infrequência e evasão escolar por um número ainda bastante expressivo de crianças e adolescentes que estão matriculados na rede pública de Educação Básica no município.

Em um panorama estadual, segundo dados fornecidos pela Companhia de Processamento de Dados do Município de Porto Alegre, Procempa, em parceria com o Ministério Público RS, foram registradas nos bancos de dados do Ministério Público em 2015, no Estado do Rio Grande do Sul, um total de 49.914 Fichas FICAI, sendo que destas 5.174 resultaram no retorno dos alunos à escola por ação dessa, Foram encaminhadas, pela escola, ao Conselho Tutelar do município um total de 40.706 Fichas FICAIs. Ademais, os Conselhos Tutelares obtiveram retorno previsto dos alunos em um número de 10.892, e em um número confirmado de 5.085 casos.

Foram encaminhados ao Ministério Público 9.864 registros de FICAI e retornaram às escolas 1.273 alunos.

Nesse sentido, para o ano de 2015, 49.914 FICAIs no Rio Grande do Sul, foram abertas. Porquanto: Na Educação Infantil, somaram-se 1866 registros; no Ensino Fundamental até o 9º ano, perfizeram um total de 34.720 apontamentos; a Educação de Jovens e Adultos - Ensino Fundamental somaram-se 4645 registros; no Ensino Médio, 8680 casos registrados. Se considerarmos as idades de crianças e adolescentes que tiveram apontamentos de Ficha FICAI, em relação à idade, considerando entre os 4 e 17 anos de idade tem-se, que: 4 anos: 48; 5 anos: 188; 6 anos: 861; 7 anos: 1.754; 8 anos: 1.669; 9 anos: 1.654; 10 anos: 1.578; 11 anos: 1.782; 12 anos: 2.263; 13 anos: 3.216; 14 anos: 5.033; 15 anos: 7.560; 16 anos: 9.217; 17 anos: 9.217 apontamentos.

Em que pesem a totalidade das 49.914 Fichas FICAIS abertas, apenas 10,36% obtiveram retorno por ação das escolas gaúchas. O total percentual de FICAIs, encaminhadas aos Conselhos Tutelares, CT, no RS, no ano de 2015, apontam o percentual 81,5% de encaminhamentos realizados pelas escolas ao CT. Levando em consideração o número total de FICAIs abertas, o percentual de retorno dos alunos por ação do Conselho Tutelar é de 21,82%, mas se ponderarmos os 40.706 casos registrados e o retorno previsto dos alunos à escola, que somaram 10.892 casos, o percentual de casos de retorno foi de 26,73%. Quando analisarmos o retorno confirmado pelo Conselho Tutelar, dos 5.085 casos, o percentual foi de 12,49% (PROCEMPA, 2016).

Em relação às Fichas FICAIs recebidas pelo Ministério Público Gaúcho, enviadas pelos Conselhos Tutelares foram um total de 9.864 no ano de 2015, perfectibilizando um percentual de 19,76% de envios/registros. Dos casos recebidos pelo MPRS, retornaram um número de 1.273 FICAIs. Dessas, 55% tiveram retorno por sua ação.

Com fulcro de quantificar e determinar os motivos que levaram à infrequência e evasão escolar para o ano de 2015, segundo o MPRS, os mais variados motivos Ficha FICAI, sendo que o Ministério Público catalogou um número de 16, quais sejam: dificuldade de aprendizagem; trabalhando; falta de transporte; resistência do aluno; doença; problemas de relacionamento na escola; distorção idade-série; carência material; suspeita de negligência; frequentando outra escola;

suspeita de uso de drogas; suspeita de violência familiar; gravidez - maternidade/paternidade; reprovação e perspectiva de reprovação; violência no entorno da escola; outros motivos. Tais motivos foram catalogados a partir da implantação deste importante instrumento de política pública, que somente entre os anos de 2012 a 2015 somaram - se um total de mais de 109.811 casos dos mais variados motivos que resultaram no incesso à escola, segundo os dados fornecidos pelo PROCEMPA.

Dentre os motivos de infrequência para o ano de 2015, no Rio Grande do Sul registrados pelo MP e divulgados pelo PROCEMPA, os quais foram apontados pelo número de vezes em que incidiram: dificuldade de aprendizagem, com 6.953 vezes; trabalhando, com 3.360 vezes; transporte, com 1.043 vezes; resistência do aluno, com 27.893 vezes; doença, com 2248 vezes; problema de relacionamento escolar com 2.250 vezes; distorção idade-série 7730 vezes; carência material 1.028 vezes; suspeita de negligência, com 15.389 vezes; frequentando outra escola 842 vezes; suspeita de envolvimento com drogas 1.958 vezes; suspeita de violência familiar, com 504 vezes; gravidez/maternidade/paternidade 1.484 vezes; violência no entorno da escola 941 vezes; reprovação/perspectiva de reprovação 3.253 vezes; outros motivos, 21.382 vezes. Segundo dados oficiais coletados junto ao órgão, chega-se ao somatório de 98.258 vezes.

Segundo o site do PROCEMPA, a Secretaria Municipal de Santa Maria, SMED, no período de 01/01/2015 a 31/12/2015, abriu 268 FICAIs, essas com retorno previsto para a escola em um número de 3 e retorno para outra escola: 1. **f**oram encaminhadas ao Conselho Tutelar 237, com retorno previsto de 16 e retorno confirmado de 3, ficando fechadas pelo CT um número de 69. Ao MPRS foram encaminhadas 7 fichas FICAI e fechadas apenas 1:

**Tabela 12. Lançamentos SMED- FICAIs
01/01/2015 a 31/12/2015**

	ESCOLA	Conselho Tutelar	Ministério. Público
Aberturas	258		
Retorno Escola	3		
Retorno Outra	1		
Encaminhada CT		237	
Retorno Previsto		16	
Retorno Confirmado		3	
Fechada pelo CT		69	

Encaminhada ao MP		7
Fechada	0	1

Fonte: PROCEMPA, 2016.

Para o mesmo período de 2015, segundo o Procempa, o total de lançamentos ao CT foi de 997, sendo que 77 tiveram retorno previsto e 21 confirmaram, sendo fechados 296 registros de FICAIs. Foram encaminhados ao MP 16 casos, e fechados pelo órgão dois casos.

Tabela 13. Totais de Lançamentos de Ficais ao Conselho Tutelar no período de 01/01/2015 à 31/12/2015.

	Encaminhadas ao Conselho Tutelar	Retorno Previsto	Retorno Confirmado	Fechadas pelo CT	Encaminhadas ao MP	Fechadas pelo MP
Conselho Tutelar	997	77	21	296		
Ministério Público					16	2

Fonte: PROCEMPA, 2016.

Quanto ao total de lançamentos realizados pelo município de Santa Maria, no período de 01/01/2015 a 31/12/2015, segundo dados no Procempa, na escola somam-se 1.108 aberturas de Ficais, com retorno a mesma escola de 19 anos e retorno a outra escola de 5 alunos, sendo que nenhuma foi fechada, sendo encaminhadas ao CT 997 Fichas FICAI.

Tabela 14. Totais de lançamentos pelo município ao Conselho Tutelar

Aberturas FICAI	Retorno Escola	Retorno a outra escola	Fechada	Encaminhadas ao CT
1.108	19	5	0	997

Fonte: PROCEMPA, 2016.

Com dados obtidos no site do Procempa, no município de Santa Maria -RS, no ano de 2015, no período de 1º/01/2015 a 31/12/2015, segundo os envios da 8ª Coordenadoria de Educação, tem-se que 1220 FICAIs foram abertas pelas escolas, destas com retorno a mesma instituição de ensino em um número de 27 e outra, 7. Foram fechadas um número de 11 apontamentos da Ficha FICAI. No mesmo período, foram encaminhados ao Conselho Tutelar 1105 FICAIs, de onde o retorno previsto foi em número de 175, o retorno confirmado ficou em número de 63 e o

fechamento do apontamento, 277 FICAIs. No município, o Ministério Público apresentou o número de 93 encaminhamentos e foram fechados 82 casos. Consoante a tabela abaixo:

**Tabela 15. Ficha Ficai 8º CRE Santa Maria-RS:
período de 01/01/2015 à 31/12/2015**

	Encaminhadas	Retorno Escola	Retorno Outras	Ret. Prev.	Ret. Conf.	Fechadas
Escolas 8º CRE	1.220	27	7	-	-	11
Conselho Tutelar	1.105	-	-	175	63	277
Ministério Público	93	-	-	-	-	82

Fonte: PROCEMPA/MPRS, 2016.

Já os dados apontados pela 8º CRE/SEDUCRS no Município apontam que de 471 fichas FICAI, 5 retornaram à escola que deu origem ao apontamento e 3 retornaram a outras escolas. Nos Conselhos Tutelares, houve 385 encaminhamentos, destes, 30 tiveram o retorno previsto e 4, o retorno confirmado. No Ministério Público, apontaram 15 casos, destes 1 Ficha FICAI foi fechada, conforme quadro abaixo.

Os dados referentes aos registros de Ficha FICAIs e os motivos das mesmas, abertas pelo Conselho Tutelar, temos os números dispostos em três regiões do município, denominadas microrregiões 1, 2 e 3. De modo que os dados abaixo demonstram, segundo os dados disponibilizados no Procempa, que nessa microrregiões 1, 2 e 3 do Conselho Tutelar no município de Santa Maria no ano de 2015, os maiores indicadores de infrequência escolar se dão por Dificuldade na Aprendizagem, resistência do aluno, distorção idade-série e suspeita de negligência, além de outros motivos:

Tabela 16. Microrregiões e Ficais por motivos de infrequência

Motivos Causadores da Infrequência	Incidência de motivos geradores de FICAI	Incidência de motivos geradores de FICAI	Incidência de motivos geradores de FICAI
	Microrregião 1	Microrregião 2	Microrregião 3
Dificuldade de aprendizagem	51	18	25
Trabalhando	22	15	17

Falta de transporte	7	11	1
Resistência do aluno	304	100	259
Doença	16	6	8
Problemas de relacionamento na escola	23	9	17
Distorção idade-série	52	12	33
Carência material	14	15	5
Suspeita de negligência	119	90	79
Frequentando outra escola	6	8	1
Suspeita de uso de drogas	21	8	7
Suspeita de violência familiar	6	9	2
Gravidez- maternidade/paternidade	21	5	15
Reprovação e perspectiva de reprovação	20	3	5
Violência no entorno da escola	16	6	9
Outros motivos	200	64	94
Total	458	165	354

Fonte: PROCEMPA-MPRS, 2016.

Os dados quantitativos da situação das Fichas FICAIS em 31/12/2015, apontados pelos Conselhos tutelares no município, tendo a base de referência datada, somam-se 423 fichas FICAIs, oriundas de 53 escolas de onde 47 casos tiveram previsão de retorno à escola, contudo apenas 20 confirmaram o retorno. Ao Ministério público, foram enviadas 15 FICAIs, tendo 2 sido fechadas pelo *Parquet*.

Tabela 17. FICAIS e a posição dos processos em 31/12/2015, no município de Santa Maria-RS-ano 2015

ESCOLA	CT	RET PREV.	RET. CONF.	FECH	MP	RET.	FECH.
CE Coronel Pilar	8	4	0	17	0	0	0
CE Manoel Ribas	2	0	1	12	0	0	1
CE Padre Romulo Zanchi	32	0	0	13	0	0	0
CE Professora Edna May Cardoso	8	1	6	24	0	0	0
CE Tancredo Neves	5	2	0	26	0	0	0
EEEB Augusto Ruschi	20	6	0	51	1	0	0
EEEB Est Erico Verissimo	36	1	0	9	0	0	0
EEEB Ir Jose Otão	11	0	0	10	0	0	0
EEEB Professora Margarida Lopes	0	2	0	15	1	0	0
EEEF Arroio Grande	0	1	3	7	0	0	0
EEEF Boca Do Monte	0	0	0	2	0	0	0
EEEF Dr Antonio Xavier da Rocha	14	1	0	0	0	0	0
EEEF General Gomes Carneiro	5	0	0	2	1	0	0
EEEF João Belém	24	1	0	7	0	0	1

EEEF Marechal Rondon	4	0	0	1	1	0	0
EEEF Marieta D'Ambrosio	13	2	0	8	0	0	0
EEEF Professora Celina de Moraes	0	2	3	16	0	0	0
EEEF Santa Marta	11	1	2	38	1	0	0
EEEM Cilon Rosa	7	0	0	5	0	0	0
EEEM Dom Antonio Reis	20	1	1	14	0	0	0
EEEM Dr Walter Jobim	19	0	0	4	0	0	0
EEEM Mal Humberto de Alencar Castelo Br	6	2	0	24	0	0	0
EEEM Princesa Isabel	0	0	0	2	1	0	0
EEEM Professora Maria Rocha	3	1	0	6	0	0	0
EEEM Professora Naura Teixeira Pinheiro	1	1	0	10	0	0	0
EMEF Aracy Barreto Sacchis	17	1	0	5	0	0	0
EMEF Castro Alves	2	0	0	0	0	0	0
EMEF Diácono Joao Luiz Pozzobon	4	2	0	9	0	0	0
EMEF Euclides da Cunha	2	1	0	0	0	0	0
EMEF Fontoura Ilha	2	0	0	2	0	0	0
EMEF Júlio do Canto	0	2	0	7	0	0	0
EMEF Junto ao CAIC Luizinho de Grandi	19	0	1	0	0	0	0
EMEF Leduvina da Rosa Rossi	0	0	0	1	0	0	0
EMEF Lívia Menna Barreto	1	2	1	3	0	0	0
EMEF Lourenco Dalla Corte	2	0	0	1	0	0	0
EMEF Major Tancredo Penna de Moraes	1	0	0	6	0	0	0
EMEF Martinho Lutero	0	1	0	3	0	0	0
EMEF Miguel Beltrame	0	0	0	1	0	0	0
EMEF Nossa Sra. do Perpetuo Socorro	2	0	0	0	0	0	0
EMEF Oscar Grau	3	0	0	0	0	0	0
EMEF Pão dos Pobres - Santo Antonio	1	0	0	0	0	0	0
EMEF Pedro Kunz	1	0	0	0	0	0	0
EMEF Pinheiro Machado	3	1	0	16	4	0	0
EMEF Prof Adelmo Simas Genro	14	0	1	48	3	0	0
EMEF Professora Altina Teixeira	0	0	0	2	0	0	0
EMEF Professora Hylda Vasconcellos	4	0	0	0	0	0	0
EMEF Professora Rejane Garcia Gervini	2	1	0	0	0	0	0
EMEF São Carlos	16	0	0	1	0	0	0
EMEF São Joao Batista	0		0	1	0	0	0
EMEF Tenente Joao Pedro Menna Barreto	10	1	0	0	1	0	0
Escola Básica Estadual Cicero Barreto	50	4	0	22	0	0	0

IE Padre Caetano	7	0	1	25	1	0	0
Inst Est Luiz Guilherme do Prado Veppo	11	0	0	14	0	0	0
TOTAL	423	47	20	490	15	0	2

Fonte: PROCEMPA/MP-RS, 2016.

Na tabela exposta acima, as escolas da rede escolar que atendem ao município de Santa Maria-RS, está demonstrado que a quantificação de apontamentos que surgem dos Conselhos Tutelares encontram disparidades na sua consecução, visto que os números de apontamentos resolvidos não correspondem à diminuição dos casos que se iniciam, na maioria da vezes e quando isso ocorre não existe mais esclarecimentos em relação da origem da abertura das fichas que aparecem encerradas, tanto nos Conselhos Tutelares, quanto no Ministério Público. Ainda que o objetivo de fazer com que a criança retorne aos bancos escolares venha sendo atingido por um número de estudantes, abre-se o precedente aqui, para o questionamento da origem dos apontamentos, quer seja nos Conselhos Tutelares, quer seja no Ministério Público Estadual, de modo que é impossível estabelecer o real número de apontamentos que iniciaram no ano de 2015 e sua origem.

Em relação ao número de Fichas FICAI em andamento, em 31/12/2015, segundo envios da SMED, tem-se que das 130 que se encontram em andamento, encaminhadas 90 FICAIs ao CT, e dessas, 78 ao MPRS no encerramento do ano em 31/12/2015.

Tabela 18. Fichas FICAI em andamento, em 31/12/2015, segundo envios da SMED

Total de Ficais município em andam.	FICAIS abertas	Ret. Escola	Ret. Out.	Fech.	Enc CT	Ret. Prev.	Ret Conf.	Fech.	Enc. MP	Ret.	Fech.
130	21	1	2	2	90	12	1	78	7	0	0

Fonte: PROCEMPA/MP-RS, 2016.

Na tabela abaixo, ficam demonstrados os envios pela 8ª CRE, de 347 Ficais em andamento, dessas foram encaminhadas 274 ao CT e 7 ao MPRS, que por sua vez fechou 2 registros. Neste sentido, na tabela abaixo, tem-se o número de Fichas FICAIs em andamento, em 31/12/2015, nas escolas atendidas pela 8ª CRE.

Tabela 19. Fichas FICAI em andamento, em 31/12/2015, segundo envios da 8ª CRE

Total de Ficais município em andam.	FICAIS abertas	Ret. Escola	Ret. Out.	Fech.	Enc CT	Ret. Prev.	Ret Conf.	Fech.	Enc. MP	Ret.	Fech.
347	36	13	4	24	274	30	12	322	7	0	2

Fonte: PROCEMPA/MP-RS, 2016.

A observação inicial das faltas se dá com o professor da turma em que o aluno está inserido que aponta sua ausência e dá início ao processo de verificação da mesma junto à direção. Em não obtendo êxito, e em ultrapassando os 5 dias de faltas injustificadas e com infrutíferas tentativas de retorno da criança, a direção realiza o apontamento. As escolas de Santa Maria-RS, no período de 1º/01/2015 a 31/12/2015 abriram 1220 registros. Dessas, 27 retornaram à escola, 7 retornaram a outra escola e 11 foram fechadas. Ao Conselho tutelar, foram enviadas 1105 FICAIs, com retorno previsto de 175 casos e retorno confirmado para 63 casos, sendo fechadas 277 FICAIs e, encaminhadas ao Ministério Público, 96 apontamentos, dessas, 82 foram fechadas.

Tabela 20. Aberturas de FICAIs abertas pelas Escolas de Santa Maria-RS, no período de 01/01/2015 à 31/12/2015

Abertura pela Escola	Ret. escola	Retorno para outras escolas	Fech.	Enc. CT	Ret. Prev.	Ret. Conf	Fec. CT	Enc MP	Fechad. MP
1.220	27	7	11	1105	175	63	277	96	82

Fonte: PROCEMPA, 2016.

A Secretaria de Educação do município faz envios das escolas de sua rede, que, para o ano de 2015, no período de 1º/01/2015 a 31/12/2015, foram enviadas pela Secretaria de município, SMED, 268 FICAIs, sendo que, dessas, 3 retornaram à escola e 1 retornou para outra escola. Não houve fechamento, segundo os dados que aparecem junto ao site do PROCEMPA. Foram encaminhadas 237 Fichas FICAIs, dessas 16 obtiveram retorno previsto e 3 lograram retorno confirmado. Foram fechadas pelo Conselho Tutelar 69 registros e encaminhadas ao Ministério Público, MPRS, 7 registros, desses apenas 1 foi fechado pelo MPRS:

Tabela 21. Aberturas de FICAIs abertas pelas Escolas da rede municipal de Santa Maria-RS, no período de 01/01/2015 à 31/12/2015

Abertura pela Escola	Ret. escola	Retorno para outras escolas	Fech.	Enc. CT	Ret. Prev.	Ret. Conf	Fec. CT	Enc MP	Fechad. MP
268	3	1	0	237	16	3	69	7	1

Fonte: PROCEMPA, 2016.

Se utilizamos os dados fornecidos em relação aos dados que aportam junto ao Ministério Público e que são fechados/resolvidos, temos para o período do ano de 2015, que 1.108 são as FICAIs abertas na escola, sendo que 19 têm o retorno à escola e, 5, o retorno a outras escolas, sendo que nenhuma foi fechada. Já as FICAIs que foram encaminhadas aos Conselhos Tutelares no mesmo ano, foram em número de 997, sendo que 76 tiveram retorno previsto e 21 confirmaram retorno, destas, 288 foram fechadas. Aportaram ao Ministério Público 13 fichas FICAI sendo que somente 2 foram fechadas pelo órgão.

Tabela 22. Aberturas de FICAIs abertas pelas Escolas da rede municipal de Santa Maria-RS, no período de 01/01/2015 à 31/12/2015

Abertura pela Escola	Ret. escola	Retorno para outras escolas	Fech.	Enc. CT	Ret. Prev.	Ret. Conf	Fec. CT	Enc MP	Fechad. MP
1.108	19	5	0	997	76	21	288	13	2

Fonte: PROCEMPA, 2016.

As três microrregiões que compõem o Conselho Tutelar, CT, do município de Santa Maria-RS, para o período de 01/01/2015 a 31/12/2015, encaminharam um número de 997 FICAIs, com previsão de 77 casos e confirmação de 21 registros. Foram fechadas pelo CT um total de 296 fichas FICAI e encaminhadas ao MP um número de 16 que, por sua vez, fechou 2 Fichas FICAI:

Tabela 23. Fichas FICAIs encaminhadas pelo Conselho Tutelar de Santa Maria três microrregiões, no período de 01/01/2015 à 31/12/2015

Enc. pelo CT	Ret. Prev.	Retor, Conf	Fechadas pelo CT	Enc. ao MP	Fechadas pelo MP
997	77	21	296	16	2

Fonte: PROCEMPA, 2016.

Sobremaneira, é indispensável estabelecer acerca da importância do instrumento da Ficha FICAI na reparação e salvaguarda do direito garantido na Constituição e demais leis, consubstanciado na Doutrina da Proteção Integral, de crianças e adolescentes. Nesse sentido, quando consideradas as FICAIs por série, temos, em 2015, no Estado do Rio Grande do Sul, na Educação Infantil, foram abertos 1.866 registros entre a creche e a pré-escola. No Ensino Fundamental, no decurso do mesmo intervalo temporal, foram abertas 34.723 FICAIs. Já no Ensino Médio, as FICAIs somaram um total de 8.680 registros no Estado do Rio Grande do Sul. No Ensino de Jovens e Adultos do Ensino Fundamental, até o 6º ano, 4.645 casos registrados. No que tange à idade dos alunos que foram levados ao apontamento na FICAI, no ano de 2015, tem-se que o maior número aponta as idades entre 15, 16 e 17 anos, onde 7.560 casos aos 15 anos; 9.217 aos 16 anos e 9.217, contando com 17 anos, perfazendo um total de 25.994 casos registrados.

No município de Santa Maria, segundo dados do Procempa, foram aplicadas medidas para 77 Fichas FICAIS, envolvendo medidas aplicáveis a crianças e adolescentes, medidas aplicáveis aos pais e responsáveis, requisições de serviços públicos, quais sejam, pelo Ministério Público do município e Conselho Tutelar em todas as microrregiões: 13 encaminhamentos aos pais e/ou responsáveis, mediante termo de responsabilidade, 5 orientações, apoio e acompanhamento temporário, 11 matrículas em estabelecimentos oficiais de Ensino Fundamental, 2 matrículas em estabelecimentos oficiais de Ensino Médio, 3 inclusões em programa oficial comunitário de auxílio à criança e ao adolescente, 3 requisições de tratamento médico em regime hospitalar ou ambulatorial, 3 requisições de tratamento psicológico em regime hospitalar ou ambulatorial, 2 requisições de tratamento médico psiquiátrico em regime hospitalar ou ambulatorial, 4 inclusões em programa oficial comunitário de auxílio, inclusões a tratamento a toxicômano, 1 acolhimento familiar, 7 encaminhamentos de proteção à família e apoio comunitário, 1 inclusão em programa oficial de auxílio a tratamento a alcoolista, 21 matrículas de filho ou pupilo na escola, 23 acompanhamentos de frequência de filho ou pupilo na escola, 8 encaminhamentos de filho ou pupilo para tratamento especializado, 32 advertências, 3 requisições de serviços de saúde, 4 requisições de serviço de educação, 2 requisições de serviço social e previdência.

Neste diagnóstico de busca pela perfectibilização do direito à escola a que crianças e adolescentes fazem jus, tem-se que segundo o Ministério Público, no ano de 2015, foram realizados no Estado do Rio Grande do Sul a abertura de 49.914 fichas FICAI. Segundo os dados do Procempa (MPRS, 2016), o retorno dos alunos por ação da escola, fez um total de 5.174 casos; As Ficais encaminhadas ao Conselho Tutelar daquele mesmo ano somaram-se um total de 40.706, destas 10.892 obtiveram retorno previsto e 5.085 casos confirmaram retorno à escola. Foram encaminhadas ao Ministério Público, no mesmo ano de 2015, 9.864 casos e retornaram à escola por ação do *Parquet*, 1.273 casos. Todos os dados restam apresentados na tabela abaixo, de onde se pode observar os meses no decurso temporal do ano de 2015 e as origens dos apontamentos das Fichas FICAI, bem como da quantificação dos casos e sua resolução.

Tabela 24. Abertura de novas Fichas FICAI, ano 2015, no Estado do RS

Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez	Total
11	175	3540	4626	5016	5682	4592	6284	6158	6761	5547	1522	49.914

Fonte: PROCEMPA/MPRS, 2016.

Tabela 25. Retorno dos alunos por ação da escola, ano 2015, no Estado do RS

Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez	Total
9	111	242	292	322	470	512	769	660	659	788	340	5174

Fonte: PROCEMPA/MPRS, 2016.

Tabela 26. FICAI encaminhadas ao Conselho Tutelar ano 2015, no Estado do RS

Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez	Total
42	69	2016	3126	3833	4490	3705	4655	5033	5586	6149	2002	40706

Fonte: PROCEMPA/MPRS, 2016.

Tabela 27. Retornos de alunos por ação do Conselho Tutelar - Previstos ano 2015, no Estado do RS

Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez	Total
107	384	929	604	833	1026	960	1438	1066	1659	1659	817	10.892

Fonte: PROCEMPA/MPRS, 2016.

Tabela 28. Retornos de alunos por ação do Conselho Tutelar- Confirmados ano 2015, no Estado do RS

Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez	Total
-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-------

30	126	400	294	390	508	463	690	560	507	788	329	5085
----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	------

Fonte: PROCEMPA/MPRS, 2016.

**Tabela 29. FICAIs encaminhadas ao Ministério Público
ano 2015, no Estado do RS**

Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez	Total
124	48	324	572	801	914	916	901	795	1171	1710	1588	9864

Fonte: PROCEMPA/MPRS, 2016.

**Tabela 30. Retornos de alunos por ação do Ministério Público
ano 2015, no Estado do RS**

Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez	Total
50	142	165	244	82	79	123	86	72	82	78	70	1273

Fonte: PROCEMPA/MPRS, 2016.

Os dados acima conferem a quantificação de casos que são envidados esforços, nos quais se persegue o direito de crianças e adolescentes terem acesso à escola e a permanecerem na mesma, garantindo seu direito à educação enquanto objeto formador de seu desenvolvimento social. Entretanto, o numerário de tais dados revelam também o número preocupante de casos que ainda se encontram em aberto e onde a rede de proteção não consegue albergar. É na busca da solução e encerramento desses casos de apontamentos da Ficha FICAI que se devem voltar os olhares, no sentido de que tais registros aduzem por si só o direito lesado de uma criança ou de um adolescente, que, longe dos bancos escolares, encontram-se lançadas à própria sorte, ou a sorte do destino que lhe reservou à medida em que se considerem os aspectos sociais em que ela está mediatizada.

A esse respeito, um dos indicadores que se pode observar sobre os números que se apresentam da composição da Ficha FICAI no ano de 2015, é a diferença entre o retorno previsto e o retorno confirmado das FICAIs. De modo que os dados que compõem as tabelas do Ministério Público dos apontamentos da Ficha FICAI no ano de 2015 não disponibilizam entendimentos quanto ao número de casos que são fechados em relação ao número de casos abertos, que aparecem quantificados à menor. Considerando os casos fechados (previstos ou confirmados) como dados de saída e os casos que ensejaram a abertura da Ficha FICAI, como dados de início, tem-se que os números não conferem, sendo maiores do que mesmo os apontamentos de entrada.

De modo que, não é sabido se tais casos, são provenientes de casos de anos anteriores, o que se presume, pelos dados apresentados, que sim. Embora haja eficácia do instrumento, ele ainda não atua com a temporalidade necessária para o alcance do direito social que é o acesso e permanência à escola para a transformação dos sujeitos.

Apesar de tão significativo instrumento de política pública, a Ficha FICAI ainda caminha a passos lentos quando se observa o grande número de casos que não são fechados, mantendo afastadas crianças e adolescentes dos bancos escolares. Apesar do trabalho em rede, envolvendo atuação tríade do Estado, da família e da sociedade, o número de casos resolvidos é aquém dos casos totais, sem contar com o grande número de casos que não são apontados na Ficha FICAI em razão do acordo para perfectibilização deste instrumento ter sido realizado tão somente pelas escolas públicas do estado e do município.

5 CONCLUSÃO

Em um bem próximo pretérito, o antigo Código Menorista considerava crianças e adolescentes como adultos, sob o manto da lei. O diploma legal equiparava pessoas em desenvolvimento às demais no seio da sociedade desconstituindo suas especificidades, sublimando qualidades irrenunciáveis da pessoa humana em desenvolvimento.

O Estado, revestido na suposta ideia de sensibilização às questões que envolviam a infância, impingindo aos mesmos, órfãos e abandonados, a alcunha de menores abandonados em situação irregular. Crianças e adolescentes, oriundos de classes pobres, marginalizados ao seio social, eram tratados como se necessitassem de reformas em casas correccionais, em uma total desconsideração com sua condição etária, psicológica e social.

Desta forma, o percurso histórico do tratamento dado a crianças e adolescentes brasileiros, remonta à situação de atendimento a estes, reformando-os, disseminando a importância de corpos e ambientes saudáveis como requisito ao progresso, negligenciando suas especificidades como sujeitos em desenvolvimento.

A política no país em relação a crianças e adolescentes, essencialmente os advindos de classes pauperizadas, era de adultização, negação de sua condição de pessoas em desenvolvimento, sob o viés do adestramento e correção das mesmas, eis que marginalizadas do seio da sociedade.

A conduta, imposta pelo regramento legal e pela sociedade era a de que crianças e adolescentes poderiam responder por seus atos, a partir dos 14 anos. A infância, a partir dessa tenra idade, não era tratada como uma fase do sujeito em desenvolvimento, mas como o passaporte para os programas de assistência destinados a desvalidos e marginalizados do seio da social, oriundos de classes pobres, onde as decorrências do abandono emergiam mais incisivamente sob os olhos da sociedade e sob a égide de uma legislação comprometida com a solução dos “problemas da infância”.

Neste íterim, considerando inicialmente o Código de Mello Mattos de 1927, sucessivas tentativas de resolver temas sobre crianças e adolescentes acabaram por tornar a situação dos infantes, cada vez mais segregada, principalmente por suas condições sociais. De modo que os diplomas legais tangenciaram quaisquer

possibilidades de entendimento de que crianças e adolescentes requeriam de um novo olhar acerca de suas características ímpares enquanto sujeitos sociais. De forma que, sob o respaldo legal e a justificativa de promoção social, encobriu-se toda e qualquer subjugação de direitos no que tange às pessoas em desenvolvimento.

A preocupação internacional enraizada a respeito do tratamento que crianças e jovens deveriam ter, condicionou um novo paradigma em relação ao tratamento os mesmos, com vistas à garantia da dignidade dentro das especificidades que se apresentavam no contexto da época. Irrefutavelmente, as teorias da situação irregular e da proteção integral, contrapõem-se. De modo que, a despeito da antiga doutrina da situação irregular, consolidada pelo Código de Menores, surgiu a doutrina da proteção integral, consubstanciada em pressupostos de solidificação de direitos e garantias fundamentais, através da qual, consolidou-se um novo modelo paradigmático no entendimento da infância e adolescência no país, criando uma nova sistemática nesse novo campo de conhecimento jurídico.

As sociedades, os Estados, viram-se mediatizados pelas necessidades na contemporaneidade de atuarem, visando a crianças e adolescentes, as urgentes medidas que visassem à proteção, no âmbito legal, de forma mais específica e condizente com os novos paradigmas enfrentados, indo de encontro com os princípios, regras e conceitos inerentes à doutrina irregular.

Nesta senda, a década brasileira de 1980 veio acompanhada do entendimento de notoriedade da proteção integral à criança e ao adolescente e, atendendo ao clamor internacional, na década de 1980, a Constituição Federativa brasileira de 1988, em seu artigo 227, adotou a teoria da proteção integral, refutante da teoria da situação irregular, que adultizava as crianças, estas balizadas pelo Código de Menores, em 1927. Os direitos de crianças e adolescentes brasileiros, a partir da Carta Constitucional de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente, de 1990 possuem modelo garantista de direitos apropriados.

Neste sentido, a Carta Brasileira, reconheceu direitos fundamentais para crianças e adolescentes, de acordo com sua condição de constante crescimento, e atribuindo à família, à sociedade e ao Estado o dever de assegurá-los com absoluta prioridade.

Neste cenário de novos paradigmas que refutavam a ordem vigente, no que tange aos direitos de crianças e adolescentes, foi sancionada a Lei 8.069, de 13 de julho de 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente. O documento legal aborda novos conceitos protetivos, com ênfase no tratamento diferenciado a pessoas em processo de desenvolvimento em todos seus aspectos: físico-social e cultural.

Sob a ótica da teoria da proteção integral e com absoluta prioridade às pessoas em desenvolvimento, crianças e adolescentes, que antes tinham seus direitos subjugados e a toda sorte que seus cotidianos lhes impunham, agora se abrigam no entendimento legal que as protege, respeitando suas condições enquanto sujeitos em desenvolvimento. A esse respeito, assenta-se o entendimento acerca dos princípios fundamentais sendo esses imprescindíveis para a compreensão dos direitos e garantias, dentre os quais, o mais evidente é o Princípio da Proteção Integral, previsto na Constituição Federal do Brasil de 1988.

Um novo olhar sobre as necessidades infanto-juvenis foi inaugurado, quando do entendimento de que as mesmas merecem atenção especial, consoante a Proteção Integral, deixando para trás a antiga doutrina da Situação Irregular e o entendimento do ultrapassado Código de Menores da década de 1970. No ramo do Direito da criança e do adolescente, é imprescindível considerar acerca da legislação à luz das garantias protetivas aos mesmos, qual seja a Lei 8.069, de 1990, que é considerada um marco que tem como base a doutrina de Proteção Integral a crianças e adolescentes com absoluta prioridade, de acordo com a Constituição Federal do Brasil, de 1988.

Imprescindíveis modelos paradigmáticos se sobressaíram das necessidades que envolviam os direitos das crianças e adolescentes brasileiros. Desde a seara internacional, até o sancionamento da lei infraconstitucional que traz em seu escopo dos direitos e garantias de crianças e adolescentes, com a Lei 8.069, de 13 de julho de 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente, passando indubitavelmente pela promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, em 1988. inaugurar de princípios protetivos indica a preocupação em definir o modo de tratamento legal a esta parcela da sociedade, no sentido de garantir direitos e delimitar deveres da família, da sociedade e do Estado.

O Estado passou a considerar as especificidades de crianças e jovens, garantindo às mesmas, tratamento protetivo, por serem indivíduos em constante

desenvolvimento até a idade adulta. No esteio da legalidade das normas legais, o Estado, em consonância com a sociedade e a família tem o dever de proteção, através de um sistema de garantias de direitos. A tríade Estado, família e sociedade em relação a crianças e adolescentes que antes tinham seus direitos subjugados, formou, após a teoria da proteção integral, o cunho protetivo aos Direitos Fundamentais.

Nesse lastro, a educação, como um direito social, garantido constitucionalmente, encontra no plano educacional a legislação infraconstitucional, disposta na Lei 9.394, de 20 de dezembro 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional que aponta o dever do Estado de educar, em seu artigo 4º, ofertando educação escolar pública, básica e obrigatória dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos, em alteração dada pela Lei 12.796, de 4 de abril de 2013. Ainda, nesta senda, a Lei 11.700, de 13 de junho de 2008, altera o inciso X, da Lei Educacional, garantindo a que não somente a oferta de matrícula esteja garantida, mas também que a mesma se dê nas proximidades onde reside a criança e o adolescente.

O Estatuto da Criança e do Adolescente aporta em específico, as questões que incidem o amparo ao direito de crianças e adolescentes, dentre estes, o direito à educação. Neste sentido, a Lei 8.069, de 13 de julho de 1990, estabelece em seu artigo 53 o pleno desenvolvimento da pessoa, bem como o exercício da cidadania e a qualificação para o trabalho, assegurando a crianças e adolescentes.

No tocante ao Estatuto da Criança e do Adolescente, é imprescindível evidenciar os parâmetros que calcaram a sua forja, no sentido de considerar todo o processo histórico a que esteve submetida a sociedade brasileira e quais modelos em que se baseou a trajetória. Assim sendo, quanto ao o princípio da proteção integral, é imperioso destacar que as políticas sociais básicas que se dão conjuntamente entre família, sociedade e Estado.

Quanto ao Estado, à família e à sociedade recaem a incumbência de proteção de crianças e adolescentes, segundo a perspectiva da proteção integral, as aplicações de políticas públicas de garantia desses direitos façam-se necessárias neste seio, implementar ações intersetoriais de combate à infrequência e à evasão escolar, vem ao encontro da garantia de direitos daqueles sujeitos em desenvolvimento.

Atuam em conjunto, as políticas públicas, na seara das linhas de ação da política e atendimento e as políticas sociais básicas de atendimento, o artigo 87 da Lei 8.069, de 13 de junho de 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente, do artigo 227 da Constituição Federal de 05 de outubro de 1988, cominados com os artigos 4º, 5º e 6º do referido diploma legal. Neste sentido, cabe ao Estado oferecer regularmente os serviços públicos, sem prejuízo, quando da sua incorrência, a demanda de ações administrativas e/ou legais para a exigência do cumprimento de seu papel e a garantia do acesso de todos, em especial, a crianças e adolescentes para sua notória condição de desenvolvimento. O artigo 87 do Estatuto da Criança e do Adolescente, adota as linhas de ação da política de atendimento às políticas sociais básicas; assistência social; prevenção e atendimento médico e proteção jurídico-social (BRASIL, 1990).

Deste modo, as ações intersetoriais têm fundamental importância, porque o alinhamento das mesmas é imprescindível para a consecução de práticas vinculadas às políticas de atendimento de crianças e adolescentes. Atualmente, a atuação do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, em face à importância do instrumento de inclusão escolar, vem se constituindo em uma referência nacional o Centro de Apoio Operacional da Infância e Juventude, atuando em consonância com os Conselhos Escolares, Conselhos Tutelares e as Secretarias de Educação, atuando em redes de proteção e ações interligadas com vistas à garantia de direitos de crianças e adolescentes, garantindo sua permanência à escola, sem prejuízo da atuação do Juizado da Infância e Juventude para os casos extremos que envolvam violação de direitos fundamentais.

Uma das formas de materialização do plano legal para efetivação do direito à permanência na escola foi através da Ficha de Comunicação de Aluno Infrequente, FICAI, um instrumento de política pública, oriundo da celebração de Termo de Compromisso de Ajustamento à Coordenadoria das Promotorias de Justiça da Infância e da Juventude, Secretarias Estadual e Municipal de Educação e Conselhos Tutelares, foi pioneiramente desenvolvida no município de Porto Alegre, capital do Estado do Rio Grande do Sul, nos anos de 1997. A iniciativa pioneira se espalhou por outros estados do território nacional, com a previsão de ações articuladas e sucessivas no combate à infrequência e evasão escolar.

No processo que regulamenta a Ficha de Comunicação do Aluno Infrequente, de 29 de agosto de 2011, são partes: o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, a Secretaria Estadual de Educação, o Conselho Estadual de Educação, o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação-RS, a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação-RS, a Associação dos Conselheiros Tutelares, a Federação das associações dos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul-FAMURS e o Conselho Estadual de Assistência Social (MINISTÉRIO PÚBLICO. TERMO DE COOPERAÇÃO FICAI).

São importantes as garantias legais constitucionais e infraconstitucionais, a teoria da proteção integral e os princípios protecionistas, as políticas públicas voltadas à proteção de crianças e adolescentes no Brasil, o programa pioneiro do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, a Ficha de Aluno Infrequente à escola (Ficha FICAI), tem o objetivo de garantir que as mesmas possam gozar de direitos, com prioridade com vistas ao acesso e permanência aos bancos escolares, devido sua importância no desenvolvimento psicossocial dos sujeitos em formação, bem como estabelecer condutas, trajetos e prazos com vistas a evitar danos no desenvolvimento do processo educativo, com primazia de atendimento desde o exato momento em que se identificou a falta injustificada na instituição educativa, traçando um procedimento uniforme com combate ao descumprimento do direito à educação a que crianças e adolescentes fazem jus.

A infrequência e a evasão escolar repercutem diretamente na vida de um indivíduo, quando esse deixa o seio escolar de modo injustificado, prejudicando o desenvolvimento que se dá no contexto pedagógico. Em que pese o decurso de lapso temporal decorrido, bem como o número de alunos que hoje se encontram matriculados em escolas, o objetivo da pesquisa foi de traçar os influenciadores da evasão às mesmas, que geralmente inicia-se com a infrequência do aluno.

Neste ínterim, as políticas públicas que tratam das relevantes questões acerca da infrequência escolar e da evasão, atuam em favor da formação dos educandos, considerando o dever de todos na promoção dos mesmos, bem como da sociedade. No rastro da teoria da proteção integral, a acuidade com a infrequência escolar demonstra a atividade de meio, pois a responsabilidade é do Estado, da família e da sociedade para com crianças e adolescentes que se

encontram fora da escola, na busca pela garantia do acesso e permanência de adolescentes e crianças à instituição educativa.

Considerando a Ficha de Comunicação de Aluno Infrequente, a Ficha FICAI, um instrumento de política pública na garantia do direito social, surgiu a indagação: Como as políticas públicas de enfrentamento à infrequência e evasão escolar operam no município de Santa Maria, visando garantir o direito fundamental à educação de crianças e adolescentes no ano de 2015? Esta pesquisa se voltou para a busca de respostas, quando da análise de dados obtidos através do portal de dados do Ministério Público, que aponta os dados por região do Estado do Rio Grande do Sul, dos registros de FICAIs desde a escola até o *Parquet*.

A partir dos dados obtidos junto ao Ministério Público, obteve-se acesso aos motivos em que se dá a infrequência e evasão escolar no Estado e, em específico, no recorte geográfico objeto desse estudo: o município de Santa Maria/RS. Salienta-se que dentre os mais variados motivos dispostos neste estudo, apresentados pelo portal eletrônico, gerenciado pelo Procempa (Processamento de Dados do Município de Porto Alegre), foi possível traçar o número de registros de infrequência e evasão nas escolas do município. Tais registros que aportam no Ministério Público, enviados pelos três Conselhos Tutelares existentes na cidade e que se, em caso de não retorno de crianças e adolescentes à escola, encaminham àquele órgão fiscalizador, que dará prosseguimento aos casos, podendo, inclusive, remeter ao Poder Judiciário nos casos mais severos de supressão de direitos que este não puder alcançar através de suas ações.

O caminho contra a infrequência, no qual a Ficha FICAI atua como instrumento se dá inicialmente na instituição escolar, que observando a infrequência do aluno, toma as providências para seu retorno, para que haja a normalização de sua frequência às aulas. Em não obtendo sucesso, a Direção da escola envia ao Conselho Tutelar da região em que a instituição educativa encontra-se situada para que o Conselheiro tome as providências, quanto aos motivos pelos quais a criança e o adolescente não vem frequentando as aulas e, em caso de continuidade na condição de infrequência e evasão, faz envio dos dados junto ao órgão fiscalizador, o *Parquet*.

De modo que, detectou-se na pesquisa, que os dados de infrequência e evasão escolar que chegaram ao Ministério Público, no ano de 2015, não conferem

com os dados que foram concluídos. E, ainda, quanto ao número de registros, os retornos à escola são bem menores do que os registros de apontamentos que foram abertos. O mesmo ocorre com os Conselhos Tutelares do município, onde os registros de FICAIs são maiores do que os de retorno e, ainda, que os retornos previstos são menores do que os confirmados, o que diminui ainda mais os percentuais ora tratados.

É indiscutível a importância da ficha FICAI como instrumento de política pública na garantia de direito à educação, que infere acerca da infrequência e evasão escolar. Um exemplo disso é que, considerando o título abonador a partir do ano de 2012, quando os dados foram catalogados e publicizados pelo Processamento de Dados do Município de Porto Alegre, Procempa, tem-se um número de 99.229 casos registrados de evasão e infrequência escolar desde a Educação Infantil ao Ensino Médio Regular no Estado do Rio Grande do Sul. Já na educação de Jovens e Adultos, a partir dos 16 anos no Ensino Fundamental, tem-se um número de 9.991 apontamentos na Ficha FICAI no mesmo período. E, ainda, seguindo os mesmos parâmetros de tempo e localização geográfica, o Procempa registrou para o Ministério Público, que alunos que contam com 15,16 e 17 anos contabilizam um número de 56.463 casos apontados.

Para o ano objeto deste estudo, 2015, quando observado, constata-se que foram realizadas no Estado do Rio Grande do Sul a abertura de 49.914 fichas FICAI. Segundo os dados do Procempa, por determinação do Ministério Público gaúcho, o retorno dos alunos por ação da escola fez um total de 5174 casos; As Ficais encaminhadas ao Conselho Tutelar daquele mesmo ano somaram-se um total de 40.706, dessas 10.892 obtiveram retorno previsto e 5.085 casos confirmaram retorno à escola. Foram encaminhadas ao Ministério Público, no mesmo ano de 2015, 9.864 casos e retornaram à escola por ação do *Parquet*, 1.273 casos.

Quanto aos motivos apresentados, que deram origem à FICAI no ano da pesquisa, somam-se 16 itens, quais sejam: dificuldade de aprendizagem; trabalhando; falta de transporte; resistência do aluno; doença; problemas de relacionamento na escola; distorção idade-série; carência material; suspeita de negligência; frequentando outra escola; suspeita de uso de drogas; suspeita de violência familiar; gravidez - maternidade/paternidade; reprovação e perspectiva de reprovação; violência no entorno da escola; outros. Tais motivos chamam a atenção

para o fato de que não há informações acerca da fonte em que são justificados, no sentido se a mesma foi conferida no ato da busca pelo retorno do aluno à escola ou se adveio de informações de terceiros e repassados no percurso da busca pelo aluno na escola. Um exemplo disso é o quesito “dificuldade de aprendizagem”, haja vista a subjetividade do mesmo.

Frisa-se que, no quadro de motivos atribuídos à infrequência e evasão escolar de crianças e adolescentes, além de não haver observância dos critérios que apontam tais fatos que justificam as faltas à escola, também não há clareza no trato da questão do zoneamento, condição econômica, nível de escolarização, etc. que pudessem dar maior caracterização aos dados apresentados no site do Procempa/MP-RS.

Foi demonstrado na pesquisa que os dados provenientes do site oficial que os dados do Conselho Tutelar no município de Santa Maria-RS somaram-se 423 registros de infrequência e evasão escolar através da Ficha FICAI, das 53 escolas de onde 47 casos tiveram previsão de retorno, apenas 20 casos o confirmaram. Ao Ministério Público foram 15 fichas FICAIs, enviadas para o ano de 2015, sendo 2 concluídas.

O estudo teve como foco os registros de Ficha FICAI no município de Santa Maria-RS, no ano de 2015 para as escolas que são atendidas pela 8ª Coordenadoria de Educação, 8ª CRE, que, por sua vez, é mantida pela Secretaria do Estado do Rio Grande do Sul. Salienta-se, ainda que as escolas das redes particular e federal também atendidas pela 8ª CRE, não obtiveram apontamentos da Ficha FICAI, pois o acordo de cooperação para perfectibilização desse instrumento de política pública que é a Ficha FICAI não foi pactuado pelas mantenedoras das escolas da rede particular, tampouco pelas instituições escolares mantidas pelo governo federal no município de Santa Maria-RS. Neste sentido, observou-se que os registros da Ficha FICAI perfizeram apontamentos tão somente da rede pública, estadual e municipal de ensino, não havendo registros da rede particular de ensino, tampouco pela rede de escolas federais existentes no município, ainda que as mesmas estejam balizadas pela SEDUC-RS e Conselho Estadual de Educação-RS. Apesar da imprescindibilidade do apontamento na Ficha FICAI, este importante instrumento de política pública não ficou demonstrado nenhum apontamento advindo de alunos de escolas privadas e das escolas públicas federais. Portanto, os dados dos alunos

matriculados nessas redes de ensino, mesmo em caso de infrequência e/ou evasão não puderam ser objeto deste estudo.

Quanto aos quesitos da Ficha FICAI que versem ao retorno dos alunos à escola, são em número de dois, sendo estes: retorno previstos e retornos confirmados. Não há alusão alguma em se tratando dos casos que foram apontados como retornos previstos, mas que efetivamente não foram confirmados, os dados de retorno assim não sendo possível constatar os números aquém dos dados de retorno previsto aos bancos escolares.

Quanto ao apontamento, em não obtendo êxito na atuação da escola e do Conselho Tutelar, é remetido ao Ministério Público. Não há aqui a subdivisão do quesito do retorno, sendo apenas retorno e fechamento, as ações do MP. O que chama a atenção para o número de casos que não foram solucionados no âmbito do Conselho Tutelar, e que não foram encaminhados ao MP.

Há ainda, a observância do número de registros que aportam ao *Parquet*, além de ser reduzido não confere com o número, de casos efetivamente solucionados. Os dados oficiais não são esclarecedores acerca dos registros que não foram fechados e quais soluções apontadas aos mesmos.

Neste sentido, finalmente se constatou que, a partir dos dados coletados junto ao site do Procempa, referentes aos registros de alunos infrequentes e evadidos nas escolas públicas no município de Santa Maria-RS para o ano de 2015 que, apesar da política de atendimento em que pesem os direitos de crianças e adolescentes com primazia em direitos, a articulação entre as redes de proteção que atuam no sentido de perfectibilizar os instrumentos de política pública para a garantia de direitos, quando se trata do instrumento da Ficha FICAI. O direito social à educação apresenta alguns quesitos que devem ser aprimorados, e/ou esclarecidos com vistas a garantia da frequência à escola, haja vista o quantitativo de registros da Ficha FICAI que não encontra retorno, ou seja, que fica à mercê das agruras que os distanciaram da escola, sujeitando-os às condições periclitantes que o cotidiano lhes impôs, ceifando as oportunidades que a educação formal pode trazer, além de lesar seu direito à educação.

REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DE SANTA MARIA. **Santa Maria em Dados**. Disponível em: <<http://santamariaemdados.com.br/>>. Acesso em: 21 nov. 2016.
- AGLIARDI, Delcio Antonio; WELTER, Cristiane Backes; PIEROSAN, Maristela Rates. **O novo plano nacional decenal de educação e as políticas educacionais de Estado**: velhas metas novas desafios IX ANPED SUL. Disponível em: <<http://www.ucs.br/etc/conferencias/index.php/anpedsul/9anpedsul/paper/viewFile/3210/178>>. Acesso em: 28 jul. 2016.
- AKKARI, A. J. Desigualdades educativas estruturais no Brasil: entre Estado, privatização e descentralização. **Educação e Sociedade**, Campinas, ano XXII, n. 74, p. 163-189, abr. 2001.
- ALBOZ, Lilian. **Sobre infância e poder**: o que diz a produção acadêmica de periódicos científicos da educação de 2000 a 2010? 2012. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde23082012093912/>>. Acesso em: 14 maio 2016.
- ALEXY, Robert. **Tres escritos sobre los derechos fundamentales y la teoría de los principios**. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003.
- ALVAREZ, Marcos Cesar. **A emergência do Código de Menores de 1927**: uma análise do discurso jurídico e institucional de assistência e proteção aos menores. 1989. 207f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Faculdade de Filosofia Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1989.
- ARIÉS, Philippe. **História Social da Criança e da Família**. 2. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1981.
- ALTHUSSER, Louis. **Aparelhos ideológicos de estado**: Nota sobre os aparelhos ideológicos de estado. 3 ed. Rio de Janeiro: Graal, 1985.
- AZEVEDO, Maurício Maia de. O Código Mello Mattos e seus reflexos na legislação posterior. **Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro**. 2007. Disponível em: <http://www.tjrj.jus.br/c/document_library/get_file?uuid=b2498574-2cae-4be7-a8ac-9f3b00881837&groupId=10136>. Acesso em: 21 out. 2015.
- BARBOSA, Eliziane de Paula Silveira. Enfrentando a evasão escolar. **Mundo Jovem**, Porto Alegre, v. 45, n. 379, 2007.
- BARROS, Guilherme Freire de Melo. **Estatuto da Criança e do Adolescente**: Lei nº 8.069/1990. Salvador: Jus Podivm, 2010. v. 3 (Coleção Leis Especiais para concursos)
- BASEGIO, Leandro Luiz; MEDEIROS, Renato da Luz. **Educação de Jovens e Adultos**: problemas e soluções. Curitiba: InterSaberes, 2012.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 11. ed. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRANCHER, Leoberto Narciso. Organização e Gestão do Sistema de Garantias de Direitos da Infância e da Juventude. In: KONZEN, Afonso Armando et al. (Coord.). **Pela Justiça na Educação**. Brasília: MEC, Fundaescola, 2000.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 02 jul. 2015.

BRASIL. **Decreto 1.196, de 14 de julho de 1994**. Dispõe sobre a gestão e administração do Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente (FNCA), e dá outras providências. Brasília, 1994.

BRASIL. **Decreto 16.300, de 01 de fevereiro de 1924**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil>>. Acesso em: 10 abr. 2016.

BRASIL. **Decreto 50.517, de 15 de junho de 2005**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99710.htm>. Acesso em: 21 maio 2016.

BRASIL. Decreto-lei 99.710, de 21 de novembro de 1990. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil>>. Acesso em: 25 ago. 2015.

BRASIL. **Emenda Constitucional 59, de 11 de novembro de 2009**. Altera o artigo 208, dando nova redação aos incisos I e VII e demais providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm>. Acesso em: 20 set. 2016.

BRASIL. **Lei 13.005, de 25 de junho de 2014**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato20112014/2014/Lei/L13005.htm>. Acesso em: 31 jul. 2016.

BRASIL. **Lei 8.242, de 12 de outubro de 1991**. Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8242.htm>. Acesso em: 14 abr. 2016.

BRASIL. **Lei 8.069, 12 de julho de 1990**. Institui o Estatuto da criança e do adolescente. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm>. Acesso em: 15 ago. 2015.

BRASIL. **Lei 10.172, de 09 de janeiro de 2001**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm>. Acesso em: 01 jul. 2016.

BRASIL. **Lei 10.172, de 09 de janeiro de 2001**. Plano Nacional de Educação. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=2730-pne-lei-10172-09-01-01&category_slug=janeiro-2010-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 01 jul. 2016.

BRASIL. **Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm>. Acesso em: 25 set. 2016.

BRASIL. **Lei 11.494, de 20 de junho de 2007.** FUNDEB. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm>. Acesso em: 08 jul. 2016.

BRASIL. **Lei 12.010, de 03 de agosto de 2009.** Dispõe sobre a adoção. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2016/lei-13257-8-marco-2016-782483-norma-pl.html>>. Acesso em: 13 abr. 2016.

BRASIL. **Lei 12.696, de 25 de julho de 2012.** Altera os arts. 132, 134, 135 e 139 da Lei 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para dispor sobre os Conselhos Tutelares. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12696.htm>. Acesso em: 19 set. 2016.

BRASIL. **Lei 12.696, de 25 de julho de 2012.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12696.htm>. Acesso em 15 ago. 2016.

BRASIL. **Lei 12.796, 04 de abril de 2013.** Dispõe sobre formação de profissionais da educação e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12796.htm>. Acesso em: 27 set. 2016.

BRASIL. **Lei 13.046, de 1º de dezembro de 2014.** Altera o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências, para obrigar entidades a terem, em seus quadros, pessoal capacitado para reconhecer e reportar maus-tratos de crianças e adolescentes. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13046.htm>. Acesso em: 28 set. 2016.

BRASIL. **Lei 13.257, de 8 de março de 2016.** Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20152018/2016/Lei/L13257.htm#art34>. Acesso em: 28 set. 2016.

BRASIL. **Lei 4.024 de 20 de dezembro de 1961.** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4024-20-dezembro-1961-353722-norma-actualizada-pl.pdf>>. Acesso em: 09 jul. 2016.

BRASIL. **Lei 4.513, de 01 de dezembro de 1964.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4513.htm>. Acesso em: 11 abr. 2016.

BRASIL. **Lei 5.692, de 11 de agosto de 1971.** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5692-11-agosto-1971-357752-norma-pl.html>>. Acesso em: 09 set. 2016.

BRASIL. **Lei 6.697, de 10 de outubro de 1979.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6697.htm>. Acesso em: 11 abr. 2016.

BRASIL. **Lei 7.044, de 18 de outubro de 1982.** Disponível em: <<http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/128264/lei-7044-82>>. Acesso em: 09 jul. 2016.

BRASIL. **Lei 8.069, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069Compilado.htm>. Acesso em: 09 jul. 2016.

BRASIL. **Lei 8.242, de 12 de outubro de 2012.** Dispõe sobre a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA e dá outras

providências. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=849915&filename=LegislacaoCitada+-PL+724/2011>. Acesso em: 17 set. 2016.

BRASIL. **Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: 09 jul. 2016.

BRASIL. **Lei 9.532, de 10 de dezembro de 1997**. Altera a legislação tributária nacional e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9532.htm>. Acesso em: 28 ago. 2016.

BRASIL. **Lei 91, de 28 de agosto de 1935**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4513.htm>. Acesso em: 11 abr. 2016.

BRASIL. **Lei 12.594, de 18 de janeiro de 2012**. Altera a Lei 8.069, de 13 de julho de 1990 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12594.htm>. Acesso em: 29 ago. 2016.

BRASIL. **Lei 12.796, de 04 de abril de 2013**. Altera a Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12796.htm>. Acesso em: 29 ago. 2016.

BRASIL. **LEI 13.415, de 17 de fevereiro de 2017**. Converte a Medida Provisória 746 de 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13415.htm> Acesso em 16/02/2017.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano Municipal de Educação**. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_pme_caderno_de_orientacoes.pdf>. Acesso em: 28 set. 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano Nacional de Educação**. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/?pagina=perguntas_frequentes>. Acesso em: 27 ago. 2016.

BRASIL. Ministério da Justiça e Cidadania. Secretaria Especial de Direitos Humanos. **Cadastro Nacional dos Conselhos Tutelares**. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes/programas/fortalecimento-de-conselhos/cadastro-nacional-dos-conselhos-tutelares-2>>. Acesso em: 21 out. 2016.

BRASIL. Ministério Público. **FICAI: perguntas e respostas, 2012**. Disponível em: <https://escoladeconselhos.faccat.br/sites/default/files/cartilha-fica-a5i.pdf>. Acesso em: 08 ago. 2016.

BRASIL. **Resolução 105, de 15 de junho de 2005**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 01 maio 2016.

BRASIL. **Resolução 4.039, de 29 de novembro de 1985**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 01 maio 2016.

BRASIL. Secretaria Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes da Presidência da República. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes>>. Acesso em: 21 out. 2016.

CAMBI, Franco. **História da Pedagogia**. Trad. Álvaro Lorencini. São Paulo: Unesp, 1999.

CAMPOS, Graziela; GUIMARÃES, Suely Fernandes; PALHARINI, Alessandra Rosa; SANTOS, Jocelia dos; AZEVEDO, José Antúlio. Tecnicismo e prática pedagógica na escola contemporânea. **Revista Científica Eletrônica de Pedagogia**, ano IX, n. 18, jul. 2011. Disponível em: <http://faef.revista.inf.br/imagens_arquivos/arquivos_destaque/XdNUnukCctbM9ZA_2013-7-10-15-6-55.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2016.

CAMPOS, Mariza Salomão Vinco de Oliveira. **Estatuto da Criança e do Adolescente**: a proteção integral e suas implicações político-educacionais. 2009. 115f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual Paulista. São Paulo. 2009. Cad. Cedes, Campinas, v. 29, n. 78, p. 153-177, maio/ago. 2009. Disponível em: <www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 27 jul. 2016.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7. ed. 4. reimp. Coimbra: Almedina, 2003.

CARNEIRO, Moaci Alves. **LDB fácil**: leitura crítico-compreensiva: artigo a artigo. Petrópolis: Vozes, 2003.

CASTANHA, André Paulo. O Ato Adicional de 1834 na história da educação brasileira. In: **Anais da V Jornada do Histedbr**: Instituições Escolares Brasileiras – história, historiografia e práticas. Sorocaba, 2005. Disponível em: <http://www.histedbr.fe.unicamp.br/navegando/glossario/verbatoadicional1834%20.htm#_ftn1>. Acesso em: 28 jul. 2016.

CASTRO, Marcelo Lucio Ottoni de. **A Constituição de 1988 e a educação brasileira após 20 anos**. [s.d.]. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-v-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-os-cidadaos-na-carta-cidada/educacao-e-cultura-a-constituicao-de-1988-e-a-educacao-brasileira-apos-vinte-anos>>. Acesso em: 01 jul. 2016.

CERVI, Rejane de Medeiros. **Padrão estrutural do sistema de ensino no Brasil**. [Livro eletrônico]. Curitiba: InterSaberes, 2013. Disponível em: <<http://pucrs.bv3.digitalpages.com.br/users/publications/9788582126738/pages/5>>. Acesso em: 10 ago. 2016.

COMIRAN, Gisele. **Crianças e adolescentes infrequentes na escola**: desafios e limites dos mecanismos protetivos de direitos. 2009. 187f. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009. Disponível em: <<http://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/447>>. Acesso em: 28 jul. 2016.

CONANDA. **Resolução 113**. Disponível em: <<http://http://dh.sdh.gov.br/download/resolucoes-conanda/res-113.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2014.

CONANDA. **Resolução 139, de 17 de março de 2010**. Dispõe sobre os parâmetros para a criação e funcionamento dos Conselhos Tutelares no Brasil, e dá outras providências. 2010. Disponível em: <http://www.conselhodacrianca.al.gov.br/legislação/outras/2011_03_22_Resolucao139-do-Conanda.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2016.

CONANDA. **Resolução 144, de 17 de fevereiro de 2011**. Altera o inciso IV, do art. 12, do Regimento Interno do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Disponível em: <<http://www.direitodacrianca.org.br/conanda/resolucoes/144-resolucao-144>>. Acesso em: 28 ago. 2016.

CONFERÊNCIA MUNDIAL DE EDUCAÇÃO PARA TODOS. Declaração **mundial sobre educação para todos e Plano de ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem**. Jomtien, Tailândia, março de 1990.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE; Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e Adolescente. **Relatório avaliativo: ECA 25 anos**. Brasília, 2016, 152p. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/bibliotecavirtual/criancas-e-adolescentes/publicacoes-2016/pdfs/relatorio-avaliativo-eca>>. Acesso em: 19 set. 2016.

COSTA, Antônio Carlos Gomes da. **O Estatuto da Criança e do Adolescente e o trabalho infantil no Brasil: trajetória, situação atual e perspectivas**. São Paulo: LTr, 1994.

COSTA, Marli Marlene Moraes da; PORTO, Rosane Terezinha Carvalho. **Revisitando o ECA: notas críticas e observações relevantes**. Curitiba: Multideia, 2013.

COSTA, Marli Moraes da; HERMANY, Ricardo. A concretização do princípio da dignidade humana na esfera local como fundamento do Estado Democrático de Direito frente à pobreza, à exclusão social e à delinquência juvenil. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, v. 26, p. 165-187, jul./dez. 2006.

CURY, Munir; SILVA, Antonio Fernando do Amaral e; MENDEZ GARCÍA, Emílio. **Estatuto da Criança e do Adolescente: comentários jurídicos e sociais**. Antonio 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

CUSTÓDIO, André Viana. **A exploração do trabalho infantil doméstico no Brasil contemporâneo: limites e perspectivas para a sua erradicação**. 2006. 282 f. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/88949/227981.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 24 ago. 2015.

CUSTÓDIO, André Viana. **Direito da criança e do adolescente**. Criciúma: Unesc, 2009.

CUSTÓDIO, André Viana. Teoria da proteção integral: pressuposto para compreensão do Direito da Criança e do Adolescente. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, v. 29, p. 22-43, 2008. Disponível em: <<http://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/viewFile/657/454>>. Acesso em: 29 set. 2015.

CUSTÓDIO, André Viana; VERONESE, Josiane Rose Petry. **Crianças Esquecidas: o trabalho infantil doméstico no Brasil**. Curitiba: Multidéia, 2009.

DEL PRIORE, Mary (Org.). **História das crianças no Brasil**. 7. ed. São Paulo: Contexto, 2013.

DIGIÁCOMO, Murilo José. **O Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente e o desafio do trabalho em “Rede”**. Disponível em:

<<http://www.crianca.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=390>>. Acesso em: 30 set. 2016.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria geral dos direitos fundamentais**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

ELIAS, Norbert. **Sobre o tempo**. Trad. Vera Ribeiro. Revisão técnica: Andréa Daher. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

FALCÃO, Eliete Ribeiro. **A gestão da ficha de comunicação do aluno infrequente – FICAI, e a contribuição do serviço social para a garantia do direito à educação**. Dissertação (Mestrado) - Centro Universitário La Salle, Canoas, 2004. 129f. Disponível em: <https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=2011896>. Acesso em: 28 jul. 2016.

FARENZENA, Nalú. Panoramas do gasto público e da oferta de educação básica na perspectiva da esfera estadual. **Fineduca: Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 2, 16 f., 2012. Disponível em: <http://sabi.ufrgs.br/F/8DQ48NQ5Q4ESHFUHUG9ECE2JT97KVM6UL2XJLCB6EPJEJR5B8718673?func=fullsetset&set_number=042843&set_entry=000006&format=999>. Acesso em: 07 jul. 2016. Acesso em: 20 jul. 2016.

FARIA, Josiane Petry; SILVA, Laércio Augusto. A proibição de retrocesso e os direitos fundamentais sociais: proteção e garantia do empoderamento e da emancipação nas relações sociais. In: GORCZEVSKI, Clovis; LEAL, Mônia Clarissa Hennig (Orgs.). **Constitucionalismo Contemporâneo: desafios e perspectivas**. Santa Cruz do Sul: Multidéia, 2012.

FEBRABAN. **Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente**. 2014. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/CAO_Idoso/Manual-Fundos-2015_0_1.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2016.

FERNANDES, R. M. C. Educação e desigualdade social: quando as minorias étnicas adentram a Universidade. In: MEIRELLES, Mauro et al. (Org.). **Ensino de Sociologia: Diversidade, Minorias, Intolerância e Discriminação social**. Porto Alegre: UFRGS, 2013.

FONSECA, Antonio Cezar da. **Direitos da Criança e do Adolescente**. São Paulo: Atlas, 2011.

FONSECA, Marília. Políticas públicas para a qualidade da educação brasileira: entre o utilitarismo econômico e a responsabilidade social. **Cad. Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 153-177, maio/ago. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v29n78/v29n78a02>>. Acesso em: 17 jul. 2016.

FOUCAULT, Michel. **A verdade e as formas jurídicas**. Trad. Roberto Cabral de Melo Machado e Eduardo Jardim Morais. Supervisão final do texto de Lea Porto de Abreu Novaes et al. Rio de Janeiro: Nau, 2003.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

FOUCAULT, Michel. **Os anormais**. Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2001. (Coleção Tópicos)

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir**. História da violência nas prisões. Trad. Raquel Ramallete. Petrópolis: Vozes, 1987.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Introdução ao direito processual constitucional**. Porto Alegre: Síntese, 1999.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**. 3. ed. Trad. George Sperber, Paulo Astor Soethe e Milton Camargo Mota. São Paulo: Loyola, 2007.

IAMAMOTO, M. V. El debate contemporáneo del Servicio Social y la ética profesional. In: BORGIANNI, E.; GUERRA, Y.; MONTAÑO, C. (Orgs.). **Servicio Social Crítico**: hacia la construcción del nuevo proyecto ético-político profesional. São Paulo: Cortez/ Biblioteca Latino-americana de Sevcio Social, 2005. p. 249-270.

IBGE. **Planilha do Censo Demográfico**. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2010/Educacao_e_Deslocamento/pdf/tab_educacao.pdf>. Acesso em: 16 set. 2016.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **IBGEcidades**. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/painel/painel.php?codmun=431690>. Acesso em: 28 set. 2016.

INSTITUTO DE PESQUISAS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo Escolar**. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/basica-censo>. Acesso em: 20 jul. 2016.

KANT, Immanuel. **Fundamentação da metafísica dos costumes**. Trad. Paulo Quintela. Lisboa: Edições 70, 2007.

KONZEN, Afonso Armando. **Conselho Tutelar, Escola e Família**: parcerias em defesa do direito à educação. Disponível em: <http://www.mp.rs.gov.br/infancia/doutrina/id194.htm>. Acesso em: 15 ago. 2016.

KONZEN, Afonso Armando. O direito à educação escolar. In: BRANCHER, L. N.; RODRIGUES, M. M.; VIEIRA, A. G. (Orgs.). **O direito é aprender**. Brasília: Fundescola/MEC, 1999.

LA MORA, Luís de. Artigo 86. In: CURY, Munir (Coord.). **Estatuto da criança e do adolescente comentado**: comentários jurídicos e sociais. 6. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2003.

LEME, Luciana Rocha. **As políticas públicas de prevenção e erradicação do trabalho infantil no campo**. 2012. 173 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2012. Disponível em: <http://www.unisc.br/portal/>.images/stories/mestrado/direito/dissertacoes/2013/luciana_rocha_leme.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2015.

LENSKIJ, Tatiana. **Direito à permanência na escola**: a lei, as políticas públicas e as práticas escolares. 179f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

LIMA, Miguel Alves. **O direito da criança e do adolescente**: fundamentos para uma abordagem principiológica. 2001. 530f. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001.

LUCKEZI, Cipriano Carlos. **Filosofia da Educação**. São Paulo: Cortez, 1994.

MENDES, Alessandro Araújo. **A cidade de menores Getúlio Vargas e as representações judiciais sobre os modos de educar a infância**. João Pessoa: Universidade Federal da Paraíba, Unicamp, 2012. Disponível em: <http://www.histedbr.fe.unicamp.br/acer_histedbr/seminario/seminario9/PDFs/4.28.pdf>. Acesso em: 27 out. 2015.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **FICAI ON-LINE – Manual do Usuário**. Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/areas/infancia/arquivos/manual_ficai/manual_ficai.pdf>. Acesso em: 20 set. 2016.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Termo de Cooperação**. Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/areas/infancia/arquivos/ficai_termo2011.pdf>. Acesso em: 20 set. 2016.

MIRANDA, Humberto da Silva. **Meninos, Moleques, Menores: faces da infância no Recife 1927-1937**. 2008. 125f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal Rural de Pernambuco, Recife, 2008. Disponível em: <http://bdt.d.ibict.br/vufind/Record/URPE_94d87055098c3ddd8163fb7b57f23505>. Acesso em: 20 out. 2015.

MORAES, Célio Vanderlei. Conselhos de Gestão de Políticas Públicas: instituições e/ou espaços políticos. **Revista de Ciências Humanas**, n. 2, Políticas Públicas e Democracia Institucional. Florianópolis: Editora da UFSC, 1999.

MOURA, Thelma Maria de. **Foucault e a escola: disciplinar, examinar, fabricar**. 2010, 95f. Dissertação. (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação. Universidade Federal de Goiás. Disponível em: <<https://ppge.fe.ufg.br/up/6/o/Dissert-Thelmamoura.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2015.

NOGUEIRA, Ione da Silva Cunha. **O papel do Estado na proteção aos direitos da criança e do adolescente no Brasil: as especificidades da Constituição Federal, do Estatuto da Criança e do Adolescente e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação**. 2010, 165f. Tese. (Doutorado em Educação) - Faculdade de filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, 2010.

OLIVEIRA, Camila Nunes de. A rede de proteção a crianças e adolescentes: finalidades e possibilidades. In: **VII Jornada Internacional de Políticas Públicas**. Universidade Federal do Maranhão, 2015. 1-12p. Disponível em: <<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2015/pdfs/eixo7/a-rede-de-protecao-a-criancas-e-adolescentes-finalidades-e-possibilidades.pdf>>. Acesso em: 31 jul. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. UNESCO. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Brasília, 1998a. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>>. Acesso em: 03 abr. 2016.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. Assinada na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, San José,

Costa Rica, em 22 de novembro de 1969. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm>. Acesso em: 05 mar. 2016.

PALMA FILHO, João Cardoso (Org.). **Pedagogia Cidadã**. Cadernos de Formação. História da Educação. 3. ed. São Paulo: PROGRAD/UNESP/Santa Clara Editora, 2005. p. 61-74. Disponível em: <<http://www.acervodigital.unesp.br/bitstream>> Acesso em: 18/02/2016.

PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. **Interpretação constitucional e direitos fundamentais**: uma contribuição ao estudo das restrições aos direitos fundamentais na perspectiva da teoria dos princípios. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

PEREIRA, Tânia da Silva. **Direito da criança e do adolescente**: Uma proposta interdisciplinar. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

PES, João Hélio. **A constitucionalização de direitos humanos elencados em tratados**. Ijuí: Unijuí, 2010.

PIOVESAN, Flávia. A força normativa dos princípios constitucionais fundamentais: a dignidade da pessoa humana. In: _____. **Temas de direitos humanos**. São Paulo: Max Limonand, 2003.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA MARIA. **Plano Municipal de educação**. Disponível em: <<https://www.santamaria.rs.gov.br/smed/102-plano-municipal-de-educacao>>. Acesso em: 28 set. 2016.

PROCEMPA. **Ficai Online**. Disponível em: <<http://ficai.procempa.com.br/isapi/FICAISCFRetCRE.dll>>. Acesso em: 02 nov. 2016.

RAMIDOFF, Mário Luiz. **Lições de direito da criança e do adolescente**: ato infracional e medidas socioeducativas. 2. ed. rev. e atual Curitiba: Juruá, 2008.

RAMOS, Fábio Pestana. A história trágico-marítima das crianças nas embarcações portuguesas do século XVI. In: DEL PRIORE, Mary (Org.). **História das crianças no Brasil**. 7. ed. São Paulo: Contexto, 2013.

RIBEIRO, Maria Luisa Santos. **História da educação brasileira**: a organização escolar. 13. ed. rev. e ampl. Campinas: Autores Associados, 1993.

RIGOBELLO, Fernanda Beatriz de Ávila. **Direito educacional**: em busca de uma educação refletora dos princípios, diretrizes e valores contidos no Estatuto da Criança e do Adolescente, 2010, 89 f. Dissertação (Mestrado em Educação Escolar) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista. Disponível em: <http://www.athena.biblioteca.unesp.br/exlibris/bd/bar/33004030079P2/2010/rigobelo_fba_me_arafcl.pdf?gathStatIcon=true>. Acesso em: 28 set. 2016.

RIO GRANDE DO SUL. Assembleia Legislativa. **Lei 13.990, de 15 de maio de 2012**. Dispõe sobre a Gestão Democrática do Ensino Público e dá outras providências. Disponível em: <http://www.educacao.rs.gov.br/dados/eleicao_lei_10.576_comp_20151110.pdf>. Acesso em: 28 set. 2016.

RIO GRANDE DO SUL. Assembleia Legislativa. **Lei 14.705, de 25 de junho de 2015**. Dispõe sobre o Plano Estadual de Educação. Disponível em: <http://simec.mec.gov.br/sase/sase_mapas.php?uf=RS&tipoinfo=1>. Acesso em: 01 nov. 2016.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Educação. **Conselhos Escolares**. Disponível em: <http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/conselhos_escolares.jsp?ACAO=acao>. Acesso em: 21 set. 2016.

RITT, Eduardo. **O Ministério Público como instrumento de democracia e garantia constitucional**. 2000. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Santa Cruz do Sul – Unisc, Santa Cruz do Sul, 2000.

RIZZINI, Irene. **O século perdido: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2011.

RIZZINI, Irene. Pequenos trabalhadores do Brasil. In: DEL PRIORE, Mary (Org.). **História das crianças no Brasil**. 7. ed. São Paulo: Contexto, 2013.

RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma. **A institucionalização de crianças no Brasil: Percurso histórico e desafios do presente**. Rio de Janeiro: Loyola, 2004.

ROCHA, Simone Mariano. **FICAI – Um instrumento de rede de atenção pela inclusão escolar**. Disponível em: <<http://www.mprs.mp.br/infancia/doutrina/id198.htm>>. Acesso em: 08 set. 2016.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da educação no Brasil**. 23. ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

ROSSINHOLI, Dirceu Pereira Siqueira. **A (In)Efetividade do Direito à Educação no Cenário Jurídico Brasileiro: Uma Análise Sob o Prisma do Estatuto da Criança e do Adolescente**. Disponível em: <http://link.periodicos.capes.gov.br/sfxlcl41?ctx_ver=Z39.88-2004&ctx_enc=info:ofi/enc:UTF-8&ctx_tim=2016> e <<https://confluente.unibo.it/article/view/4163/3603>>. Acesso em: 17 jul. 2016.

SANDEL, Michel. **Justiça: o que é fazer a coisa certa**. Trad. Heloísa Marias e Maria Alice Máximo. 16. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

SANTA MARIA. **Lei 6.001, de 18 de agosto de 2015**. Plano Municipal de Educação do Município de Santa Maria, Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<http://www.santamaria.rs.gov.br/smed/102-plano-municipal-de-educacao>>. Acesso em: 01 nov. 2016.

SANTIAGO, Anna Rosa Fontella. Pedagogia crítica e educação emancipatória: um diálogo entre Paulo Freire e Boaventura Santos. In: **IX ANPED/SUL**, 2012, Caxias do Sul. IX ANPEDSUL: seminário de Pesquisa em Educação da região Sul. Caxias do Sul: UCS Editora, 2012. v. 1. p. 1-15. Disponível em: <http://cienciaparaeducacao.org/eng/publicacao/santiago-a-r-f-pedagogia-critica-e-educacao-emancipatoria-um-dialogoentrepaulofreireeboaventurasantosinixanpedsul-2012-caxias-do-sul-ix-anpedsul-seminario-de-pesquisa-em-educacao> Acesso em: 16/02/2017.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a**

democracia: Os caminhos da Democracia Participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Danielle Maria Espezim. **O sistema de garantias de direitos sociais da criança e do adolescente.** 2007. 198f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007. Disponível em: <<http://https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/90545/241093.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 19 abr. 2016.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização:** do pensamento único à consciência universal. 6. ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SARLET, Ingo Wolfgang. Os direitos fundamentais sociais na Constituição de 1988. In: PASQUALINE, Alexandre; SARLET, Ingo Wolfgang (Orgs.). **O direito público em tempos de crise:** estudos em homenagem a Ruy Rubem Rushel. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

SARTORI, Elisiane; LONGO, Isis Souza. O impacto do ECA nas Políticas Públicas de Atendimento à Criança e ao Adolescente e no Trabalho Infante-Juvenil, 2007, 27p. **BuscaLegis.** Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/28340>>. Acesso em: 15 abr. 2016.

SAVIANI, Demerval. **Pedagogia Histórico-crítica:** primeiras aproximações. 7. ed. Campinas: Autores Associados, 2000.

SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Pesquisa de escolas do Rio Grande do Sul.** Disponível em: <http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/busca_escolas.jsp>. Acesso em: 28 set. 2016.

SEDA, Paulo. **A história do PNE e os desafios da nova lei:** Plano Nacional de Educação 2014-2024. Brasília: Centro de Documentação e Informação, 2014. Disponível em: <<http://www.observatoriodopne.org.br/uploads/reference/file/439/documento-referencia.pdf>>. Acesso em: 31 jul. 2016.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia de Letras, 2010.

SILVA, Antônio Fernando do Amaral e; CURY, Munir. Artigo 1º, das disposições preliminares do Estatuto da criança e do Adolescente In: COSTA Antônio Carlos Gomes da (Org.) et al. **Estatuto da Criança e do Adolescente:** comentários jurídicos e sociais. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

SUDBRACK, Edite Maria. **Demitidos da escola:** um outro olhar sobre a exclusão. Frederico Westphalen: URI, 1997.

TAVARES, José de Farias. **Direito da infância e da juventude.** Belo Horizonte: Del Rey, 2011.

TOURAINÉ, Alain. **Um novo paradigma:** para compreender o mundo de hoje. Trad. Gentil Avelino Tilton. Petrópolis: Vozes, 2007.

TREVISOL, Marcio G. Ação comunicativa e pedagogia; alguns apontamentos sobre educação e mídia. **V CINFE, Congresso Internacional de Filosofia e Educação,** Caxias do Sul-RS, maio/2010. Disponível em:

<http://http://www.ucs.br/ucs/tplcinfe/eventos/cinfe/artigos/artigos/arquivos/eixo_tematico7/Acao%20comunicativa%20e%20pedagogia%20alguns%20apontamentos%20sobre%20educacao%20e%20midia.pdf> Acesso em: 20 ago. 2016.

UNESCO. **Education For All Global Monitoring**. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002281/228184E.pdf>>. Acesso em: 26 ago. 2014.

UNIÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Fora da escola não pode!** Disponível em: <http://www.unicef.org/brazil/pt/activities_26691.htm>. Acesso em: 21 ago. 2016.

UNICEF. **Campanha Nacional pelo Direito à Educação**. Disponível em: <<http://foradaescolanaopode.org.br/>>. Acesso em: 28 set. 2016.

VANNUCHI, Paulo de Tarso; OLIVEIRA, Carmem Silveira de (Orgs). **Direitos Humanos de crianças e adolescentes**: 20 anos do Estatuto. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos, 2010. 249p. Disponível em: <http://www.ciespi.org.br/publicacoes/livroseperiodicos?task=download&file=livro_pdf&id=47>. Acesso em: 29 set. 2016.

VAZ, Caroline. **A informatização da ficha de comunicação do aluno infrequente**. Disponível em: <http://www.mprs.mp.br/areas/infancia/arquivos/revista_digital/numero_07/informatizacaooficaicar.oline.pdf>. Acesso em: 01 set. 2016.

VEIGA, Eduardo de Lima. **A FICAI sob a ótica do Ministério Público**. Porto Alegre: Centro de Apoio Operacional da Infância, Juventude, Educação, Família e Sucessões/Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, 2011. p. 4-5.

VERONESE, Josiane Rose Petry. **Direito da criança e do adolescente**. Florianópolis: OAB/SC, 2006. (Série Resumos Jurídicos)

VERONESE, Josiane Rose Petry; SILVEIRA, Mayra. **Estatuto da Criança e do Adolescente comentado**. Doutrina e Jurisprudência. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.

VIEIRA, Cleverton Elias; VERONESE, Josiane Rose Petry. Educação: é possível a construção de um conceito? **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 19, n. 4101, 23 set. 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/29399>>. Acesso em: 11 abr. 2016.

WACQUANT, Loic. **Castigar a los pobres**: el gobierno neoliberal de la inseguridad social. Barcelona: Gedisa, 2010.

ANEXO I – Autorização para divulgação de acesso ao Portal PROCEMPA/MP-RS

Autorização para divulgação de acesso ao Portal PROCEMPA/MP-RS

AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO À INFREQUÊNCIA E EVASÃO ESCOLAR DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO MARCO JURÍDICO DA TEORIA DA PROTEÇÃO INTEGRAL: UM ESTUDO NO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA

I- A presente pesquisa tem por objetivo analisar a garantia ao acesso escolar de crianças e adolescentes, frente às políticas públicas de enfrentamento à evasão escolar, através dos dados da ficha FICAI, no período de um ano, em 2015 no município de Santa Maria-RS, sob a égide dos preceitos legais e princípios basilares da infância e da juventude e a teoria da proteção integral.

II- Os procedimentos utilizados na pesquisa têm o propósito de identificar a demanda de inserções envolvendo crianças e adolescentes, junto à FICAI (Ficha de Comunicação de Alunos Infrequentes), do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (MPRS), através dos Conselhos Tutelares e Escolas: o levantamento dos motivos pelos quais a comunicação foi gerada e as políticas públicas de enfrentamento à infrequência escolar de crianças e adolescentes no município de Santa Maria-RS.

III- Com o levantamento dos dados junto à Ficha FICAI-MPRS, espera-se apontar as políticas públicas desenvolvidas pelos órgãos protetivos à Infância e à Juventude, com vistas ao enfrentamento dos motivos que geram a infrequência escolar e a proteção integral.

Pela presente Autorização para divulgação de acesso ao Portal PROCEMPA/MP-RS, declaro que autorizo a minha participação neste projeto de pesquisa, através de dados por mim acessados junto ao Portal do PROCEMPA, no qual tenho acesso como gestor público, para a verificação de dados publicizados relativos à Ficha FICAI no meu município e no Estado do Rio Grande do Sul, pois fui informado, de forma clara e detalhada, livre de qualquer forma de constrangimento e coerção, dos objetivos, da justificativa, dos procedimentos que serei submetido, dos riscos, desconfortos e benefícios, assim como das alternativas às quais poderia ser submetido, todos acima listados.

Ademais, declaro que, quando for o caso, autorizo a utilização de minha imagem e voz de forma gratuita pelo pesquisador, em quaisquer meios de comunicação, para fins de publicação e divulgação da pesquisa.

Fui, igualmente, informado:

- da garantia de receber resposta a qualquer pergunta ou esclarecimento a qualquer dúvida acerca dos procedimentos, riscos, benefícios e outros assuntos relacionados com a pesquisa;
- da liberdade de retirar meu consentimento, a qualquer momento, e deixar de participar do estudo, sem que isto traga prejuízo à continuação de meu cuidado e tratamento;
- da garantia de que não serei identificado quando da divulgação dos resultados e que as informações obtidas serão utilizadas apenas para fins científicos vinculados ao presente projeto de pesquisa;
- do compromisso de proporcionar informação atualizada obtida durante o estudo, ainda que esta possa afetar a minha vontade em continuar participando.

O Pesquisador Responsável por este Projeto de Pesquisa é Karen Machado Duarte (Fone (55) 9915-6171).

O presente documento foi assinado em duas vias de igual teor, ficando uma com o voluntário da pesquisa ou seu representante legal e outra com o pesquisador responsável.

Data __ / __ / ____

Profª Méri Musa Nogueira-
Voluntário/Gestor/Diretora IEEOB
ID Nº1622269/02

Nome e assinatura do responsável pela obtenção da presente autorização