

FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL

GISELE COMIRAN

**CRIANÇAS E ADOLESCENTES INFREQUENTES NA ESCOLA:
DESAFIOS E LIMITES DOS MECANISMOS PROTETIVOS
DE DIREITOS**

Porto Alegre
2009

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL - MESTRADO**

GISELE COMIRAN

**Crianças e adolescentes infrequentes na escola: desafios e limites dos
mecanismos protetivos de direitos**

Porto Alegre

2009

GISELE COMIRAN

Crianças e adolescentes infrequentes na escola: desafios e limites dos mecanismos protetivos de direitos

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós Graduação da faculdade de Serviço Social pela Pontifca Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Orientadora: Beatriz G. Aginsky

Porto Alegre

2009

GISELE COMIRAN

Crianças e adolescentes infrequentes na escola: **desafios e limites dos mecanismos protetivos de direitos**

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós Graduação da faculdade de Serviço Social pela Pontifca Universidade Católica do Rio Grande do Sul

Aprovada em 31 de março de 2009.

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dra. Beatriz G. Aginsky - PUCRS (Orientadora)

Prof. Dr. Francisco Arseli Kern – PUCRS

Profa. Dra. Salete Campos de Moraes - PUCRS

*Dedico este trabalho à população
brasileira que financiou os meus estudos
através de bolsas de pesquisa – CNPq e
CAPES –*

A responsabilidade para com a História nos faz humanos. A responsabilidade política nos faz cidadãos. Uma complementar a outra. Não podemos ser humanos no vazio, no abstrato, no ar. Constituímo-nos como pessoas numa realidade concreta, num momento determinado, em relações definidas. Ter compromisso político é mudar o que precisa ser mudado. É promover transformações visíveis. É concretizar nossa humanidade pela intervenção concreta num mundo real.

BEUST

RESUMO

Este trabalho tem como tema os desafios e limites dos mecanismos protetivos do direito à educação de crianças e adolescentes infrequentes nas escolas de Porto Alegre. O objetivo central que orientou o estudo foi analisar as possibilidades e os limites dos mecanismos protetivos do direito à educação de crianças e adolescentes institucionalizados através da FICAI – Ficha de Comunicação do Aluno Infrequente – a fim de contribuir para a garantia deste direito fundamental. A pesquisa realizada se caracteriza como um estudo exploratório e qualitativo, orientado pelo método dialético-crítico, que teve por base empírica a observação das reuniões do Fórum Permanente de Discussão da FICAI, a análise documental dos processos da FICAI com entrada no Ministério Público em março de 2007 e entrevistas com diferentes atores: crianças, adolescentes e familiares atingidos pela FICAI e profissionais participantes do Fórum. Os resultados da pesquisa apontam que a infrequência escolar de crianças e adolescentes é um fenômeno que traz consigo questões que muitas vezes são ocultadas – as situações de exclusão vivenciadas cotidianamente nas desigualdades sociais, no não acesso à satisfação de necessidades básicas de alimentação, saneamento, habitação e outras. A infrequência escolar também se constitui, por outro lado, em estratégia de resistência, e a FICAI pode ser uma possibilidade de detectar outras situações de violações de direitos na escola e na rede. A FICAI, apesar de ser um instrumento que busca a garantia do direito, algumas vezes reforça a exclusão social devido à desresponsabilização dos atores da rede pelo seu preenchimento e pelo seu desconhecimento. Como resultado, tem-se que a FICAI se constitui como um mecanismo perverso ao reproduzir práticas de exclusão, culpabilização, punição que acabam acompanhando o processo, que vai perdendo seu sentido protetivo. Conclui-se que os instrumentos criados para a garantia de direitos apresentam, na sua operacionalização, possibilidades e limites que exigem ampliação da esfera pública e medidas que fortaleçam espaços de atenção integral às crianças e adolescentes e suas famílias. Como sugestão, recomenda-se que sejam melhor articulados e esgotados os encaminhamentos realizados pela rede de proteção do direito à educação em sua primeira instância, as escolas, antes do acionamento do Conselho Tutelar e dos órgãos de defesa, como é o caso do Ministério Público. A infrequência é uma questão complexa, devido à diversidade das situações que a constituem e de sua complexidade. Assim, não haverá soluções simples. As soluções a serem buscadas devem ser intersetoriais e de fortalecimento da esfera pública em todas as instâncias do sistema de garantia de direitos.

Palavras-chave: Educação. FICAI. Direitos Humanos. Garantia de direitos.

ABSTRACT

This dissertation discusses the challenges and limits of mechanisms that protect the right to education of children and adolescents with infrequent attendance in schools of Porto Alegre. The main goal that guided the study is the analysis of the possibilities and limits of the mechanisms that protect the right to education of children and adolescents institutionalized through the so-called Notification Card for Students with Irregular School Attendance (FICAI – Ficha de Comunicação de Aluno Infrequente), with the purpose of contributing to guarantee this fundamental right. The research project is an exploratory and qualitative study guided by the dialectical-critical method. Its empirical basis was the attendance of meetings of FICAI's Permanent Discussion Forum by the researcher, a documental analysis of FICAI cases brought to the Prosecutor's Office in March 2007 and interviews with the various actors involved: children, adolescents and family members affected by FICAI and professionals who participate in the Forum. The results show that irregular school attendance by children and adolescents involves issues that are often concealed – situations of exclusion experienced on a daily basis in terms of social inequality, basic needs of food, sanitation, housing and others that are not met. On the other hand, irregular school attendance is also a strategy of resistance, and FICAI might make it possible to detect other violations of rights at school and in the protection network. Although FICAI is an instrument designed to guarantee a right, it sometimes reinforces social exclusion because it does not render the network's actors accountable for the correct filling in of the card and because of their lack of knowledge. As a result, FICAI ends up being a perverse mechanism by reproducing practices of exclusion, blaming and punishment that accompany the process, which then loses its protective meaning. The dissertation concludes that the instruments created to guarantee rights show, in operational terms, possibilities and limits that demand a broadening of the public sphere and actions designed to strengthen spaces of holistic care of children, adolescents and their families. It suggests that the protective resources in the schools themselves should be better explored and exhausted before bringing the cases to protection agencies such as the Prosecutor's Office. Irregular school attendance is a complex issue because of the diversity of situations that it involves. Thus there will be no easy solutions. The solutions to be looked for must be of an inter-sectoral character and strengthen the public sphere at all levels of the system of protection of rights.

Keywords: Education. Notification Card for Students with Irregular School Attendance (FICAI). Human rights. Guarantee of rights.

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – SEXO	98
GRÁFICO 2 – IDADE	99
GRÁFICO 3 – MICRORREGIÃO DO CONSELHO TUTELAR	100
GRÁFICO 4 – REDE DE ENSINO	101
GRÁFICO 5 – SÉRIE	104
GRÁFICO 6 – DEFASAGEM SÉRIE/IDADE	105
GRÁFICO 7 – TURNO	106
GRÁFICO 8 – MEDIDAS TOMADAS PELA ESCOLA	123
GRÁFICO 9 – MEDIDAS TOMADAS PELO CONSELHO TUTELAR	125
GRÁFICO 10 – FINALIZAÇÃO DO PROCESSO	128
GRÁFICO 11 – INÍCIO DO PROCEDIMENTO	130
GRÁFICO 12 – INÍCIO DO PROCEDIMENTO	131
GRÁFICO 13 – INÍCIO DO PROCEDIMENTO	133

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – RELAÇÃO DE ESCOLAS DA REDE MUNICIPAL E ESTADUAL EM RELAÇÃO A PROCEDÊNCIA DAS FICAls	103
QUADRO 2 – NÚMERO DE FALTAS	121
QUADRO 3 – DURAÇÃO DO PROCESSO: ESCOLA/CONSELHO	129
QUADRO 4 – DURAÇÃO DO PROCESSO: ESCOLA/CONSELHO	131
QUADRO 5 – DURAÇÃO DO PROCESSO: ESCOLA/CONSELHO	132

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 DIREITOS HUMANOS: O DESAFIO HISTÓRICO DA GARANTIA DE DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLECENTES	18
2.1 Direitos Humanos: construções históricas	18
2.2 Estatuto da Criança e do Adolescente: marco histórico da proteção integral e da condição de sujeito de direito	25
2.3 O Sistema de Garantia de Direitos da Infância e Juventude	35
2.3.1 O Sistema de Garantia do direito à educação: a importância do envolvimento dos atores	39
3. O DIREITO À EDUCAÇÃO: UM CAMINHO PARA A GARANTIA DOS DIREITOS HUMANOS	46
3.1 A construção social do direito à educação	46
3.2 A infrequência escolar: caminhos e descaminhos da efetivação de um direito fundamental	64
3.3 Mecanismos Protetivos do Direito à Educação: a Ficha de Acompanhamento do Aluno Infrequente – FICAI	70
4 O CAMINHO TRILHADO	80
4.1 Categorias do estudo	80
4.2 Tipo de estudo	85
4.3 Cenário e sujeitos da pesquisa	87
4.4 Etapas do estudo	90
5 DESAFIOS E LIMITES DA GARANTIA DO DIREITO À EDUCAÇÃO	97
5.1 O sujeito em FICAI	98
5.2 A infrequência: vozes dos sujeitos	107
5.3 FICAI: seus limites e suas potencialidades	115
5.4 A rede de proteção da FICAI: em busca da garantia de um direito fundamental	120
5.5 O Fórum Permanente de Discussão da FICAI: que espaço é este?	133
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	143
REFERÊNCIAS	147

APÊNDICE A – Entradas de FICAIs no Ministério Público (2006 e 2007)	155
APÊNDICE B – Roteiro para Coleta de Dados da FICAI	157
APÊNDICE C – Formulário para entrevistas (atores do Fórum da FICAI) ...	160
APÊNDICE D – Formulário para entrevistas (familiares, crianças e adolescentes)	162
APÊNDICE E – Termo de Consentimento	165
ANEXO A – Ficha de Comunicação do Aluno Infrequente	167
ANEXO B – Termo de Compromisso de Ajustamento (FICAI)	170
ANEXO C – Regulamentação da FICAI (Estado)	174
ANEXO D – Regulamentação da FICAI (Município)	176
ANEXO E – Microrregiões do Conselho Tutelar de Porto Alegre	180

1 INTRODUÇÃO

A presente dissertação de mestrado tem como base a experiência acadêmica e profissional da pesquisadora na relação com as demandas por garantias de direitos de crianças e adolescentes. A experiência profissional no Departamento de Ação Social no município de Tapejara/RS¹ marca uma trajetória de inserção no campo da defesa dos direitos desta população, tendo traços ainda mais remotos na experiência de estágio no Magistério. São estas marcas que despertaram o interesse de pesquisar os desafios de fortalecimento dos mecanismos protetivos de direitos, nos termos da Constituição Federal, do Estatuto da Criança e do Adolescente e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que se mostram/ocultam na realidade da infrequência escolar de crianças e adolescentes².

A experiência profissional aproximou a pesquisadora ao Poder Judiciário e às escolas municipais de Tapejara em razão de demandas de crianças e adolescentes por direitos, não apenas de acesso à educação, mas também de permanência na escola. Soma-se a este percurso a inserção da pesquisadora no Programa de Pós-Graduação da FSS/PUCRS através do GEPEDH – Grupo de Estudos e Pesquisa em Ética e Direitos Humanos, que trabalha na perspectiva da garantia e ampliação de direitos humanos nas políticas, serviços, programas e processos de trabalho voltados às populações mais vulneráveis. O referido núcleo se destaca nos estudos referentes à população infanto-juvenil, sendo de extrema relevância os temas nele aprofundados. Outro ponto a ser destacado é o interesse apresentado pelo Ministério Público em articular esforços com a rede e também com

¹ Segundo a NOB-SUAS, Tapejara é considerado município de pequeno porte I.

² Conforme a Constituição Federal de 1988 em seu Artigo 205: “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.

O artigo 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente refere que 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”. Ressalta-se o parágrafo único deste artigo, que compreende: a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias; b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública; c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas; e d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.

a Universidade no sentido de atribuir novas perspectivas para a efetividade do mecanismo de proteção representado pela FICAI – Ficha de Comunicação do Aluno Infrequente.

O tema apresentado – Crianças e adolescentes infrequentes na escola na interface com os desafios e limites dos mecanismos protetivos de direitos – é de relevância para o Serviço Social, uma vez que, no contexto das transformações societárias contemporâneas e das políticas sociais, este tem como enfoque básico as novas demandas oriundas da questão social, as implicações ético-políticas e as exigências de competências colocadas no estudo das relações sociais. Além disto, a interlocução e a parceria com o Ministério Público que vêm sendo articuladas pela Universidade na qual o GEPEHD se inclui vem ao encontro dos desafios hoje postos à formação de recursos humanos em nível de Pós-Graduação, sendo também um espaço para o diálogo da academia com os serviços e a sociedade visando contribuir para a construção de políticas públicas para crianças e adolescentes. Poucos são os dados disponíveis e as pesquisas realizadas na área e em áreas afins que tenham como objeto de investigação a infrequência escolar e sua visibilidade social através do mecanismo protetivo da FICAI. Também se observa que a produção de conhecimentos do Serviço Social, na interlocução com as políticas sociais para a infância e juventude, revelam-se escassas em relação à educação.

O analfabetismo e a defasagem série/idade, além da infrequência escolar, fazem parte da realidade de crianças e adolescentes no país. A inclusão e a permanência na escola podem se revelar como um fenômeno que holograficamente enfeixa, por um lado, os desafios concretos de proteção dos direitos de crianças e adolescentes e, por outro, a forma como vêm sendo construídas socialmente as respostas da esfera pública a estes desafios. Um dos mecanismos mais perversos que se vê emergir, em que pese à afirmação do Estatuto a respeito da responsabilidade de todos – Estado, família, comunidade, sociedade em geral e poder público – é a responsabilização e culpabilização individual da família pela não permanência de crianças e adolescentes na escola, em uma lógica de afirmação de seu fracasso individual. Esta realidade, atrelada a outras que revelam/ocultam as expressões da questão social e suas refrações no modo e condição de vida destas crianças e adolescentes e suas famílias, não raro repercute na violação de um dos seus direitos fundamentais, o direito à educação.

A FICAI é um instrumento criado para garantir o direito à educação. Quando a criança ou adolescente faltar uma semana, primeiramente a escola, depois o Conselho Tutelar e por fim o Ministério Público serão acionados para que este direito seja garantido. Porém, o que chama a atenção é a quantidade de FICAIS que estão sendo demandadas ao Ministério Público em Porto Alegre: de janeiro até 25 de outubro de 2007, foram 632 fichas inseridas no sistema. Esta é uma situação que preocupa a promotoria de justiça e os envolvidos neste processo, como a escola, a rede municipal e estadual de ensino e o Conselho Tutelar. Esta preocupação do Ministério Público, quando assumida em termos de prioridade por instituições que ocupam uma posição central na garantia de direitos no Sistema de Proteção Integral, torna-se fundamental para a investigação de possíveis alternativas que possam contribuir para o enfrentamento desta realidade.

Desta forma, emerge a questão central da pesquisa e que permeou este trabalho: as possibilidades e os limites dos mecanismos protetivos do direito à educação de crianças e adolescentes institucionalizados através da FICAI, a fim de contribuir para a garantia deste direito fundamental de crianças e adolescentes.

A infrequência escolar de crianças e adolescentes é um fenômeno que traz consigo questões que muitas vezes são ocultadas – as situações de exclusão vivenciadas cotidianamente nas desigualdades sociais, no não acesso aos recursos básicos de alimentação, saneamento, habitação e outros. Esta situação concreta acaba revelando expressões da questão social, objeto do Serviço Social. Porém não se pode perder de vista que a infrequência escolar também pode se constituir como estratégia de resistência (IAMAMOTO, 2005). Resistência à ausência do Estado, de políticas públicas e a outras formas de supressão de direitos a que crianças, adolescentes e suas famílias estão submetidas.

A operacionalização deste estudo se baseou na revisão bibliográfica, análise documental e pesquisa empírica com os representantes do Fórum da FICAI, bem como com as famílias e as crianças e os adolescentes com experiência da FICAI. Diante desta realidade, o presente trabalho pretende contribuir para superar a pseudoconcreticidade (KOSIK, 1976) do fenômeno da infrequência escolar de crianças e adolescentes na cidade de Porto Alegre, assumindo a importância da valorização da experiência social (MARTINELLI, 1999) das famílias que tendem a ser responsabilizadas por esta situação. A análise crítica do tema proposto pretende contribuir para um sistema de garantia de direitos, além de subsidiar políticas

públicas protetivas que garantam o direito à educação, a permanência das crianças e dos adolescentes nas escolas e a realização de sua cidadania.

O presente trabalho está dividido em quatro capítulos que versam sobre o tema da garantia do direito fundamental à educação, permeado por um Sistema de Garantias de Direitos às crianças e aos adolescentes. Assim, após a introdução apresenta-se o segundo capítulo, que discute os desafios dos direitos humanos na sua relação histórica com a garantia de direitos às crianças e aos adolescentes. Neste capítulo realiza-se uma breve abordagem do Estatuto da Criança e do Adolescente, apresentando os avanços que esta legislação trouxe para que todas as crianças e adolescentes brasileiros fossem sujeitos de direitos e protegidos, a partir de uma doutrina de proteção integral, por estarem em fase de desenvolvimento. Por fim apresenta-se o sistema de garantia de direitos da infância e juventude, que é organizado em três grandes eixos de atuação: promoção, defesa e controle social. Neste item também é apresentado o direito fundamental à educação na perspectiva deste sistema e da importância do envolvimento dos seus atores.

No capítulo seguinte aborda-se o direito à educação discutindo sua importância para a garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes brasileiros. Descreve-se brevemente o aspecto histórico deste direito, ressaltando as conquistas a partir da Constituição Federal de 1988, do Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990 e da legislação mais específica aprovada em 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Além destas discussões, problematiza-se a questão da infrequência escolar e se apresenta a FICAI. A abordagem da FICAI baseia-se nesta enquanto mecanismo construído para que a população coberta pelo Estatuto tenha garantido não apenas o seu acesso à escola e à educação, mas também que permaneça nela e conclua o Ensino Fundamental.

O quarto capítulo traz o caminho trilhado problematizando suas categorias, além do tipo de estudo que permeou a pesquisa, a elaboração deste trabalho, o cenário e os sujeitos envolvidos (município de Porto Alegre, o Fórum Permanente de Discussão da FICAI, as famílias e as crianças/adolescentes em infrequência escolar que tiveram entrada no Ministério Público no mês de março de 2007). Por fim, apresentam-se as etapas que se fizeram presentes no estudo: pesquisa bibliográfica, observação participante, coleta de dados, entrevistas semiestruturadas e análise de conteúdo.

Na sequência são apresentados os achados da pesquisa realizada, dialogando com os objetivos e as questões norteadoras propostas para este estudo. Neste capítulo problematiza-se quem são os sujeitos em FICAI e qual a sua relação com a escola, trazendo as vozes dos sujeitos envolvidos no Fórum da FICAI, bem como dos sujeitos que vivenciaram a infrequência escolar – crianças, adolescentes e seus familiares, na perspectiva das situações que podem gerar a infrequência. Também são problematizadas as dificuldades e os pontos de apoio para que as crianças e os adolescentes permaneçam na escola. Além disso, trazem-se os dados referentes às ações realizadas pelos responsáveis pela FICAI, ou seja, pelo professor, pela equipe diretiva, pelo Conselho Tutelar, pelo Ministério Público, articulando-os com a percepção das famílias, das crianças e dos adolescentes.

Por fim, apresentam-se as considerações finais, que abordam as situações apreendidas neste trabalho e tematizam as tendências identificadas na análise dos dados da pesquisa potencializando as ações para que a FICAI seja, também na sua operacionalização, um mecanismo de proteção do direito à educação. Pontua-se neste momento que o tema da infrequência escolar é como uma caixa de ressonância das situações vivenciadas pelos sujeitos e das expectativas que se tem deles; nesta perspectiva, a infrequência escolar deve ser percebida e trabalhada como uma forma também de resistência da população contra as suas situações vivenciadas no cotidiano e não apenas como uma falta de vontade e de interesse dos sujeitos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da coleta de dados documentais, das entrevistas, da participação no Fórum da FICAI e da problematização teórica, o presente trabalho chega a mais uma etapa, chega às considerações finais, que nada mais são que um espaço para a potencialização das ações que foram sendo percebidas no transcorrer da caminhada. Pontua-se que a análise crítica do tema proposto pretende contribuir para um sistema de garantia de direitos, além de subsidiar políticas públicas protetivas que garantam o direito à educação, a permanência das crianças e dos adolescentes nas escolas e a realização de sua cidadania. Nesse sentido, é necessário lutar constantemente para a garantia de direitos, uma vez que muitas conquistas já foram obtidas, mas muito ainda precisa ser efetivado na vida da população infanto-juvenil.

O tema da infrequência escolar constitui uma caixa de ressonância entre as situações vividas pelos sujeitos e as expectativas que se tem deles. A conjuntura da 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. Mas esta realidade não deve ser apresentada como estagnação dos sujeitos, uma vez que pode ser vivenciada enquanto estratégia de resistência (IAMAMOTO, 2005). Trata-se de uma resistência à própria ausência do Estado, das políticas públicas e da garantia de direitos humanos fundamentais. Assim, a infrequência escolar apresenta-se como possibilidades de resistência, como é o caso da menina que não tinha calçado fechado para o inverno e frequentava a escola de meia e chinelo.

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.

Em relação à utilização do instrumento da FICAI, observa-se que este pode ser mais um instrumento de violação dos direitos extremamente perverso por se apresentar como mecanismo de proteção; ou seja, a Ficha pode na realidade

operacionalizar a exclusão e a negação dos direitos. Buscando evitar esse risco, é necessário superar o processo contraditório de responsabilização e culpabilização da família e trazer este sujeito, junto com as crianças e os adolescentes, para a discussão e o envolvimento na rede. Apesar de ser tão questionada em relação à sua pouca participação, até que ponto a sua presença é desejada na rede e no próprio Fórum?

Conforme o instrumento é utilizado, ele pode ser mais um mecanismo de violação dos direitos extremamente perverso, que, além de ocultar a negação do direito à educação das crianças e dos adolescentes em FICAI, também não permite que os motivos da infrequência sejam revelados. Ou seja, descobrir os motivos, detectar os problemas é uma das potencialidades que deve ser melhor desenvolvida na utilização da ficha em si. Assim, retoma-se mais uma vez a importância do seu preenchimento correto e do respeito aos prazos.

Além disso, a partir das discussões realizadas neste trabalho, ressalta-se que a alteração da ficha não é pertinente, uma vez que seria apenas a protelação da discussão real que deve ser feita: a discussão da garantia do direito à educação. Enquanto se continua a problematizar a situação da infrequência na própria ficha, não se problematiza o preenchimento incorreto, o esgotamento das ações e outros fatores.

A partir disso, deve-se primeiramente superar as buscas pelos culpados, uma vez que a infrequência, por ter múltiplas determinações, não poderá ter apenas um “criminoso” e um culpado a ser punido. Neste sentido, é pertinente que os atores da rede de proteção da FICAI – professores, diretores, funcionários, comunidade escolar, conselho tutelar e promotoria de justiça – passem a olhar com mais atenção as situações vivenciadas pelas crianças e adolescentes para que lutem pela efetiva garantia do direito e estejam atentos para que a FICAI seja um instrumento também voltado para detectar outras violações de direitos, não culpabilizando apenas as famílias das crianças e adolescentes e sua própria vontade pela infrequência.

Ou seja, uma das potencialidades que a FICAI apresenta, desde que bem entendida e assumida pelos atores da rede, refere-se às possibilidades de encaminhamento de outras violações de direitos, como é o caso da violência, do abuso sexual e do trabalho infantil.

Nesta perspectiva, o Ministério Público tem um lugar central na rede da FICAI, pois através desta rede ele faz o acompanhamento da situação de

infrequência escolar e poderá, assim, adotar as medidas cabíveis em termos da articulação do Sistema de Garantia de Direitos no que concerne ao direito à educação de crianças e adolescentes infrequentes.

A realização do Fórum de Discussão da FICAI é de extrema importância para o funcionamento da rede de proteção ao direito à educação, e ele pode ser potencializado enquanto espaço de trabalho na perspectiva de responsabilidade social compartilhada da esfera pública para a garantia de direitos das crianças e adolescentes, uma vez que, enquanto cada instituição estiver pensando apenas na sua parte e não vendo o todo da situação, muitas crianças e adolescentes continuarão infrequentes e ausentes da escola.

Apesar do Fórum não ter se esvaziado, as participações acontecem de maneira muito burocratizada. É interessante perceber que o Fórum luta pela frequência regular do aluno nas escolas, porém não consegue realizar o mesmo com seus participantes, sendo necessária a permanência dos membros para que as ações sejam potencializadas. Neste sentido, é interessante perceber que dentro do próprio Fórum a infrequência e a própria não permanência estão presentes; ou seja, nele ocorre a reprodução do que a rede não deseja para as crianças e os adolescentes. Apesar de se lutar pela frequência escolar, as situações vivenciadas e apreendidas pela pesquisadora mostram a FICAI no limite de ser um instrumento que protege e pune ao mesmo tempo.

Outro fator problematizado em relação às atividades realizadas pelo Fórum é o não conhecimento deste espaço e da ausência da família e das próprias crianças e adolescentes, que poderiam trazer a contribuição de suas vivências para superar a infrequência. Assim, a superação desta situação é de extrema importância para que o Fórum não mais discuta e faça as “coisas” a partir das suas referências, sem a participação dos reais envolvidos na situação, neste caso, as crianças, os adolescentes e suas famílias.

As escolas devem potencializar seu trabalho na busca do aluno infrequente contando com equipes interprofissionais e também trabalhar de maneira a incluir estes alunos quando do seu retorno, bem como com a família, que não deve ser a única responsável e culpada pela situação, uma vez que a infrequência e a desistência nem sempre têm causas externas à escola; muitas vezes, elas podem ser fruto dos processos de “exclusão na escola”. Assim sendo, o melhor espaço para a sua superação é a própria escola. Com certeza a situação que as escolas enfrentam em termos de infra-estrutura, corpo técnico e “desmotivação financeira” deve ser considerada, porém não se pode esquecer o papel que a educação tem e

desempenha na sociedade. As profissões são socialmente construídas e, com isso, apresentam uma função social, e a educação tem a sua. Portanto, a garantia do direito à educação não perpassa separadamente a família – que muitas vezes está sobrecarregada de funções devido à ausência do Estado –, a escola e o Conselho Tutelar, mas deve ocorrer a união destes três atores, junto com a comunidade, para garantir este direito fundamental.

Aqui se acentua que o esvaziamento da FICAI e do próprio Fórum não acontece em termos de participação no Fórum e em alguns eventos, mas na sua operacionalização enquanto rede na garantia dos direitos.

Outro item de destaque refere-se à sensação que se tem ao olhar para as fichas, que foi de desresponsabilização em relação ao instrumento ou seu não conhecimento por parte dos operadores desta rede. Neste sentido, o Fórum estaria deixando a desejar, por não romper com esta cultura da burocratização do instrumento em si, com seu preenchimento insuficiente.

Ressalta-se que o trabalho em rede potencializa os recursos, as áreas de atuação e evita a superposição das ações e o próprio paralelismo. Neste sentido, Volpi diz ser “muito importante a existência de um núcleo de planejamento, monitoramento e avaliação que concentre as informações de interesse comum e oriente a avaliação de desempenho de cada um na rede” (VOLPI, 2000, p. 488). Aqui pode estar um dos grandes alicerces para a efetivação dos direitos; ou seja, a rede de proteção da FICAI, além de se perceber enquanto uma rede, precisa estar organizada de maneira a potencializar os atendimentos e a solução das situações de violação de direitos, e não ser um espaço para que os “problemas” sejam empurrados de uma instituição para a outra.

Entre as sugestões apresentadas, poder-se-ia enfatizar, na formação dos professores, os instrumentos utilizados para a garantia dos direitos, ou seja, investir na formação de educadores visando ao desenvolvimento de capacidades para uma boa utilização da FICAI e à percepção da violação de outros direitos (violência, exploração sexual, trabalho infantil e outros). Além disso, as escolas podem potencializar a busca do aluno – uma vez que é neste espaço que as crianças e os adolescentes têm “rosto”; assim, o resgate poderá ser facilitado.

Outra situação que pode ser trabalhada na garantia de direitos se refere à troca de informações entre as regiões do Conselho Tutelar ou de uma região de escolas que estão conseguindo administrar uma situação de uma maneira “X” com

outra região que não conseguiu, uma vez, que as pessoas muitas vezes não percebem que algumas soluções já estão dando certo em outros lugares.

No momento em que cada espaço atender as demandas da sua instituição e deixar de lado as implicâncias entre os integrantes da rede, as crianças e os adolescentes serão os grandes vitoriosos, pois terão várias pessoas e instituições pensando na maneira mais profícua de atender a garantia de direitos. Assim, será retomado o princípio da FICAI, que é a garantia do direito à educação, e, para além disso, poderão ser superados os momentos que a tornam burocratizada.

Por fim, pontua-se que é nas contradições da vida vivida que as possibilidades se apresentam, porém faz-se necessário que a sensibilidade aflore e que, assim, as crianças e os adolescentes tenham mais um dos seus direitos fundamentais garantidos, uma vez que, nas palavras de Carlos Drummond de Andrade, “a lei não basta, os lírios não nascem da lei”.

REFERÊNCIAS

AMARAL E SILVA, A. F. **A criança e o adolescente em conflito com a lei**. Florianópolis, Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente: 1998. Mimeo.

AMARAL E SILVA, A. F. do. Poder Judiciário e Rede de Atendimento. In: ONZEN, Afonso Armando; et al. **Pela Justiça na Educação**. Brasília: MEC, FUNDESCOLA, 2000.

AMARO, S. Direito de estar na escola: importância da ficha de comunicação de aluno infrequente (FICAI). **Revista do Professor**. Porto Alegre: v.22, n.87, p. 47-48, 2006.

ARROYO, G. M. **Da escola carente à escola possível**. São Paulo: Loyola, 1986.

BAPTISTA, M. V. **Planejamento social**: intencionalidade e instrumentação. 2ª ed. São Paulo: Veras Editora, 2003.

BAZÍLIO, L. C. Avaliando a implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente. In: BAZÍLIO, L. C.; KRAMER, S. **Infância, educação e direitos humanos**. São Paulo: Cortez, 2003.

BEUST, L. H. Ética, valores humanos e proteção à infância e juventude. In: KONZEN, A. A.; et al. **Pela Justiça na Educação**. Brasília: MEC, FUNDESCOLA, 2000.

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BONAVIDES, P. **História constitucional do Brasil**. 3ª. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

BOTH, V.; BRUTSCHER, V. P. Educação Popular e Direitos Humanos: Pautas pedagógicas para a atuação In: CARBONARI, P. C.; KUJAWA, H. A. (org.). **Direitos Humanos desde Passo Fundo**. Passo Fundo: Comissão de Direitos Humanos de Passo Fundo (CDHPF), 2004.

BRANCHER, L. N. Organização e gestão do sistema de garantia de direitos da infância e da juventude. In: KONZEN, A. A.; et al. **Pela Justiça na Educação**. Brasília: MEC, FUNDESCOLA, 2000.

BRASIL. **Código de Ética do Assistente Social**. Lei Federal 8.662/93 de regulamentação da profissão. 3. ed. Brasília: Conselho Federal de Serviço Social, 1997.

_____. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB**. Lei Federal 9.394/96 de 20 de dezembro de 1996. Brasília, DF: Senado, 1996.

_____. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Lei Federal 8.069/90 de 13 de julho de 1990. Brasília, DF: Senado, 1990.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB**. Lei Federal 5.692/71 de 11 de agosto de 1971. Brasília, DF: Senado, 1971.

_____. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB**. Lei Federal 4.024/61 de 20 de dezembro de 1961. Brasília, DF: Senado, 1961.

CABRAL, E. A. (org.). **Sistema de Garantia de Direitos**. Um Caminho para a Proteção Integral. Recife: CENDHEC, 1999a.

CABRAL, E. A. Política Pública: O Que É E Como Se Faz? In: CABRAL, E. A. (org.). **SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS**. Um Caminho para a Proteção Integral. Recife: CENDHEC, 1999b.

CARBONARI, P. C. **Sistema Nacional de Direitos Humanos**: subsídio para o debate. Rio Grande do Norte: [s.p.], 2004. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/tecidosocial/anteriores/ts055/sndh.htm>. Acesso em: 10 set. 2008.

_____. Direitos Humanos: Uma reflexão acerca da justificação e da realização In: CARBONARI, P. C.; KUJAWA, H. A. (org.). **Direitos Humanos desde Passo Fundo**. Passo Fundo: Comissão de Direitos Humanos de Passo Fundo (CDHPF), 2004.

CARNEIRO, M. A. **LDB fácil: leitura crítico-compreensiva: artigo a artigo**. 11. edição. Petrópolis: Vozes, 1998.

CYRINO, P. C. B. O Papel Articulador dos Conselhos de Direitos e dos Conselhos de Educação. In: KONZEN, A. A.; et al. **Pela Justiça na Educação**. Brasília: MEC, FUNDESCOLA, 2000.

COLLARES, C. A. L.; MOYSÉS, M. A. A. Construindo o sucesso na escola: uma experiência de formação continuada com professores da rede pública. In: **Cadernos CEDES**. São Paulo, n. 36, 1995.

COLOGNESE, S. A. e MÉLO, J. L. B. A técnica de entrevista na pesquisa social. In: **Cadernos de Sociologia**. Pesquisa Social Empírica: Métodos e Técnicas. Porto Alegre: PPGS/UFRGS, v. 9, p. 143-159, 1998.

CONTI, I. L.; PIOVESAN, F. (orgs.). **Direito Humano à Alimentação Adequada**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

COSTA, B. L. D. et al. **Cadernos gestão pública e cidadania desafio e inovação em políticas públicas: programas para crianças e adolescentes em situação de risco**. Vol. 3. Junho de 1997. Disponível em: <http://inovando.fgvsp.br/conteudo/documentos/cadernos_gestaopublica>. Acesso em: 30 dez. 2004.

CURY, C. R. J. **Educação e contradição: elementos metodológicos para uma teoria crítica dos fenômenos educativos**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

CURY, M. A educação como direito fundamental e seus instrumentos de exigibilidade. In: KONZEN, A. A.; et al. **Pela Justiça na Educação**. Brasília: MEC, FUNDESCOLA, 2000.

DA COSTA, A. C. G.; LIMA, I. M. S. O. Estatuto e LDB: direito à educação. In: KONZEN, A. A.; et al. **Pela Justiça na Educação**. Brasília: MEC, FUNDESCOLA, 2000.

DE PAULA, P. A. G. O Ministério Público. In: KONZEN, A. A.; et al. **Pela Justiça na Educação**. Brasília: MEC, FUNDESCOLA, 2000a.

_____. Disciplina jurídica do direito à educação. KONZEN, A. A.; et al. **Pela Justiça na Educação**. Brasília: MEC, FUNDESCOLA, 2000b.

FALEIROS, V. de P. **Estratégias em Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 2001.

FALKEMBACH, E. M. F. Diário de Campo: um instrumento de reflexão. **Revista Contexto/Educação**, Ijuí, Unijuí, v. 7, s.d.

FERRARO, A. R. Escolarização no Brasil na ótica da exclusão. In: MARCHESI, Á.; GIL, C. H. **Fracasso escolar: uma perspectiva multicultural**. Porto Alegre: Artmed, 2004.

_____. História quantitativa da alfabetização no Brasil. In: RIBEIRO, V. M. **Letramento no Brasil**. São Paulo: Global, 2003.

_____. Evolução da educação pré-escolar no Brasil no período de 1968 a 1986. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 69, n. 161, p. 55-74, 1988.

GADOTTI, M. **Concepção dialética da educação: um estudo introdutório**. 8. ed. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1992.

_____. **Pensamento pedagógico brasileiro**. São Paulo: Ática, 1987.

GARCIA, M. B. Um Sistema de Garantia de Direitos – Fundamentação (A). In: CABRAL, E. A. (org.). **SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS**. Um Caminho para a Proteção Integral. Recife: CENDHEC, 1999.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

GORCZEVSKI, C. (org.). **Direito e Educação: A questão da Educação com enfoque jurídico**. Porto Alegre: UFRGS, 2006.

GORCZEVSKI, C.; PIRES, F. L. R. S. I Educação – breve histórico da conquista de um direito fundamental. In: GORCZEVSKI, C. (org.). **Direito e Educação: A questão da Educação com enfoque jurídico**. Porto Alegre: UFRGS, 2006.

IAMAMOTO, M. V. El debate contemporáneo del Servicio Social y la ética profesional. In: BORGIANNI, E.; GUERRA, Y.; MONTAÑO, C. (org.). **Servicio Social crítico: hacia la construcción del nuevo proyecto ético-político profesional**. São Paulo: Cortez/ Biblioteca Latinoamericana de Servicio Social, p.249-270, 2005.

IANNI, O. **Sociologia da sociologia: o pensamento sociológico brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Ática, 1989.

KERN, F A rede como estratégia metodológica de operacionalização do SUAS. In: MENDES, J. M. R.; PRATES, J. C.; AGUINSKY, B. G. (orgs). **Capacitação sobre PNAS e SUAS: no caminho da implantação**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2006.

KONZEN, A. A.; et al. **Pela Justiça na Educação**. Brasília: MEC, FUNDESCOLA, 2000a.

KONZEN, A. A. Conselho Tutelar, Escola e Família – parcerias em defesa do direito à educação. In: KONZEN, A. A.; et al. **Pela Justiça na Educação**. Brasília: MEC, FUNDESCOLA, 2000b.
159

_____. O direito à educação. In: KONZEN, A. A.; et al. **Pela Justiça na Educação**. Brasília: MEC, FUNDESCOLA, 2000c.
659

KOSIK, K. **Dialética do concreto**. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra: 1976.

LEFEBVRE, H. **Lógica formal, lógica dialética**. 6. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: 1995

LIMA JUNIOR, J. B. O caráter expansivo dos direitos humanos na afirmação de sua indivisibilidade e exigibilidade In: PIOVESAN, F. (coord.). **Direitos Humanos, globalização econômica e integração regional**. São Paulo: Max Limonad, 2002.

MACHADO, A. L. Apresentação. In: **Educação de qualidade para todos: um assunto de direitos humanos**. Brasília: UNESCO, OREALC, 2007.

MADEIRA, F. R. A trajetória das meninas dos setores populares: escola, trabalho ou reclusão. In: MADEIRA, F. R. (org.) **Quem mandou nascer mulher?** Estudos sobre crianças e adolescentes pobres no Brasil. Rio de Janeiro: Record, Rosa dos Tempos. 1997.

MARCONI, M. de A; LAKATOS, E. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARTINELLI, M. L. (org). **Pesquisa qualitativa: um instigante desafio**. São Paulo: Veras Editora, 1999.

MEC/INEP. **Percentual de abandono escolar por série no ensino fundamental – Brasil**. 2006. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/informativo/pdf/>. Acesso em: 22 jan. 2009.

MEC/INEP/SEEC. **Taxa de Distorção Idade-Série no Ensino Fundamental e Médio – Brasil**. 2001. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/informativo/pdf/informativo42.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2008.

(MEC/INEP/SEEC. **Taxa de matrícula no ensino fundamental**. 1996. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/informativo/pdf/>. Acesso em: 10 dez. 2008.

MINAYO, M. C. S. (org.) **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2002.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 3ed. São Paulo-Rio de Janeiro: Hucitec-Abrasco, 1994.

MIOTO, R. C. T. O Trabalho com Redes como procedimento de intervenção profissional: o desafio da requalificação dos serviços. **Katálisis**, Florianópolis, v. 5. n. 1. p. 51-58, jan/jun. 2002.

MORAES, R. Uma experiência de pesquisa coletiva: introdução à análise de conteúdo. IN: GRILLO, M.C ; MEDEIROS, M. F. (orgs). **A construção do conhecimento e sua mediação metodológica**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1998, p. 111-130.

NASCHOLD, A. C. **Redes Vinculares Comunicativas: um dos caminhos da volta à escola**. Tese de doutorado apresentada ao PPG-Educação da UFRGS. Porto Alegre, 2003.

NETO, O. C. O trabalho de campo como descoberta e criação. In: MINAYO, M. C. S. (org.) **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2002.

NETO, W. N. A Convenção Internacional sobre o Direito da Criança e a Busca do Equilíbrio entre Proteção e Responsabilização. In: CABRAL, E. A. (org.). **SISTEMA**

DE GARANTIA DE DIREITOS. Um Caminho para a Proteção Integral. Recife: CENDHEC, 1999a.

_____. O Estatuto da criança e do Adolescente, Princípios, Diretrizes Gerais e Linhas de Ação. In: CABRAL, E. A. (org.). **SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS.** Um Caminho para a Proteção Integral. Recife: CENDHEC, 1999b.

PILOTTI, F.; RIZZINI, I. (org.). **A arte de governar crianças:** a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. Rio de Janeiro: Inst. Interamericano del Niño, 1995.

PIOVESAN, F. (coor.). **Direitos Humanos, globalização econômica e integração regional.** São Paulo: Max Limonad, 2002.

PIOVESAN, F. Ações Afirmativas da Perspectiva dos Direitos Humanos. In: **Cadernos de Pesquisa**, v. 35, n. 124, p. 43-55, jan./abr. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/v35n124/a0435124.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2009.

PORTO, P. C. M. Evolução dos Direitos Humanos. In: CABRAL, E. A. (org.). **SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS.** Um Caminho para a Proteção Integral. Recife: CENDHEC, 1999a.

_____. Um Sistema de Garantia de Direitos – Interrelações (B). In: CABRAL, E. A. (org.). **SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS.** Um Caminho para a Proteção Integral. Recife: CENDHEC, 1999b.

_____. As Atribuições dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente. In: CABRAL, E. A. (org.). **SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS.** Um Caminho para a Proteção Integral. Recife: CENDHEC, 1999c.

_____. Funções e Atribuições dos Conselhos Tutelares. In: CABRAL, E. A. (org.). **SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS.** Um Caminho para a Proteção Integral. Recife: CENDHEC, 1999d.

ROCHA, S. M. da. FICAI – Um Instrumento de Rede de Atenção pela Inclusão Escolar. In: KONZEN, A. A.; et al. **Pela Justiça na Educação.** Brasília: MEC, FUNDESCOLA, 2000.

SACHS, I. Desenvolvimento, direitos humanos e cidadania. In: PINHEIRO, P. S.; GUIMARÃES, S. P. (orgs.). **Direitos humanos no século XXI**. Brasília: Ipri, Fundação Alexandre de Gusmão, 1998.

SAFFIOTI, H. I. B. No fio da navalha: Violência Contra Crianças e Adolescentes no Brasil Atual. In: MADEIRA, F.R. (Org.), **Quem Mandou Nascer Mulher?** São Paulo: Rosa dos Tempos, 1997.

SALVADOR, A.G. **Métodos e técnicas de pesquisa bibliográfica**. Porto Alegre: Sulina, 1986.

SANTA CATARINA. Governo do Estado. Secretaria de Estado da Educação e do Desporto. **A Educação e o Estatuto da Criança e do Adolescente**. Florianópolis: [s.n.], 2003.

SUDBRACK, E. M. **Demitidos da escola**: um outro olhar sobre a exclusão. Frederico Westphalen: Editora da URI, 1997.

TESSMANN, E. K. O direito à educação e suas perspectivas de efetividade frente às normas constitucionais vigentes no Brasil. In: GORCZEVSKI, C. (org.). **Direito e Educação**: A questão da Educação com enfoque jurídico. Porto Alegre: UFRGS, 2006.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: Editora Atlas, 1987.

VOLPI, M. Interfaces da Educação com o Sistema de Proteção Especial. In: KONZEN, A. A.; et al. **Pela Justiça na Educação**. Brasília: MEC, FUNDESCOLA, 2000.