



EVASÃO E INFREQUÊNCIA ESCOLAR E O PROGRAMA APOIA: uma pesquisa sobre sua atuação em Palhoça-SC

CARDOSO, Tuany Lohn¹
SCHMITZ, Lindsey Oliva Fontana²

RESUMO: Os direitos da criança e do adolescente desenvolveram-se à parte dos direitos em geral. No Brasil, apenas no final do século XX consagrou-se a doutrina da proteção integral. A infrequência e a evasão escolar são fenômenos que, por diversos motivos, ocorrem na vida de muitas crianças e adolescentes, ferindo o direito à educação contido na legislação vigente. Na busca por combatê-los, foram criados mecanismos fundamentados nas garantias constitucionais e nas legislações voltadas a proteção dos direitos do público mencionado. Tais mecanismos, porém, podem acabar assumindo uma postura punitiva sobre a família ao responsabilizar a ela apenas pelo fenômeno mencionado, desconsiderando que as causas da evasão ou infrequência escolar podem ser frutos da não garantia de outros direitos, cuja proteção é incumbida também ao Estado. Para melhor compreensão da questão, será realizada pesquisa visando analisar a atuação de um destes mecanismos, o Programa APOIA, em específico no município de Palhoça.

PALAVRAS-CHAVE: Evasão e infrequência escolar; APOIA; Responsabilização.

1 - INTRODUÇÃO

O presente trabalho é fruto de um projeto de pesquisa, cuja execução está em andamento, elaborado para a construção do trabalho de conclusão de curso. A motivação para aprofundamento sobre a evasão e a infrequência escolar se deu, primeiramente, pelo contato com o fenômeno na trajetória pessoal. Unida a esta motivação, o exercício do estágio obrigatório em Serviço Social no Ministério Público de Santa Catarina proporcionou o envolvimento com as ações do Programa APOIA, mecanismo de combate ao fenômeno mencionado. O contato propiciou o surgimento de questionamentos acerca dos procedimentos de atuação do mecanismo, especialmente no que tange a responsabilização da família dos estudantes infrequentes ou evadidos.

Identificando a potencialidade do programa na proteção dos direitos da criança e do adolescente e constatando que boa parte da produção acadêmica sobre o tema concentra-se no estado do Rio Grande do Sul, pretende-se realizar pesquisa sobre a ação do Programa APOIA, em específico no município de Palhoça. Neste artigo são apresentados os frutos da

¹ tuanylcardoso@gmail.com – Graduada em Serviço Social na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

² lindseyfontanas@gmail.com – Graduada em Serviço Social na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).



revisão de literatura realizada para construção do projeto da pesquisa referida e menciona-se brevemente a intenção deste projeto.

2 – DESENVOLVIMENTO

É de entendimento geral dos doutrinadores do Direito que todo direito existe fundamentando-se na existência do ser humano e de sua dignidade (ANDRADE, 2003), ainda que tal dignidade possa ser objeto de diversas interpretações (BARROSO, 2010). É também de entendimento de estudiosos que a positivação de tais direitos se dá através da história, como frutos das lutas dos membros da sociedade contra injustiças cometidas (CARBONARI, 2007; COMIRAN, 2009; SIQUEIRA; PICCIRILLO, 2009), dando forma ao entendimento sobre a dignidade humana.

Tal desenvolvimento dos direitos, porém, não alcançou a realidade da infância e da adolescência em suas especificidades. Frota (2007) ressalta que até o século XIX crianças recebiam cuidados especiais apenas até, no máximo, o quarto ano de vida. Logo em seguida passavam a ser tratadas como pequenos adultos, participando inclusive das mesmas atividades que estes.

No Brasil, o reconhecimento da infância como idade particular se deu, ainda que de forma bastante precária, no início do século XX. Tal reconhecimento, contudo, ocorreu no intuito de controlar a situação das crianças de famílias empobrecidas ou em situação de rua, a fim de discipliná-los para a construção do “bom futuro pátrio”, uma vez que a compreensão de infância como futuro da nação predominava. À época as únicas ações existentes para este grupo provinham da caridade cristã, da filantropia privada e do assistencialismo estatal, sem base concreta de direitos (LIMA; VERONESE, 2012).

Lima e Veronese (2012) apontam que as primeiras legislações voltadas para a infância e juventude – os Códigos de Menores de 1927 e 1979 – seguiram o entendimento do controle sobre este público, aplicando como entendimento a doutrina da situação irregular. O que a referida doutrina compreendia como irregular era, na verdade, a criança ou o adolescente que se encontrava em clara situação de vulnerabilidade social (PORTO, 1999; apud. COMIRAN, 2009). As mesmas autoras relatam que apenas com a promulgação da Constituição Federal de 1988, após o engajamento de diversos movimentos sociais que lutavam pela garantia de direitos voltados para a realidade específica do grupo em questão, é que foi consolidada uma nova doutrina, a da proteção integral. Essa nova concepção é fundamentada em duas premissas: “1) o reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos; 2) a condição peculiar de pessoa em desenvolvimento” (LIMA; VERONESE, 2012. p. 54).



A materialização desta conquista está contida no art. 227 da Carta Magna, no qual consta a seguinte redação:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (BRASIL, 1988, p.132).

A regulamentação deste artigo está contida na Lei 8.069/1990, conhecida como Estatuto da Criança e do Adolescente. Moraes (2014, p. 11) salienta que tal legislação traz que o zelo pelos direitos consagrados ao grupo em questão é de responsabilidade tanto do Estado, quanto da família e da sociedade.

Um dos direitos inscritos no Estatuto da Criança e do Adolescente é o direito à educação. Moraes (2014) ressalta que no Brasil, na atualidade, o direito à educação está garantido, primeiramente, no texto constitucional nos artigos 6 e 205. A autora segue explicitando as garantias referentes a este direito e ainda as responsabilidades estatais quanto à efetivação do mesmo citando os artigos 53 e 54 do Estatuto da Criança e do Adolescente. Cita ainda os artigos 22 e 57 nos quais constam os deveres concernentes à família em relação a este mesmo direito. Comiran (2009) observa a importância de pôr em discussão um dos incisos da referida lei na qual consta como garantia a igualdade para as condições de acesso e permanência do espaço escolar. A autora sinaliza que, apesar de possuir ampla fundamentação legal, o acesso à educação materializa-se de forma muito diversa.

Além da questão do acesso diversos outros fatores ainda influenciam na permanência - ou não - destes estudantes. Moraes (2014) aborda motivos referentes a estrutura escolar, tanto administrativa quanto física, e sua forma de ensino. Lenskij (2006) concorda neste ponto afirmando haver dentro do espaço escolar práticas não correspondentes com as garantias positivadas. Moraes (2014, p.20) explicita ainda elementos externos ao espaço escolar como “casos de negligência e conflitos familiares, trabalho de adolescentes incompatível com horário de aula e trabalho infantil, drogadição, abuso sexual, prisão dos pais, dificuldade de aprendizagem, alunos fora do zoneamento, gestação”. Todos esses elementos, mais do que fragilizar, podem romper de fato com o acesso à educação (LENSKIJ, 2006).

Diante de tantos elementos que fragilizam a efetivação do direito à educação, Lenskij (2006) traz ao debate os órgãos constituídos para proteção deste e também dos outros direitos da infância e juventude: o Conselho Tutelar e o Ministério Público. Estes órgãos passam a partilhar com a escola e a família a responsabilidade pelo zelo por estes direitos.

A mesma autora, ao analisar a atuação do poder público para garantir o acesso à educação ressalta a importância da ação preventiva. Em seu texto Lenskij (2006) traz a



profunda relação da evasão escolar com fragilizações de outros direitos, muitas delas frequentes entre a população empobrecida. Ao sinalizar esta informação a autora ressalta a importância das políticas sociais em nível de atenção básica e especial para contribuir preventivamente em relação à evasão.

Moraes (2014) explicita que, além de mecanismos na via preventiva, existem ainda os mecanismos de controle que tratam dos casos em que o direito já foi fragilizado e a infrequência ou evasão escolar já ocorreu. Estes mecanismos aglutinam forças institucionais – como secretarias municipais e estaduais de educação, Conselho Tutelar, Ministério Público, entre outros – visando identificar as causas das evasões e possibilitar o retorno dos estudantes ao espaço escolar.

O primeiro modelo de mecanismo de controle e combate à evasão e à infrequência escolar³ foi elaborado no ano de 1997 no estado do Rio Grande do Sul. Baseando-se no inciso II do artigo 56 do Estatuto da Criança e do Adolescente o Ministério Público, a Secretaria Estadual de Educação, a Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre e a Coordenação dos Conselhos Tutelares de Porto Alegre se reuniram a fim de sistematizar um modelo de ação perante a evasão escolar. O resultado deste encontro foi a elaboração da Ficha de Comunicação de Aluno Infrequente – FICAI (ROCHA, 2000). Baseando-se nesse primeiro modelo outros estados do Brasil adotaram o mesmo programa em seu território. Neste mesmo movimento no ano de 2001 o Ministério Público de Santa Catarina elaborou o Programa APOIA (Aviso por Infrequência de Aluno) (SANTA CATARINA, 2017, s/p.).

A ação desses mecanismos começa no espaço escolar que busca, por meio de contato com a família, conhecer as causas da infrequência. Quando a situação não se resolve neste local, o caso é encaminhado ao Conselho Tutelar que também procura tomar providências. Se este órgão não obtiver êxito em sua intervenção, o caso passa, por fim, ao Ministério Público (MORAES, 2014).

Nesse sentido, Comiran (2009) faz uma observação acerca dos mecanismos de combate à evasão escolar citando que, caso após todas as intervenções o retorno à escola não ocorra, o Ministério Público promoverá a responsabilização dos pais ou responsáveis. A mesma autora denuncia esta ação, indicando-a como uma medida de culpabilização individual, visto que cabe não apenas à família o resguardo dos direitos da criança e adolescente. Moraes (2014) concorda neste ponto, sinalizando o caráter punitivo que o

³ Para melhor explicitar o significado dos termos utilizados traz-se uma das definições das palavras evadir e infrequência presentes no Dicionário Michaelis:

“Evadir: ¹ Esquivar(-se) a dizer ou fazer alguma coisa;” (MICHAELIS, s./p., 2017).

“Infrequência: Falta de ou baixa frequência.” (MICHAELIS, s./p., 2017).



mecanismo pode assumir. Entretanto, demonstra em sua pesquisa que os resultados obtidos são positivos. Comiran (2009) também identifica a potencialidade do programa, mas critica a forma como é operacionalizado.

Partindo do entendimento das referidas autoras, especialmente no que tange a punibilidade familiar que pode ser resultante das ações desses programas, buscou-se na literatura existente pesquisas acerca das questões que influenciam a evasão escolar a fim de possibilitar a discussão da validade da responsabilização familiar. Os autores encontrados categorizam as motivações em duas ordens, sendo a primeira fatores internos e a segunda fatores externos ao ambiente escolar (DIAS, 2013; GONÇALVES; RIOS-NETO; CÉSAR, 2008; FERNANDES, 2011; SOARES et al, 2015; BATISTA; SOUZA; OLIVEIRA, 2015). No que diz respeito à primeira categoria os seguintes motivos são citados: dificuldade na relação professor-aluno, dificuldade de aprendizagem e distorção ano-idade. Quanto aos fatores externos são mencionadas as seguintes questões: mudança de endereço residencial, necessidade de inserção no mercado de trabalho para auxílio na renda familiar, distância da escola associada à dificuldade de transporte, problemas nutricionais, baixa escolaridade dos pais e gravidez.

A análise destas motivações traz à tona correlação destas com a classe social dos estudantes evadidos, colocando a evasão escolar como uma expressão da questão social (DIAS, 2013; KAEFER; LEAL, 2012). É partindo dessa premissa que Falcão e Pauly (2014) ressaltam a importância de no combate à evasão considerar as múltiplas questões vividas pelos estudantes que acabam por perpassar o espaço escolar, explicitando a necessidade da integração da rede socioassistencial na construção destas estratégias.

Considerando todas estas colocações, será realizada uma análise dos procedimentos de atuação dos referidos mecanismos de combate à evasão e à infrequência, em específico do Programa APOIA no município de Palhoça. Explicita-se que o programa mencionado objetiva promover o retorno às atividades escolares dos estudantes de 4 a 17 anos evadidos do sistema educacional. Para tanto busca contatar os responsáveis legais da criança ou adolescente a fim de identificar as causas da evasão e realizar algumas intervenções, quais sejam por meio do Conselho Tutelar e Ministério Público aplicar advertência aos pais; encaminhar o estudante e/ou sua família para programas sociais; encaminhar o estudante e/ou sua família para tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico e encaminhar a família para cursos ou programas de orientação (SANTA CATARINA, 2017, s/p.).

Caso após as intervenções do Programa APOIA o estudante não retome às suas atividades escolares, como já foi anteriormente citado, a ação realizada consiste no oferecimento de denúncia, por parte do Ministério Público, contra os responsáveis legais pelo



crime de abandono intelectual, tipificado no Código Penal Brasileiro dentro dos crimes contra a assistência familiar, e ainda pela infração administrativa de descumprimento dos deveres inerentes ao poder familiar, contida no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (SANTA CATARINA, 2017, s/p.). Apesar de visar a proteção dos direitos da criança ou adolescente em questão, tal medida acaba por voltar unicamente para a família a responsabilidade pela permanência escolar do estudante.

O contato com o programa mencionado se deu através do exercício de estágio curricular obrigatório em Serviço Social no Ministério Público de Santa Catarina. A partir deste envolvimento, buscar-se-á verificar a existência concreta da responsabilização familiar nas ações do mecanismo, analisando, para isso, todas as etapas do programa. O resultado da pesquisa, ainda em curso, será materializado e socializado através do trabalho de conclusão de curso a ser entregue no semestre 2018.1.

3 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os direitos da criança e do adolescente, embora não tenham acompanhado o desenvolvimento dos direitos em geral, possuem ampla fundamentação legal atualmente. Dentre esses direitos, o à educação encontra condições diversas de materialização.

Considera-se que os mecanismos elaborados a fim de combater as fragilizações a este direito, em específico a evasão e a infrequência escolar, possuem grande potencialidade em sua atuação, mas questiona-se se sua orientação tem conduzido a uma efetiva proteção do grupo em questão. É verdade que diversos são os motivos que levam à evasão escolar. No entanto, a partir da literatura já exposta, parte-se da hipótese de que muitos deles são gerados a partir da não garantia de outros direitos, cuja responsabilidade pela salvaguarda compete também ao Estado e não apenas à família.

Desta forma torna-se questionável a forma de atuação do mecanismo. A partir da pesquisa a ser realizada, mais ampla poderá se tornar a compreensão sobre este tema e contribuições para garantia efetiva dos direitos da criança e do adolescente poderão surgir.

4 - REFERÊNCIAS

ANDRADE, André Gustavo Corrêa de. O princípio fundamental da dignidade humana e sua concretização judicial. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 23, p. 316-335, 2003. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/34652>>. Acesso em: 24 abr. 2017.

BATISTA, Santos Dias; SOUZA, Alexsandra Matos; OLIVEIRA, Júlia Maria da Silva. A evasão escolar no ensino médio: um estudo de caso. **Revista Profissão Docente**, Uberaba, v. 9, n. 19, p.70-94, jan. 2009. Disponível em: <<http://www.revistas.uniube.br/index.php/rpd/article/view/229>>. Acesso em: 06 maio 2017.



BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Disponível em: <[https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf?sequence=1?concurso=CFS 2 2018](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf?sequence=1?concurso=CFS%202018)>. Acesso em: 10 jul. 2017.

CARBONARI, Paulo César. A construção dos Direitos Humanos: Uma breve leitura histórica de elementos para a compreensão da institucionalização dos direitos humanos no Brasil. **Rev. Eletrônica Portas**, Rio de Janeiro, v. 1, p.5-14, jun 2007. Disponível em: <<http://www.acicate.com.br/portas/artigo1.pdf>>. Acesso em: 24 abr. 2017.

COMIRAN, Gisele. **Crianças e adolescentes infrequentes na escola: desafios e limites dos mecanismos protetivos de direitos**. 2009. 185 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009. Digital.

DIAS, Mirian Viviane. **Evasão escolar no ensino fundamental**. 2013. 36 f. TCC (Graduação) - Curso de Biologia, Instituto Federal de Educação, ciência e Tecnologia do Sul de Minas Gerais-campus Machado, Machado, 2013. Disponível em: <https://www.mch.ifsuldeminas.edu.br/~biblioteca/biblioteca_digital/Documentos/TCC-da-Biologia2013/TCC-Mirian.PDF>. Acesso em: 06 maio 2017.

FALCÃO, Eliete Ribeiro; PAULY, Evaldo Luis. Crianças e adolescentes em situação de evasão escolar: desafios e limites da garantia do direito à educação. **Educação, Ciência e Cultura**, Canoas, v. 19, n. 1, p.51-62, jan. 2014. Disponível em: <<http://www.revistas.unilasalle.edu.br/index.php/Educacao/article/view/1348/1123>>. Acesso em: 06 maio 2017.

FERNANDES, Gislaíne Hosana Araújo. **Evasão escolar: um estudo para além dos muros escolares**. 2011. 20 f. Monografia (Especialização) - Curso de Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2011. Disponível em: <http://biblioteca.virtual.ufpb.br/files/evasao_escolar_um_estudo_para_alam_dos_muros_escolares._1343226115.pdf>. Acesso em: 06 maio 2017.

FROTA, Ana Maria Monte Coelho. Diferentes concepções da infância e adolescência: a importância da historicidade para sua construção. **Estudos e Pesquisas em Psicologia**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 1, p.147-160, abr. 2007. Disponível em: <<http://www.revispsi.uerj.br/v7n1/artigos/html/v7n1a13.htm>>. Acesso em: 24 abr. 2017.

GONÇALVES, Maria Elizete; RIOS-NETO, Eduardo; CÉSAR, Cibele Comini. **Evasão no ensino fundamental brasileiro: identificação e análise dos principais determinantes**. In: XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais, 2008, Caxambu. Anais.... Caxambu: Abep, 2008. p. 1 - 20. Disponível em: <<http://www.abep.org.br/publicacoes/index.php/anais/article/view/1869/1828>>. Acesso em: 06 maio 2017.

KAEFER, Carin Otília; LEAL, Francine Ziegler. **Evasão escolar: uma expressão da questão social no contexto da escola**. In: XVI Simpósio de Ensino, Pesquisa e Extensão: Aprender e Empreender na Educação e na Ciência, 2012, Santa Maria. Anais.... Santa Maria: UNIFRA, 2012. v. 3, p. 1 - 5. Disponível em: <<http://www.unifra.br/eventos/sepe2012/Trabalhos/7475.pdf>>. Acesso em: 09 maio 2017.

LENSKIJ, Tatiana. **Direito à Permanência na Escola: a lei, as políticas públicas e as práticas escolares**. 2006. 179 f. Dissertação (Mestrado) – PPGP – Programa de Pós-Graduação em Pedagogia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.



Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/8738/000587865.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 15 abr. 2017.

LIMA, Fernanda da Silva; VERONESE, Josiane Rose Petry. **Direito da Criança e do Adolescente**: A Necessária Efetivação dos Direitos Fundamentais. Florianópolis: UFSC, 2012. (Coleção Pensando o Direito no Século XXI - Volume V). Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/99635/VD-Direito-da-Crianca-18-09-2012.pdf?sequence=1>> . Acesso em: 22 abr. 2017.

MORAES, Fernanda Luz. **O direito fundamental à educação de crianças e adolescentes e os instrumentos jurídicos para redução da infrequência/evasão escolar**. (Artigo extraído do Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul) Porto Alegre, v. 1, n. 1, p.1-40, jan. 2014. Disponível em: <http://conteudo.pucrs.br/wp-content/uploads/sites/11/2017/03/fernanda_moraes_2014_2.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2017.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira; PICCIRILLO, Miguel Belinati. Direitos fundamentais: a evolução histórica dos direitos humanos, um longo caminho. **Revista Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XII, n. 61, fev 2009. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_l_ink=revista_artigos_leitura&artigo_id=5414>. Acesso em 24 abr. 2017.

SOARES, Tufi Machado et al. Fatores associados ao abandono escolar no ensino médio público de Minas Gerais. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 41, n. 3, p.757-772, set. 2015. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/ep/article/view/105654/104347>>. Acesso em: 06 maio 2017.

ROCHA, Simone Mariano da. FICAI - Um instrumento de rede de atenção pela inclusão escolar. In: KONZEN, Afonso Armando (Org.). **Pela Justiça na Educação**. Brasília: MEC/FUNDESCOLA, 2000. p. 495-505. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me000571.pdf>>. Acesso em: 26 abr. 2017.

SANTA CATARINA. Ministério Público. **Programa de Combate à Evasão Escolar - APOIA**. Disponível em: <<https://www.mpsc.mp.br/programas/programa-de-combate-a-evasao-escolar-apoia>>. Acesso em: 26 abr. 2017